ISSN 2183-8992

PUBLIC POLICY PORTUGUESE JOURNAL

Volume 4, Number 2, 2019

Special Issue: Políticas Públicas e o Ordenamento do Território em Portugal - Uma análise crítica do PNPOT 1.0 e 2.0

Editor
Paulo Neto

Eduardo Medeiros
Guest Editor

UNIVERSIDADE DE ÉVORA

UMPP®
Unidade de Monitorização de Políticas Públicas

Public Policy
Portuguese Journal

Aims and Scope

Public Policy Portuguese Journal aims to publish high-quality theoretical, empirical, applied or policy-oriented research papers on public policy. We will enforce a rigorous, fair and prompt refereeing process. The geographical reference in the name of the journal only means that the journal is an initiative of Portuguese scholars.

Editor

Paulo Neto, Universidade de Évora, Portugal.

Editorial Board

Adriano Pimpão - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Assembleia Intermunicipal do Algarve | Ana Lúcia Sargento - Instituto Politécnico de Leiria, Escola Superior de Tecnologia e Gestão e Centro de Investigação em Gestão para a Sustentabilidade | Anabela Santos - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | Annette Bongardt - London School of Economics and Political Science, European Institute, CICP-Universidade de Évora, Instituto Nacional de Administração e UFP | António Ferreira Gomes - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) | António Manuel Figueiredo - Universidade do Porto, Faculdade de Economia e Quarternaire Portugal | António Oliveira das Neves - Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) | Artur Rosa Pires - Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, e Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) | Emília Malcata Rebelo - Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente | Eric Vaz - Ryerson University, Centre for Geocomputation | Eduardo Medeiros - Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos (CEG) e Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) | Francisco Torres - London School of Economics and Political Science, European Institute, PEFM, St Antony's College, Oxford University e Católica Lisbon School of Business and Economics | Helena Saraiva - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia | Hugo Pinto - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (CES) | João Ferrão - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | Joaquim Mourato - Instituto Politécnico de Portalegre, Escola Superior de Tecnologia e Gestão | John Huw Edwards - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | Jorge Miguel Bravo - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia da Universidade de Évora (CEFAGE) e Observatório dos Riscos Biométricos da Associação Portuguesa de Seguradores | José Pires Manso - Universidade da Beira Interior, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | José Reis - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES) | Lívia Madureira - Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Departamento de Economia e Sociologia, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) | Margarida Queirós - Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e Centro de Estudos Geográficos (CEG) | Maria do Céu Machado - Universidade de Lisboa, Faculdade de Medicina e Departamento de Pediatria do Hospital Santa Maria (CHLN) | Maria Manuela Natário - Instituto Politécnico da Guarda, Escola Superior de Tecnologia e Gestão da Guarda e Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior | Maria Manuel Serrano - Universidade de Évora, Departamento de Sociologia, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora), Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa (SOCIUS/CSG-ISEG/UL) e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP)| Michele Cincera - Université

Libre de Bruxelles, International Centre for Innovation, Technology and Education Studies (iCite) e European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) | Miguel de Castro Neto - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação | Miguel Poiares Maduro - European University Institute, Robert Schuman Centre | Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora), Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) | Pedro Nogueira Ramos - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF) | Raul Lopes - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Regina Salvador - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | Ricardo Pinheiro Alves - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) e Universiade Europeia (UE-IADE) | Rosário Mauritti - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES.IUL) | Rui Amaro Alves - Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de Tecnologia| Rui Leão Martinho - Bastonário da Ordem dos Economistas | Rui Nuno Baleiras - Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República| Rui Santana - Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública | Sérgio Caramelo - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Teresa Noronha - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações da Universidade do Algarve (CIEO-UALG) | Vítor Gabriel - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia.

Cover Design

Cristina Brázio, Universidade de Évora

Typesetting

UMPP, Universidade de Évora

Publication Information

Public Policy Portuguese Journal is published online by Universidade de Évora and UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas / Public Policy Monitoring Unit, Largo dos Colegiais, 2, 7000-803 Évora, Portugal.

Manuscripts are invited for publication

You can submit your papers via e-mail to umpp@uevora.pt. Submisson guidelines are available at http://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal

ISSN 2183-8992

© Universidade de Évora, UMPP, Portugal, 2019. All rights reserved.

Public Policy Portuguese Journal

Volume 4, Number 2, 2019

CONTENTS

Editorial 5

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: da ideia à prática. 7
João Ferrão

PNPOT alterado: (mais) uma oportunidade para a valorização da Geografia no desenvolvimento do país. 12
José Alberto Rio Fernandes

O PNPOT 1.0 vs 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial. 14
Eduardo Medeiros

O PNPOT e a política de desenvolvimento rural em Portugal. 35
António Manuel Alhinho Covas

O PNPOT e os processos de cooperação territorial em Portugal. 52
Iva Pires
Emily Lange

The reasoning behind territorial governance in Portuguese spatial planning: The "EU Funding Absorption Game" 68
José M. Magone

Quando fala o território? O papel do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) na matriz territorial da programação regional dos Fundos – O caso da região do Algarve 89
António Sampaio Ramos
Aquiles Marreiros

O PNPOT e a territorialização das políticas públicas em Portugal 116
Paulo Neto

Editorial

Políticas Públicas e o Ordenamento do Território em Portugal - Uma análise crítica do PNPOT 1.0 e 2.0

Spatial Planning is the hidden dimension of Territorial Development. It sits at a difficult and uneasy conjecture in which economic growth, social inclusion, environmental sustainability and, more recently, territorial governance, absorb the bulk of academic and policymaker's attention when regards public policies aiming development processes.

Numerous assessments already pointed toward the relatively late approval of the National Spatial Policy Programme (PNPOT 2007 or PNPOT 1.0) in Portugal. Being the first, it was envisioned to be the Portuguese European Spatial Development Perspective (ESDP). Hence, its territorial strategy was largely influenced by EU ideas and practices. Also, by being implemented during a time period when a brutal economic crisis affected the world and Portugal in particular, its positive impacts were somewhat reduced.

In this context, it was with large expectations that we accompanied the public discussions around the first revision of the PNPOT which started in 2017, and ended up with its acceptance by the Portuguese National Assembly, with the publication of the Law nº 99/2019. In the meantime, however, we decided to compare the old (PNPOT 1.0) with the public revised (PNPOT 2.0) versions and, in particular, their territorial strategies, in view of the current Portuguese territorial development challenges (see article nº 3 – Eduardo Medeiros).

Due to the academic significance of this subjected, by mid-2018 we contacted Prof. Paulo Neto, the editor of the Public Policy Portuguese Journal, with the idea of having a special number on the PNPOT published in this journal. Expectedly, he fully supported this project from the onset. To our surprise, however, it was particularly challenging to find interested authors willing to provide a contribution to this special number. For instance, the scientific coordinator of the PNPOT 2.0 (Teresa Sá Marques) did not even answer our invitation e-mail. Instead, the PNPOT 1.0 scientific coordinator (Margarida Queirós), politely declined to provide her contribution to this debate. For me, it was particularly 'revealing' that the researchers from the Research Centre (CEG) which 'produced' the first PNPOT systematically declined their contribution to debate the revised version of the PNPOT.

Despite all the setbacks, in our view, this special number brings together a collection of updated and quality scientific analysis on both versions of the PNPOT, as well as potential avenues for its improvement. To start with, João Ferrão, presents a valuable and interesting summary of his vast practical (former Secretary of State of Spatial Planning) and academic knowledge on the historical and political background, as well as the implementation process of the PNPOT 1.0 and 2.0. In the following article, the current president of the Portuguese Geographers Association (APG), José Alberto Fernandes, provides the readers with a summary of the opportunities that the PNPOT brings, not only to the territorial development process of Portugal, but also to Geography, as a central academic discipline. As regards these first two authors, despite their 'busy agenda', we appreciate their comprehensive and valuable short articles to frame and launch the debate on the importance of the PNPOT for a more developed, sustainable and cohesive Portuguese territory.

The following articles are more detailed in their analysis. In the third, Eduardo Medeiros focuses on critically comparing the strategy and the territorial models of the PNPOT 1.0 vs the PNPOT 2.0. The author had the opportunity to express its views in the National Assembly in one committee meeting which debated the revision of the PNPOT. Hence, his opinion was shared amongst the National Assembly Deputies and the scientific coordinators of the PNPOT 2.0. In the next article, António Covas presents a critical overview of the PNPOT and the rural development policies in Portugal. This is particularly relevant in view of the reality in which Portugal faces significant depopulation trends in its rural areas, thus posing huge challenges to the territorial development process of these areas, for the nearby future.

The next two articles develop their analysis on two crucial aspects of spatial planning and territorial development. Firstly, Iva Pires and Emily Lange discuss the relation between the PNPOT and

territorial development processes in Portugal. Secondly, José Magone sheds light on the fundamental process of territorial governance and its relevance to the Portuguese spatial planning. Finally, António Ramos and Aquiles Marreiros debate the role of the PNPOT and regional development processes in Portugal, by taking the example from the Algarve region and the absorption of EU funds for regional development of this Portuguese region.

In all, in our view, the initial goal of the publication of this special number on the PNPOT was largely achieved. For one, it was possible to join together renowned authors and a quite complete set of themes which are relevant to debate the elaboration and implementation of the PNPOT. Likewise, we are of the opinion that this number can provide valuable insights and information to all (academic community and policymakers) interested no only on spatial planning processes, but also in specific academic arenas such as territorial cooperation, territorial governance, rural and regional development. We leave the reader to form its opinion.

Évora, December 2019

Eduardo Medeiros

Public Policy Portuguese Journal
2019, Volume 4, Number 2, pp. 7 - 11
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: da ideia à prática

João Ferrão
Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa
joao.ferrao@ics.ulisboa.pt

RESUMO

Este texto reconstitui de forma muito breve a história do PNPOT, desde a sua emergência como ideia (final dos anos 1990) até à sua aprovação como Lei (2007) e, mais recentemente, à sua revisão (2019), salientando a importância do ´efeito verão` num percurso pouco linear que parece avançar sobretudo em períodos em que os interesses sectoriais menos se fazem sentir, por ausência ou distração. O texto termina com um apelo a uma efetividade contínua dos vários instrumentos de ordenamento do território, bem como das práticas e dos dispositivos que lhes estão associados, independentemente das circunstâncias – ameaças ou oportunidades – com que o país se vai confrontando.

Palavras-chave: PNPOT, Políticas de Ordenamento do Território, Instrumentos de Gestão Territorial.
JEL codes: O20, O21, O38.

1. OS GLORIOSOS ANOS 1990: VERÃO I

A ideia de um Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território surgiu no âmbito da preparação da primeira Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, a Lei n.º 48/98. Estávamos então no XIII Governo Constitucional (1995-1999). O domínio do ordenamento do território era tutelado pelo Eng.º João Cravinho (Ministro do Planeamento e da Administração do Território entre 28 de outubro de 1995 e 15 de janeiro de 1996 e, na sequência de uma remodelação pontual, Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território entre 15 de janeiro de 1996 e 25 de outubro de 1999). Durante esse período, o Dr. José Augusto de Carvalho manteve-se como Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

Do ponto de vista político, é sobretudo a estes dois governantes que se deve a conceção e consagração legal de um Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território como o instrumento de topo do sistema nacional de gestão territorial. Uma ideia inovadora para Portugal e globalmente incomum, já que instrumentos de âmbito nacional desse tipo existiam num escasso número de países. O Arq. Fernando Gonçalves, assessor do Ministro João Cravinho, foi, talvez, quem mais contribuiu, do ponto de vista intelectual, para a existência desse Programa, a partir de um árduo e sistemático trabalho de levantamento internacional num tempo em que não se podia contar com a preciosa ajuda da Internet e de motores de busca, ainda na sua infância, e em que os estudos comparativos de sistemas e políticas de planeamento na Europa davam os seus primeiros passos (CCE, 1997). Neste contexto de relativa rarefação de informação e de experiências, o caso da Suíça surgiu como um importante exemplo de referência.

Desbravava-se, portanto, um domínio novo em Portugal. A prática do planeamento no nosso país continuava muito centrada na dimensão urbanística e nos chamados planos diretores municipais de primeira geração, embora a elaboração dos planos estratégicos de Lisboa (1992) e de Évora (1994) e

a criação do PROSIURB - Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais (1994) denunciassem que estava a emergir, desde o início dos anos 1990, um novo ciclo em Portugal. Essa mudança replicava experiências inovadoras de outros países e refletia o debate em curso sobre a definição, à escala da União Europeia, de objetivos políticos e princípios gerais de desenvolvimento espacial para o conjunto do território (terrestre) europeu, bem expresso nos documentos *Europa 2000* (CCE, 1990), *Europa 2000+* (CCE, 1994) e *EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* (CE, 1999). A década de 1990 foi, pois, um período de viragem, tanto ao nível europeu como nacional. É durante esse período, embora retirando partido de contributos e experiências anteriores, que se consolidam muitas das ideias, dos conceitos, dos instrumentos e das práticas que virão a tornar-se prevalecentes nas décadas seguintes.

A ideia fundadora de um Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território em Portugal beneficia, portanto, da conjugação de uma oportunidade interna (elaboração da primeira Lei de Bases no domínio do ordenamento do território) e de um estímulo externo (construção coletiva de uma visão estratégica supranacional sobre o futuro do espaço europeu), verificando-se uma coalescência dos debates suscitados por cada uma dessas situações. Estando em causa perspetivas novas, para as quais as administrações central e regional e as entidades governamentais se encontravam, em geral, mal preparadas, esses debates mobilizaram os contributos de uma nova geração de académicos e consultores familiarizados com a bibliografia internacional sobre os temas e as orientações em discussão.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo de 1998, Lei n.º 48/98, é aprovada na Assembleia da República em 30 de junho, promulgada pelo Presidente da República em 28 de julho e publicada no Diário da República em 11 de agosto. Inaugurou, aliás, o que parece ser um traço persistente que caracteriza grande parte da principal legislação sobre ordenamento do território – o facto, que não deixa de ser significativo, de as aprovações ocorrerem próximo do período de férias de verão, isto é, numa época ou de maior pressão para que se aprovem diplomas entretanto acumulados ao longo do ano ou de menor vigilância e capacidade de intervenção por parte dos responsáveis políticos e técnicos por políticas sectoriais "fortes", que se poderiam opor aos objetivos de uma política transversal como a de ordenamento do território.

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território ganha, então, existência legal, deixando de ser apenas uma ideia, um projeto, uma ambição. A Lei n.º 48/98 define-o como um instrumento de desenvolvimento territorial de âmbito nacional e caracteriza-o de forma ampla e genérica: [as suas] "directrizes e orientações fundamentais traduzem um modelo de organização espacial que terá em conta o sistema urbano, as redes, as infra-estruturas e os equipamentos de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos agrícolas, ambientais e patrimoniais" (art.º 9º, ponto 1, alínea a). Para além da identificação da relação hierarquicamente superior que estabelece com todos os outros instrumentos de gestão territorial, a Lei n.º 48/98 dispõe, no seu artigo 35.º, ponto 1, que no prazo de um ano será aprovado o diploma legal complementar que definirá o regime jurídico do programa nacional da política de ordenamento do território.

Inicia-se, nesse período, um debate interessante sobre o que deve ser este Programa Nacional, cujo longo nome leva a que comece a ser designado de forma abreviada por PNPOT. Nos dias 6 e 7 de abril de 1999, a Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território (SEALOT) organiza um seminário internacional na cidade do Porto com o título genérico ´O Território para o Século XXI. Ordenamento do Território, Competitividade e Coesão`, mas que visava, no essencial, discutir o PNPOT. O livro de resumos publicado (SEALOT, 1999) relembra-nos que o seminário estava estruturado em quatro sessões: i) cenários prospetivos e opções estratégicas; ii) experiências europeias de política de ordenamento do território; iii) contribuições para a definição do PNPOT; e iv) integração das prioridades regionais e articulação dos instrumentos de planeamento. Estas quatro sessões são reveladoras dos objetivos do seminário: lançar as primeiras fases de qualquer ciclo de política, ou seja, a identificação do problema, a formação da agenda e a formulação da política (neste caso, do Programa).

Por um lado, o seminário pretendia contribuir para afirmar as ideias-chave da nova visão de ordenamento do território que se procurava promover em Portugal: uma visão prospetiva e estratégica do território nacional; um país integrado no espaço europeu (comunitário), então em alargamento para leste; a vantagem de incorporar boas experiências de outros países; a necessidade de articular ordenamento do território e políticas sectoriais com forte impacto no uso, ocupação e estruturação do solo (ordenamento rural; ambiente; transportes, comunicações e acessibilidades); e,

por último, a imprescindibilidade de garantir uma adequada coordenação entre instrumentos de planeamento com âmbitos geográficos distintos, com destaque para as relações entre os níveis nacional e regional (nessa altura ainda não se usava o conceito de governança multinível). Por outro lado, e em paralelo, o seminário procurava promover o debate sobre como operacionalizar o PNPOT. Na síntese final, que tive o gosto de efetuar e redigir, eram formuladas três questões que tentavam resumir o essencial de dois dias de debate: De que estamos a falar? Quem deve conceber a formulação-base do programa? Como concretizar o plano [programa]? A natureza aberta e abrangente das três questões apresentadas como síntese do seminário mostra bem a distância que então existia entre a (relativa) clareza do que se pretendia e o (relativo) desconhecimento do caminho a percorrer.

Contudo, cinco meses mais tarde, em 22 de setembro de 1999, e cumprindo o prazo de 1 ano previsto na Lei de Bases para aprovar o diploma legal complementar que define, entre outros, o regime jurídico do programa nacional da política de ordenamento do território, é publicado o Decreto-Lei n.º 380/99. A Subsecção I da Secção II (Instrumentos de Âmbito Nacional) deste diploma, abarcando os artigos 26.º a 34.º, é totalmente dedicada ao PNPOT: noção, objetivos, conteúdo material, conteúdo documental, elaboração, comissão consultiva, concertação, participação e aprovação. As perguntas abertas e abrangentes que sintetizavam o debate ocorrido no Porto cinco meses antes tinham agora (alguma) resposta. Identificado o que se quer e como lá chegar, importava avançar, ou seja, cumprir a agenda, completar a fase de formulação, iniciar a de execução. Mas não foi o que sucedeu.

2. A ESFORÇADA PRIMEIRA DÉCADA DOS ANOS 2000: VERÃO II

A 25 de outubro de 1999, o XIII Governo Constitucional termina o seu mandato. Sem a liderança do Eng.º João Cravinho, a área do ordenamento do território perde fôlego durante o XIV Governo Constitucional (1999-2002). Não surpreende, pois, que apenas no período final do mandato deste Governo tenha sido aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de abril, que determina a elaboração do PNPOT. Três anos perdidos que refletem, por certo, a combinação de vários fatores: a reduzida prioridade atribuída à conclusão do processo legislativo iniciado com a Lei de Bases de 1998, elaborando e aprovando os diversos instrumentos de gestão territorial da responsabilidade do governo aí consagrados; alguma dificuldade, por parte das entidades da administração e dos gabinetes ministeriais envolvidos, de preparar o lançamento do processo de elaboração do PNPOT; e, talvez, a consciência da dificuldade de conseguir a aprovação, por parte de colegas de outras áreas governamentais, de um programa cuja natureza transversal implicaria uma inevitável "intrusão" da ótica do ordenamento do território em várias e poderosas políticas sectoriais.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, que determina a elaboração do PNPOT, atribuiu essa tarefa à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) com o apoio de uma equipa de projeto. Estando o XIV Governo Constitucional no final do seu mandato, será o Governo seguinte (2002-2004) a lançar esse processo. Após a constituição da equipa de projeto, coordenada pelo Prof. Jorge Gaspar, segue-se um longo período de elaboração, acompanhamento e concertação com as entidades públicas e da sociedade civil que integravam a comissão consultiva, em que a DGOTDU e o seu Diretor-geral, Arq.º João Biencard Cruz, tiveram um papel central. Posteriormente, e já ao nível do governo, desenvolveram-se as tarefas de concertação interministerial, aprovação da proposta técnica do PNPOT e sua discussão pública, aprovação da proposta de lei pelo Conselho de Ministros e envio para a Assembleia da República (AR). A Lei será aprovada na AR em 5 de julho de 2007, promulgada pelo Presidente da República em 4 de agosto e publicada no Diário da República a 4 de setembro de 2007 (Lei n.º 58/2007), confirmando o "efeito verão" antes assinalado.

Cerca de 11 anos após ter começado a ser idealizada, 9 anos após ter sido consagrada na Lei de Bases, e 5 anos após a Resolução do Conselho de Ministros que determinou a sua elaboração, atravessando os mandatos de cinco governos, o PNPOT é finalmente aprovado e entra em vigor por um período de 10 anos. E pur si muove!

3. A CONSAGRAÇÃO NA SEGUNDA DÉCADA DE 2000: VERÃO III

Doze anos depois da aprovação do PNPOT 1.0, para recorrer à expressão usada nos textos que se seguem, é aprovada em 14 de junho, promulgada em 23 de julho e publicada em 5 de setembro de 2019 (ainda o "efeito-verão" …) a Lei n.º 99/2019, que constitui a primeira revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, isto é, e por paralelismo com a designação atrás referida, o PNPOT 2.0.

Comparando com o processo que levou à aprovação do primeiro PNPOT, este foi relativamente célere: em 2014 é publicado o Relatório de Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, da responsabilidade da Direção-Geral do Território (DGT); em 2016 é aprovada a Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2016, de 23 de agosto, que determina a alteração do PNPOT; em 2018 é aprovada a proposta de revisão do PNPOT (ou seja, mais do que uma mera alteração, conforme previsto no início) no Conselho de Ministros extraordinário de 14 de julho; e em 2019 é aprovada na Assembleia da República a primeira revisão do PNPOT, que dará origem à Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro.

Por comparação com a primeira versão, o novo PNOT atualizou conceitos, léxico e prioridades temáticas, sofisticou a componente de comunicação infográfica, aprofundou o sistema de governação. Em suma, procurou incorporar as principais alterações entretanto ocorridas nos discursos e nas agendas política e académica ao nível global, da União Europeia e do país. Também se verificou a preocupação de melhorar as condições de execução do Programa, sobretudo no que diz respeito à capacidade de envolver e influenciar decisões, políticas e prioridades de investimento de sectores governamentais com um forte impacto territorial. A relação entre ordenamento do território e desenvolvimento regional, invocada desde que o debate sobre o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território se iniciou nos anos 1990, parece sair reforçada.

Retirando partido de uma experiência superior a uma década, é expectável que o novo PNPOT funcione, de forma mais sistemática e eficaz, como um referencial de planeamento, programação e negociação ao nível interno (isto é, entre diferentes tutelas governativas e entre distintos níveis da administração) e externo (articulação com as entidades da União Europeia e com os vários estados-membros). Mas as dificuldades e os obstáculos serão muitos.

Ao nível do sistema de gestão territorial, a eficácia e eficiência do PNPOT pressupõem a cobertura integral do país por Programas Regionais de Ordenamento do Território, o que torna urgente a elaboração e aprovação destes últimos. Mas de um modo mais geral, o impacto efetivo do novo PNPOT depende de quatro elementos-chave: a centralidade atribuída ao ordenamento do território na agenda política, a capacidade de liderança política dos responsáveis governamentais que tutelam esta área, a existência de sistemas de governança de base territorial e multinível eficientes, e o desenvolvimento de uma cultura de ordenamento do território por parte de decisores públicos e privados e dos cidadãos em geral.

4. EPÍLOGO COM OLHOS NO FUTURO: PARA ALÉM DO VERÃO…

As andorinhas chegam na primavera, os diplomas-chave de ordenamento do território no verão.

As alterações climáticas têm vindo a alterar os padrões migratórios de muitas aves e algumas, como as cegonhas, tendem a tornar-se sedentárias: vêm cada vez mais para ficar.

Precisamos que o mesmo suceda no domínio do ordenamento do território. Não no sentido de distribuir ao longo do ano a produção legislativa que lhe diz respeito, libertando essa produção da síndrome "verão", mas antes de estimular que a prática do ordenamento do território não obedeça a uma lógica de estações do ano, ou seja, a contextos concretos, da época dos incêndios florestais aos períodos de negociação dos fundos comunitários. Uma visão proactiva e estratégica do ordenamento do território é incompatível com intervenções reativas, casuísticas, descontinuadas no tempo e fragmentadas no espaço. A ideia de um programa nacional da política de ordenamento do território nasceu exatamente por essa razão.

É certo que se tornou recorrente afirmar – aliás, como se diz acerca de outros planos e programas – que os seus impactos são modestos e ficaram muito aquém do esperado (ou melhor, do desejado). Mas apenas uma análise contra factual permitiria avaliar o custo da inexistência do PNPOT e dos restantes instrumentos do sistema de gestão territorial e, por essa via, o seu valor efetivo. E, na verdade, os únicos planos e programas que não falham são os que não existem. Em qualquer dos

casos, seria excelente que pudéssemos afirmar em relação ao PNPOT o que hoje comentamos quando falamos das cegonhas: que veio para ficar.

No início do século passado, o rei D. Carlos publicou o Catálogo das Aves em Portugal: Sedentárias, de Arribação e Acidentais. Apenas a primeira categoria interessa aos instrumentos de ordenamento do território. As duas últimas, conhecemo-las bem. A reputação dos instrumentos de gestão territorial "de arribação" e "acidentais" não é a melhor e a sua utilidade nem sempre é discernível. Sedentarizemos, pois, os vários instrumentos de ordenamento do território, bem como as práticas e os dispositivos que lhes estão associados, para além dos vários verões com que as circunstâncias – ameaças ou oportunidades – nos vão confrontando. E coloquemos particular empenho em concretizar esse desígnio a partir do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, pois ele constitui a referência estratégica de todo o sistema de planeamento e gestão territorial e, mais importante, de qualquer visão sobre o futuro do país que leve em conta e potencie a sua diversidade geográfica. Não se trata de partirmos em busca do tempo perdido. Apenas temos de o recuperar rapidamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comissão das Comunidades Europeias (1990), *Europa 2000. Perspectivas para o Desenvolvimento do Território da Comunidade. Uma Abordagem Preliminar*, (C0M90) 544 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Bruxelas, 27 de novembro de 1990.

Comissão das Comunidades Europeias (1995), *Europa 2000+. Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias (disponível noutras línguas em 1994).

Comissão das Comunidades Europeias (l997), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Luxembourg, Office for Official Publications ofthe European Communities.

Comissão Europeia (1999), SDEC. Schéma de Développement de l 'Espace Communautaire. Vers un Développement Spatial Équilibré et Durable du Territoire de l'Union Européenne. Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.

D. Carlos de Bragança (Rei de Portugal) (1903 e 1907), *Catálogo das Aves em Portugal: Sedentárias, de Arribação e Acidentais*, Volumes I e II, Imprensa Nacional, Lisboa.

Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território (1999), "Elementos para um Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: Uma Visão de Síntese", in *Ordenamento, Competitividade e Coesão – Seminário Internacional, Resumos*, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa, pp. 209-212.

Public Policy Portuguese Journal
2019, Volume 4, Number 2, pp. 12- 13
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

PNPOT alterado: (mais) uma oportunidade para a valorização da Geografia no desenvolvimento do país

José Alberto Rio Fernandes
Geógrafo, Catedrático da Universidade do Porto, Presidente da Associação Portuguesa de Geógrafos
joseriof@letras.up.pt

Palavras-chave: PNPOT, Geografia, Desenvolvimento Territorial, Políticas Públicas.
JEL codes: O20, O38, O50.

A perspetiva que possamos ter sobre a proposta de alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), na sua efetiva concretização, deve partir, a meu ver, de duas constatações da maior importância. Por um lado, compreender-se que, apesar de uma multiplicidade de planos e regulamentos, os resultados concretos no ordenamento do nosso território continuam muito aquém do desejável; por outro, registar-se que o papel da dimensão territorial no desenvolvimento do país não tem merecido consideração, impondo-se as prioridades definidas por políticas nacionais e setoriais, com frequência espacialmente descoordenadas.

Neste pequeno texto desenvolverei um pouco estes dois pontos, afastando-me da explicitação do documento cuja elaboração tive o gosto de acompanhar na qualidade de Presidente da Associação Portuguesa de Geógrafos: refiro-me à alteração do PNPOT que, quando escrevo, se encontra em apreciação na Assembleia da República. Também evitarei questões mais teóricas, técnicas ou jurídicas que obrigaria a mais tempo e espaço e que outros poderão por certo abordar muito melhor.

O que deixo é, portanto, apenas, uma reflexão, centrada na relação entre planeamento e ordenamento e planeamento e desenvolvimento. Relativamente ao primeiro aspeto, impressiona-me o tempo despendido desde a primeira vez que ouvi dizer que em Portugal tínhamos planeamento, mas não ordenamento. Neste domínio considero até que estaremos hoje piores, seja porque a forma como nos organizamos territorialmente coloca maiores problemas – como se vê em incêndios, tempo gasto em transportes, disponibilidade de água, envelhecimento populacional em geral e em grandes porções do território em particular, e desqualificação da paisagem, por exemplo –, seja porque se multiplicaram os planos e os regulamentos, sem que tenha sido dada a merecida atenção à construção dum edifício jurídico necessariamente complexo, todavia necessariamente coerente, perdendo-se as dimensões estratégica, operacional, comunicacional e sobretudo de aprendizagem através duma abordagem colaborativa. Por isso, o planeamento vive em crise – de credibilidade antes de mais –, já que parece ter-se transformado mais numa obrigação que em algo desejável, ao que se soma a perceção de muitos de algo incompreensível, além de indesculpavelmente moroso e anormalmente burocrático, o que é acompanhado por uma "deriva jurídica" que transforma os planos em suporte de múltiplas querelas jurídicas suportadas em interpretações as variadas entre regulamentos, decretos-lei e leis pouco claras e mais ou menos incompreensíveis, por vezes até contraditórias.

O segundo aspeto tem também uma inegável dimensão política. Como vários sublinharam (McCann, Soja, Hudson, Rodriguez-Pose, Faludi, etc.) e relatórios da OCDE repetidamente vêm notando, muitas das possibilidades de crescimento económico têm hoje, sobretudo, uma dimensão local e regional, obrigando à definição de opções de base espacial ("space based"), necessariamente multisetoriais,

apontando para a acrescida relevância de uma governança multinível com reforçada autonomia a níveis subnacionais.

Além disso, pensar em planeamento para o ordenamento territorial obriga a considerar como se pode contribuir para a melhoria do bem-estar das populações (e não apenas na dimensão económica desse bem-estar), que tenha em conta a sua diversidade e a definição de opções de médio prazo que considerem residentes atuais e futuros, assim como a importância crescente da população flutuante.

Tantos anos percorridos, esta é uma oportunidade – no contexto dum processo – para tomarmos o território mais a sério. Tivemos e temos planos municipais (quase sempre mais proibicionistas que de apoio ao desenvolvimento) e regionais (sem poder regional, quem os conhece e quem é responsável por os concretizar?), além de tantos planos especiais e setoriais...

Para reforçar o prestígio do planeamento, para se desenvolver uma cultura de ordenamento e para se promover o desenvolvimento do território o PNPOT (agora alterado) é (mais) uma (ótima) oportunidade. Apesar do processo de elaboração ter sido curto e não ter captado a atenção pública, teve um processo participado, onde ministérios e direções gerais, associações setoriais e profissionais, municípios e comissões de coordenação regional estiveram envolvidos e participaram, contribuindo e aprendendo.

Sabe-se bem que a dimensão temporal é mais cuidada que a espacial, assim como a organização do Estado privilegia uma abordagem geral sobre o país. Sabemos ainda que não se pode pedir tudo ao PNPOT. Todavia, existem condições para este contribuir para sermos capazes de avançar nos processos de planeamento, a favor do ordenamento, e de adotarmos políticas capazes de reconhecer a importância do território no desenvolvimento de todo o país. Aprovada a nova versão (ou alteração) do PNPOT, apelo a que, cada um – designadamente os geógrafos – demos o nosso contributo para que ele:

1. Ganhe notoriedade e seja visto e compreendido pelo maior número possível de portugueses, integrando-se desde logo nas escolas (incluindo as de ensino superior), onde falta tanto a boa informação sobre o nosso país (incluindo mapas atualizados), promovendo-se leituras mais ricas que a dos estafados dualismos simplistas do tipo cidade-campo, Lisboa-"província" e litoral-interior;
2. Passe a constituir referência para as políticas setoriais que, se não conseguirem a articulação de base espacial, no mínimo que cada uma (habitação, ambiente, transportes, ...) tenha em consideração a diversidade do território nacional (seja no interior de espaços de baixa ou média densidade) e as desiguais condições urbanas de cada um dos espaços metropolitanos e de outros contextos urbanos;
3. Contribua para que o território seja visto como essencial à promoção do nosso bem-estar e desenvolvimento, nas suas dimensões social, económica e ambiental, desde logo, ao ser considerado na definição do novo quadro de grandes investimentos e na negociação no novo quadro de financiamentos europeus;
4. Permita a criação de mecanismos de avaliação das propostas e de monitorização do estado do território, no quadro da promoção do planeamento colaborativo;
5. Favoreça a governança territorial.

Bem sei que o que se espera não é pouco. E, todavia, é essencial. Ajudava, naturalmente, se o ordenamento do território recuperasse a dimensão de pasta ministerial e o planeamento ganhasse prestígio. De qualquer modo, resta a convicção que o PNPOT, nesta nova versão ("alterada"), não terá o destino do anterior: ser mais apenas mais um documento técnico que, apesar da sua grande qualidade ao seu tempo, se revelou pouco útil e se viu pouco respeitado.

Public Policy Portuguese Journal
2019, Volume 4, Number 2, pp. 14 - 34
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

O PNPOT 1.0 vs 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial

Eduardo Medeiros
Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), DINÂMIA'CET - IUL, Lisboa, Portugal - Avenida das Forças Armadas, Edifício Sedas Nunes, Sala 2W4-d, 1649 – 026 Lisboa, Portugal
Eduardo.Medeiros@iscte-iul.pt

RESUMO[1]

Este artigo centra-se na discussão crítica das estratégias e modelos territoriais propostos no primeiro Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT 1.0) e na versão para discussão pública da alteração do PNPOT (versão 2.0). Com base num exercício de análise comparativa, concluímos que a nova versão apresenta melhorias significativas em relação à primeira versão, nomeadamente na elaboração do modelo territorial proposto. Porém, na maior parte dos casos, mantém as mesmas limitações presentes na visão estratégica subjacente à implementação do modelo territorial proposto. Em concreto, o PNPOT 2.0 não clarifica conceptualmente o objectivo estratégico para a Coesão Territorial, em que assenta a elaboração do modelo territorial, e não define algumas medidas concretas essenciais que podem dar um contributo fundamental para que esse objectivo seja atingido. Em acréscimo, não são apresentadas soluções para um desenvolvimento territorial mais equilibrado, por exemplo, através da identificação de territórios que devem ser privilegiados nos processos de desenvolvimento territorial, e onde os potenciais territoriais, em determinado sector de actividade económica, devem ser explorados com mais pertinência, de modo a tornar o território nacional mais coeso e equilibrado para o horizonte de 2030.

Palavras-chave: PNPOT, Ordenamento do Território, Coesão Territorial, Desenvolvimento Territorial, Policentrismo.

JEL codes: O20, O38, O50.

1. INTRODUÇÃO

Na sequência da publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, a Direcção Geral do Território (DGT) iniciou o processo de actualização do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovado pela Lei n.º 58/2007, e que "define o modelo territorial que traduz espacialmente as orientações estratégicas em matéria de sistema urbano e acessibilidades, (…) os quais constituem o quadro referencial de compromissos das políticas com incidência territorial" (DR, 2016).

Tendo sido criada pela Lei de Bases da Politica de Ordenamento do Território e de Urbanismo de 1998, a figura do PNPOT constitui um instrumento de gestão territorial à escala nacional, onde se definem os objectivos e opções estratégicas de desenvolvimento territorial e que estabelece o modelo de organização do território nacional, constituindo-se como o quadro de referência para os demais programas e planos territoriais e como um instrumento orientador das estratégias com

[1] O autor escreve segundo o Acordo Ortográfico anterior.

incidência territorial[2]. Numa perspectiva internacional, o PNPOT foi concebido como um plano 'guarda-chuva' que poderia ajudar a enfatizar a dimensão territorial em vários planos sectoriais, de modo a assegurar a coerência entre eles (OCDE, 2008: 18).

Num país como Portugal, onde o ordenamento do território é uma política duplamente fraca (Ferrão, 2011: 25) - "fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objectivos visados e as condições efectivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada a sua vulnerabilidade em relação a impactes negativos à luz dos objectivos e princípios de ordenamento do território" -, a publicação do PNPOT "constituiu um marco da política de ordenamento do território, pelo seu conteúdo, pela inovação introduzida nas abordagens territoriais e pela dinâmica gerada na elaboração de Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)"1. Uma década após a sua publicação, julgamos que chegou a altura certa para fazer um primeiro balanço sobre os seus efeitos concretos nos processos de ordenamento do território em Portugal, e sobre os relatórios que contêm as alterações propostas para o PNPOT 2.0, agora com um enfoque para o horizonte 2030. Neste contexto, este artigo pretende debater sinteticamente três questões fundamentais, que organizam as distintas secções deste artigo:

1. Quais as principais alterações verificadas entre o modelo territorial do primeiro PNPOT (2007) e o modelo proposto pela versão alterada e disponibilizada para o debate público em 2018?
2. Quais os principais impactos do PNPOT (2007) no ordenamento territorial em Portugal?
3. Que modelo territorial alternativo poderia tornar o PNPOT 2.0 mais eficaz?

Mesmo sabendo que existiu um período de discussão pública para debater a versão para Discussão Pública, que decorreu entre 30 de Abril a 15 de Junho de 2018, não nos foi possível participar nesse processo, por variadíssimas razões. Como tal, aproveitamos este texto para transmitir a nossa posição sobre a versão colocada à discussão pública do PNPOT 2.0, com base no nosso conhecimento sobre o território nacional, e em visões que defendemos para promover processos de desenvolvimento e coesão para território português. Por uma questão prática, vamos apenas focar-nos no território continental.

O PNPOT 1.0 e 2.0 estão basicamente divididos em três partes distintas: (i) Diagnóstico; (ii) Estratégia e Modelo Territorial, e (iii) Programa de Acção (Agenda Territorial). Assim, e apesar de serem abordadas questões relativas a essas três partes, o texto foca-se essencialmente na Estratégia e Modelo Territorial, tendo em conta que consideramos ser esta a parte central que determinará o sucesso/insucesso da implementação do PNPOT. Em suma, este artigo reflecte uma visão pessoal e muito sumária do autor sobre alguns dos possíveis caminhos que a elaboração do PNPOT pode e deve seguir para se tornar mais eficaz, nomeadamente na concretização de processos de Coesão Territorial. Assim, uma primeira seção é dedicada a comparar o PNPOT 1.0 com a nova versão (2.0), nos seus aspectos mais gerais. Na secção seguinte, centramos a nossa atenção na identificação dos principais impactos que a implementação do PNPOT 1.0 teve no ordenamento do território à escala nacional, com base na literatura existente, e na utilização de uma metodologia de impactos territoriais (TARGET_TIA), que requereu a obtenção de dados qualitativos e quantitativos para analisar seis objectivos centrais do PNPOT. Por fim, e antes das conclusões, dedicamos uma secção onde se apresenta um modelo territorial alternativo para o PNPOT 2.0, centrado no território continental.

2. PNPOT 1.0 VS PNPOT 2.0 - QUE DIFERENÇAS?

Quando foi publicado em 2007, o PNPOT constituiu um elemento inovador do sistema de ordenamento territorial português. Na altura, foi decidido elaborar dois relatórios em separado. O primeiro foi dedicado à análise das características, tendências e dinâmicas territoriais mais significativas do território nacional, e à proposta de uma estratégia/modelo territorial para o horizonte 2025. Um segundo relatório, denominado Programa de Acção, procurava concretizar a estratégia proposta através de orientações gerais e directrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT).

[2] http://pnpot.dgterritorio.pt/node/10

Voltando atrás no tempo, uma primeira leitura dos dois relatórios provocou-nos duas reacções contraditórias. A primeira, fortemente positiva, foi gerada pelo trabalho extenso, muito completo e actualizado sobre as dinâmicas analisadas no território nacional, e pela utilização profusa de cartografia clara, de muita qualidade e actualizada. Por outras palavras, com a publicação do PNPOT 1.0, Portugal passou a ter um documento de base completo e actualizado sobre o território nacional, acessível à comunidade académica, aos decisores políticos e ao público em geral, na falta de um Atlas de Portugal de referência, como o que existe para Espanha.

Por outro lado, para quem 'pensa território' há várias décadas, e nomeadamente no percurso que Portugal deve trilhar do ponto de vista de uma estratégia territorial para o seu desenvolvimento, o PNPOT 1.0 foi, em larga medida, uma leitura decepcionante. Neste domínio muito haveria para dizer. Em jeito de síntese, contudo, e em nosso entender, o modelo/estratégia territorial proposto deixou muito a desejar. Por um lado, não teve em conta o 'território marítimo' como elemento estruturante. Por outro lado, não teve em atenção a identificação clara de áreas com potenciais territoriais fundamentais para o desenvolvimento do território nacional, como a exploração de energias renováveis (solar, eólica, etc.), e de áreas com potencial exploração agrícola que mitiguem a dependência externa de Portugal nos domínios da produção de alguns produtos alimentares estratégicos.

Tão importante como estes domínios-chave do desenvolvimento está o acesso a um recurso vital como a água. Neste capítulo, um modelo territorial do PNPOT deve, quanto a nós, propor uma visão estratégica que defina medidas onde se estabelece como Portugal se deve preparar para mitigar e contrariar tendências gerais de redução de valores de precipitação, nomeadamente na metade sul do país, onde se registam os valores mais reduzidos e onde os riscos de desertificação são mais elevados. Neste domínio, é fundamental que a gestão da água não seja apenas mais eficiente, mas também que leve em consideração a construção de estruturas de dessalinização em locais-chave, prontas para funcionar quando for necessário, de modo a que todo o território nacional seja servido sistematicamente e de forma sustentável, com os volumes de água necessários para o funcionamento das actividades humanas e económicas.

Finalmente, não basta reconhecer que o sistema urbano se deve tornar mais policêntrico. É fundamental identificar medidas concretas que concretizem esse objectivo. Aqui, por exemplo, deverão ser identificados quais são os centros urbanos, localizados em áreas menos desenvolvidas do país, que deverão ser beneficiados no investimento público e privado, em contraste com as áreas metropolitanas mais desenvolvidas.

Sob este prisma analítico e crítico, e de um modo muito geral, o PNPOT 2.0 apresenta as mesmas virtudes e as mesmas máculas do seu antecessor nesta questão fundamental que é a apresentação de visões estratégicas assentes em pilares fundamentais para a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento territorial, como a antecipação do acesso sustentável e independente de fontes externas de recursos fundamentais para o desenvolvimento territorial como a água, a energia e produtos alimentares básicos. Do mesmo modo, o mar continua ausente da estratégia e modelo territorial do PNPOT 2.0, além de que a expressão de algumas visões estratégicas peca pela excessiva generalização e pela opacidade conceptual.

Curiosamente, a equipa responsável pela elaboração do PNPOT 2.0 resolveu dedicar um documento separado à estratégia/modelo territorial, agora muito mais elaborado do que o apresentado no PNPOT 1.0. Esta decisão justifica-se perfeitamente, dado que este é o coração do próprio PNPOT, e que determinará a sua relevância e influência nos processos de ordenamento do território, e ultimamente o sucesso da sua operacionalização. Para além disso, é possível constatar uma séria de outras alterações no conteúdo dos três relatórios da versão actualizada do PNPOT, em relação à primeira versão (Tabela 1).

TABELA 1 - SÍNTESE DE ELEMENTOS DE COMPARAÇÃO ENTRE O PNPOT 1.0 E 2.0

	PNPOT 1.0	PNPOT 2.0
Ano	**2007**	**2018**
Relatórios e Principais Tópicos	***1 - Relatório*** 1.1 - Portugal no Mundo 1.2 - Organização, Tendências e Desempenho do Território 1.3 - Regiões: Contexto e Opções Estratégicas 1.4 - Portugal 2025: Estratégia e Modelo Territorial ***2 - Programa de Acção*** 2.1 - Orientações Gerais 2.2 - Programas das Políticas 2.3 - Directrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial	***1 - Diagnóstico*** 1.1 - Portugal no Mundo 1.2 - Organização, Tendências e Desempenho do Território 1.3 - Mosaicos Regionais 1.4 - Sistema de Gestão Territorial 1.5 - Problemas do Ordenamento do Território ***2 - Estratégia e Modelo Territorial*** 2.1 - Mudanças Críticas e Tendências Territoriais 2.2 - Princípios e Desafios Territoriais 2.3 - Modelo Territorial ***3 - Agenda para o Território*** 3.1 - Compromissos para o território 3.2 - Domínios e medidas 3.3 - Operacionalização do Modelo Territorial 3.4 - Directrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial 3.5 - Modelo de Governação 3.6 - Quadros de articulação
Estratégia e Modelo Territorial	• Um espaço sustentável e bem ordenado • Uma economia competitiva, integrada e aberta • Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar • Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania	• Gerir os recursos naturais de forma sustentável • Promover um sistema urbano policêntrico • Promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial • Reforçar a conectividade interna e externa • Promover a governança territorial
Nº de Problemas de OT	24	18

Fonte: Elaboração do autor / Nota: OT - Ordenamento do Território.

Em jeito de síntese, ambas as versões do PNPOT começam por enquadrar Portugal no Mundo, dedicando-se posteriormente à análise das escalas nacional e regional. O abundante recurso a cartografia permite o leitor colher elementos de análise territorial fundamentais de modo a conhecer em profundidade o território nacional e as suas principais dinâmicas. Contudo, quanto a nós, nas duas versões, faltam alguns mapas-chave para a elaboração de uma estratégia territorial, como, por exemplo: (i) os mapas das áreas com potencial energético solar e eólico; (ii) a localização os parques eólicos e das barragens em funcionamento; (iii) as áreas nacionais com maior potencial de pesca por espécie; (iv) um mapa com a evolução do índice de policentrismo à escala nacional, etc. Outra alteração importante a salientar é decisão de reduzir o número de 'Problemas para o Ordenamento do Território' identificados de 24 para 18 (Tabela 2), embora estes sejam, na sua maior parte, confluentes. Aqui, como na maior parte dos casos, parece-nos que o PNPOT 2.0 está melhor organizado, e fundamentado.

TABELA 2 - PROBLEMAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO IDENTIFICADOS NO PNPOT 1.0 E 2.0

Elemento Problemático	PNPOT 1.0	PNPOT 2.0
Qualidade dos solos / Desertificação	X	X
Qualidade da água / Gestão recursos hídricos	X	X
Gestão das áreas protegidas	X	
Consideração dos riscos no OT	X	X
Utilização dos recursos		X
Expansão desordenada das áreas urbanas	X	
Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica	X	X
Planeamento territorial		X
Qualidade de muitas áreas residenciais	X	
Acesso à Habitação		X
Cultura cívica no acolhimento e integração dos imigrantes	X	
Sistemas aeroportuário, portuário, ferroviário e logístico	X	X
Intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia	X	
Eficiência energética e carbónica das actividades económicas	X	X
Dependência de fontes de energia primária importadas	X	
Oferta de transportes públicos		X
Distribuição geográfica das infra-estruturas económicas	X	
Sistema logístico global	X	
Acesso às novas tecnologias		X
Projecção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas	X	
Cadeias de valor	X	
Capital Humano e Tecido Económico		X
Dinâmicas Territoriais		X
Oferta de serviços colectivos	X	X
Racionalidade Territorial no investimento público		X
Pobreza e segregação social		X
Oferta de infra-estruturas colectivas	X	
Investimento público em infra-estruturas e equipamentos colectivos	X	
Cooperação territorial de âmbito supra-municipal	X	
Cultura cívica valorizadora do ordenamento do território	X	X
Bases técnicas e informação essencial para o ordenamento do território	X	X
Coordenação e cooperação entre os principais actores institucionais	X	X
Legislação e procedimentos de planeamento e gestão territorial	X	

Fonte: Elaboração do autor.

Com efeito, e como seria de esperar, o PNPOT 2.0 constitui claramente uma evolução positiva em relação ao seu antecessor. Está melhor apresentado do ponto de vista gráfico, expõe cartografia de síntese mais completa e graficamente mais apelativa e fácil de interpretar. Ao nível do texto há uma preocupação em identificar ideias-chave e de apresentar parágrafos muito bem sintetizados e com conteúdo actualizado. Há uma recorrência a cartografia com origem em relatórios comunitários (DG REGIO e ESPON essencialmente) e um recurso transversal a ideias EUpeizadas como a economia circular. Por outro lado, em nosso entender, a estratégia-modelo territorial é agora mais bem elaborada e expressa num relatório próprio, sendo claramente mais focada em questões de âmbito

territorial (ver novamente a Tabela 1). Num outro prisma, o PNPOT 2.0 peca, em nossa opinião, por/pela:

1. Uma gritante **falta de clarificação conceptual**, o que é evidente na invocação do conceito de Coesão Territorial, que não é devidamente definido e clarificado;
2. Uma **excessiva generalização das visões territoriais**, nem sempre devidamente concretizadas na Agenda Territorial: ver, por exemplo, o objectivo da promoção de um sistema urbano mais policêntrico, sem que seja manifestada qualquer medida concreta para o concretizar;
3. Alguma **falta de coerência entre a Estratégia/Modelo territorial e a Agenda Territorial** na relação entre os 'Desafios de Base Territorial' e os 'Domínios de Intervenção': ver, por exemplo, o objectivo de 'promover o desenvolvimento transfronteiriço', que é um processo normalmente incluído nos 'processos de cooperação territorial', mas que foi incluído no desafio da promoção da 'inclusão e valorização' da diversidade territorial, ao invés do desafio da 'promoção da governança territorial';
4. **Ausência de elementos de análise territorial** que consideramos fundamentais para a elaboração de uma estratégia territorial, como o 'território marítimo' e as áreas de 'cooperação transnacional', há muito estabelecidas;
5. **Ausência de cartografia-chave** para alguns elementos fundamentais para o desenho de uma Estratégia/Modelo Territorial: ver, por exemplo, mapas com o potencial de aproveitamento de energia solar e eólica, mapa com o índice de policentrismo, etc.

Em mais detalhe, apresentamos alguns aspectos que poderiam ter sido corrigidos na versão para a discussão pública do PNPOT 2.0:

- (p. 11) - A tentativa de sintetizar ao máximo o texto dos impactos faz com que algumas ideias apresentadas sejam excessivamente genéricas e pouco claras. Por exemplo, no factor 'Mudanças Ambientais', o impacto 'Riscos e Vulnerabilidades' não é elucidador: Que riscos? Igualmente, no impacto 'Alterações económicas e sociais': Que alterações? Positivas ou Negativas?;
- (p. 16) - Em geral, o texto é baseado em literatura existente, quer nacional quer internacional (EU). Assim, nota-se a falta de uma visão estratégica com linhas de acção 'non-mainstream'. Por exemplo, na questão da disponibilidade de água, que é fundamental na gestão dos territórios, sugere-se a necessidade de se melhorar o armazenamento, a eficiência no seu uso, e um maior controlo das pressões, que podem ameaçar a sua quantidade e qualidade. Contudo, não é referida a necessidade de se pensar em recorrer a instalações de dessalinização em algumas regiões onde a falta de água poderá tornar-se, num futuro próximo, um problema central do desenvolvimento territorial;
- (p. 24) - Como seria de esperar, o modelo territorial considera a necessidade de promover reequilíbrios territoriais, tendo em conta as tendências 'naturais' para o crescimento acentuado dos principais centros urbanos nacionais. Contudo, não é apresentada uma estratégia para corrigir desequilíbrios territoriais, nomeadamente através da identificação clara dos centros urbanos que devem servir de alavanca para inverter tendências de exclusão territorial, vis-à-vis o objectivo da Coesão Territorial. É, de facto, mencionada a necessidade de se reforçar os centros urbanos de dimensão regional. Mas alguns destes, embora claramente identificados no sistema urbano do Modelo Territorial (p. 101) são em número elevado estando, por vezes, demasiado próximos uns dos outros, o que pode inviabilizar uma estratégia de priorização urbana no sentido de se atingir um modelo territorial mais policêntrico e coeso;
- (p. 32) - Ao longo do texto, há uma recorrência constante a ideias provenientes das instituições comunitárias (UE). Este facto não é necessariamente negativo. Contudo, no Modelo Territorial não se concretizam algumas das ideias apresentadas para explicar como, por exemplo, a implementação de estratégias de crescimento inteligente que podem contribuir para um modelo territorial mais coeso e equilibrado. Do mesmo modo, a ideia apresentada no sentido de se incentivarem as abordagens territoriais integradas (p. 46) não

é divididamente explorada no Modelo Territorial, mas somente apresentada como um instrumento "de potenciação dos activos locais e regionais e de capacitação institucional a diferentes níveis territoriais, desenvolvendo estratégias, políticas e intervenções de coordenação e de cooperação para a coesão". Mais uma vez, é expressa uma visão generalizada faltando, no nosso entender, identificar mais claramente a importância deste instrumento para a concretização do Modelo Territorial proposto.

- (p. 47) - Ao invés de grande parte dos documentos nacionais e internacionais que tomam o conceito de território como uma tríade dimensional (economia + sociedade + ambiente), o modelo territorial identifica cinco desafios, assentes nos princípios da coesão territorial. Era, contudo, fundamental que os autores identificassem claramente esses princípios, algo que não é feito. Aqui, todavia, falta justificar a presença de um ou outro objectivo associado a esses cinco 'Desafios Territoriais' identificados. Por exemplo, qual a razão que levou os autores a incluir o objectivo de 'promover o desenvolvimento transfronteiriço' no desafio da inclusão e diversidade territorial? E porquê transfronteiriço e não o 'desenvolvimento da cooperação territorial' que engloba igualmente processos em curso de desenvolvimento transnacional e inter-regional? Não faria mais sentido incluir esse objectivo no desafio de 'Promover a conectividade interna e externa? Curiosamente, no Programa de Acção (p. 11) os processos de 'cooperação e a cultura territorial' estão associados ao 'Domínio da Governança Territorial'. Isto sim faz sentido, na nossa opinião.
- (p. 56) - O desafio de 'Promover um sistema urbano policêntrico' é, a nosso ver, adequado e relevante como desafio central para um Modelo Territorial mais coeso. Contudo, os três objectivos que são identificados para atingir esse propósito (2.1. Afirmar as metrópoles e as principais cidades como motores de internacionalização; 2.2. Reforçar a cooperação interurbana e rural-urbana como factor de coesão; 2.3. Promover a qualidade urbana) são demasiadamente genéricos, nomeadamente quando se observa o texto e cartografia na secção dedicada a este desafio. É verdade que o texto refere que "a nível nacional, o desenvolvimento urbano policêntrico passa pelo reforço dos nós urbanos de âmbito regional e pela dinamização de interacções urbanas e rurais-urbanas." Mas que nós urbanos são estes? Aqui, mais uma vez, falta identificar claramente como se deve atingir esse objectivo de um sistema urbano mais policêntrico à escala nacional, e que cidades devem ser privilegiadas para esse fim. Por exemplo, os autores podiam ter utilizado um conceito inovador denominado por 'Territorial Cohesion Cities', em que são identificadas as cidades que devem ser alvo de uma maior atenção por parte do investimento público de modo a permitirem a concretização de um modelo territorial mais coeso e equilibrado (ver Medeiros e Rauhut, 2018);
- O mar também é território: qual a razão que levou o território marítimo a não ser incluído no Modelo Territorial, quando Portugal têm uma vasta extensão marítima sob sua jurisdição, e este é reconhecidamente um capital territorial fundamental para o seu desenvolvimento?
- Sendo a produção alimentar um dos principais calcanhares de Aquiles da economia portuguesa, o PNPOT, com base em todos os dados disponíveis, podia perfeitamente identificar áreas onde esta, e em particular a produção de cereais, podia ser potenciada, em linha com a ideia apresentada sobre a necessidade de uma soberania alimentar (p. 19).

Em geral, e em linha com o PNPOT em vigor, a visão estratégica do PNPOT 2.0 peca por uma excessiva generalidade e falta de medidas precisas que ajudem a concretizar uma visão para um desenvolvimento mais coeso e equilibrado do território nacional. São apresentadas muitas ideias geradas no seio das políticas comunitárias, mas nem sempre se apresenta uma visão geográfica de como estas devem ser implementadas. Esta deveria ser a mais-valia do PNPOT. Num exercício comparativo muito generalizado entre os elementos que julgamos essenciais na elaboração de um PNPOT (ver Tabela 3), é possível verificar, mais uma vez, que a versão actualizada apresenta, apesar de tudo, algumas melhorias em relação à anterior. Contudo, em nosso entender, alguns elementos precisam de ser ainda melhorados, como:

- A **clarificação conceptual** que suporta a escolha das dimensões analíticas chave escolhidas pelos autores;
- O desenho de uma visão estratégica que entre em conta com **elementos do desenvolvimento territorial-chave** como o acesso à água, a exploração dos recursos marítimos, energéticos e alimentares, que mitiguem percursos crónicos de dependência externa;
- A utilização de dados de análise territorial que considerem o **mar** como parte integrante do território, que identifiquem áreas com maior potencial de exploração energético para as energias renováveis, e **áreas urbanas** que devem ser privilegiadas para a concretização de um sistema urbano mais policêntrico e equilibrado, e para um território mais coeso do ponto de vista do desenvolvimento territorial.

TABELA 3 - MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE UM PLANO DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO - APLICAÇÃO AO PNPOT 1.0 E 2.0

Elementos	Diagnóstico Territorial	Modelo Territorial	Agenda Territorial
1.1 - Presença: Sim / Não	1.0: Sim 2.0: Sim	1.0: Sim 2.0: Sim	1.0: Sim 2.0: Sim
1.2 - Análise Territorial Sim / Parcial / Não	1.0: Sim 2.0: Sim	1.0: Sim 2.0: Sim	
1.3 - Conteúdo / Dados Completo / Incompleto	1.0: Incompleto 2.0: Incompleto	1.0: Incompleto 2.0: Incompleto	
1.4 - Profusão Cartográfica Forte / Média / Fraca	1.0: Forte 2.0: Forte	1.0: Média 2.0: Média	
1.5 - Clarificação Conceptual Forte / Média / Fraca	1.0: Fraca 2.0: Fraca	1.0: Fraca 2.0: Fraca	
1.6 - Apresentação do conteúdo Boa / Razoável / Má	1.0: Razoável 2.0: Boa	1.0: Razoável 2.0: Boa	
1.7 - Apresentação Gráfica Boa / Razoável / Má	1.0: Razoável 2.0: Boa	1.0: Razoável 2.0: Boa	
1.8 - Visão Estratégica Adequada / Generalista / Fraca	1.0: Fraca 2.0: Generalista	1.0: Fraca 2.0: Generalista	
1.9 - Plano de Acção Realista / Parcial / Irrealista			1.0: Parcial 2.0: Parcial
1.10 - Escala Territorial Adequada / Inadequada	1.0: Adequada 2.0: Adequada	1.0: Adequada 2.0: Adequada	

Fonte: Elaboração do autor / Notas: **Análise Territorial**: se cobre as várias dimensões do desenvolvimento territorial (competitividade económica, coesão social, sustentabilidade ambiental, articulação territorial e governança territorial) / **Conteúdo-dados:** se inclui todos os dados necessários para o disgnóstico e o desenho de um modelo territorial / **Clarificação Conceptual**: se a estratégia assenta num determinado conceito, como por exemplo a Coesão Territorial, e se esse conceito é claramente definido / **Apresentação do conteúdo** - Organizada e fácil de ler, com ideias força sublinhadas ou não / **Apresentação Gráfica -** Apelativa do ponto de vista visual, com cartografia de qualidade com grafismo de fácil leitura e cores contrastantes / **Visão Estratégica** - Visão adequada à exploração do capital territorial e à correcção de debilidades territoriais, no médio/longo prazo / **Escala Territorial** - Enfoque na escala territorial central ao estudo. No caso do PNPOT será a escala nacional.

3. PNPOT 1.0: QUE IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO E COESÃO TERRITORIAL DE PORTUGAL?

O exercício de avaliação de impactos territoriais de projectos/programas/políticas é bastante complexo dado que requer uma abordagem muito-dimensional e multi-vectorial, o que implica o acesso e tratamento de um volume de informação muito vasto, por vezes de difícil acesso (ver Medeiros, 2014). No caso do PNPOT, essa avaliação é ainda mais complexa, dado que muitos dos

objectivos-chave expressos, ao longo dos dois relatórios, focam-se em dimensões e componentes do desenvolvimento territorial extremamente difíceis de medir do ponto de vista puramente quantitativo.

Foi neste contexto que a DGT decidiu publicar um estudo sobre a Avaliação do Programa de Acção do PNPOT (2007-2013), fortemente baseado em dados qualitativos, recolhidos em questionários a um vasto leque de instituições públicas responsáveis pela implementação de várias políticas com ligação directa a seis objectivos estratégicos (e respectivos objectivos específicos) expressos no Plano de Acção do PNPOT 1.0, tal como referem os autores do referido estudo: "conforme identificado no quadro metodológico do presente relatório, constituíram objectivos deste processo de avaliação do PNPOT, designadamente, a avaliação das realizações alcançadas no âmbito das 197 medidas prioritárias e do grau de execução que decorre da sua análise agregada; a avaliação crítica do alcance efectivo dessas realizações e dos impactos funcionais e institucionais mais relevantes que resultaram da sua execução; e a avaliação crítica da execução do PNPOT enquanto quadro de referência orientador para o desenvolvimento do conjunto dos IGT" (DGT, 2014: 303).

De modo sumário, esse estudo concluiu que, em geral, os impactos do PNPOT 1.0 foram muito reduzidos, embora positivos, em praticamente todos os objectivos escrutinados, e de que "não é absolutamente directa a correspondência entre os problemas diagnosticados no relatório do PNPOT e as principais linhas de intervenção a desenvolver estabelecidas no Programa de Acção, ocorrendo, com frequência, margens de intersecção e de sobreposição entre ambos" (DGT, 2014: 304). De modo a justificar em parte os resultados alcançados, os autores relembram a conjuntura económico-financeira excepcional em que se desenrolou a implementação do Programa de Acção 2007-2013. Para além disso, ao longo do estudo é constante o enunciar de variadíssimas razões, sobretudo associadas à gritante incapacidade de operacionalização institucional e política, que justificam o falhanço sistemático na aplicação concreta de medidas que levem à concretização dos objectivos centrais do PNPOT.

Num patamar mais positivo, e pegando, mais uma vez, nas palavras dos autores do estudo atrás mencionado: "o PNPOT teve o mérito de, pela primeira vez, envolver num esforço conjunto os diversos sectores da administração responsáveis por políticas públicas com incidência territorial, com vista à sua tradução integrada numa política de desenvolvimento de base territorial. Todavia, os sete anos de vigência do PNPOT evidenciam o fosso cultural e de mentalidades que, no âmbito da governança territorial e da territorialização das políticas públicas sectoriais, é ainda um factor limitador à utilidade deste instrumento. Esta situação não se verifica apenas na óptica da articulação concertada das políticas sectoriais e da tradução espacial das estratégias de desenvolvimento social e económico, mas também no sentido inverso, ou seja, na forma como o mapa e o modelo territorial concertado transpiram orientações e um referencial estratégico para os diversos sectores, em geral, e para os outros instrumentos de gestão territorial, em particular. O desenho do PNPOT e a sua implementação entre 2007 e 2013, agora escrutinados no âmbito da presente avaliação, revelam este claro desfasamento" (DGT, 2014: 16).

Apesar das referidas limitações no acesso a dados quantitativos associados aos seis objectivos estratégicos do Plano de Acção, e respectivos componentes, foi possível encontrarmos muitos dos dados que pretendíamos, de modo a elaborarmos uma matriz de avaliação de impactos territoriais (Tabela 4). A esta avaliação mais quantitativa, juntámos a avaliação qualitativa feita pelo estudo já mencionado da DGT, de modo a obter os valores de impacto geral do PNPOT 1.0 e dos valores de impacto para cada um dos seis objectivos (Tabela 5).

Com base nesses valores de impacto territorial é possível concluir que o impacto geral do PNPOT foi positivo, mas muito reduzido (+0,405 em +4: pouco significativo). No que concerne a cada um dos seis objectivos, os dois que receberam um valor de impacto mais elevado (embora abaixo de 1), foram os dois últimos: 'Infraestruturas e serviços colectivos e Cultura cívica', e 'Planeamento e gestão territorial'. Ao invés, os objectivos de 'Desenvolvimento urbano e rural' e da 'Competitividade dos territórios' receberam um valor de impacto próximo de 0 (impacto nulo).

Em suma, quer o estudo da DGT, quer a nossa análise sintética de avaliação dos impactos territoriais do PNPOT 1.0 apontam para valores de impactos positivos, mas muito mais residuais do que o que se devia esperar, mesmo tendo em conta o contexto económico-financeiro em que este foi implementado. Nesse sentido, em nosso entender, o PNPOT 2.0 deveria propor uma matriz de avaliação dos seus impactos previstos com indicadores concretos para medir o grau de eficácia da sua execução, com base em metodologias de avaliação de impactos territoriais (ver Medeiros, 2019).

TABELA 4 - MATRIZ DE IMPACTOS TERRITORIAIS - PNPOT 2007-2013

		Impacto(-4 to 4)					*0 to 1*		*TC 0 to 1*	
Dimensão	**Componente**	**Pos/Neg**	**End/Exo**	**Sust/Shor**	**Mul/Sub**	**Média**	**Pol/Int**	**Sen/Reg**	**2005**	**2015**
Recursos Naturais/ Gestão Riscos	Qualidade dos Solos	1	1	2	2	1,5	0,25	0,75	0	0
Recursos Naturais/ Gestão Riscos	Qualidade da Água	1	1	2	2	1,5	0,5	0,75	0,75	1
Recursos Naturais/ Gestão Riscos	Áreas Protegidas	2	2	3	3	2,5	0,5	0,75	0,25	0,5
Recursos Naturais/ Gestão Riscos	Gestão dos Riscos Naturais	1	1	1	1	1	0,25	1	0,5	0,5
	Média	**1,25**	**1,25**	**2,00**	**2,00**	**1,63**	**0,38**	**0,81**	**0,38**	**0,50**
Desenvolvimento Urbano / Rural	Ordenamento Urbano	1	1	1	1	1	0,25	0,75	0,25	0,25
Desenvolvimento . Urbano / Rural	Articulação Urbano-Rural	0	0	0	0	0	0	0,75	0,25	0,25
Desenvolvimento . Urbano / Rural	Qualidade das Áreas Residenciais	1	1	1	2	1,25	0,25	0,75	0,25	0,5
Desenvolvimento . Urbano / Rural	Integração Social	1	1	1	1	1	0,25	0,25	0,25	0,5
	Média	**0,75**	**0,75**	**0,75**	**1,00**	**0,81**	**0,19**	**0,63**	**0,25**	**0,38**
Transportes e Energia	Conectividade Internacional	0	0	0	0	0	0	0,5	0,5	0,75
Transportes e Energia	Intermodalidade dos Transportes	1	2	2	2	1,75	0,25	0,75	0,5	0,75
Transportes e Energia	Eficiência Energética	1	2	2	2	1,75	0,25	1	0,25	0,25
Transportes e Energia	Energias Renováveis	2	3	3	4	3	0,5	1	0,25	0,75
	Média	**1,00**	**1,75**	**1,75**	**2,00**	**1,63**	**0,25**	**0,81**	**0,38**	**0,63**
Competitividade dos Territórios	Eficiência na Distribuição dos Equipamentos	1	1	1	1	1	0,25	0,75	0,25	0,25
Competitividade dos Territórios	Siatemas Logisticos	1	1	1	2	1,25	0,25	0,75	0,5	0,5
Competitividade dos Territórios	Projecção Externa de Funções Económicas	1	1	1	1	1	0,25	0,5	0,25	0,5
Competitividade dos Territórios	Extensão das Cadeias de Valor	0	0	0	0	0	0	0	0,25	0,5
	Média	**0,75**	**0,75**	**0,75**	**1,00**	**0,81**	**0,19**	**0,50**	**0,31**	**0,44**
Infra-estruturas e Serviços Colectivos	Ajustamento dos Serviços Colectivos	1	1	1	1	1	0,25	0,5	0,25	0,5
Infra-estruturas e Serviços Colectivos	Qualidade da oferta de Serviços Colectivos	1	1	1	1	1	0,25	0,5	0,5	0,75
Infra-estruturas e Serviços Colectivos	Eficiência na Gestão de Equipamentos	2	3	3	3	2,75	0,75	0,75	0,25	0,5
Infra-estruturas e Serviços Colectivos	Integração Inter-Municipal de Equipamentos	1	1	1	3	1,5	0,25	0,75	0	0
	Média	**1,25**	**1,50**	**1,50**	**2,00**	**1,56**	**0,38**	**0,63**	**0,25**	**0,44**
Cultura Cívica e Planeamento	Cultura Cívica de Planeamento	1	1	2	2	1,5	0,25	0,75	0	0,25
Cultura Cívica e Planeamento	Bases Técnicas de Ordenamento Territorial	2	2	3	3	2,5	0,5	0,75	0,25	0,5
Cultura Cívica e Planeamento	Coordenação entre Actores Institucionais	1	1	1	1	1	0,25	0,75	0,25	0,5
Cultura Cívica e Planeamento	Procedimentos de Gestão Territorial	2	2	2	3	2,25	0,5	0,75	0,25	0,25
	Média	**1,50**	**1,50**	**2,00**	**2,25**	**1,81**	**0,38**	**0,75**	**0,19**	**0,38**
	Média Geral	**1,08**	**1,25**	**1,46**	**1,71**	**1,38**	**0,29**	**0,69**	**0,29**	**0,46**

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA 5 - VALORES DE IMPACTOS TERRITORIAIS DO PNPOT 2007-2013 POR DIMENSÃO DE ANÁLISE

Fórmulas	Geral	AMB/RIS	URB/RUR	TRA/ENE	COM/TER	INF/SER	CIV/PLA
EIMql = Impactos Qualitativos Estimados	1,375	1,625	0,813	1,625	0,813	2,000	1,813
Índice de Coesão Territorial	0,167	0,125	0,125	0,250	0,125	0,250	0,188
EIMqt = Impactos Quantitativos Estimados	2,667	2,000	2,000	4,000	2,000	4,000	3,000
EIM = (EIMql * EIMqt) /2	2,021	1,813	1,406	2,813	1,406	3,000	2,406
I = Intensidade Regional de 'p'	0,292	0,375	0,188	0,250	0,188	0,375	0,375
S = Sensibilidade Regional de 'p'	0,688	0,813	0,625	0,813	0,500	0,625	0,750
EX POST: TIMr = (EIMp . Ip) . Sp	0,405	0,552	0,165	0,571	0,132	0,703	0,677

Fonte: Elaboração do autor / Nota: AMB/RIS - Recursos Naturais/Gestão Riscos; URB/RUR - Desenvolvimento Urbano/Rural; TRA/ENE - Transportes e Energia; COM/TER - Competitividade dos Territórios; INF/SER - Infra-estruturas e Serviços Colectivos; CUL/PLA - Cultura Cívica e Planeamento.

Como referem Ferrão e Mourato (2011), em Portugal, os processos de avaliação de políticas públicas têm apenas duas décadas, tendo sido essencialmente impulsionadas por diretrizes comunitárias. Neste particular, a avaliação de processos e instrumentos de ordenamento do território são ainda mais recentes, tendo sido introduzida como uma ferramenta de gestão, com o propósito de melhorar a qualidade e maximizar a eficácia dos instrumentos de gestão territorial. Mais concretamente foram definidos três mecanismos para concretizar este processo de monitorização e avaliação desses instrumentos: (i) o SNIT - Sistema Nacional de Informação Territorial[3]; (ii) a Plataforma Colaborativa de Suporte à Gestão Territorial[4] que visa acolher a implementação do Observatório Nacional do Ordenamento do Território, do Urbanismo e do Ambiente; e os (iii) REOT - Relatórios do Estado do Ordenamento do Território.

Contudo, a concretização destes e de outros mecanismos que monitorizam e avaliam os instrumentos de Ordenamento do Território (OT) só se tornará verdadeiramente eficaz se as formas de governança territorial multinível, que impliquem o envolvimento de actores diversificados e um recurso alargado soluções participativas, forem tidas em conta no seu desenho e implementação. Em jeito de síntese, e como alude Ferrão (2010b: 134) "a maior importância dos mecanismos de governança no contexto das políticas de ordenamento do território reflecte quer uma visão mais estratégica e colaborativa dessas políticas quer a consagração da governança territorial como um elemento essencial de modelos de governação que pressupõem uma maior cooperação entre actores e uma melhor coordenação entre políticas, tanto de base territorial como sectorial".

4. UMA PROPOSTA PARA UMA ESTRATÉGIA E MODELO TERRITORIAL DE PORTUGAL

No seu livro seminal sobre as causas sobre o subdesenvolvimento de Portugal, quando comparado com os países mais desenvolvidos, Neto (2011) dá o exemplo do Japão do pós-Guerra, que definiu uma estratégia para o seu desenvolvimento escrita em apenas meia página. Com isto não queremos dizer que o PNPOT deve ter apenas algumas páginas dedicadas ao seu Modelo Territorial, mas tão-somente que uma visão estratégica de desenvolvimento territorial deve ser assente um número reduzido de ideias-chave.

É verdade que a leitura do Modelo Territorial do PNPOT 2.0 mostra esse esforço para sintetizar algumas ideias força em que este assenta. Mais especificamente, é referido que "partindo da identificação dos princípios orientadores da Coesão Territorial, desenvolvem-se os Desafios Territoriais que representam as grandes orientações estratégicas do PNPOT. Estas orientações subdividem-se em 15 políticas de base territorial que vão informar o Modelo Territorial". Por seu turno, "o Modelo Territorial estabelece o modelo de organização espacial, considerando 5 Sistemas: o Sistema Natural, o Sistema Social, o Sistema Económico, o Sistema de Conectividades e o Sistema

[3] http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/

[4] http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/projetos_em_curso/plataforma_colaborativa_de_suporte_a_gestao_territorial/

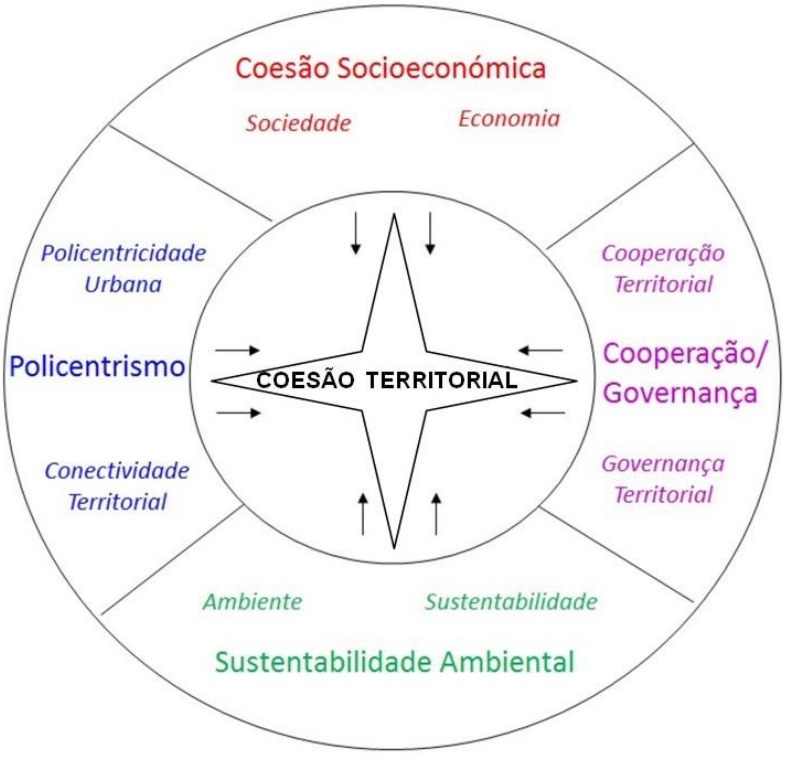
Urbano. São também sistematizadas as 'Vulnerabilidades Críticas', evidenciando as maiores fragilidades territoriais" (DGT, 2018a: 6). Mais à frente, o PNPOT 2.0 identifica seis princípios territoriais, fortemente influenciados por orientações comunitárias, que assentam na promoção da/e (i) Governança Territorial; (ii) Organização Territorial; (iii) Diversidade e a Especificidade Territoriais; (iv) Solidariedade e a Equidade Territoriais; (v) Sustentabilidade da Utilização dos Recursos nos diversos Territórios; e (vi) Abordagens Territoriais Integradas. Por fim, são identificados os cinco principais desafios territoriais para as próximas décadas (Tabela 6).

TABELA 6 - PRINCIPAIS DESAFIOS TERRITORIAIS - PNPOT 2.0

Desafios	Componentes
D1 - Gerir os recursos naturais de forma sustentável	1.1. Valorizar o capital natural
	1.2. Promover a eficiência do metabolismo regional e urbano
	1.3. Aumentar a resiliência socio-ecológica
D2 - Promover um sistema urbano policêntrico	2.1. Afirmar as metrópoles e as principais cidades como motores de internacionalização
	2.2. Reforçar a cooperação interurbana e rural-urbana como factor de coesão
	2.3. Promover a qualidade urbana
D3 - Promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial	3.1. Aumentar a atractividade populacional, a inclusão social, e reforçar o acesso aos serviços de interesse geral
	3.2. Dinamizar os potenciais locais e regionais e o desenvolvimento rural face à dinâmica de globalização
	3.3. Promover o desenvolvimento transfronteiriço
D4 - Reforçar a conectividade interna e externa	4.1. Optimizar as infraestruturas ambientais e a conectividade ecológica
	4.2. Reforçar e integrar redes de acessibilidades e de mobilidade
	4.3. Dinamizar as redes digitais
D5 - Promover a governança territorial	5.1. Reforçar a cooperação intersectorial e multinível
	5.2. Promover redes colaborativas de base territorial
	5.3. Aumentar a Cultura Territorial

Fonte: (DGT, 2018b: 47) – adaptado.

FIGURA 1 - A ESTRELA DA COESÃO TERRITORIAL.



Fonte: (Medeiros, 2016b) – adaptado.

Logo aqui se podem levantar uma série de questões: (i) Porquê que a Governança Territorial não está associada à Cooperação Territorial?; (ii) Porquê que o Sistema de Conectividade não está englobado no Sistema Urbano e se define um sistema de Governança Territorial para dar mais coerência ao Modelo Territorial Proposto? (iii) Como é que se promove um sistema mais policêntrico à escala nacional, afirmando "as metrópoles e as principais cidades como motores de internacionalização". Não será o contrário? Muitas outras questões poderiam ser levantadas a propósito do Modelo Territorial apresentado no PNPOT 2.0. Mas mais do que criticar, importa apresentar alternativas, e é isso que pretendemos fazer de seguida, obviamente num exercício necessariamente simplificado e sintetizado.

Como já tivemos oportunidade de expressar, por diversas vezes, antes de utilizarmos a palavra 'Território' associada à elaboração de estratégias, políticas, programas ou projectos, é importante perceber que dimensões de desenvolvimento estão associadas a este conceito. A nosso ver, estas resumem-se a cinco dimensões fundamentais (ver Medeiros 2016a; Medeiros 2017): (i) a Competitividade Económica; (ii) a Coesão Social; (iii) a Governança Territorial; (iv) a Sustentabilidade Ambiental e o (v) Ordenamento do Território. Contudo, se pretendermos assentar uma estratégia ao objectivo mais nobre e difícil de atingir das políticas públicas, ou seja, o objectivo da Coesão Territorial, nós propomos um modelo (a Estrela da Coesão Territorial) (ver Medeiros, 2005; 2016b: Bradley e Zaucha, 2017) que assenta em quatro dimensões fundamentais que são apresentadas na Figura 1.

5. IDEIAS FORÇA QUE SUSTENTAM A ESTRATÉGIA E MODELO TERRITORIAL PROPOSTO

A nosso ver, a elaboração de uma estratégia territorial deve assentar em dois pilares fundamentais: Em primeiro lugar, num diagnóstico aprofundado do estado actual e das dinâmicas territoriais em curso, à escala adequada. Em segundo lugar, na identificação de uma visão estratégica coerente para o desenvolvimento territorial. Esta pode privilegiar, por exemplo, processos de coesão territorial, ou processos de concentração e exclusão territorial, numa lógica mais neoliberal das políticas de desenvolvimento. Neste particular, o PNPOT 2.0 segue esta estrutura, ao dedicar um dos três relatórios ao diagnóstico aprofundado do território nacional, onde são identificadas tendências e desempenhos territoriais (DGT, 2018a), e outro à delineação de uma Estratégia e Modelo Territorial, onde são identificados os desafios para o desenvolvimento territorial de Portugal para o Horizonte de 2030 (DGT, 2018b). Para além disso, a equipa responsável pela elaboração do PNPOT 2.0 segue o exemplo do PNPOT 1.0 ao elaborar um Plano de Acção, agora denominado como Agenda para o Território, num relatório separado da Estratégia (DGT, 2018c). Com efeito, esta separação entre a Estratégia e a Agenda justifica-se por questões práticas, embora as duas possam estar contidas num mesmo documento.

Neste contexto, o Modelo Territorial que propomos é sustentado pela mesma visão estratégica de que o território português deve, à escala nacional, e no decorrer das próximas décadas, tornar-se mais equilibrado e coeso - **a visão para a Coesão Territorial**. Assim, considerando o conceito de Coesão Territorial como um processo em que se pretende atingir um território mais coeso e equilibrado, através da promoção de políticas que sustentem processos eficazes de: (i) coesão socioeconómica, (ii) sustentabilidade ambiental; (iii) governança e cooperação territorial e (iv) policentricidade territorial' (ver Medeiros, 2016b), propomos uma estratégia e um modelo territorial sustentado em quatro princípios e doze componentes de acção principais (Tabela 7).

TABELA 7 - PRINCIPAIS DESAFIOS PARA A COESÃO TERRITORIAL EM PORTUGAL

Desafios	Componentes
A - Promover a ***coesão socioeconómica***	A.1. Apoiar infraestruturas de apoio à ***actividade económica*** em regiões menos desenvolvidas;
	A.2. Apoiar infraestruturas de ***apoio social*** em regiões menos desenvolvidas;
	A.3. Explorar, valorizar e gerir os ***recursos naturais*** disponíveis de forma eficiente e sustentável, dando passos acelerados no sentido de mitigar a dependência externa da produção alimentar.
B - Promover um território ***ambientalmente mais sustentável***	B.1. Assegurar a produção de fontes de ***energia renovável*** que cubram a totalidade das necessidades energéticas nacionais, e sejam acessíveis do ponto de vista económico;
	B.2. Assegurar o acesso sistemático a ***água potável*** em todo o território, independentemente dos valores de precipitação;
	B.3. Proteger adequadamente e expandir as ***áreas naturais protegidas*** e tornar as ***áreas urbanas*** mais verdes e ***sustentáveis***.
C - Promover um território mais ***policêntrico*** e ***equilibrado***	C.1. Ancorar o desenvolvimento do sistema urbano nacional em algumas '***cidades âncora regionais'***;
	C.2. Contrariar processos de expansão urbana desordenada e caótica e apoiar processos de ordenamento urbano e ***crescimento urbano compacto***;
	C.3. Promover a construção de ***infraestruturas de transporte*** urbanas e interurbanas sustentáveis dando privilégio à modernização e expansão da rede ferroviária, quer à escala nacional quer às ligações internacionais através de redes de alta velocidade.
D - Promover a ***governança*** e a ***cooperação territorial***	D.1. Colocar o ***nível regional*** como escala privilegiada de desenvolvimento territorial;
	D.2. Estimular processos de ***cooperação territorial*** intranacional (intermunicipal e inter-regional) e internacional (transfronteiriça, transnacional e inter-regional);
	D.3. Promover uma cultura de valorização do ***ordenamento do território*** nas entidades públicas e no sistema escolar.

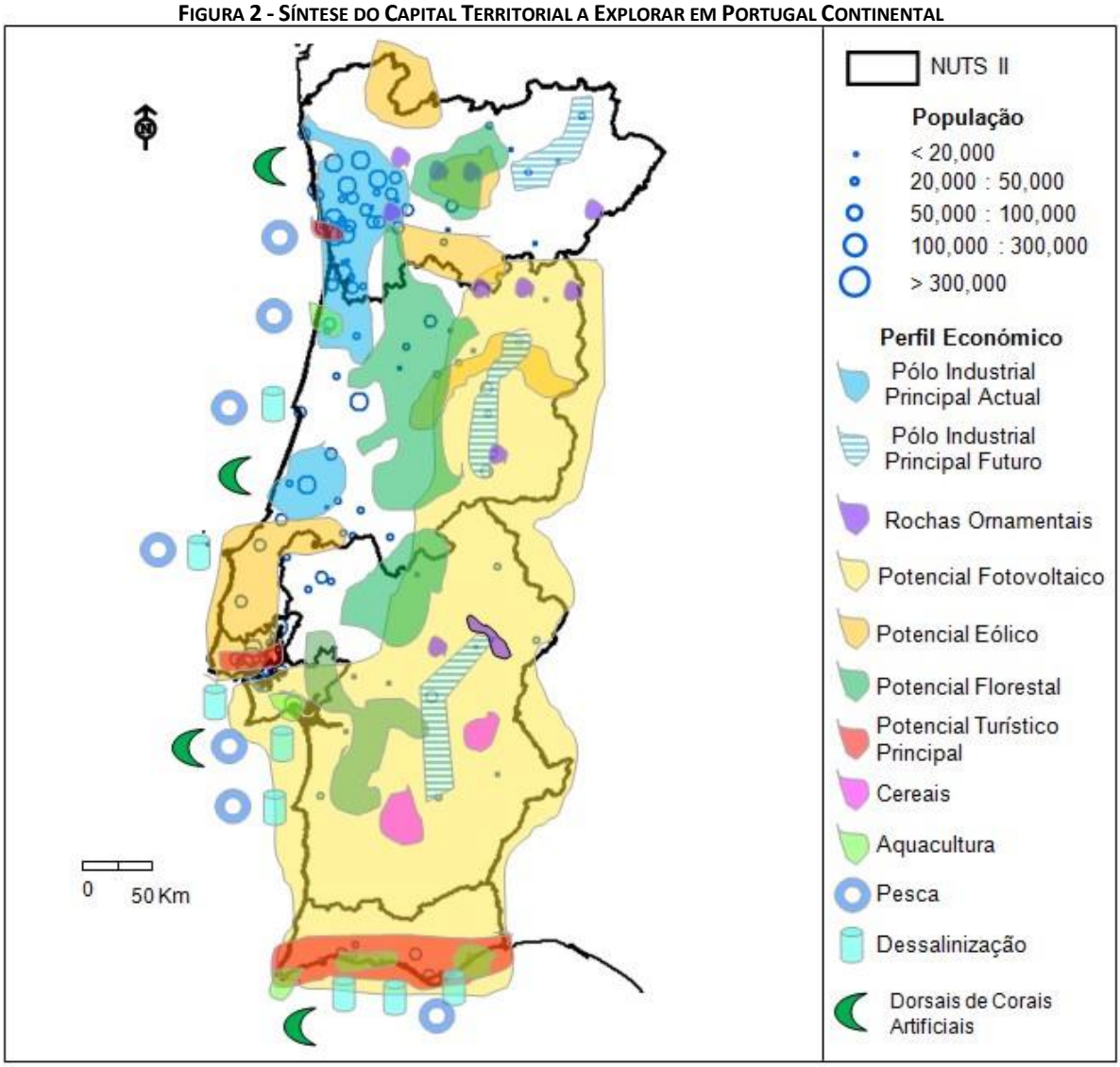
Fonte: Elaboração do autor.

Como seria de esperar, esta escolha resultou de num diagnóstico profundo que fizemos sobre território nacional ao longo dos últimos anos (ver resumo em Medeiros, 2012, 2013a), e de ideias próprias solidificadas ao longo da vida sobre o caminho que Portugal deverá percorrer para se tornar mais desenvolvido e coeso. Em síntese, estas ideias passam por:

1. Tornar o país **independente na produção de energia** eléctrica através da contribuição da aposta nas energias renováveis, e agora mais focada na variante da produção de energia fotovoltaica;
2. Tornar o país resiliente no **acesso a água potável**, sem que esteja dependente de variáveis de precipitação, através da melhoria da eficiência dos sistemas de abastecimento e da construção de uma rede de centrais de dessalinização estratégicas em áreas com tendência para a redução dos valores de precipitação anuais;
3. Reduzir ao máximo a dependência da importação de **produtos alimentares** essenciais vindos do exterior, através da aposta na agricultura urbana, ecológica e sustentável, e na exploração de áreas com potencial para a produção cerealífera;
4. Alterar os padrões existentes da **mancha florestal**, com a introdução de espécies autóctones, de modo a torna-la mais resiliente a incêndios e para valorizar o seu capital territorial.
5. Equilibrar o país na **produção de riqueza em produtos transformados**, através de incentivos que valorizem a produção industrial de produtos inovadores em várias redes urbanas localizadas em regiões menos desenvolvidas do país;
6. Apostar num **sistema urbano mais policêntrico** e conectado, dando preferência ao investimento público em cidades âncora de dimensão regional;
7. Consolidar e expandir as **áreas naturais** protegidas, e apostar no **desenvolvimento rural sustentável**;

8. Reforçar os serviços de **transportes públicos** nas áreas urbanas e entre os vários centros urbanos do país, com preferência para a modernização e expansão da rede ferroviária;
9. Recuperar **áreas urbanas** degradadas e inverter processos de crescimento urbano desordenado;
10. Tornar o **mar** como capital territorial fundamental para o desenvolvimento do país, quer ao nível da produção alimentar, quer ao nível da produção de energia.

FIGURA 2 - SÍNTESE DO CAPITAL TERRITORIAL A EXPLORAR EM PORTUGAL CONTINENTAL



Fonte: Elaboração do autor.

Como é possível verificar, na comparação da estratégia territorial que propomos e na adoptada na versão para consulta do PNPOT 2.0, embora se verifique uma confluência em muitas das ideias-chave, estas diferem no racional estratégico de base. Em suma, enquanto nós sustentamos uma visão estratégica mais prospectiva, não tanto assente no **status quo** territorial, o PNPOT 2.0 segue a mesma linha estratégica do PNPOT 1.0, ou seja, desenha uma visão estratégica mais generalizada, EUpeizada e politicamente correcta, essencialmente sustentada em potenciais territoriais existentes.

Não sendo possível neste artigo descriminar em pormenor todas as medidas concretas que sustentam a concretização do Modelo Territorial proposto por nós, como alternativa ao apresentado no PNPOT 2.0 apresentamos, mesmo assim, algumas que achamos mais relevantes, consubstanciadas pela elaboração de três mapas síntese, com essa visão mais prospectiva. Por

razões práticas, focamo-nos somente no território continental, deixando de lado os arquipélagos da Madeira e dos Açores.

Nesta conformidade, a Figura 2 apresenta uma visão síntese onde é possível vislumbrar a localização principal de vários domínios do capital territorial nacional a explorar. Como é sabido, a viabilidade de qualquer civilização humana dependeu, ao longo dos tempos, do acesso constante a água potável e à disponibilidade de alimentos. Assim, embora Portugal esteja integrado num sistema económico globalizado, a viabilidade das actividades económicas continua a depender do acesso a recursos fundamentais como a água, a energia e alimentos essenciais. Destes três, o acesso à água constitui uma prioridade nacional, não só porque o nosso clima é muito irregular nos padrões de precipitação, como pela previsão quase consensual de que, nas próximas décadas, os volumes de precipitação tenderão a cair significativamente, nomeadamente no centro-sul do país.

Em consonância, qualquer estratégia de desenvolvimento territorial em Portugal deve colocar, em lugar prioritário, o suporte a medidas que promovam o aumento da eficiência dos sistemas de distribuição de água e, ao mesmo tempo, de captação de fontes alternativas ainda não exploradas. Neste particular, e à semelhança do que tem vindo a ser feito noutros pontos do globo, Portugal dever antecipar a elaboração de um plano de construção de várias centrais de dessalinização de alta capacidade, em pontos prioritários, que possam entrar em funcionamento em alturas de carência crítica de água, não só para abastecimento público, como também para o apoio a actividades agrícolas e industriais.

No domínio da energia, como é sabido, Portugal é visto como um exemplo positivo, à escala global, numa aposta ganha, na exploração de fontes de energia renovável, e nomeadamente a hídrica e a eólica. Contudo, a exploração da energia solar é ainda muito residual no país, tendo em conta o potencial de exploração da produção fotovoltaica, nomeadamente no interior centro e no sul do país. Com efeito, nada justifica que Portugal não seja totalmente independente na produção de energia eléctrica com base em fontes de produção de energia renovável. Tal só ocorre, infelizmente, durante poucos dias do ano, onde se verificam elevados valores de precipitação de velocidade do vento. Com efeito, tal como na água, uma estratégia territorial para Portugal deve colocar a independência energética como uma das suas principais prioridades.

No que respeita a medidas de apoio a actividades económicas, de modo a tornar Portugal mais coeso, deverá ser dada prioridade às regiões menos desenvolvidas do interior do país. É nesta lógica que propomos o incentivo para a criação de três dorsais industriais no interior do país (Bragança - Mirandela; Guarda-Castelo Branco; Extremoz-Beja). O sucesso desta ideia só será possível através de incentivos públicos de vária ordem, que permitam captar investimento privado para regiões com reduzidas vantagens competitivas em relação às duas Áreas Metropolitanas do país. Uma das medidas passa pela melhoria da acessibilidade ferroviária e aeroportuária dessas regiões, o que justifica o desenho de uma rede ferroviária alternativa à actual e a aposta na construção e exploração aeroportos com capacidade de atracção regional em redor dessas três dorsais (Figura 3).

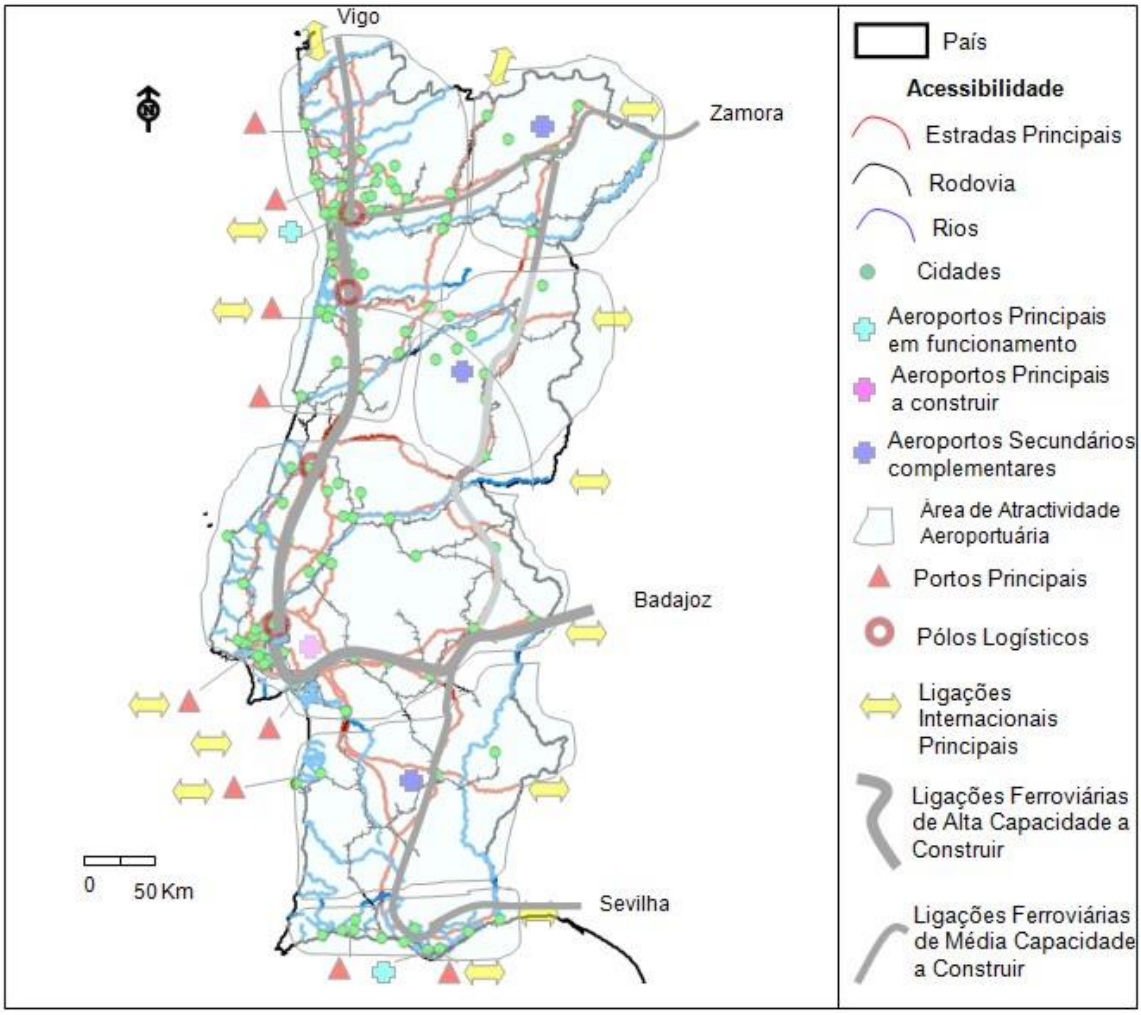
É reconhecido que um dos principais impactos positivos do financiamento proveniente dos fundos comunitários em Portugal foi a melhoria substancial das acessibilidades rodoviárias (Medeiros, 2013b). Tal não se verificou na rede ferroviária, que se tem vindo a reduzir e a degradar sistematicamente, até mesmo em áreas de fortes densidades populacionais. É também sabido que o transporte ferroviário é mais sustentável do ponto de vista ecológico que o transporte rodoviário. Para além disso, é publico que o principal aeroporto do país (Lisboa) está fortemente condicionado do ponto de vista da sua capacidade máxima para receber passageiros, existindo planos para a utilização da base militar do Montijo como uma solução de recurso para o complementar e, nomeadamente, para expandir a sua capacidade. Contudo, a nosso ver, do ponto de vista estratégico, e tendo em conta a importância estratégica do aeroporto de Lisboa como plataforma de entrada de passageiros e de mercadorias no país, e particularmente na atracção de turistas que alimentam uma indústria-chave nacional, justifica-se plenamente o investimento na construção de uma nova infra-estrutura aeroportuária que sirva a cidade de Lisboa, no local previamente escolhido (Alcochete).

Por outro lado, Portugal não deve ficar desligado da rede de alta velocidade da Europa, com consequências negativas para a competitividade económica dos seus territórios. É nesse contexto que propomos não só a reactivação dos planos de construção de infra-estruturas ferroviárias que reduzam os tempos de viagem entre as duas principais cidades do país e estabeleçam uma ligação de alta velocidade entre Lisboa e Badajoz. Ao mesmo tempo, propomos que ligações de média-

velocidade devem ligar a rede ferroviária nacional à espanhola através de ligações a Vigo, Zamora e Sevilha. Finalmente, uma dorsal ferroviária de média-velocidade deverá interconectar as cidades do interior do país (de Bragança a Faro) de modo a melhorar a atractividade destes territórios menos desenvolvidos.

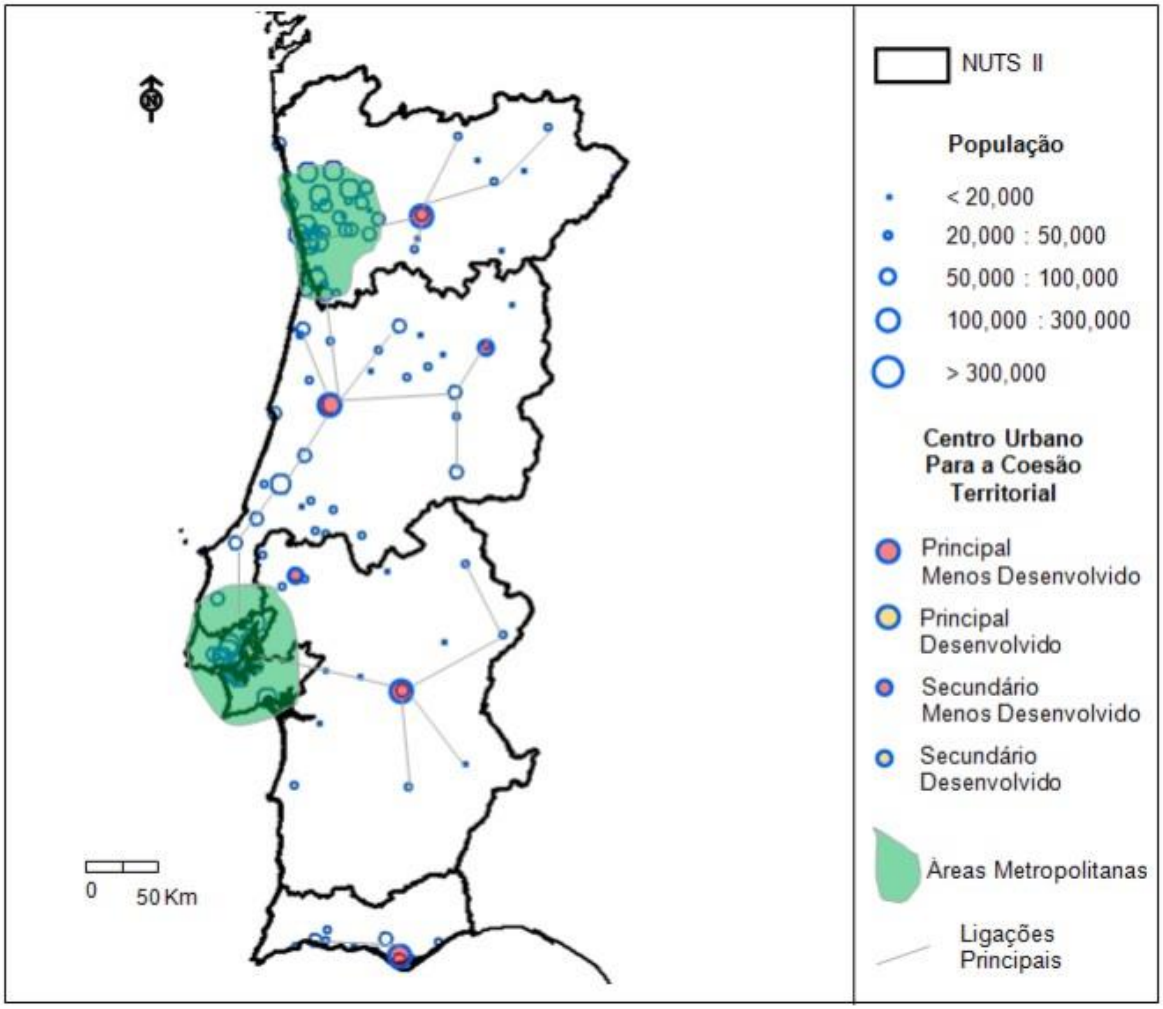
Terminamos esta nossa visão para um Modelo Territorial com uma proposta que consideramos inovadora no contexto das políticas de desenvolvimento regional, para que se consubstancie o objectivo da Coesão Territorial, através da canalização privilegiada de financiamento público para algumas cidades âncora de desenvolvimento regional, que poderemos denominar como 'Cidades para a Coesão Territorial'. Com base em critérios explanados num artigo onde este novo conceito é desmontado com mais detalhe (Medeiros e Rauhut, 2018), propomos que as cidades de Vila Real (Norte), Coimbra (Centro - com a sub-cidade para a coesão da Guarda), Évora (Alentejo com a sub-cidade para a coesão de Santarém) e Faro (Algarve) sirvam como principal destino do financiamento destinado ao desenvolvimento regional no território continental, de modo a reforçarem o seu papel como motores do desenvolvimento regional e dessa forma contrabalançarem o excessivo peso socioeconómico que as duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto têm no país, nas próximas décadas (Figura 4).

FIGURA 3 - CONECTIVIDADE PARA O REFORÇO DA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL



Fonte: Elaboração do autor.

FIGURA 4 - CENTROS URBANOS PARA A COESÃO TERRITORIAL PARA UM PORTUGAL MAIS POLICÊNTRICO



Fonte: Elaboração do autor.

6. CONCLUSÃO

A entrada de Portugal na actual União Europeia teve impactos em vários domínios, onde se incluem os processos de desenvolvimento territorial (ver Medeiros, 2013b), e também os processos de ordenamento do território, como Ferrão (2010a: 77) tão bem sintetiza: "Portugal foi obrigado a pensar-se estrategicamente «de fora para dentro», isto é, do espaço europeu para o seu território, foi levado a reforçar o papel do território como factor de coordenação das várias políticas sectoriais, foi estimulado a desenvolver novas formas de cooperação transnacional e impelido a participar em novos processos de decisão e de governança em matérias relativas ao ordenamento do seu território. Em suma, o ordenamento do território em Portugal, enquanto conceito, política e prática, europeizou-se e, por essa via, modernizou-se".

Numa outra obra, Ferrão (2011: 25) identifica claramente vários dos problemas fundamentais inerentes aos processos de ordenamento do território em Portugal, entre os quais destacamos: (i) a existência de um sistema de ordenamento jovem mas precocemente descredibilizado; (ii) uma comunidade técnico-profissional disciplinarmente fragmentada; (iii) o predomínio de uma cultura política e administrativa pouco favorável à coordenação intersectorial de base territorial; (iv) a ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território robusta; (v) a inexistência de competências formais da UE em matéria de OT; e (vi) o facto de o direito fundamental a um correcto OT não se encontrar sistematicamente autonomizado do ponto de vista constitucional.

Por outro lado, "a reduzida oferta de formação interdisciplinar e a inexistência de uma voz institucional única e forte explicam: i) a coexistência de perspectivas, culturas e práticas de ordenamento do território distintas; ii) a dificuldade de diálogo que muitas vezes se verifica quer

entre os diferentes profissionais que trabalham na área do ordenamento do território, quer entre as várias instituições públicas com intervenção neste domínio (ambiente, conservação da natureza, florestas, transportes, etc.); iii) a incapacidade de negociar interesses e soluções com as poderosas ordens disciplinares (engenharia, arquitectura, etc.); e, ainda, iv) a ausência de reconhecimento, por parte dos decisores políticos, de que os profissionais e as associações profissionais da área do ordenamento do território são interlocutores relevantes que devem ser consultados nas várias matérias de natureza ou com impacte territorial" (Campos e Ferrão, 2015: 32).

Neste contexto, os impactos gerados nos processos de ordenamento do território em Portugal, com a entrada em vigor de um documento de orientação estratégica nacional para o ordenamento do território, como o PNPOT, foram claramente limitados, mas positivos, nomeadamente pela geração de apelos mais vincados a uma nova cultura do território. A verdade é que "até à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n~48/98), Portugal não dispôs de um instrumento legal, de âmbito geral, para o enquadramento estratégico do ordenamento do território" (Gaspar e Simões, 2005: 268). Neste novo contexto, "o sistema de gestão territorial definido pela Lei de Bases prevê ainda instrumentos de natureza sectorial ou planos sectoriais, que programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial, determinando o respectivo impacto territorial" (Oliveira, 2017: 22). Assim, "no domínio do ordenamento do território, é durante o XIII Governo Constitucional (1995-1999), que finalmente se iniciam trabalhos com vista ao enquadramento político da panóplia de instrumentos de planeamento, que sucessivamente foram sendo instituídos, sujeitos a várias tutelas e sem qualquer articulação entre si" (Papudo, 2007: 8).

Por essa altura Gaspar (1995: 7) manifestava a sua preocupação pelo estado do ordenamento do território à escala nacional: "Portugal é hoje um País concentrado nas faixas litorais, mas cada vez menos voltado para o Oceano: sem marinha mercante, com a pesca em declínio, com os portos em perda de importância e de competitividade - a maior parte das trocas comerciais tende a fazer-se por terra; com a introdução do gás natural, mesmo a energia virá cada vez mais do lado da terra e também aí os portos perderão importância relativa; e o que resta das seculares relações de troca com África e com o Brasil vão pouco além das trocas de mão-de-obra, que utiliza o avião. Quase poderíamos dizer que se configuram as condições para a inversão da litoralização (...). A permanência do dinamismo ribeirinho é mais uma herança, de que não tiramos vantagem, antes nos torna mais periféricos, mais assumidamente finis terrae e menos initiu maris. Estamos nas faixas costeiras pela inércia da infra-estrutura e talvez porque a praia ainda está na moda... e não porque apostamos nas oportunidades que o Oceano nos confere. Este pode ser o cenário tendencial: ribeirinhos, mas voltados para o interior".

Passadas duas décadas, e após a operacionalização do PNPOT 1.0, muitas destas preocupações permanecem actuais. Os processos de litoralização agudizam-se e o mar continua a perder importância económica estratégica, apesar da recente elaboração da Estratégia Nacional para o Mar (GP, 2014). Mais grave ainda, foi o facto da concretização dos objectivos expressos no PNPOT 1.0 terem sido largamente inatingidos, apesar do contexto económico-financeiro em que este foi implementado. É verdade que este foi o primeiro PNPOT que, apesar dos muitos aspectos positivos referidos ao longo do texto, careceu, na nossa opinião, de uma visão estratégica mais concreta para o desenvolvimento do território nacional, assente nas dimensões fundamentais da Coesão Territorial.

Mais concretamente, e a título de exemplo, o PNPOT 1.0 não define uma estratégia clara para tornar o sistema urbano nacional mais equilibrado e policêntrico, através da definição de centros urbanos que deveriam ser privilegiados no investimento público. Do mesmo modo, não apresenta um plano concreto para atenuar e contrariar tendências territoriais que prevêem a diminuição do acesso à água, como recurso vital do desenvolvimento territorial, nem coloca o território marítimo como parte fundamental da análise territorial efectuada. Para além disso, não identifica áreas privilegiadas para a exploração de energias renováveis e de alguns produtos alimentares primários, num contexto em que Portugal é ainda fortemente dependente de fontes energéticas e alimentares.

A verdade é que, mesmo num contexto crescente de globalização, a sobrevivência dos estados depende do equilíbrio das suas contas externas. E aqui, Portugal é fortemente penalizado pelas importações de alimentos, de fontes energéticas, de produtos transformados e alimentares. É neste contexto que 'pensar território' é fundamental quando se pretende desenhar estratégias de desenvolvimento. Em Portugal, foram os Romanos e os Árabes que o fizeram, com criação de novas localidades e com o desenvolvimento das actividades económicas e a modernização de técnicas

agrícolas/industriais e das acessibilidades. Igualmente, o período de ouro da história de Portugal (as Descobertas) resultou da implementação de uma visão estratégia claramente definida para a expansão do país.

Neste particular, o PNPOT 2.0, apesar de nos parecer um documento mais bem elaborado do que o seu antecessor, quer do ponto de vista gráfico, quer no Modelo Territorial apresentado, mantém essencialmente as falhas que assinalámos para o PNPOT 1.0. Foi neste contexto que propusemos um Modelo Territorial alternativo, necessariamente simplificado, construído com base no objectivo da Coesão Territorial e assente nos seguintes princípios elementares: (i) Promover a coesão socioeconómica; (ii) Promover um território ambientalmente mais sustentável; (iii) Promover um território mais policêntrico e equilibrado; e (iv) Promover processos de governança e cooperação territorial.

Com efeito, em nosso entender, o PNPOT deverá ser um documento fundamental para sustentar uma estratégia de desenvolvimento territorial nacional com objectivos muito concretos e relevantes, com base nas potencialidades, fragilidades e dinâmicas do território português. É neste contexto que propomos como desígnios concretos para o PNPOT, a definição de territórios para uma exploração mais efectiva e eficiente do potencial energético, hídrico e de produção alimentar do país, em que o mar seja parte integrante dessa estratégia. Ao mesmo tempo, propomos que se definam arcos urbanos localizados no interior do país, que sejam favorecidos no apoio às actividades económicas e no reforço das acessibilidades, e nomeadamente através modernização e extensão da rede ferroviária. Para além disso, propomos que o PNPOT identifique centros urbanos regionais âncora que deverão funcionar como contrapesos das duas áreas metropolitanas, de modo a efectivar o objectivo de um sistema urbano mais policêntrico.

Temos plena consciência que a identificação de áreas concretas para a implementação de políticas entra em confronto com poderes locais e regionais instalados, dado que isso implica o favorecimento de algumas áreas, em detrimentos de outras. Mas 'pensar território' é isso mesmo. Os suecos, por exemplo, já o fazem há várias décadas, quando nos anos de 1960 começaram a fomentar processos de eficiência territorial, ao concentrar os serviços públicos essenciais nas cidades médias, o que levou ao abandono generalizado de vastas povoações rurais com pequenos contingentes populacionais. Em Portugal, este tipo decisões faz ainda mais sentido, tendo em conta a capacidade de criação de riqueza actual do país. É neste contexto, que o PNPOT não deverá apenas ser mais um documento de análise territorial com objectivos genéricos, sustentados largamente em orientações EUpeizadas, mas sim um documento de ruptura, em que se apresentem visões estratégicas concretas de desenvolvimento territorial que concretizem processos de Coesão Territorial, de modo a inverter tendências crescentes de Exclusão Territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bradley, J. & Zaucha, J. (2017) Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare Lessons from the Baltic Tiger, Uniwersytet Gdański Katedra Makroekonomii, Gdansk.

Campos, V. Ferrão, J. (Ed.) (2015) O Ordenamento em Portugal. Uma perspectiva genealógica, ICS working papers, Lisboa.

DGT (2014) Avaliação do Programa de Ação 2007-2013. Relatório, Direcção Geral do Território, Lisboa.

DGT (2018a) PNPOT Alteração, Diagnóstico. Versão para Discussão Pública, 30 de Abril, DG Território, Lisboa.

DGT (2018b) PNPOT Alteração, Estratégia e Modelo Territorial. Versão para Discussão Pública, 30 de Abril, DG Território, Lisboa.

DGT (2018c) PNPOT Alteração, Agenda para o Território. Versão para Discussão Pública, 30 de Abril, DG Território, Lisboa.

DR (2016) Diário da República, 1.ª série — N.º 161 — 23 de agosto de 2016, Governo de Portugal, Lisboa.

Ferrão, J. (2010a) Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem? in Europa Novas Fronteiras, Portugal – 25 anos de Integração Europeia, Princípia, 26/27: 77-84.

Ferrão, J. (2010b) Governança e ordenamento do território, Prospectiva e Planeamento, 17 (2010): 129-139.

Ferrão, J. (2011) O Ordenamento do Território como Política Pública, Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação de Bolsas, Lisboa.

Ferrão, J.; Mourato, J. (2011) Evaluation and Spatial Planning in Portugal: From legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation. In Ed. Farinas Dasi, J. (Eds) From Strategic Environmental Assessment to Territorial Impact Assessment: Reflections about evaluation practice, (pp. 141-166).

Publicacions de la Universitat de Valencia, Valencia.
Gaspar, J. (1995) O novo ordenamento do território - Geografia e valores. Acedido em 01-08-2018: "http://www.ci.esapl.pt/off/maiores23anos2011/ordenamento_territ.pdf"
Gaspar, J.; Simões, J. M. (2005) Ordenamento à escala nacional. In Medeiros C. A. (Eds) Geografia de Portugal, vol. 4, Planeamento e Ordenamento do Território, (pp. 268-278). Circulo de leitores, Lisboa.
GP (2014) Estratégia Nacional para o Mar - 2013-2010. Governo de Portugal, Lisboa.
Medeiros E (2005) A coesão territorial nas NUTS III de fronteira de Portugal Continental – A iniciativa INTERREG-A e o desenvolvimento regional. O caso da NUT III do Alentejo Central, Tese de Mestrado, L Universidade de Lisboa, Lisboa.
Medeiros, E. (2012) A Coesão Territorial: O conceito e o seu significado na política de coesão da UE, (ed.) Centro de Estudos Geográficos, NEST, Lisboa, 224p.
Medeiros, E. (2013a) A Política de Coesão de UE em Portugal. Contributos para o Desenvolvimento Regional (1989-2013), (ed.) Centro de Estudos Geográficos, NEST, Lisboa, 200p.
Medeiros, E. (2013b) Assessing territorial impacts of the EU Cohesion Policy: the Portuguese case, European Planning Studies, 22 (9), 1960-1988.
Medeiros, E. (ed.) (2014) Territorial Impact Assessment (TIA). The process, Methods and Techniques. Centro de Estudos Geográficos, ZOE, Lisbon University, 126p.
Medeiros, E. (2016a) Is there a rise of the territorial dimension in EU Cohesion policy?, Finisterra, 103, 89-113.
Medeiros, E. (2016b) Territorial Cohesion: An EU Concept, European Journal of Spatial Development, 60. Available from: http://www.nordregio.org/publications/territorial-cohesion-an-eu-concept/
Medeiros, E. (2017) The Territorial Dimension of European Policies: a conceptual approach, in Medeiros, E. (ed.) Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy. (pp. 9-22). Routledge, London.
Medeiros, E.; Rauhut, D. (2018) Territorial Cohesion Cities: a policy recipe for achieving Territorial Cohesion? Regional Studies - https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1548764
Medeiros, E. (2019) Spatial Planning, Territorial Development and Territorial Impact Assessment. Journal of Planning Literature, https://doi.org/10.1177/0885412219831375
Neto, H. (2011) Uma estratégia para Portugal, Lua de Papel, Alfragide.
OECD (2008) Territorial Reviews - Portugal, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
Oliveira, F. P. (2017) Os princípios da nova lei do ordenamento do território: da hierarquia à coordenação, CEDOIA, 1 (2000): 21-36. Acedido em 9-02-2017 - http://hdl.handle.net/10316.2/5716
Papudo, R.M. (2007) Indicadores de ordenamento do território: uma proposta metodológica, Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa.

Public Policy Portuguese Journal
2019, Volume 4, Number 2, pp. 35 - 51
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

O PNPOT e a política de desenvolvimento rural em Portugal

António Manuel Alhinho Covas
Professor Catedrático da Universidade de Algarve, Faculdade de Economia, Investigador do CIEO
acovas@ualg.pt

RESUMO[5]

A década de 2007-2017 foi um período muito crítico para a política de ordenamento do território pela sua particular excecionalidade. Refiro-me ao impacto da grande crise de 2008, à austeridade contida no programa de ajustamento económico e financeiro aplicado pela Troika, à quebra substancial do investimento público e consequente degradação dos serviços prestados pelo estado, aos episódios cada vez mais frequentes e intensos associados às alterações climáticas e, em consequência de tudo isto, a uma redução significativa do produto potencial cujas consequências se farão sentir sobre todas as políticas de médio e longo prazo como é o caso do programa nacional das políticas de ordenamento do território e da política de desenvolvimento rural. Este é, porventura, o motivo mais relevante para reajustar o PNPOT no horizonte 2030, a saber, gerir o território em contra ciclo e monitorizar os fatores contingentes de modo a impedir que os efeitos externos da recuperação económica se repercutam de forma negativa na política de ordenamento, ambiente e desenvolvimento rural, em especial as políticas públicas de 2ª geração relativas à smartificação do território.

Palavras-chave: ordenamento do território, territórios inteligentes, política agrícola, funções e serviços de ecossistemas, desenvolvimento rural.
JEL codes: Q18, Q28.

ABSTRACT

The period 2007-2017 has been critical for the public policies of territorial planning and rural development due to the Troika Programme and its economic and social consequences. For these reasons the revision of the National PNPOT Programme was necessary concerning the next 2030 european programming period, and the same for the environmental and rural development policies. The most relevant issue is about lags policy concerning the linkages and the multilevel governance among national, regional, rural and local territorial administrations. We are obliged to innovate in what territorial smartifiction is concerned and specially in the relationship between agricultural policy, ecological services and territorial planning.

Keywords: *territorial plannig, territorial smartification, agricultural policy, ecological functions and services, rural development.*
JEL classification: Q18, Q28.

[5] O autor escreve segundo o Acordo Ortográfico anterior.

1. INTRODUÇÃO

A década de 2007-2017 foi um período muito crítico para a política de ordenamento do território pela sua particular excecionalidade. Refiro-me ao impacto da grande crise de 2008, à severa política de austeridade contida no programa de ajustamento económico e financeiro aplicado pela Troika, à quebra substancial do investimento público e consequente degradação dos serviços prestados pelo estado, aos episódios cada vez mais frequentes e intensos associados às alterações climáticas e, em consequência de tudo isto, a uma redução significativa do produto potencial cujas consequências se farão sentir sobre todas as políticas de médio e longo prazo como é o caso do programa nacional das políticas de ordenamento do território. Este é, porventura, o motivo mais relevante para reajustar o PNPOT no horizonte 2030, a saber, gerir e monitorizar os fatores contingentes e o risco associado de modo a impedir que os efeitos externos da recuperação do produto efetivo e potencial se repercutam de forma negativa na política de ordenamento.

Outro obstáculo de monta do PNPOT tem a ver com os diferentes lags que se formam entre a polity, a policy e a politics, se quisermos, entre a formulação da política, a decisão legislativa e regulamentar e a implementação efetiva da política. Esta décalage entre a decisão politico-legislativa e o resultado material efetivo é muito penalizadora para o território em termos de eficiência, eficácia e efectividade.

Contudo, o grande estrangulamento do PNPOT para a década de 2030 é o baixo crescimento do produto potencial que impede ou limita bastante a materialização de um novo contrato social para o mundo rural com base na remuneração de serviços ecossistémicos. Com efeito, as relações futuras entre o programa nacional de políticas de ordenamento do território e a política de desenvolvimento rural em sentido amplo, cabem na seguinte equação territorial da próxima década:

- Devido à pequena dimensão do nosso mercado interno é o grau de internacionalização da economia portuguesa que determinará a taxa de crescimento do produto efetivo e potencial; esta taxa de crescimento depende, em linha direta, da procura externa e de uma relação consistente e duradoura entre produtividade e competitividade;
- Se este crescimento for reduzido, abaixo de 2% em termos reais, haverá uma tensão permanente entre coesão e competitividade, isto é, sendo escassos os recursos disponíveis será a decisão política a determinar qual a melhor afetação entre políticas mais distributivas e políticas mais competitivas;
- Se esta tensão persistir, a relação entre produtividade de curto prazo (produto efetivo) e produtividade de médio e longo prazo (sustentabilidade e produto potencial) pode estar em causa; uma política consistente e duradoura de pagamentos públicos pela prestação de serviços ecossistémicos, instrumento fundamental de um programa de ordenamento e ambiente, pode estar em causa;
- Uma baixa taxa de crescimento do produto potencial na próxima década, tal como aconteceu nos primeiros quinze anos deste século, um reduzido efeito distributivo em matéria de coesão territorial, uma sustentabilidade fraca a médio e longo prazo, fazem subir o risco sistémico das várias parcelas do território nacional e tornam muito imprevisível, em termos de eficácia, eficiência e efetividade, toda e qualquer política pública de ordenamento e ambiente;
- Quanto mais internacionalizada e globalizada estiver a economia portuguesa, mais o ordenamento do território e a política do ambiente, em sentido amplo, se converterão em variáveis endógenas do ciclo económico e acompanharão, por esse facto, as vicissitudes das diferentes fases do ciclo; quando este contrair os meios afetos serão reduzidos e algum abrandamento ou mesmo descontinuação serão inevitáveis;
- Talvez agora se perceba melhor a razão de pertencer à União Europeia e o facto de esta dispor de mecanismos de financiamento da política de coesão e da política de ambiente; no mesmo sentido, ganham muito maior relevo todas variáveis que estão sob o nosso controlo, a saber, uma cultura territorial mais proativa, uma organização da política pública maia participativa e eficaz e uma política de implementação muito mais efetiva.

Aqui chegados, estamos agora em melhores condições para perceber as relações de forte interdependência entre ordenamento do território e política de desenvolvimento rural.

2. UM NOVO "MOMENTO POLANYI"?

As próximas décadas reservam-nos grandes incógnitas e grandes transformações. A transição ecológica e a incógnita das alterações climáticas (o advento de uma nova era geoclimática, o Antropoceno). A transição digital e a incógnita da inteligência artificial (o advento do transumanismo). A transição produtiva e a incógnita das migrações (de pessoas, bens, serviços e capitais, o advento de uma nova geopolítica). Serão estas transformações convergentes ou divergentes? Poderemos esperar uma Grande Transformação, um Novo Momento Polanyi?

2.1. A grande transformação

O Momento Polanyi (Polanyi: 2012) anuncia uma transformação civilizacional e cultural das sociedades quando se constata que as instituições, na sua generalidade, deixaram de acompanhar as mudanças introduzidas pelas forças produtivas e sociais dominantes. Se as três transições que enunciámos convergirem na mesma direção, poderemos estar a anunciar a próxima Grande Transformação.

Já aí está a polémica acerca de um novo regime climático, designado por Antropoceno. As ciências sociais e humanas colam-se mais às ciências naturais em busca de uma explicação, a variável climatérica deixa de ser uma variável exógena para se converter, cada vez mais, numa variável endógena. A severidade e a hostilidade do clima afetam a nossa vida quotidiana, avisando-nos de que a transição ecológica é um horizonte incontornável de sentido para a vida humana, um sentido de finitude, de limite e responsabilidade. Eis, pois, a utilidade social do respeito em toda a sua plenitude. Se não respeitarmos a natureza, não haverá coevolução benigna homem-natureza e o nosso quotidiano poderá transformar-se num verdadeiro inferno.

A segunda grande transição diz respeito à transformação digital. A transição digital é a grande força transformadora do nosso tempo, feita de liberdade e transgressão, desde o infinitamente pequeno das nanotecnologias até ao infinitamente grande da robótica inteligente, numa viagem que que nos pode levar para lá dos limites do ser humano, em direção ao transumanismo e à pós-humanidade. A "informação bruta" produzida pelas tecnologias da informação e comunicação é a matéria-prima do século XXI e a "economia crowd" a nossa principal força propulsora.

A terceira grande transição diz respeito às grandes migrações, de pessoas que buscam trabalho e refúgio, de mercados de bens e serviços que buscam a melhor deslocalização para serem produzidos, de capitais que "enlouquecem" em busca da melhor rentabilidade, de plantas e animais que buscam novos habitats para poderem sobreviver. É verdadeiramente a luta pela vida.

E perante esta tripla transição, será que os seus principais protagonistas têm consciência, em toda a sua plenitude, da força transformadora da sua convergência e da força destruidora da sua divergência? É certo, há muitos sinais contraditórios e suspeições recíprocas. A comunidade ecológica suspeita da arrogância tecnológica e digital, enquanto os atores do digital, marcados pela desmaterialização e a eficiência, se consideram ecológicos por natureza. As duas transições desencadeiam círculos virtuosos e círculos viciosos e pegadas ecológicas e digitais mais ou menos pronunciadas. Por outro lado, e face a estas duas transições, a perceção do risco fica de tal modo vulnerável e instável que as migrações acabam por acelerar o metabolismo global e sistémico das três transições ao mesmo tempo que provocam ondas de choque em todas as direções. Como é evidente, a política de ordenamento do território é muito sensível a estas ondas de choque e, também, a política de desenvolvimento rural.

2.2. Convergência e divergência das transições

Face ao advento destas grandes transformações, que nos transportam para lá das fronteiras convencionais até ao universo da extra-territorialidade, estamos perante uma realidade emergente a três dimensões sem direção e linha de rumo conhecidas. Neste imenso turbilhão magmático a duplicidade é, para já, a principal característica destes vários aspetos.

Se há um fator comum às três transições é a sua declarada extra-territorialidade (Covas, 2018: 138-142), no sentido em que não respeitam as fronteiras tradicionais dos Estados nacionais e criam uma espécie de terra de ninguém, bem como uma responsabilidade difusa que é, quase sempre, tida como "muito conveniente". Devido à magnitude das alterações climáticas, à aceleração exponencial da tecnologia digital e à ilegalidade de muitos fluxos migratórios, temos imensa dificuldade em reconstituir a origem, o destino e os protagonistas destas profundas transformações e, quase

sempre, chegamos tarde a um universo comportamental sem jurisdição apropriada ou com uma jurisdição territorial muito fragilizada.

Por outro lado, não devemos inverter os termos da equação, a transição ecológica é uma nova fronteira para o digital, isto é, os meios da transição digital devem respeitar os fins da transição ecológica. Se a transição digital, em certas versões, se alimenta da transgressão e do desejo de infinito ao ponto de querer "matar a morte", a transição ecológica pertence ao reino da necessidade e da razão, da finitude dos recursos e da circularidade dos elementos. Afinal a terra é redonda.

Finalmente, privatizar o benefício e socializar o prejuízo continua a ser a regra de ouro da teoria das externalidades negativas e do capitalismo mercantilista mais predador. A pegada ecológica do digital revela uma contradição insanável: os elevados consumos de energia (10%), as emissões de CO2, os consumos elevados de materiais raros e a baixa reciclagem destes materiais, a obsolescência programada de equipamentos. Por outro lado, a cultura produtivista das grandes plataformas com capitalizações bolsistas elevadas não só busca a oligopolização dos mercados como facilita a evasão fiscal, a violação da privacidade e o condicionamento e a manipulação da opinião pública e dos consumidores. A lista dos efeitos externos negativos é longa e desemboca, tarde ou cedo, numa socialização dos prejuízos com cobertura conhecida, a dos contribuintes anónimos. O que poderia ser denominado como a "arte de exportar o risco moral para dentro do orçamento geral do estado".

Não há teoria do ordenamento do território e ambiente que resista a esta regra de ouro do capitalismo mais predador: privatizar o benefício e socializar o prejuízo, em linha com comportamentos de risco moral (moral hazard) e o passageiro clandestino (free raider).

2.3. Sustentabilidade fraca e sustentabilidade forte

A sustentabilidade da transição depende, em linha direta, da pegada ecológica da transição digital e da pegada digital da transição ecológica. Para esta dupla transição ser bem-sucedida, não se trata de digitalizar a ecologia nem de ecologizar o digital. O problema essencial não é, apenas, de eficiência, redução, reciclagem e reutilização – a chamada sustentabilidade fraca - mas, também, de transformação e disrupção: das práticas e comportamentos, da natureza dos produtos e serviços, da natureza das organizações, dos modelos de negócio, da geografia das cadeias de valor e dos jogos entre atores – a chamada sustentabilidade forte. No fundo, trata-se de respeitar os termos da equação territorial, sendo que a transição ecológica é um objetivo do 1º grau e a transição digital um objetivo do 2º grau.

No tempo de Karl Polanyi, em 1944, o drama dos limites, a tragédia dos comuns e a noção de risco moral não tinham o alcance e a amplitude que têm hoje. Além disso, o progresso e a utopia estavam à sua frente, hoje, à nossa frente, parece estar uma mistura acre de ansiedade e distopia. Por isso, e em face desta tripla transição, as minhas interrogações principais são as seguintes:

- Será que, perante o drama dos limites e a tragédia dos comuns, a transição ecológica contribuirá para repolitizar o nosso tempo, recolocando a equação do tempo no registo certo?

- Será que a transição e a adição digitais contribuirão para despolitizar as nossas relações pessoais e sociais, tornadas cada vez mais egoístas e narcísicas?

- Será que o medo, a ansiedade e a insegurança transformarão a esfera pública num espaço de transação de inúmeros riscos e perigos que ameaçam constantemente a nossa reputação?

- Será que os principais protagonistas da política contemporânea têm consciência, em toda a sua amplitude, da força transformadora da sua convergência e da força destruidora da sua divergência?

Como não tenho respostas para estas interrogações e como também não tenho a certeza se se trata apenas de uma conjunção infeliz de protagonistas ou se, pelo contrário, estamos a assistir ao "condicionamento de uma política do medo" que interessa a imensas corporações e grupos de interesse, deixo aqui registada uma novidade que nos toca particularmente, a saber, o governo francês criou dois ministérios designados, respetivamente, o ministério da transição ecológica e solidariedade e o ministério da coesão territorial.

3. Os problemas e compromissos do PNPOT: uma nova doutrina para 2ª ruralidade

O processo de alteração do PNPOT foi determinado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2016 de 23 de agosto tendo em vista a elaboração de um novo programa para o horizonte 2030,

capaz de promover o PNPOT como referencial estratégico de territorialização das políticas públicas e da programação de investimentos territoriais financiados por programas nacionais e comunitários. Recorde-se que a lei de bases nº 31/2014 de 30 de maio estabelece o PNPOT como o instrumento de topo do sistema de gestão territorial. Ora, no período 2007-2017 ocorreram mudanças substanciais na economia portuguesa e, nesse contexto, o inquérito de 2016 (7298 respostas) acerca dos grandes problemas de ordenamento do território abre-nos a porta para a revisão do PNPOT. Assim, na proposta de revisão do PNPOT para a próxima década estão elencados os principais problemas da política de ordenamento bem como os compromissos que daí decorrem. Eis uma síntese desses problemas e compromissos.

3.1. Os problemas e os compromissos de ordenamento do território

Como dissemos, na proposta de revisão do PNPOT estão elencados os principais problemas e compromissos para o ordenamento do território. Assim, temos:

- A degradação do solo e os riscos de desertificação;
- A insuficiente consideração dos riscos nas ações de ocupação e transformação do território;
- O insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e sua articulação com os espaços rurais;
- A degradação de muitas áreas residenciais na periferia e centros históricos;
- A deficiente intermodalidade dos transportes e insuficiência ferroviária;
- A insuficiente oferta de serviços coletivos e de interesse geral face ao envelhecimento, imigração e migrações internas;
- O desajustamento na oferta regional de infraestruturas e equipamentos coletivos de qualidade;
- A deficiente programação de investimentos públicos;
- A complexidade, centralismo e opacidade nos procedimentos de programação, planeamento e gestão do território.

No que diz respeito aos compromissos que decorrem daqueles problemas temos de:

- Robustecer os sistemas territoriais em função das suas centralidades;
- Atrair novos residentes e gerir a evolução sociodemográfica;
- Adaptar o território e gerar resiliência;
- Descarbonizar e acelerar a transição energética;
- Remunerar os serviços prestados pelo capital natural;
- Alargar a base económica com mais conhecimento e inovação;
- Incentivar os processos colaborativos e a cultura territorial;
- Integrar nos instrumentos de gestão territorial novas abordagens para a sustentabilidade;
- Assegurar nos IGT a redução da exposição ao risco;
- Reforçar a eficiência territorial nos IGT.

De um ponto de vista estritamente territorial há uma faceta inerente a estes compromissos que aqui importa relevar. Em Portugal, a construção social dos territórios rurais tem sido determinada e fortemente condicionada pela implantação territorial das estruturas político-administrativas, seja no âmbito dos planos diretores municipais e das políticas públicas locais, seja no quadro da política regional e do programa operacional de cada região NUTS II ou, finalmente, no âmbito do plano de desenvolvimento rural, grupos de ação local e respetivas unidades de gestão territoriais. Em quase todos os casos, há uma presença, mais visível ou mais dissimulada, dos aparelhos político-ideológicos e das estruturas político-partidárias, pois, como sabemos, as circunscrições eleitorais passam por esses dois níveis de recrutamento. Não admira, portanto, que uma parte importante dos recursos públicos para o mundo rural passe por aqui.

Isto quer dizer que outros critérios, com outras referências, por exemplo, as “regiões naturais” reportadas a unidades de paisagem ou as “regiões virtuais” reportadas a certas tipologias de rede e

inteligência territorial ou, ainda, "regiões funcionais" reportadas a certos tipos de aglomeração económica e sistemas produtivos locais, acabam por ser relegadas para plano secundário. Já para não falar das "regiões de coordenação". Estamos, portanto, no país dos "territórios-zona", num país bipolar em que a administração central é grande demais para resolver os pequenos problemas e a administração local é pequena demais para resolver os grandes problemas. Infelizmente, é à volta desses dois níveis de administração que gira a maior parte das políticas públicas, pois é também aí que se monta a "girândola político-eleitoral" e se estabelecem as "clientelas político-partidárias". A ruralidade, em sentido amplo, é um parente pobre deste país dual. Por um lado, tem uma baixa expressão eleitoral, o que lhe retira competitividade política, por outro apresenta reduzidos efeitos de aglomeração económica o que, na retórica dominante, significa que tem uma baixa competitividade económica. Este facto, porém, não impede o mundo rural de continuar a ser um excelente reservatório de mais-valias, agrárias, imobiliárias e urbanísticas, o que, à evidência, lhe confere bastante atratividade.

3.2. O ciclo de vida dos territórios, dissolução e recriação de sentido

Para lá da nossa específica cartografia político-administrativa, o ciclo de vida dos territórios tem, ele próprio, um ritmo específico de dissolução e recreação de sentido (Covas e Covas, 2014a: 31-32 e 2014b). Na fase em que nos encontramos o sistema capitalista procede, digamos, por compressão. A compressão das dimensões espaço-tempo marca o ciclo de vida dos territórios como se houvesse apenas duas classes de territórios, os rápidos e os lentos. Devido à aceleração das dinâmicas territoriais motivada pela velocidade e expansão dos mercados globais, os ciclos de vida de muitos territórios são dramaticamente encurtados e muitos estão à beira de viver um verdadeiro estado de necessidade e reclusão. Em consequência, vivemos, hoje, um movimento permanente de dissolução e recreação de sentido, de espaço recebido, vivido e transmitido, em que o espaço é uma sucessão interminável de formas e conteúdos, produzidos e reproduzidos continuadamente. Entre os fatores que contribuem para essa dissolução e recreação de sentido, num perpétuo movimento de desterritorialização e reterritorialização, contam-se:

- A crescente artificialização das cadeias agro-alimentares que provoca descontinuação nas fileiras verticais de produção e consumo;
- A crescente marginalização de solos agrícolas, o abandono e concentração da propriedade, mas, também, o aumento da economia informal e o risco de incêndio;
- A crescente mobilidade dos fatores que contraria e impede um correto ordenamento do território, a terra em primeiro lugar;
- A crescente volatilidade de capitais e investimentos que põe em causa os valores naturais e o sistema-paisagem;
- A investigação dominante que responde, tantas vezes, às necessidades dos grandes laboratórios para obter resultados imediatos e que, por isso, nem sempre acautela a "velocidade" de regeneração dos recursos naturais;
- A incultura sobre os recursos identitários e simbólicos de um território que danifica a estrutura de oportunidades desse território e de que a turistificação excessiva é apenas um exemplo;
- O excesso de zelo regulamentar e administrativo face às micro e pequenas empresas e o "excesso de distração" face às múltiplas formas de concorrência imperfeita e seus "projetos especiais" que acabam por destruir território e pequenos negócios;
- A inércia conservadora das instituições de ensino que não atualizaram a sua missão face às necessidades de intervenção urgente nas economias locais e regionais.

Como se pode observar, é a velocidade que impõe o ritmo da dissolução e recriação de sentido aos territórios. Apesar de todas estas dificuldades e oportunidades, ou talvez por causa delas, continuamos a acreditar que o campo das possibilidades do mundo rural não se reduziu e que, ao contrário, a polissemia dos territórios será cada vez mais tributária da aleatoriedade da natureza, por um lado, e da liberdade humana, por outro, e que estas duas "contingências" podem ser muito úteis

ao desenho e à gestão de sistemas territoriais complexos e inteligentes (Covas e Covas, 2012) no próximo futuro.

Na mesma linha de raciocínio, de permanente dissolução e recriação de sentido dos territórios, estará a inibição ou o receio que sentirmos em enfrentar as alternativas ao modelo dominante de agricultura, em ir à redescoberta, sem quaisquer medos, da nossa exclusão e contra-racionalidade. Se formos capazes de assumir esta contra-racionalidade, iremos, também, redescobrir muitos sistemas territoriais em espaços geográficos que já considerávamos "não-lugares" (Augé, 1992), pois mesmo nos espaços mais críticos da baixa densidade há uma razão orgânica e virtuosa e um "génio dos lugares" que podem irromper a qualquer momento, se forem devidamente instigados.

3.3. Uma nova doutrina para a 2ª ruralidade

Já conhecemos os quatro elementos que estruturam um sistema territorial (Covas e Covas, 2014a: 33 e 2014b) as unidades de paisagem (UP), os sistemas produtivos locais (SPL), os sistemas socioculturais (SC) e os sistemas de governança local ou institucionalidade dedicada (SGL/ID) (Covas e Covas, 2012: 25). Sabemos, também, que é muito difícil fazer coincidir, no mesmo espaço-tempo, estes quatro subsistemas territoriais. Não obstante, só podemos acreditar que os sistemas territoriais da alter e da contra-racionalidade, ao acolher geografias e territorialidades muito diversas e pouco comuns, irão enriquecer a "biopolítica" de qualquer território e, portanto, alargar imenso o seu campo de possibilidades. Dito isto, na doutrina da 2ª ruralidade a pluralidade de racionalidades territoriais é uma espécie de imperativo categórico e é sobre elas que se construirá a inteligência territorial dos futuros territórios-rede, uma vez que as economias internas e externas que se formam em seu redor (economies of scope) constituem ativos inestimáveis para a rede colaborativa desses territórios.

Chegados aqui, com a informação de que já dispomos, julgamos estar em condições de enunciar a declaração de princípios da 2ª ruralidade (Covas e Covas, 2014a: 34-35 e 2014b) que são, também, os princípios estruturantes do novo contrato social que a sociedade portuguesa estará ou não disponível para subscrever com o mundo rural português. Os sistemas territoriais são complexos de vida, história e geografia, resilientes à homogeneização do mundo-plano, onde ainda é possível descortinar uma inteligência territorial remanescente e onde ainda se respira o espírito e o génio dos lugares, mesmo em áreas de baixa densidade onde os "lugares também se abatem". Os sistemas territoriais são, por outro lado, pequenos laboratórios de construção de novas territorialidades onde, lentamente, se recupera o capital natural e o capital social e se desperta a inteligência territorial adormecida dos lugares. Trata-se, se quisermos, de uma biopolítica do território, isto é, de respeitar e instigar a pluralidade e a diversidade das formas de vida do mundo rural. Embora ainda timidamente, as características de "uma outra ruralidade" também já se anunciam (Covas e Covas, 2014a: 32 e 2014b):

- O resgate das "agriculturas de época", que é, também, o resgate das agriculturas de proximidade e da denominada "agricultura acompanhada pela comunidade";
- O resgate das "agriculturas alternativas", de diferentes lógicas e sistemas de agricultura, cujos protagonistas são muito diferenciados, e que vão desde a agricultura biológica até uma tipologia muito variada que inclui a protecção integrada e a produção integrada, a permacultura e outras "agriculturas naturais";
- O resgate das "agriculturas urbanas", desde a pequena horta social até às formas mais sofisticadas de agricultura vertical;
- A diversificação das formas de agricultura multifuncional, na linha de um certo metabolismo e organicismo dos territórios, é uma corrente de ar fresco na teoria do desenvolvimento rural e, também, um contributo decisivo para o desenvolvimento do conceito de região cognitiva;
- A modernização ecológica dos sistemas especializados de agricultura convencional e a transição de alguns agrossistemas em direção aos princípios fundadores da agroecologia é, também, uma resposta à diversidade das condições e dos valores naturais e, mais uma vez, um contributo interessante para o reconhecimento do conceito de região cognitiva;
- reconhecimento por parte da nova PAC pós-2013 de uma economia dos ecossistemas e dos serviços ecossistémicos, onde se inclui uma nova geração de bens públicos rurais, tais como

infraestruturas verdes, corredores ecológicos, equipamentos agroecológicos e ecossistémicos e pagamentos por serviços de mérito prestados, é mais uma revelação da biopolítica que informa a região cognitiva;

- reconhecimento de outros formatos socioinstitucionais, com fundamento na nova sociologia económica e na nova economia institucional, como são a economia dos contratos, das convenções, dos clubes e das formas de governança e institucionalidade dedicadas, assim como o lugar central da nova estratificação socioecológica e o papel nuclear dos actores-rede no quadro dos futuros territórios-rede;
- Finalmente, o novo contrato social com o mundo rural dará um lugar destacado ao sistema-paisagem, à cidade-região e à estrutura ecológica local tendo em vista um planeamento de base regional onde fazem sentido conceitos como plano verde, reserva estratégica alimentar e mercados de proximidade.

Em aplicação deste conjunto de princípios da 2ª ruralidade podemos falar de alguns exemplos, dos parques agroecológicos, dos corredores verdes, da ecopolis, entre outros. Agora que se volta a falar de reorganização administrativa, de descentralização de competências, agrupamentos de freguesias e comunidades intermunicipais, esta pode ser uma excelente oportunidade para restruturar o mundo rural.

4. Estratégia e modelo territorial: T-Z e T-R na política de desenvolvimento rural

Aproxima-se uma nova década de programação plurianual no horizonte 2030 e três documentos fundamentais marcarão esse período: o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT), o Programa Comunitário de Apoio para 2030 ou Portugal 2030 (P2030) e o Programa Nacional de Investimentos para 2030 (PNI). Estes são programas de banda larga, distribuídos por muitas dezenas de medidas de política que, por sua vez, estão dispersas por vários ministérios e outras tantas autoridades. Este efeito de dispersão é a razão pela qual somos levados a concluir que o modelo operacional é o elemento-chave de todo este processo de programação e planeamento e, em particular, os fatores performativos de conectividade e governança.

4.1. Estratégia e modelo territorial do PNPOT: o cartograma dos sistemas territoriais

A estratégia e modelo de desenvolvimento territorial do PNPOT procede por "desdobramento metodológico": nove (9) problemas, dez (10) compromissos, cinco (5) grandes desafios, cinco (5) sistemas territoriais ou domínios de intervenção, quarenta e nove (49) medidas de política distribuídas pelos cinco domínios de intervenção, um (1) modelo de governança, um (1) modelo de operacionalização das medidas de política, um (1) quadro de diretrizes para os instrumentos de gestão territorial, finalmente, um (1) quadro de articulação para as medidas de política. Depois de enunciar os problemas e compromissos o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território estabelece cinco grandes desafios para a próxima década. Pela sua importância, vamos aqui reproduzi-los:

1. Gerir os recursos de forma sustentável

- valorizar o capital natural;
- promover a eficiência do metabolismo regional;
- aumentar a resiliência socio-ecológica.

2. Promover um sistema urbano policêntrico

- afirmar as metrópoles e principais cidades como motores de desenvolvimento;
- mais cooperação interurbana e rural-urbana;
- melhor qualidade urbana.

3. Promover a inclusão e diversidade territorial
- mais atratividade, inclusão e acessibilidade territoriais;
- mais e melhor desenvolvimento local e rural;
- mais e melhor desenvolvimento transfronteiriço.

4. Reforçar a conectividade interna e externa
- otimizar infraestruturas ambientais e a sua conectividade estratégica;
- reforçar redes de acessibilidade e mobilidade;
- dinamizar as redes digitais.

5. Promover a governança territorial
- Descentralizar competências e reforçar a cooperação multiníveis;
- Promover as redes colaborativas de base territorial;
- Aumentar e melhorar a cultura territorial.

Neste longo desdobramento metodológico, sublinho as ideias-força principais do modelo territorial: em primeiro lugar, o metabolismo regional e a resiliência socioecológica, em segundo, o policentrismo e a cooperação interurbana, em terceiro, a inclusão e a acessibilidade territoriais, em quarto, a dinamização das redes digitais e a conectividade estratégica, por último, as redes colaborativas, a cooperação multiníveis e o upgrading da cultura territorial. Como facilmente se observa, os fatores de articulação-reticulação, isto é, a conectividade e a governança territoriais, serão os factores chave do modelo territorial e, também, a melhor expressão operacional para a política de desenvolvimento rural.

Neste desdobramento metodológico, destaco, ainda, em cada sistema – natural, urbano, social, económico, conectividade e governança – um esquema territorial específico de intervenção, designado por cartograma, que pode ser definido como o conjunto de pontos focais de aplicação e operacionalização do modelo territorial, em linha com as mudanças críticas e as vulnerabilidades específicas. A título de ilustração, dou aqui o exemplo dos pontos focais de aplicação do "sistema natural": sistema aquífero, albufeiras de águas públicas, rede hidrográfica, solos de elevado valor, geoparques, paisagens classificadas pela UNESCO, áreas de paisagem protegida e rede natura 2000, áreas de montanha, sistemas agroflorestais de montado, vegetação arbórea, sistemas do litoral costeiro, áreas de floresta a valorizar.

4.2. A necessidade de uma nova cultura territorial para a governança rural

Os fatores conectividade e governança serão decisivos para a governança da política de desenvolvimento rural e, bem assim, os fatores que levem à formação de ambientes inteligentes e metodologias iterativas e participativas, constituídas a partir de redes locais, sub-regionais e regionais e suportadas por plataformas colaborativas que inovem e experimentam novas abordagens de territorialização de políticas públicas.

No PNPOT (DGT, 2018) pode ler-se, "a qualidade dos sistemas de governo e administração influencia decisivamente a capacidade de governança dos territórios". Nesta linha de reflexão, três medidas são fundamentais: mais e melhor descentralização de competências, mais redes colaborativas de inovação territorial, uma outra cultura territorial de ordenamento e governação, menos administrativa e regulamentar". Vejamos, mais de perto, cada uma destas medidas.

No que diz respeito à descentralização de competências, para lá da convencional descentralização de carácter legislativo e regulamentar, está em causa, sobretudo, a introdução de sistemas de gestão partilhados, novas abordagens interinstitucionais mais flexíveis em colaboração com atores privados, que os ambientes inteligentes e as plataformas digitais podem facilitar.

No que diz respeito às redes colaborativas de base territorial são apontadas as chamadas "geografias flexíveis de governança", por exemplo: as bacias hidrográficas, as áreas classificadas, as

infraestruturas verdes, as áreas vinhateiras, os parques naturais, zonas de intervenção florestal, áreas cooperativas, mosaicos agro-silvo-pastoris. Trata-se aqui de encontrar novas metodologias mais experimentais de cocriação, de equilíbrio entre soluções mais sistémicas e mais locais, enfim, de testar novas plataformas interativas.

No que diz respeito à melhoria da cultura territorial, geralmente de natureza administrativa e regulamentar e relacionada com o uso, ocupação e transformação do solo, importará sublinhar o seguinte:

- Predominam os territórios-zona de geometria fixa, acoplados à delimitação político-partidária e administrativa e, por essa via, os públicos clientelares; a falta de transparência e a corrupção são o seu corolário lógico;
- Mais do que dicotomias, dualidades e polaridades, existem complementaridades, redes e mosaicos de relações naturais e sociais que precisam de ser estimulados, ou seja, é imprescindível incentivar as geografias flexíveis de governança;
- As alterações climáticas e a urgência que elas introduzem são uma oportunidade para estabelecer novos compromissos e processos mais colaborativos e imaginativos, sem que, no entanto, estejamos sempre a recomeçar e a fazer de novo para justificar a mudança política verificada;
- Finalmente, é preciso evitar a todo o custo a descontinuação de programas e projetos e adotar uma pedagogia específica de intervenção para impedir o desperdício de recursos escassos e preciosos, digamos, uma pedagogia 4R de redução, reutilização, reciclagem e reparação de recursos com essa finalidade.

4.3. A estratégia de desenvolvimento rural: dos T-Z aos T-R

Neste mundo plano (Friedman, 2005) em que vivemos, os territórios também se abatem, por isso mesmo eles estão obrigados a aprender depressa, a prosseguirem uma estratégia reflexiva, a serem territórios cognitivos ou uma região cognitiva (Covas e Covas, 2014a: 45-47 e 2014b). Por isso, podemos afirmar que nesta globalização há uma luta sem tréguas entre sinergia e entropia territorial, se quisermos, entre territórios que cooperam e se renovam e territórios que são abandonados e sobrevivem "em reclusão", à espera, digamos, de serem capturados. Os territórios-rede são uma construção social com estas características, territórios de combate cujo caminho se faz caminhando, por tentativa-erro, através da experimentação associativa e cooperativa.

Sabemos, também, que o mesmo território é "apropriado" por vários grupos sociais de maneira diferente, com diferentes grelhas de leitura e congregando constelações de poderes muito diferenciados. Por isso, um território, mas também uma organização ou uma tecnologia, é uma construção social atravessada pelas lógicas cruzadas de poderes particulares e do poder dominante.

Sabemos, igualmente, que temos hoje a possibilidade de arranjar de múltiplas formas a coexistência de uma gama variada de diferentes territórios e sabemos, ainda, que nas sociedades atuais o território-rede começa por ser, não raras vezes, um território virtual com origem nos fluxos e nas conexões das redes.

Sabemos que, no caso português, o défice de organização da sociedade civil ou, se quisermos, a profusão inoperante de organizações associativas sem estrutura técnica, financeira e profissional digna desse nome, está intimamente associado a um excesso de municipalização e política partidária, por um lado, e à omnipresença da política administrativa e financeira do Estado, por outro.

Sabemos, igualmente, que os territórios-zona assim gerados foram sendo progressivamente alimentados por uma profusão de legislação, de regulamentação, de administrativismo e subsidiação, que paulatinamente foi demarcando e regulando o sistema de acessos e condicionalidades, que as políticas públicas sempre incorporaram, e que o sistema de poder dominante foi debitando de acordo com a sua relação de preferências in loco.

Sabemos, também, que a teoria dos "direitos adquiridos" criou "destinatários habituais" que estão na origem da criação de uma malha justaposta de territórios-zona, cada um com a sua específica biografia político-partidária. É, aliás, extraordinário que 30 anos de política de coesão e fundos europeus não tenham criado no país um projeto consistente de estrutura e organização espacial, uma espécie de coluna vertebral no interior do país de modo a impedir a sua desertificação e

despovoamento. O país do interior converteu-se, assim, infelizmente, num país à imagem do IP2 que o atravessa na vertical, isto é, descontínuo, desigual e desqualificado.

E, no entanto.

Durante 35 anos de apoios europeus, houve inúmeras oportunidades para que territórios privados e territórios públicos aprendessem a construir em conjunto "novos bens comuns" (Coriat, 2015) e este, por sua vez, convertido em "um novo espaço público". Esta "dupla conversão" de interesses particulares em interesse comum e em espaço público constitui a matéria-prima de onde emergirá a filosofia e o policy-problem dos territórios-rede do próximo futuro.

Durante 35 anos de apoios europeus, aquela "dupla conversão" (Covas e Covas, 2014a: 43), feita de mobilização, agregação, cooperação e aprendizagem mútua dos territórios particulares, podia ter acontecido por vias muito diversas. Em primeiro lugar, por via de laços de vizinhança e proximidade no quadro de uma lógica de integração sociocomunitária e associativa, por exemplo, através da organização das pequenas comunidades e aldeias e sua agregação no limite dos concelhos ou no quadro intermunicipal. Em segundo lugar, pela via convencional político-administrativa, seguindo a hierarquia que vai desde as uniões de freguesias até à associação de municípios e ao nível NUTS III. Em terceiro lugar, por via do ordenamento paisagístico que nos leva das pequenas unidades territoriais até à unidade de paisagem concelhia e desta até ao sistema-paisagem de uma cidade-região. Em quarto lugar, por via de territórios que se organizam em redor dos mercados, das tecnologias e finanças e que recortam o espaço-território de formas muito variadas, por exemplo, através de sectores, fileiras, cadeias alimentares, sistemas produtivos locais, grupos económicos e redes de cooperação empresarial. Finalmente, os empreendimentos territoriais de fins múltiplos e geometria variável, socialmente construídos por via da cooperação territorial e dotados de uma organização específica denominada ator-rede para a sua realização material e imaterial.

Sabemos, porém, que estas diversas tipologias territoriais não comunicam ou comunicam mal entre si. A sua lógica dominante nunca foi a cooperação ou a complementaridade, razão pela qual sempre houve nelas um uso excessivo de recursos e um défice evidente de resultados. Temos, assim, uma coabitação territorial nem sempre fácil, vizinhos que se observam mas que não cooperam tanto quanto seria desejável. Não obstante, é sobre esta diversidade e estes paradoxos, e por causa deles, que terá lugar a construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade. Com efeito, são eles que, pelo seu paroxismo, permitem aos diferentes grupos sociais construir diferentes versões do território, a sua multiterritorialidade.

Para tal é necessário promover e organizar uma associação virtuosa entre parceiros. Esta associação virtuosa pode reunir e congregar, por exemplo, uma associação ou grupo empresarial, um parque ou reserva natural, uma instituição de ensino superior e um centro de investigação, uma associação de desenvolvimento local, uma cooperativa, uma autarquia ou uma associação de municípios, um clube de produtores ou de consumidores, uma superfície comercial, um ou mais meios de comunicação social, etc. É em redor dos interesses particulares destes atores que é necessário construir um "novo interesse comum", por exemplo, um projeto de desenvolvimento territorial, e em seguida, por intermédio de um ator-rede, converter esse interesse comum num "novo espaço público" que crie no território-rede uma nova economia de rede e visitação.

Numa sociedade fragmentada e fragmentária, como é aquela que hoje vivemos em Portugal, a configuração de uma parceria territorial inicial não é uma tarefa fácil. Com efeito, e não obstante terem coabitado o mesmo território durante bastante tempo (um parque industrial ou mesmo uma cooperativa agrícola), aqueles atores locais ou regionais, muito provavelmente, nunca trocaram conhecimento nem criaram capital social comum, pela razão simples de que sempre ou quase sempre operaram em "modo de território-zona", ou isoladamente em "modo-arquipélago". Por isso mesmo, o ponto de partida de um território-rede é muito exigente, seja porque envolve custos de transação elevados ou porque pode desencadear a libertação de anti-recursos e contra-recursos até aí confortavelmente instalados. Não obstante estas dificuldades iniciais, a cadeia de valor e a energia vital geradas por uma nova racionalidade operativa, transversal e cooperativa, pode ser extraordinariamente compensadora e revelar efeitos externos muito positivos em termos cognitivos, científicos e práticos.

5. ORDENAMENTO, ECOTOPIA E DESENVOLVIMENTO RURAL

O século XX foi marcado pelos avanços espectaculares da física e da química, o século XXI pertencerá às ciências da vida. De facto, o advento da economia biotecnológica, em particular, no último quartel do século vinte, é, de tal modo, espectacular e surpreendente que poderemos estar, paradoxalmente, no limiar do melhor e do pior dos mundos. "Um admirável mundo novo" onde quase tudo é possível.

5.1. Contrato social e ecotopia, a legitimação agroecológica

Se a economia biotecnológica tem o domínio dos instrumentos e dos processos, a nova economia agroecossistémica do mundo rural já tem, também, uma matriz de objetivos bem consolidados que aqui relembramos: a reposição e valorização da biodiversidade, a pluralidade e a integração das fontes energéticas, a multifuncionalidade e a integração das actividades económicas, a sustentabilidade dos processos e dos recursos naturais, a valoração e valorização dos serviços ecossistémicos, a qualidade e a segurança dos alimentos, a reticulação multilocal dos empreendimentos agrorurais, a consolidação dos mosaicos e unidades paisagísticas, a solidariedade e a cooperação territorial descentralizada entre grupos de municípios, regiões e países. É a este conjunto de objetivos e à economia convencional e contratual que lhe corresponde que atribuímos a designação de "ordem agroecológica", uma nova legitimação que marcará decisivamente a 2ª modernidade da agricultura e do mundo rural.

Nesta nova ordem da agricultura da 2ª modernidade está, também, implícita uma tese controversa que aqui designamos como "ecotopia do mundo rural" (Covas e Covas, 2014a: 63-64 e 2014b), uma nova ecologia política do mundo rural que poderia ser definida, de modo simples, como a convergência ou a fusão entre os direitos do consumidor e os direitos da natureza, de acordo com uma noção pós-materialista de consumo, mais localista, denominada, diferenciada, biodiversa, culturalista, patrimonialista, ecossistémica.

Nestas circunstâncias, a pergunta mais pertinente é a seguinte: estão os movimentos sociais da agricultura sustentável, dos consumidores, do ambiente e do património histórico e cultural, por via de uma convergência mutuamente vantajosa, dos direitos agroecológicos, sociais, naturais e patrimoniais, em condições de se erguerem a um patamar superior de consciência e organização, de tal modo que sejam capazes de influenciar, no sentido pretendido, o sistema produtivista e mercantilista dominante ou, em alternativa, articulando-se, de alguma forma, com esses interesses (e, quem sabe, por eles, mesmo, patrocinados), e prosseguir, assim, os mesmos objetivos?

A ecotopia do mundo rural está, ainda, assente num outro processo de convergência ou fusão, a saber, entre a agricultura como espaço-produtor e a agricultura como espaço-produzido. Aqui, a nossa ecotopia significa que se poderá dar uma fecundação e rejuvenescimento do mundo agrorural, isto é, que a fusão dos dois espaços proporcionará a chegada de novos atores atraídos por uma "nova estrutura de oportunidades".

A ecotopia do mundo rural faz-se, igualmente, sentir no domínio das agriculturas ecológicas onde a curiosidade é muito elevada. Nestes casos, o acesso está, aparentemente, mais facilitado, os capitais necessários são mais reduzidos, logo o valor acrescentado pode ser mais rápido. Na grande área das agriculturas ecológicas teremos um campo de possibilidades com interesse, apesar de sabermos, também, que se farão muitas mais "experiências caprichosas", muitas delas com destino marcado.

Na ecotopia do mundo rural, a aceleração das dinâmicas territoriais e a desestruturação social que daí decorre são de tal ordem que estamos confrontados e destinados a ser "construtores sociais de território" mesmo contra nossa vontade. Para isso, teremos de nos libertar do discurso dicotómico dominante e reinventar o sentido relacional das coisas. Nesta conjuntura, estamos mergulhados numa mobilidade constante. Todos somos migrantes: pessoas, recursos e territórios. Tudo está em desconstrução-reconstrução. Reina a anarquia madura. O capitalismo continua o seu trabalho de sapa. As identidades são abandonadas e substituídas pelo conceito de mobilidade migrante. É o admirável mundo novo da razão instrumental e das redes de todo o tipo. É aqui que nos encontramos, numa encruzilhada de territórios sem rede, de territórios em rede e de territórios-rede.

5.2. Uma nova agenda para o mundo rural

No seio desta ecotopia do mundo rural, emerge uma série de trabalhos de investigação, de iniciativa alemã, conhecida por TEEB (2009) (The Economics of Ecosystems and Biodiversity). É neste contexto que observamos uma nova agenda europeia em formação e que apreciamos sobremaneira os esforços da União Europeia para consagrar uma agenda da economia da biodiversidade, dos ecossistemas, dos serviços ecossistémicos, das alterações climáticas e dos riscos globais, enfim, de uma economia hipocarbónica e ecossistémica. Uma parte destas preocupações ficou consagrada na PAC pós-2013, sobretudo no que diz respeito à temática dos bens públicos rurais. Por isso, nós atrevemo-nos a perguntar, depois de várias décadas de política agrícola comum e de muita controvérsia sobre os seus fundamentos e custos:

Está a sociedade europeia, e nacional, ainda disponível para subscrever com o mundo rural um contrato de sociedade cujo propósito essencial seja o desenho de estratégias locais de segurança alimentar e ecológica onde se incluem a provisão de serviços ecossistémicos, a prevenção contra os grandes riscos e a defesa e valorização dos recursos naturais e a biodiversidade que são vitais para o bem-estar das populações e, muito especialmente, os grupos mais desfavorecidos e vulneráveis?

Estará a próxima agenda europeia de políticas públicas para a agricultura e o mundo rural orientada prioritariamente para a promoção dos mercados de futuro e dos bens de mérito na linha dos quatro vetores já referidos, agroecologia, biodiversidade, serviços ecossistémicos e paisagem? E, nesse sentido, em que medida a política de subsídios à produção e ao rendimento da União Europeia dará lugar, progressivamente, a uma ajuda contratual por serviços prestados, uma mistura inteligente de empresarialização e contratualização enquanto o preço do produto final não incorporar toda a "fileira de mérito" (Covas e Covas, 2014a: 65)? Estamos, também, convencidos de que, neste intervalo de tempo, o mercado dos serviços agroecológicos, ecossistémicos e paisagísticos se aprofundará e que novas fórmulas contratuais e mercantis verão a luz do dia.

Tudo somado, e apesar do TEEB, não estamos ainda próximos do que poderíamos designar como "um ponto paradigmático de viragem", isto é, no limiar de um terceiro pilar da PAC para o mundo rural, relativo à economia dos ecossistemas, da biodiversidade e dos serviços agropaisagísticos. Trata-se de uma passagem lenta e demorada, conhecimento-intensiva, que a teoria normativa não está em condições de precipitar, enquanto não for socialmente e institucionalmente interiorizada.

De facto, uma economia rural TEEB, no plano europeu é, para já, um caminho muito estreito, não obstante os sinais positivos nessa direção. De facto, uma economia TEEB (3º pilar) tem muita dificuldade em confrontar-se com uma economia OCMA (organização comum dos mercados agrícolas, 1º pilar) e com uma economia PDR (programa de desenvolvimento rural, 2º pilar), há muito instaladas no mundo do agro-negócio e do agro-território.

O que queremos dizer é que o modelo centralizado em vigor, mais no 1º pilar e menos no 2º pilar, não é, ainda, compatível com a aplicação concreta e material do conceito de multifuncionalidade agroecológica, ecossistémica e paisagística, ele próprio muito controverso como já referimos anteriormente. As contradições são visíveis e espreitam a três níveis (Covas e Covas, 2014a: 66 e 2014b):

- A multifuncionalidade agrorural renova e refresca a especificidade e a legitimidade da agricultura e do mundo rural, por mais ambíguos e difusos que sejam os fatores e os sentimentos em consideração;
- A especificidade agrorural, o desligamento das ajudas à produção, a diferenciação dos produtos pela qualidade e a pluriatividade, recolocam o problema da concorrência em termos inteiramente novos, pois, ao fim e ao cabo, estamos a comparar situações que não são comparáveis, dada, justamente, a sua singularidade agro-territorial;
- A especificidade é, também, sabemo-lo bem, fonte de ineficiência e desperdício; equidade não se confunde com ineficiência e uma agricultura de serviços não é necessariamente mais eficaz e menos dispendiosa do que uma terciarização empresarial desses serviços.

A renacionalização parcial da PAC, até mesmo a sua regionalização, pode ser justificada e legitimada pelas razões anteriores, uma vez que não estamos a falar de produtos de massa, mas de produtos de qualidade original; neste caso, as ajudas nacionais e regionais podem ser consideradas compatíveis por não distorcerem as regras de mercado. Todas estas eventuais contradições não terão muito

significado se a regulação do risco global, pela União Europeia, não for efetiva e não funcionar aos diferentes níveis ou escalas do problema. Os bens de mérito e reputação pertencem, não apenas a uma economia intensiva em conhecimento, mas, sobretudo, a uma economia intensiva em valores. Falamos de bens e serviços, limpos, livres, justos e dignos. Só com estes atributos experimentaremos a utilidade social do respeito e estaremos em condições de preparar a 3ª revolução verde e o 3º pilar da PAC.

5.3. Uma breve digressão pelos territórios de baixa densidade

A baixa densidade (BD) pertence àquele complexo de conceitos difusos e ambíguos que são, digamos, convenientes para quase toda a gente, para quem dá, para quem opera e para quem recebe. A lista destes pré-conceitos intuitivos não para de crescer e tanto mais quanto é preciso inovar conceptualmente para dar cobertura política e financeira a problemas emergentes que surgem, de forma aguda, quase todos os dias.

A baixa densidade é um problema crónico com manifestações agudas, mas é, também, uma construção social com uma história mais ou menos longa. Mas nunca é uma inevitabilidade ou uma fatalidade. Em síntese, 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, entrincheirados por detrás de "um problema conveniente" e, finalmente, pode funcionar, ainda, como um recurso argumentativo e retórico para explorar durante um período negocial como é aquele que agora se apresenta na véspera do próximo período de programação plurianual dos fundos europeus.

Na sua essência, porém, a baixa densidade (BD) é sempre um problema estrutural de longa data que a política local, em si mesma, nunca será capaz de resolver. O que se pede, portanto, é um olhar mais cirúrgico, uma diferenciação mais rigorosa e mais fina da BD, em especial, a sua rede arterial e capilar e a 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, mesmo, estabelecer-se uma tipologia de baixas densidades, 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 eclosão mais recente, enquistadas em territórios críticos ou vítimas de uma acentuada desaceleração económica, social e ambiental.

No caso de Portugal, não podemos deixar de formular a seguinte questão:

- 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 microclimas, um país que teve acesso nos últimos 35 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 (Covas e Covas, 2014a: 37 e 2014b)?

A baixa densidade não é, como já dissemos, um epifenómeno superficial, é sempre uma tendência de longo prazo e uma fraqueza estrutural revelada por um certo modelo de desenvolvimento, geralmente difuso, híbrido, invertebrado e assimétrico. Tem a ver com características demográficas longas, 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 periurbana e com as lógicas de pendularidade e pluriatividade.

Chegados aqui, a grande questão é esta: 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 infraestruturas, 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). Além disso, depois de uma década perdida, a primeira do século XXI, o país prepara-se para perder a segunda década do século XXI.

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 âmbito, pouco mais consegue fazer do que pequenas adaptações e ajustamentos para além de mitigação e controlo de danos.

6. Conclusões: A emergência do normativismo digital e algorítmico

Nunca se falou tanto em coesão territorial, valorização do interior, cooperação transfronteiriça e descentralização político-administrativa. Ficamos com a sensação agradável de que há uma promessa que se quer cumprir, que estamos a regressar à liberdade do espaço público e a um novo campo de possibilidades. Ao mesmo tempo, porém, há um lado furtivo do problema que merece alguma atenção, aquele que decorre de um crescente normativismo institucional derivado da governação digital e algorítmica (Covas, 2018: 13-16) que vai acabar por sufocar a descentralização administrativa, pelo menos uma certa margem de discricionariedade própria da descentralização administrativa local e regional.

Este lado insidioso do problema reporta-se às restrições da governação multiníveis (local, regional, nacional e europeia) e à prevalência do governo das normas e da política das regras com origem na União Europeia. Agora que se discute em Bruxelas o aprofundamento da união económica e monetária e a criação de um orçamento específico para a zona euro é de esperar que suba ainda mais o teor da condicionalidade europeia e o seu normativismo institucional. Falo de uma verdadeira quadratura do círculo, de uma relação equívoca e contraditória entre a "regra da escolha" válida na política doméstica por via de uma eleição adversatorial de governo e oposição, e a "política da regra ou da norma" válida na União Europeia, que prevalece sobre o direito nacional e que é o menor denominador comum dos interesses dos Estados membros, obtido por via de uma negociação institucional no quadro europeu (Caetano e Sousa, 2018).

Como é que esta relação paradoxal entre "a regra da política e a política da regra" se reflete nas políticas de descentralização locais, rurais e regionais?

Quanto mais se anuncia, na retórica do discurso político, a necessidade imperiosa de "territorializar" as políticas públicas, mais se constata, no dia-a-dia da administração e dos beneficiários, a afirmação do império administrativo do template, do algoritmo, do vade-mecum, dos indicadores de referência, das boas práticas regulamentares, em tudo ou quase tudo o que diz respeito aos processos de candidatura, aos processos de aprovação, aos processos de contratação, aos processos de pagamento, aos processos de inspeção, aos processos de auditoria, aos processos de avaliação, etc.

É aqui que entra a "digitalização-verticalização" das políticas públicas sob a forma de categorias, códigos, algoritmos e templates, assim como de inúmeros normativos e regulamentos (Covas, 2018: 180). Em formação ordenada e sistemática, eles recriam o enquadramento normativo e regulamentar, geram categorias e conceitos, tipificam medidas e códigos de acesso, desenham baterias de indicadores, reconfiguram territórios e destinatários, redefinem regras e procedimentos de monitorização, controlo e inspeção. É a operacionalização sofisticada e rebuscada de processos e procedimentos, comandada à distância, por Bruxelas e Lisboa, por mestres-algoritmos (Domingos, 2017: 48) templates e códigos de acesso, que obrigam o "pobre destinatário", desde logo nos avisos de concursos, a desembolsar verbas para apoio e consultoria, sob pena de ver a sua candidatura prejudicada. Esta é uma faceta do problema, a reformatação do destinatário e do seu projeto, induzida pela digitalização burocrática, com um custo de acesso e formalidade crescente, que pode ter um efeito de segregação e exclusão apreciável e para o qual é preciso estar prevenido se queremos, mesmo, concretizar o princípio da descentralização e as políticas públicas correspondentes, nomeadamente a política de ordenamento do território e a política de desenvolvimento rural (Covas e Covas e Dallabrida: 2019) e (Covas e Covas: 2016a e 2016b).

A urgência é bem conhecida. É fundamental preparar a grande transição energética, digital e ecológica que nos levará até à descarbonização, energias alternativas, mobilidade, infraestruturas verdes, inteligência urbana, combate contra a desertificação, recomposição de habitats e unidades de paisagem, abastecimento alimentar de proximidade, mercados locais e regionais de emprego e trabalho, jovens empreendedores e investimento, o que implicará, igualmente, uma elevada despesa pública.

É aqui que surgem os grandes conflitos e contradições porque não há capital próprio suficiente, em Portugal pelo menos, para arbitrar positivamente todas estas portas de entrada às novas parcerias de investimento público e privado, onde a política de descentralização e as novas plataformas coletivas jogarão um papel fundamental. Com divida pública e privada muito elevada nos próximos anos, acontecimentos fortuitos e regras de condicionalidade europeia cada vez mais apertadas, o país corre o risco de gerir mais restrições do que objetivos e a sua política de descentralização ser uma variável endógena muito dependente da discricionariedade e política de cativações do ministro das finanças.

Neste contexto, a política de ordenamento do território e a política de desenvolvimento rural serão especialmente visadas por que os seus ciclos longos não se compadecem com as atribulações dos ciclos curtos das políticas conjunturais. Sem uma boa "curadoria territorial" as medidas previstas nos programas de valorização do mundo rural revelarão, muito provavelmente, a breve trecho, o seu lado inorgânico e difuso, pois elas assentam numa lógica de "digitalização-verticalização" da política de coesão territorial. Isto quer dizer que a política de descentralização, nessa lógica vertical dominante, ou tem meios para contrariar essa orientação superior ou não será capaz de se apropriar devidamente das medidas do programa de valorização do interior.

Finalmente, sem um conjunto de estímulos ao federalismo autárquico, a política de descentralização, em sentido amplo, dificilmente reunirá os meios necessários aos investimentos de 2ª geração nas áreas do ordenamento e desenvolvimento rural. Aqui reside, talvez, o segredo para o próximo período de programação de fundos europeus, a saber, o federalismo autárquico como plataforma colaborativa para a criação de novos benefícios de contexto e economias de aglomeração e de um quadro contratual para a sua articulação com a política macroeconómica do Estado nacional. Desta forma, talvez a política de ordenamento do território e desenvolvimento rural possam escapar ao vai e vem da gestão macroeconómica de curto prazo do estado-administração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Augé, M. (1992). Non-Lieux; Introduction à Une Antropologie De La Surmodernité. Paris: Edition Seuil.

Caetano, J. M. e Sousa, M. R. (Eds.). (2018). Challenges and Opportunities for Eurozone Governance. New York : Nova Science Publishers.

Coriat, B. (Dir.) (2015). Le Retour des Communs: La crise de l'idéologie propriétaire. Paris: Éditions Les Liens qui Libèrent.

Covas, A. e Covas, M. M. e Dallabrida, V. (2019). Os signos distintivos territoriais e a smartificação do território. Uma abordagem exploratória. Revista GEO Crítica. Biblio3W, Revista Bibliográfica de Geografia Y Ciencias Sociales, Volume XXIV, Nº 1268. Universitat de Barcelona, 20 de Abril de 2019. (22 páginas).

Covas, A. (2018a). O sexto continente: a grande bifurcação da era digital. Lisboa: Editora Silabo.

Covas A. (2018b). A grande transformação dos territórios. Lisboa: Editora Silabo.

Covas, A. e Covas, M. M. (2017a). Sociedade algorítmica, Pluriactividade, e Rendimento Básico Universal (RBU): uma utopia para o século XXI? In 2nd International Congress on Interdisciplinarity in Social and Human Sciences. Faro: Universidade do Algarve, 11 a 12 de Maio, 2017.

Covas, A. e Covas, M. M. (2016a). Cultura Digital, Inteligência Colectiva e Interdisciplinaridade. In Proceedings of the International Congress on Interdisciplinarity in Social and Human Sciences. CIEO. Faro: Universidade do Algarve, 5-6 de maio/2016, p. 79-88. Acessível em: http://media.wix.com/ugd/30a75f_6367679ee91d4e5e98495a0415790a01.pdf

Covas, A. e Covas, M. M. (2016b). Dos territórios-zona (T-Z) aos territórios-rede (T-R): um instrumento para a 2ª ruralidade pós-produtivista». In I Coloquio Internacional de Geografia Rural - Colorural2016 - XVIII Colóquio de Geografia Rural da AGE. Ciudad Real (Espanha), 7-9 de Setembro de 2016, p. 590-604. Acessível em https://www.researchgate.net/publication/307974511_Treinta_anos_de_Politica_Comun_en_Espana_Agricultura_y_multifuncionalidad_en_el_contexto_de_la_nueva_ruralidad

Covas, A. e Covas, M. M. (2014a). Os territórios-rede: a inteligência territorial da 2ª ruralidade. Lisboa: Editora Colibri.

Covas, A. e Covas, M. M. (2014b). A construção social dos territórios-rede: A inteligência territorial da 2ª ruralidade. São Paulo: Editora LiberArs (eBook Kindle).

Covas, A. e Covas, M. M. (2014c). Os territórios-rede: uma nova inteligência territorial em Portugal. In Dallabrida, V. R. (Org.). Desenvolvimento territorial: políticas públicas brasileiras, experiências

internacionais e a Indicação Geográfica como referência. São Paulo: Editora LiberArs, 2014, p. 97-119.
Covas, A. e Covas, M. M. (2012). A caminho da 2ª ruralidade. Lisboa: Editora Colibri.
Dallabrida, V. e Covas, M. M. e Covas, A. (2017). Inovação, desenvolvimento e espaço urbano: uma relação necessária mas não suficiente. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR), 2017, v. 19, n, 2 (Maio-Agosto), p. 360-378.
Dallabrida, V. R. (2016). Ativos territoriais, estratégias de desenvolvimento e governança territorial: uma análise comparada de experiências brasileiras e portuguesas. Revista EURE, mayo/2016, v. 42, n. 126, p. 187-212.
Direção Geral do Território (2018). DGT: Documentos sobre a revisão do PNPOT. http://www.dgterritorio.pt
Domingos, P. (2017). A revolução do algoritmo mestre. Lisboa: Manuscrito.
Freidman, T. (2005). O mundo é plano. Lisboa: Actual Editora.
Polanyi, K. (2012). A grande transformação. Lisboa: Edições 70.
TEEB (2009). TEEB: The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Brussels: European Commission.

Public Policy Portuguese Journal
2019, Volume 4, Number 2, pp. 52 - 67
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

O PNPOT e os processos de cooperação territorial em Portugal

Iva Pires
Professora Associadoano Departamento de Sociologia, FCSH/NOVA
im.pires@fcsh.unl.pt

Emily Lange
Investigadora CICS.NOVA, FCSH/NOVA
emily.lange@campus.fcsh.unl.pt

Resumo

A cooperação territorial tem recebido destaque e inclusão acrescidas nos instrumentos de gestão territorial, sendo uma das respostas à "viragem territorial" surtida pelas novas dinâmicas territoriais do mundo globalizado da 'modernidade líquida', e articulada nos processos de planeamento e decisão política. A versão 2 do PNPOT, lançada em 2018, reflete este aprofundamento, e propõe como Domínio de Intervenção específico a Governança Territorial, revelando uma acrescida preocupação pelos processos de coesão e cooperação territorial, promovidos pelos quadros comunitários europeus.

Sendo assim, importa considerar qual a relação entre a governança territorial privilegiada e a cooperação territorial planeada, procurando perceber qual a perspetiva sob qual a própria cooperação territorial é considerada. Baseados em Farinós *et al*, consideram-se três perspetivas possíveis de cooperação territorial: cooperação como cultura – uma "forma de relação"; redes de cooperação para a promoção do desenvolvimento territorial equilibrado; e cooperação como ponte, facilitando iniciativas conjuntas entre atores. Estas três perspetivas constituem uma grelha de análise para considerar o PNPOT e os processos de cooperação territorial.

Palavras-chave: Cooperação, governação, cultura de território, planeamento e ordenamento.
JEL codes: H77, O21, R58.

Abstract

Territorial cooperation has received increased attention and inclusion in instruments of territorial management. This is one of the responses to the "territorial turn" provoked by the new territorial dynamics in the 'liquid modernity' of our globalised world, and therefore occupies a greater part within planning processes and policy decision. The version 2 of PNPOT, launched in 2018, reflects this increase, and proposes Territorial Governance as a specific Intervention Domains, as well as demonstrating an increased concern with cohesion and territorial cooperation processes, which are promoted by European Community frameworks.

Therefore, it is important to consider the relation between privileged territorial governance and planned territorial cooperation, as well as understanding under what perspective territorial cooperation is being considered. Based on Farinós et al, we consider three possible perspectives of

territorial cooperation: cooperation as culture – a “form of relationship”; cooperation networks that promote a balanced territorial development; cooperation as a bridge, facilitating joint initiatives between actors. These three perspectives constitute our analysis grid to consider the PNPOT and territorial cooperation processes.

Keywords: Cooperation, governance, culture of territory, territorial and spatial planning.
JEL classification: H77, O21, R58.

1. INTRODUÇÃO

Num contexto de aprofundamento do processo de globalização, prevalece uma forte concorrência entre instituições, empresas, cidades, regiões, que estão todas sujeitas à mesma pressão para melhorar o bem-estar e a qualidade de vida de seus cidadãos. A "compressão do tempo-espaço", resultado das recentes e rápidas transformações tecnológicas, facilita a interação e a difusão da informação e do conhecimento, mas, ao mesmo tempo, contribui para exacerbar a concorrência transferindo-a para uma escala global na qual “todos competem com todos”. A ideia predominante é que, para sobreviver em ambientes tão competitivos, onde apenas “os mais aptos” sobrevivem os agentes económicos e sociais envolvem-se numa rivalidade económica para atrair investimentos estrangeiros, a localização de coleções de arte privadas, museus, sedes sociais de grandes empresas internacionais, eventos desportivos e para se transformarem em destinos de eleição para turistas. As novas paisagens da globalização mostram um mundo “enrugado” (Florida, 2005) onde a tendência para a concentração económica se tem vindo a acentuar favorecendo algumas regiões e áreas urbanas. Desde a “banana azul”, ao polígono e ao mundo arquipelágico todos estas visões mostram que a só alguns são “sticky places in a slippery space” (Markusen, 1992). Por outro lado, se a competição pode ter aspetos positivos, como o estímulo para melhorar a eficiência e introduzir inovações, também pode ter elevados custos económicos e sociais, em particular quando são utilizadas estratégias de competição que comprometem padrões éticos, de trabalho e ambientais (“race to the bottom strategies”) (Pires, 2009).

Contudo, como mostrou Elinor Ostrom, mesmo nestes contextos podem existir incentivos à cooperação entre agentes económicos e sociais que conseguem organizar-se no sentido de encontrar soluções que resultem em benefícios mútuos (Pires, 2016). Distritos industriais italianos, clusters, regiões inovadoras e regiões de aprendizagem constituem exemplos de regiões que basearam o seu sucesso económico nas vantagens da aglomeração e onde empresas, universidades, instituições públicas e privadas, empreendedores, partilham um sistema homogéneo de valores, bem como objetivos e códigos de comportamento comuns, participando num tipo específico de competição (coopetição), o que significa que, embora concorram entre si, também precisam cooperar para alcançar objetivos e interesses comuns.

À escala Europeia, o processo de alargamento e de aprofundamento da integração também tem gerado uma crescente competição territorial, no qual alguns territórios se tornam mais atrativos do que outros o que conduziu a situações de profunda desigualdade territorial. No sentido de minimizar essas desigualdades a política de coesão transformou-se num importante pilar da União Europeia (UE), mas também numa das mais escrutinadas pelo seu elevado orçamento e pela eterna discussão sobre a sua eficiência na redução das disparidades regionais e adequada distribuição dos fundos de apoio (Fratesi e Wishlade, 2017). Com efeito, atendendo à evolução das tendências observadas nas regiões da UE do ponto de vista económico, social e ambiental, apesar de alguma redução, observam-se em cada uma das três dimensões fortes disparidades regionais. Estas diminuíram ao longo da última década, o que se traduz num amplo fosso entre as regiões menos desenvolvidas e altamente desenvolvidas da UE (CE, 2010). Apesar de classificadas como ineficientes, injustas e insustentáveis a UE não tem mostrado capacidade, ao longo das últimas décadas, para a resolver.

No contexto comunitário europeu, a coesão territorial, que tem vindo a ser discutida e progressivamente integrada nos objetivos de desenvolvimento desde 1986, tem como objetivo claro promover a ‘integração europeia harmoniosa e equilibrada’, e a cooperação territorial é um dos caminhos para este fim (Medeiros, 2016). Neste artigo pretende-se discutir o papel da cooperação territorial em Portugal no âmbito do PNPOT bem como comparar as versões 1.0 (2007) e 2.0 (2018)

identificando o que evoluiu bem como os aspetos mais e menos positivos presentes em ambas as versões.

2. A COOPERAÇÃO E A COESÃO TERRITORIAL NA UNIÃO EUROPEIA

Ao discutir o conceito de cooperação territorial convém ter em conta o complexo conceito de território. Segundo Elden (2013, p. 17), o território contém uma mistura de questões políticas, geográficas, legais, técnicas, práticas e relacionais e "it is not simply an object: the outcome of actions conducted toward it or some previously supposedly neutral area. Territory is itself a process, made and remade, shaped and shaping, active and reactive. Just as David Harvey argued we should think of the urban process, so too should we think about territory as process." Ou seja, o território não é estático, neutro ou um objeto, mas antes dinâmico, um processo em permanente construção e reconstrução e nesse sentido de difícil delimitação. O que coloca um enorme desafio para o planeamento quando os problemas atravessam fronteiras urbanas, regionais e mesmo internacionais e as atividades se estendem sob a forma de redes que ultrapassam os seus limites físicos (Hillier, 2013).

"Geography matters" ou "territory matters", são expressões recorrentes nos corredores da política comunitária e nacional (Faludi, 2009; Santinha e Marques, 2012). Nas últimas décadas, tem havido uma explosão de terminologias e conceitos territoriais, bem como dos seus debates teóricos, o que gerou um esforço para "territorializar" as políticas e documentos estratégicos (Faludi, 2013; Ferreira e Seixas, 2017). De facto, a dimensão territorial tem crescido em visibilidade e tem sido cada vez maior a sua integração no contexto das políticas públicas europeias.

Na União Europeia a cooperação territorial é vista como um princípio e um requisito necessários para melhorar o desenvolvimento local e regional (Farinós et al., 2018) ou macro-regional (Gänzle et al., 2019; Dühr, 2018). A cooperação territorial europeia é o instrumento da política de coesão que foi concebido para solucionar problemas que transcendem as fronteiras administrativas e exigem uma solução comum, bem como para desenvolver conjuntamente o potencial dos diferentes territórios. Emergiu da constatação de que o desenvolvimento espacial tem dimensões transfronteiriças e transnacionais que não podem ser abordadas por regiões ou por Estados agindo de forma independente e que significativos impactos das políticas comunitárias não estavam a ser coordenados (Dühr, Stead e Zonneveld, 2007). Essa constatação conduziu à integração formal da coesão territorial como princípio no Tratado de Amesterdão, em 1997, e ganha expressão através de alguns instrumentos institucionais elaborados ao longo dos anos: a Agenda Territorial da União Europeia, em 2007, depois reforçada em 2011, o lançamento do Livro Verde sobre Coesão Territorial em 2008 e a inclusão da coesão territorial no Tratado de Lisboa, em 2009.

Segundo o Livro Verde (2008), concentração, conexão e cooperação vêm como respostas aos desafios da densidade, distância e divisão. Assim, a cooperação parte da missão essencial de superar a divisão. Neste sentido, a cooperação territorial pode ser vista como uma dimensão necessária e integrante da coesão territorial. A Cooperação Territorial Europeia surge como um dos três objetivos prioritários das políticas regionais apenas no período de 2007-2014 e foi introduzida com a perspetiva de que a cooperação seria um meio para um fim, o de contribuir para uma integração europeia harmoniosa e equilibrada (Faludi, 2008). É o objetivo que recebe a fatia menor de financiamento, e está dividido em três tipos de cooperação: cooperação transfronteiriça, cooperação transnacional e cooperação interregional. Em 2011, a Agenda Territorial 2020 da União Europeia, reforça a sua importância reconhecendo a cooperação transfronteiriça como uma forma de desenvolvimento e implementação para as prioridades da agenda territorial europeia. Tal reconhecimento leva à criação de instrumentos institucionais para facilitar a sua promoção e aplicação, nomeadamente o primeiro instrumento de cooperação territorial de aplicação comunitária, o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT, criado com o Regulamento (CE) 1082/2006) (Lange, 2015).

Contudo, Faludi (2009) afirma que a abordagem que procura a coesão destina-se a solicitar e concretizar a cooperação dos vários atores públicos e privados envolvidos. Por isso, a cooperação é tanto um meio para atingir a coesão, como um fim desejado. Estas duas perspetivas são importantes, porque se considerarmos a cooperação apenas como um meio para atingir um fim, facilmente será instrumentalizada, ou seja, será reduzida a instrumentos, e permanece circunscrita à terceira perspetiva da cooperação territorial descrita por Farinós, Monteserín e Escribano (2018).

Farinós, Monteserín e Escribano (2018) discutem o conceito de cooperação territorial a partir de três perspetivas diferentes: do modelo de organização territorial do Estado e da sua governança; do ponto de vista das teorias de desenvolvimento económico regional e local; e do ponto de vista do planeamento e da gestão dos territórios, sendo que a cooperação é uma categoria transversal a todas elas. No caso do modelo de organização do Estado a cooperação é apresentada como um princípio orientador tendo em conta o dever de colaboração e de harmonização entre os vários níveis da administração pública no exercício das suas funções administrativas. Porém os autores referem que este dever de cooperação representa um enorme desafio em Estados com forte tradição de centralização onde os vários setores tendem a funcionar como compartimentos estanques, sem comunicação entre si e onde outros princípios como os de coordenação e de colaboração são melhor aceites. Nesse sentido, "la cooperación no se configura ni como una competencia (como la coordinación) ni como un deber (como la colaboración), sino como una forma de relación (relaciones de cooperación) que van surgiendo y construyendo de forma iterativa en el ejercicio de las respectivas competencias entre las distintos cuerpos, administraciones y actores territoriales (…)" (Farinós, et al, 2018: 38).

Do ponto de vista das teorias de desenvolvimento regional e local, considerando o contexto atual de profunda desigualdade resultante da criação de economias de aglomeração e da desigual atratividade dos territórios, do processo de globalização que cria perdedores e ganhadores, a cooperação é essencial na "tensão entre a globalização e o endógeno" como forma de atenuar ou idealmente eliminar essas desigualdades. Neste caso a cooperação territorial pode ter um papel fundamental na coesão económica e social. Do ponto de vista do planeamento do território a cooperação territorial facilita a implementação de iniciativas de desenvolvimento territorial (políticas, planos, programas e projetos) conjuntas entre atores sociais e entre espaços pertencentes a diferentes jurisdições político-administrativas (Farinós et al., 2018). Estas perspetivas serão utilizadas como uma grelha de análise para avaliar as duas versões do PNPOT, em particular a versão 2.

Um dos maiores desafios colocados por esta maior ênfase dada ao território tem sido a conceptualização e a obtenção de consensos em termos de definições. Apesar dos vários instrumentos, a ambiguidade conceptual relativa à coesão territorial permanece (Sá Marques et al., 2018). Sentindo esta ambiguidade, Faludi (2009) faz um esforço para traçar a genealogia do próprio conceito, procurando perceber como e através de quem surgiu, para melhor compreendê-lo. Lembra que foi um conceito que surgiu por proposta de um Estado-membro e das regiões, e não da própria Comissão, que só posteriormente procurou incorporá-lo. Na verdade, o Livro Verde sobre a Coesão Territorial (2008, p.11) gerou e deixou em aberto a definição de coesão territorial com as perguntas que lançou: "what is the most appropriate definition of territorial cohesion?" Revendo as respostas que foram enviadas, Faludi (2009) sublinha que algumas refletem o receio de criar uma definição estanque, outros da associação entre uma coesão territorial e um planeamento territorial a ser imposto pela UE. Permanece, no entanto, bastante latitude quanto ao conceito e Faludi (2009, p.2) alerta que os próprios conceitos 'são como cera nas nossas próprias mãos', tendendo a ser moldados para os desígnios pretendidos. De facto, tratam-se de conceitos complexos e abrangentes, que exigem a incorporação de vários indicadores (de difícil consenso) e de dimensões desafiantes ao exercício de medição.

Para além de uma necessária clarificação de conceitos e articulação entre documentos estratégicos, esta viragem territorial apresenta um desafio maior, que faz com que a própria promoção da coesão e cooperação territorial sejam 'uma tarefa para Sísifo' (Faludi, 2009, p.23). O desafio desta crescente 'territorialização' reside numa passagem de um 'hard planning' para um 'soft planning'; o território agora não pode ser simplesmente controlado, mas negociado de forma relacional, a partir de novas práticas e novas visões sobre o território. É neste contexto que Faludi (2009, p.24) conclui que o que a coesão territorial requer não é de maior investimento, mas de boa governança territorial: "the pursuit of good territorial governance is thus the chief consequence of adopting territorial cohesion as an objective of the Union."

3. OS PROCESSOS DE GOVERNANÇA E A COOPERAÇÃO TERRITORIAL

Ao discutir a diferença entre Governo e Governança Stoker (1998) refere que não são tanto os resultados que os distinguem, mas antes os processos. A emergência da governação reflete em certa

parte o reconhecimento dos limites da intervenção do governo e a necessidade de reduzir o seu envolvimento e o uso de recursos, ou, em alternativa, à capacidade de adaptação do Governo face a alterações externas (Davoudi, el al, 2008). Outra explicação decorre do contexto atual no qual a incerteza face ao futuro próximo, o risco e a crescente complexidade dos problemas desafiam o papel do Governo enquanto ator único no processo de tomada de decisões e de intervenção, divorciado da sociedade que vai ser afetada por elas, bem como à crise de paradigmas das ciências sociais nas décadas de 1970 e 1980 – relacionadas com a sua incapacidade de descrever e explicar o "mundo real" e a sua complexidade (Jessop, 2002).

Rittel e Webber (1973) utilizaram a expressão "wicked problem" para designar problemas que são difíceis de resolver por não existir informação ou esta ser incompleta para apoiar o processo de decisão; problemas que são resistentes a soluções e/ou cuja solução exige que muitas pessoas alterem a sua forma de pensar e agir, criando um conjunto de questões complexas que interagem num contexto de dinâmica social na qual, com frequência, novos problemas são gerados como resultado das tentativas para os resolver (Ritchey, 2013). A incapacidade para lidar com estes problemas "is related to their complexity, to the compartmentalization of scientific and professional knowledge, to the sector-based division of responsibilities in contemporary society, and to the increasingly diverse nature of the societal contexts in which people live. In addition, the lack of effective collaboration between scientists, professionals and policy decision makers has led to the 'applicability gap' in sectors that deal with both the natural and human-made environment." (Lawrence,2010:16). Para além dos cientistas, decisores políticos e profissionais outros atores socias têm vindo a ganhar relevo, entre eles as empresas, organizações sem fins lucrativos, associações de classe, e todos os que operam no âmbito do terceiro setor e da economia social, que trazem estratégias, interesses e modos de operar muito distintos. A governança cria as condições e as regras para a intervenção coletiva dos vários atores (Stoker, 1998) e dos vários modos de coordenação entre eles e entre atividades interdependentes (Jessop, 2002). Nesse sentido, a governança territorial significa a formulação e implementação de políticas públicas, programas e projetos para o desenvolvimento de um lugar ou território nas quais um conjunto de "dimensões" (como a coordenação de atores, a integração sectorial de políticas, mobilizar a participação das partes interessadas e as especificidades e impactos territoriais) criam valor acrescentado para alcançar a coesão territorial (ESPON, 2013).

Mesmo se a emergência do termo governação, ou "governança" possa trazer visões distintas, como visões económicas neoliberais (governança desregulamentadora), visões civilistas pós-modernas (governança diversificadora) e visões neo-modernas (governança reguladora, estratégica e colaborativa) como refere Ferrão (2010:133), ou possa ter mesmo significados variados (Rhodes, 1996) a sua aplicação no planeamento alterou tanto o papel dos atores sociais como as teorias do planeamento: "This fundamental change of perspective was embedded in broader shifts in planning theory: from administrative-technical plan-making to considering and addressing societal challenges, from the scientific search for optimal solutions to collective learning processes, from the interventionist control claim to communicative action, and from vicarious planning agents to politically acting planners" (Schmitt e Wiechmann 2018: 23-24).

Contudo, a especificidade do sistema político e administrativo da U.E, que combina processo intergovernamentais e supranacionais e as suas dinâmicas criam paisagens complexas na governança territorial europeia (Cotella e Rivolin, 2010) pelo que o mais importante desafio é colocá-la em prática, sobretudo em estados com forte tradição centralista em que as democracias são mais recentes como em Espanha (Farinós, Monteserín e Escribano,2018). Em Portugal, para além dessa tendência de centralização, o processo de regionalização não avançou e a região administrativa, correspondendo a estruturas regionais descentralizadas, com órgãos próprios eleitos, não foi instituída o que compromete ainda mais a governação multinível, apesar do reforço do poder local e do aumento das competências dos Municípios (Pereira, 2014). O resultado de uma investigação baseada na aplicação de um questionário e de entrevistas a atores sociais envolvidos em processo de governação territorial, em Portugal e no Brasil, concluiu que o processo de coordenação das ações no território parece ser o principal desafio a ser suplantado. O descontentamento é justificado pela descoordenação dos diversos atores e instituições que participam nas ações, pela sobreposição de ações similares, pela falta de contacto ou articulação entre as instituições, pelo excessivo protagonismo do Estado face aos outros atores sociais e pelas constantes alterações de políticas e práticas do governo (Dallabrida, 2015).

4. A COOPERAÇÃO TERRITORIAL NO PNPOT

O Artigo 81.º da Constituição da República Portuguesa, refere que incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:

d) Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior;

e) Promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional (Constituição da República Portuguesa, sétima revisão, 2005).

Cabe ao Governo, no âmbito das suas políticas de desenvolvimento e de ordenamento do território, encontrar a forma mais eficiente de cumprir esta missão, nomeadamente através da cooperação territorial e da mobilização de um amplo leque de agentes sociais.

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o instrumento de topo do sistema de gestão territorial, cabendo-lhe definir o modelo de organização do território nacional, os seus objetivos e as opções estratégicas de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, o PNPOT representa o quadro de referência para os demais programas e planos territoriais e é o instrumento orientador das estratégias setoriais com incidência territorial. O primeiro PNPOT (v1) foi aprovado pela Assembleia da República, através da Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro e teve um período de vigência entre 2007 e 2013. Uma nova versão do PNPOT (v2) foi aprovada em julho de 2018 e tem um período de vigência até 2030.

Esta nova versão beneficiou de um processo de da avaliação de desempenho do PNPOT anterior, nomeadamente no sentido de identificar objetivos que não tivessem sido cumpridos.

Na fase de discussão e preparação do PNPOT v2 foi lançado um inquérito por questionário, aplicado entre dezembro de 2016 e fevereiro de 2017, respondido por quase 7300 indivíduos. Na perceção dos respondentes quase nenhum dos problemas identificados se resolveu e, pelo contrário, muitos desses problemas agravaram-se durante o período de vigência do PNPOT v1. Por exemplo 60% dos respondentes considera que a degradação do solo e riscos de desertificação e o despovoamento se agravaram, mas são igualmente referidos outros como a intermodalidade, a alteração da procura de serviços de interesse geral ou a urbanização desordenada (DGT, 2018:9-10).

Um outro aspeto crítico discutido e avaliado foi o da ausência de uma cultura de cooperação e cultura de território.

4.1. A Cultura de cooperação e a cultura de território

Uma cultura de cooperação, no entender de um agente territorial de nível local, "é uma cultura que tem que se desenvolver" (Lange, 2015, p.351). A cooperação surge para procurar superar uma divisão (Livro Verde, 2008) e a cooperação territorial baseia-se no conceito de território partilhado pelos diversos intervenientes. Falar de cooperação territorial implica falar de uma mentalidade e um modo de ver e estar no território. Por isso é que Farinós, Monteserín e Escribano (2018) concluem que cooperação territorial não é apenas uma competência ou um dever, mas uma "forma de relação" Própria.

Ferrão (2014) destaca uma ausência de cultura de território no seio da sociedade portuguesa. Cultura de território tem a ver com crenças e valores em relação e de valorização ao território, que pensam no território para além do objeto. "As crenças e os valores moldam as orientações cognitivas individuais e de grupo, condicionando atitudes, comportamentos e práticas. A mudança cultural suscetível de ocorrer no seio de uma organização, comunidade ou sociedade depende, por isso, do tipo de crenças e valores adotados e do modo como estes se alteram ao longo do tempo, nomeadamente no contexto de processos de interação social e de aprendizagem individual e coletiva." (Ferrão, 2014, 125-126). Neste contexto, Ferrão (2014) destaca a ausência de estudos que procurem perceber os valores e crenças da população portuguesa, para poder traçar perfis sociais de cidadania territorial.

O próprio PNPOT v.1 admitia a "ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território" no seu Relatório (p.107), que se traduziu num dos objetivos específicos no Programa de

Acção (p.56): “Promover a participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial”. Mas que não foi concretizado atendendo a que um pouco mais de 80% dos respondentes do inquérito por questionário lançado na fase de discussão e preparação do PNPOT v2 considera que se manteve ou mesmo se agravou a ausência de cultura cívica territorial (DGT, 2018:9).

O próprio Relatório de Avaliação do Programa de Ação do PNPOT (v1) apontava como uma das recomendações “Investir numa estrutura de governança permanente que assegure a adequada cooperação institucional e mantenha a atualidade e o agenciamento vertical e horizontal das opções estratégicas de base territorial do PNPOT nas políticas públicas com incidência territorial” (DGT, 2014:315), de forma a assegurar, ao longo do processo de implementação, os níveis de envolvimento e compromisso necessários dos sectores da administração pública e a articulação entre os diversos níveis administrativos contribuindo para o fortalecimento de uma perspetiva dinâmica da gestão territorial, feita da construção e consolidação de consensos e compromissos e da sedimentação da confiança entre os seus agentes públicos (DGT, 2014:312).

Como resposta, o PNPOT v.2 propõe como medida específica, dentro do Desafio da Governança Territorial, “Medida 5.2. Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial” (Programa de Ação, p.116). Reconhece que este défice de cultura de território mantém-se, apesar de alguns progressos observados, e pretende contribuir para colmatá-lo, através de duas linhas de atuação: primeiro “trabalham-se os saberes adquiridos e partilhados pelos membros da comunidade técnico-profissional do ordenamento do território”, e uma segunda linha “dirigida às populações mais jovens e à mobilização dos cidadãos”, principalmente através da educação e do fortalecimento da cidadania ativa. Sendo assim, a v.2 vem responder a uma necessidade identificada e a um elemento essencial para a própria construção e consolidação de uma cooperação territorial.

Por outro lado, este défice de cultura de território não é o único que Ferrão (2014, p.117) identifica. Para além do “acentuado défice de cultura de território no seio da sociedade portuguesa, tanto ao nível dos cidadãos como das instituições”, há um “predomínio de uma cultura de ordenamento do território demasiado marcada por valores, normas e práticas próprios de uma visão tradicional (“moderna”) administrativo-burocrática e técnico-racional.” Soares (2009, p.174) também identifica a indispensável necessidade de uma “cultura coletiva que integre os valores do território (entendido como um espaço geográfico com identidade, com história, vivido por pessoas e conformado pela sociedade) e uma cultura de planeamento”. Pereira (2009) defende a passagem de uma cultura de plano a uma cultura de planeamento (passagem do plano-produto ao plano-processo). Sendo assim, não basta criar uma cultura de território, mas também esta cultura de plano-processo que entende o território como um processo. Ao mesmo tempo, importa discutir quais os valores a e “ativar na cultura de território”, para não perpetuar a ‘visão tradicional’.

Segundo Alves (2007), o planeamento tradicional vê o território como algo estático, onde as intervenções vão no sentido da continuidade das tendências passadas; os valores das instituições não são considerados; o planeamento é reativo, episódico e mais rígido. Já o planeamento estratégico está mais focado no processo, abre mais espaço de diálogo aos intervenientes que juntos dão mais importância ao processo de decisão. De acordo com estas orientações, o PNPOT v.2, mais do que a v.1, aproxima-se de um planeamento mais estratégico. Na sua Estratégia e Modelo Territorial (p.87), inserido no “Desafio 5.3. Aumentar a Cultura Territorial” o PNPOT 2.0 especifica, precisamente, a necessidade de uma “nova cultura de território” e uma “nova cultura de ordenamento do território”, que, neste último caso, “passa por um reforço das competências técnicas e relacionais, uma maior capacitação institucional, numa maior aposta na governação colaborativa e na governança territorial e nas próprias práticas de planeamento e de monitorização e avaliação.”

Quando deseja “ativar a cultura territorial”, o PNPOT 2.0 propõe como objetivos a valorização do território, a capacitação e mobilização dos cidadãos e das instituições; deseja melhorar o processo de participação cívica no acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial e o envolvimento das comunidades locais. Na Estratégia e Modelo Territorial (p.7) traduz-se esta ideia logo na explanação da sua Agenda para o Território: “No futuro, a dimensão territorial das políticas pode ser reforçada por incentivos à cooperação, por intervenções dirigidas às áreas funcionais ou às áreas transfronteiriças ou às regiões, reforçando a cooperação territorial. Devem ser desenvolvidas novas soluções de governança que envolvam as autoridades públicas e os privados de forma a enfrentarem de forma partilhada os desafios do ordenamento do território. Assim, reforçar as capacidades dos

agentes nacionais, locais e regionais para participarem em atividades de cooperação territorial é crucial."

Por outro lado, a "nova cultura de território centra-se no papel da educação (informação, conhecimento, valores, comportamentos) na importância das campanhas de sensibilização e consciencialização e no papel da comunicação social", o que subjaz uma ênfase mais top-down e recorda a crítica de Ferreira e Seixas (2017), de um desfasamento entre as políticas mais territorializadas e instrumentos de gestão territorial ainda muito institucionais. Não será necessário repensar a cultura de território, desde o nível nacional ao nível local, especialmente considerando as novas dinâmicas e pressões territoriais mais difusas, globalizadas e 'líquidas'?

Esperemos que as "atividades de cooperação territorial" mencionadas na Estratégia e Modelo Territorial (p.7) não sejam a única perspetiva de cooperação territorial presente na articulação deste programa territorial nacional, e que a montante se perceba que a cooperação territorial não é apenas um conjunto de "atividades", mas uma forma de ver o território e uma forma de relação. De facto, apenas quando houver maior cultura de território e cultura de ordenamento do território, é que podemos esperar uma maior cultura de cooperação territorial.

4.2. A cooperação transfronteiriça

O PNPOT é um documento de orientação nacional. No entanto, Portugal faz parte da Comunidade Europeia e integra um mundo crescentemente globalizado. Tendo em conta estas tendências e realidades, as dimensões internacional, transnacional e inter-regional devem ser consideradas quando se pensa o território, especialmente quando considerando a cooperação territorial. O objetivo de Cooperação Territorial Europeia prevê três tipos de cooperação: cooperação transfronteiriça, cooperação transnacional e cooperação interregional. Para além destas existem ainda, no contexto europeu, outras formas de cooperação, como por exemplo, eurocidades e geminações de cidades de diferentes países; macro-regiões; ou mesmo figuras jurídicas, como o AECT.

Não existe no PNPOT uma classificação de diferentes tipos de cooperação territorial, e em termos da cooperação territorial europeia, mencionam apenas um dos três tipos, a cooperação transfronteiriça: "será dada prioridade, visibilidade e notoriedade política à cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento", e esta será alargada a novos domínios, "como as estratégias de especialização inteligente conjuntas, a articulação entre a investigação científica, o ensino superior e as empresas, as novas tecnologias, a internacionalização, a preservação e valorização dos recursos comuns, a gestão e regeneração urbana, os serviços de proximidade, os transportes e a educação, entre outros." (Estratégia e Modelo Territorial, p.71).

A cooperação transfronteiriça em Portugal, que tinha como objetivo principal reverter a 'fronteira de subdesenvolvimento' dos anos 70 (Pintado e Barrenechea, 1974), tem estado ao abrigo dos programas INTERREG, desde a primeira geração (1990-1993). O PNPOT entra em vigor na terceira geração de INTERREG (2007-2014), e neste momento decorre o POCTEP 2014-2020. Ao longo deste período, a cooperação transfronteiriça tem aumentado em número de iniciativas, projetos, entidades, financiamento e redes de colaboração. Porém, apesar do esforço de quase 30 anos de investimento no desenvolvimento da fronteira através da cooperação transfronteiriça, as suas regiões continuam a ser as menos desenvolvidas, tanto no caso de Portugal como de Espanha, nas quais permanecem um conjuntos de desafios, nomeadamente relacionado com o seu despovoamento, que colocam várias preocupações para o futuro (Lange, 2015; Soeiro e Beltrán, 2016).

Mais recentemente, tem surgido renovada atenção a duas figuras de cooperação transfronteiriça que, pela forma como têm sido acolhidas no território português, representam um esforço para dar um novo fôlego a esta forma de cooperação territorial (Lange, 2017; Lange e Pires, 2018). A primeira é o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), que surge num esforço para institucionalizar e facilitar o processo de cooperação transfronteiriça. A emergência e integração na legislação portuguesa desta figura jurídica foi muito aclamada, por apresentar claras vantagens operacionais – tendo personalidade jurídica, permite maior junção nos esforços, gestão, orçamento e candidatura dos projetos e iniciativas de cooperação transfronteiriça (Lange, 2018; Soeiro e Beltrán, 2016). O AECT é mencionado no PNPOT, na Medida que procura aprofundar a cooperação transfronteiriça e dinamizar as Eurocidades (Medida 5.7 do Programa de Ação). As Eurocidades são a segunda figura, que em alguns casos pode coincidir com o formato jurídico de um AECT, sendo este o

desejo de várias estruturas de cooperação transfronteiriça, pela maior capacidade legal. O PNPOT v.2 dá bastante destaque à Eurocidade, que é mencionada especificamente na Medida 5.7 do Programa de Ação, providenciando inclusive uma definição de Eurocidade (Programa de Ação, p.126): "corresponde a um conjunto de cidades que se encontram na proximidade da fronteira, com uma reduzida distância entre si, de média e pequena dimensão, pertencentes a países distintos, e estruturadas em função de marcos jurídicos e institucionais de cooperação transfronteiriço da UE. São aglomerações com uma gestão mais integrada e com importantes relações de complementaridade, visando o desenvolvimento conjunto do território (económico, empresarial, atividades, logísticas, potencial humano, turismo, social e cultural e urbano), envolvendo a gestão partilhada de infraestruturas e equipamentos (saúde, desporto, segurança social e cultura)."

Na verdade, as primeiras eurocidades foram criadas antes de serem integradas no projeto comunitário europeu, surgindo principalmente de geminações de cidades fronteiriças (Lange e Pires, 2018). Agora, e no contexto português, tendem a ser "estruturadas em função de marcos jurídicos e institucionais", nomeadamente o AECT. A primeira eurocidade a ser criada institucionalmente, entre Portugal e Espanha, foi a "Eurocidade da Água", entre Chaves-Verín, em 2007 (Domínguez Castro, 2008). Para além de Chaves-Verín, Portugal tem mais três eurocidades constituídas: Valença-Tuí, Elvas-Campo Maior-Badajoz, e Vila Real de Santo António-Castro Marim-Ayamonte. Estas quatro eurocidades são mencionadas no PNPOT v.2 (p.126), como oportunidades para inverter "tendências regressivas em termos demográficos, económico, sociais e territoriais."

As barreiras administrativas são um dos maiores desafios que sempre se colocaram à cooperação transfronteiriça – criada precisamente para superar divisões – e que é importante (Soeiro e Beltrán, 2016). No entanto, tratando-se de uma articulação de culturas territoriais e de assimetrias num funcionamento legal e administrativo de estados soberanos distintos, este esforço permanece um desafio. Por exemplo, a "Eurocidade da Água" foi criada em 2007, fez o pedido de criação do AECT em 2010, mas apenas lhe foi concedido e aprovado em 2013, o que mostra a lentidão burocrática dos processos de cooperação transfronteiriços, dependentes dos ritmos e da aprovação de ambos os parceiros nacionais (Lange, 2015). A melhoria dos instrumentos de cooperação territorial, nem sempre é acompanhada pela vontade política e pela cultura de cooperação entre os agentes territoriais, criando-se uma 'fadiga de cooperação' transfronteiriça (Knippschild, 2009). Assim, por vezes a introdução de novas figuras de cooperação, parece ser um esforço para criar 'novas soluções para velhos problemas' (Lange e Pires, 2018).

Para além da cooperação transfronteiriça e se alargarmos o conceito de cooperação territorial para considerar outros territórios para além daqueles sugeridos pela cooperação territorial europeia, o PNPOT v.2 destaca e dá bastante ênfase à cooperação interurbana, rural-urbana, intermunicipal. Assim, identifica-se um cruzamento interessante entre a preocupação urbana/municipal demonstrada no Modelo Territorial do PNPOT e a cooperação transfronteiriça com a ênfase particular no dinamismo projetado para as Eurocidades.

4.3. Avaliando a cooperação territorial no PNPOT v2

O Programa de Ação do PNPOT v.1, lançado em 2006, já refletia a preocupação emergente pela coesão territorial, propondo-se implementar uma "estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do país" (p.1). A coesão territorial é mencionada várias vezes ao longo do documento como necessária, importante e como um objetivo a concretizar. Está identificada como um dos 24 problemas para o Ordenamento do Território referindo que o insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquece a competitividade e a coesão territorial. Nesse sentido, menciona que a promoção da coesão territorial pressupõe a capacidade de as cidades, nomeadamente as de média dimensão, dinamizarem processos de desenvolvimento regional, enquanto o sistema de transportes e de acessibilidades e a generalização do uso das TIC, que irá contribuir para melhorar o acesso ao conhecimento, e a interação entre os atores económicos serão garantes da coesão territorial.

Contudo, no PNPOT v.1, existe apenas uma única menção específica à "cooperação territorial". Está também incluída num dos 24 problemas que foram identificados para o Ordenamento do Território, associada apenas ao âmbito supra-municipal: "20. Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supra-municipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos coletivos, prejudicando a obtenção de economias de escala e os ganhos de eficiência baseados em relações de associação e complementaridade" (PNPOT 2006, p. 4), mas não existem mais referências

no texto sobre, nomeadamente, formas de a operacionalizar. Retomando a perspetivas de Farinós, Monteserín e Escribano (2018), parece claro que, nesta primeira versão do PNPOT, a cooperação territorial tenderia a ser vista apenas na perspetiva de planeamento e gestão de territórios, e estes num nível próximo do municipal. Isto não quer dizer que o PNPOT 2007 não considerasse a cooperação territorial como pano de fundo, pois, apesar de pouco claro conceptualmente, está implícita a sua preocupação com a coesão territorial (Santinha e Marques, 2012).

O PNPOT v.2 dá um maior destaque à dimensão territorial, tanto ao nível do conceito de coesão territorial como da cooperação territorial. Inicia a sua Estratégia e Modelo Territorial comentando os baixos níveis da coesão territorial na Europa, e estabelece 6 princípios territoriais (que informam os 5 Desafios Territoriais que orientam a Estratégia) com base no conceito de Coesão Territorial. Destes princípios, procurando a ligação entre a coesão e cooperação, realçamos o primeiro – "Governação Territorial como motor de articulação institucional e reforço da subsidiariedade, através da cooperação vertical entre diferentes níveis governamentais, da cooperação horizontal entre distintos atores...", o quarto, "Solidariedade e a Equidade Territorial como forma de promover a discriminação positiva dos territórios e reduzir as disparidades geográficas...", e o último, "Incentivar as Abordagens Territoriais Integradas enquanto instrumentos de potenciação dos ativos locais e regionais e de capacitação institucional a diferentes níveis territoriais, desenvolvendo estratégias, políticas e intervenções de coordenação e de cooperação para a coesão" (p.46, ênfase itálica acrescentada).

No Programa de Ação, a "cooperação" é uma das palavras-chaves associadas ao 5º Domínio de intervenção, a Governança Territorial. Neste domínio, é concretamente explicitado como uma das 9 medidas: "5.3. Potenciar e qualificar a cooperação territorial". Sendo assim, esta medida revela um salto em termos conceptuais face ao primeiro PNPOT. Há um reconhecimento de que, apesar de existirem no território "redes de colaboração institucional ativas, os níveis de cooperação nacional, regional e sub-regional ... são ainda... em termos globais, débeis." (p.118). De facto, várias medidas inseridas neste domínio da Governança Territorial destacam e possibilitam o aprofundamento da cooperação territorial, por exemplo: "aprofundar a descentralização e a desconcentração e promover a cooperação e a governança multinível" (Medida 5.4), "reforçar as abordagens integradas de base territorial" (Medida 5.6) e "aprofundar a cooperação transfronteiriça e dinamizar as Eurocidades" (Medida 5.7).

Como enquadramento, o PNPOT v.2 cita os vários desenvolvimentos no avanço da dimensão territorial no quadro europeu – "Livro Verde da Coesão Territorial" (CEC, 2008), o Tratado de Lisboa (UE, 2009), a "Agenda Territorial da União Europeia 2020" (EC, 2011) e o 7º Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial – e também nacionais. Concomitantemente, "o PNPOT adota e desenvolve o princípio da Coesão Territorial na sua estratégia, em consonância com orientações já presentes em documentos nacionais, com destaque para o Programa Nacional para a Coesão Territorial" (p.45). Este Programa Nacional para a Coesão Territorial foi lançado em 2016, surgindo da Resolução do Conselho de Ministros nº3/2016, de 14 de janeiro, e incumbiu a Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI) para criar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial, com particular ênfase na valorização do interior do país. Porque "É urgente afirmar pela positiva o interior do país" (PNCT, 2016, p. 3), estabeleceu como prioridade o território do interior em todos os 5 eixos definidos: Eixo 1. Um Território do Interior + Coeso; Eixo 2. Um Território do Interior + Competitivo; Eixo 3. Um Território do Interior + Sustentável; Eixo 4. Um Território do Interior + Conectado; Eixo 5. Um Território do Interior + Colaborativo. No entanto, o Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT) não faz nenhuma menção ao Livro Verde sobre a Coesão Territorial, nem esclarece sobre a definição de coesão territorial, apesar de o PNPOT v.2 o identificar como inspiração. E, em consonância, o PNPOT devia ter dado maior ênfase aos territórios do interior, o que não aconteceu. Assim, permanece a crítica feita nas palavras introdutórias do PNCT pelo Coordenador Adjunto da UMVI: "a primeira razão para tal assimetria territorial resultará do facto de terem sido sucessivamente implementadas políticas iguais de forma transversal ao todo nacional, tratando de forma igual o que é diferente." (PNCT, 2016, p.5).

No sentido de fazer uma avaliação mais holística e abrangente no PNPOT v2, recorremos à proposta de Farinós, Monteserín e Escribano (2018) para elaborar uma grelha de análise (Quadro 1) da cooperação territorial. O exercício é feito apenas para a V2 dado que, como vimos, existe apenas uma referência específica à coesão territorial na V1. Cruzando as suas três perspetivas de cooperação territorial, enquanto modelo de organização territorial do Estado e da sua governança, do ponto de vista das teorias de desenvolvimento económico regional e local e do planeamento e gestão do

território, procuramos também responder ao apelo de Ferrão (2014) para a necessidade de promover uma maior cultura de território e uma cultura de ordenamento do território. Avalia-se, em primeiro lugar, a presença destas perspetivas no documento estratégico do PNPOT, considerando a descrição que ele dá a cada um destes desafios (Quadro 1).

QUADRO 1 - TRÊS PERSPETIVAS DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL NA ESTRATÉGIA DO PNPOT V.2

Perspetivas de cooperação territorial	**Ênfase**	**PNPOT v.2 Estratégia e Modelo Territorial**
Modelo de organização territorial do Estado e sua governança	*Cooperação como cultura:* Cooperação não é um dever nem competência, mas uma forma de relação	Desafio 5. Promover a Governança Territorial Desafio 5.3. Aumentar a Cultura Territorial
Teorias de desenvolvimento económico regional e local	*Redes de Cooperação para a promoção do desenvolvimento territorial mais equilibrado:* *Cooperação como teoria de desenvolvimento:* Cooperação essencial na tensão entre a globalização e o endógeno	Desafio 2.1. Afirmar as metrópoles e as principais cidades como motores de internacionalização Desafio 3.2. Dinamizar os potenciais locais e regionais e o desenvolvimento rural face à dinâmica de globalização Desafio 3.3. Promover o desenvolvimento transfronteiriço
Planeamento e gestão do território	*Cooperação como ponte:* Cooperação que facilita iniciativas conjuntas entre atores	Desafio 1.2. Promover a eficiência do metabolismo regional e urbano Desafio 2.2. Reforçar a cooperação interurbana e rural-urbana como fator de coesão Desafio 4.2. Reforçar e integrar redes de acessibilidade e mobilidade Desafio 4.3. Dinamizar as redes digitais Desafio 5.1. Reforçar a cooperação intersectorial e multinível Desafio 5.2. Promover redes colaborativas de base territorial

Fonte: Elaboração do autor.

O facto de o PNPOT v.2 definir como Desafio Territorial (na Estratégia), e Domínio de intervenção (no Programa de Ação) a própria Governança Territorial demonstra a presença de uma primeira perspetiva de cooperação territorial, e representa um avanço de cultura em relação ao PNPOT v.1. Também mostra uma preocupação em promover uma maior cultura territorial. Por outro lado, todos os desafios discriminados dentro deste Desafio Territorial poderiam potencialmente estar incluídos nesta primeira perspetiva, mas não é o caso. O "Desafio 5.1. Reforçar a cooperação intersectorial e multinível", dá uma grande ênfase à "necessidade de uma reforma administrativa orientada para a decentralização das funções do Estado e para o reforço das competências das autarquias locais" pressupondo a necessidade de um modelo de governação multinível e de gestão participada na qual a participação dos níveis de governação regionais e supramunicipais devem ser reforçadas. Como nota consideramos que pela descrição deste objetivo 5.1 o seu título poderia ser "Descentralização e promoção da gestão partilhada", mas eventualmente não se quis dar destaque à questão da "descentralização" enquanto um desafio. Para que a reforma administrativa mencionada seja uma realidade é necessário aumentar a cultura territorial (Objetivo 5.3) o que passa por mobilizar a sociedade em torno de um compromisso territorial, reforçar as competências técnicas e relacionais e por uma maior aposta na governação colaborativa. Na cooperação enquanto modelo de desenvolvimento incluímos os desafios 2.1, 3.2 e 3.3. onde se enfatiza a necessidade de "definir estratégias multiescalares que devem atender, simultaneamente, aos elementos diferenciadores do mosaico geográfico nacional (capital humano, institucional, territorial, simbólico) e a uma seleção estratégica dos territórios de amarração a privilegiar no arquipélago global", sendo as áreas

metropolitanas e as cidades os nós de amarração entre as várias escalas, incluindo o aprofundando da cooperação transfronteiriça.

Na terceira abordagen foram incluídos objetivos relacionados com a necessidade de reforçar a cooperação e criar as condições para a promoção de maior coesão territorial.

De seguida faz-se o mesmo exercício ao Programa de Ação do PNPOT v.2 (Quadro 2). No que diz respeito ao 5º Domínio de intervenção, o da Governação Territorial, observa-se que várias das medidas nele inseridas (5.2, 5.3, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9) mencionam como referencial estratégico o Programa Nacional para a Coesão Territorial.

QUADRO 2 - TRÊS PERSPETIVAS DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL NO PROGRAMA DE AÇÃO DO PNPOT V.2

Perspetivas de cooperação territorial	**Ênfase**	**PNPOT v.2 Agenda para o Território (Programa de Ação)**
1. Modelo de organização territorial do Estado e sua governança	*Cooperação como cultura:* Cooperação não é um dever nem competência, mas uma forma de relação	Medida 5.2. Ativar o conhecimento de uma nova cultura territorial Medida 5.3. Potenciar e qualificar a cooperação territorial
2. Teorias de desenvolvimento económico regional e local	*Redes de Cooperação para a promoção do desenvolvimento territorial mais equilibrado:* Cooperação essencial na tensão entre a globalização e o endógeno	Medida 5.4. Aprofundar a descentralização e a desconcentração e promover a cooperação e a governança multinível Medida 5.6. Reforçar as abordagens integradas de base territorial
3. Planeamento e gestão do território	*Cooperação como ponte:* Cooperação que facilita iniciativas conjuntas entre atores	Medida 5.1. Promover a informação geográfica Medida 5.5. Experimentar e prototipar soluções inovadoras Medida 5.7. Aprofundar a cooperação transfronteiriça e dinamizar as Eurocidades Medida 5.8. Fortalecer as articulações rurais-urbanas Medida 5.9. Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais

Fonte: Elaboração do autor.

Consideramos a "Medida 5.2. Ativar o conhecimento de uma nova cultura territorial" do Programa de Ação (p.116) inserida na Perspetiva 1, porque procura "adequar as crenças, os valores, as lógicas e as práticas de apropriação do território". Adota o caráter de longo-prazo que este empreendimento encara, pois "mobilizar uma sociedade em torno de um compromisso territorial exige tempo para assimilar...". A sua primeira linha de ação assume a cooperação como cultura e forma de relação: "trabalham-se os saberes adquiridos e partilhados pelos membros da comunidade técnico-profissional do ordenamento do território..."; "Este reforço de competências técnicas e relacionais visa uma maior capacitação institucional para a governação colaborativa territorial, com implicações profundas ao nível político-institucional." Por outro lado, os efeitos esperados não acompanham esta Perspetiva 1 de cooperação como cultura e forma de relação, aproximando-se mais de uma perspetiva de planeamento e gestão do território, pelos objetivos mais setorizados, e onde se assume que a cultura territorial já foi adquirida pelos técnicos e profissionais. Depreende-se uma postura *top-down* em que os peritos vão passar os seus conhecimentos à população e procurar que esta participe "nos processos de elaboração, monitorização e avaliação de instrumentos de gestão territorial". Provavelmente, a medida tem um descritivo apropriadamente introdutório, pois parece dar maior ênfase na nova cultura territorial ao "conhecimento", quando uma cultura para ser adquirida não pode beneficiar simplesmente de processos de receção ou participação, mas tem que passar por processos de apropriação bastante complexos. Assim, importa refletir se os indicadores de monitorização, para além das medições expectáveis, não deveriam procurar incluir outros que melhor traduzam se uma nova cultura foi, de facto, apropriada. Por exemplo: taxas de participação em orçamentos participativos, taxas de participação eleitoral e de abstenção; inquéritos de perceção de identidade territorial.

A "Medida 5.3. Potenciar e qualificar a cooperação territorial" também pode ser enquadrada na Perspetiva 1, pois afirma que "é fundamental aumentar as competências técnicas e relacionais e reforçar a capacitação institucional para a governança territorial e para novas práticas de planeamento, assentes na coordenação entre políticas, e respetivos instrumentos, e na colaboração entre atores." (p.118). Na justificação desta medida, o Programa de Ação admite que, "não obstante a presença no território de redes de colaboração institucional ativas, os níveis de cooperação nacional, regional e sub-regional" são débeis, em termos globais. Apesar de esperar como efeito o "reforço das redes de cooperação institucional", os indicadores de monitorização concentram-se quase exclusivamente em quantificar, por exemplo, o número de atores envolvidos ou redes de cooperação existentes. Se é verdade que indicadores de monitorização terão de tender a quantificações, alerta-se para a tendência para o institucionalismo, em vez da desejada institucionalização, já identificada no contexto da cooperação transfronteiriça em Portugal (Lange, 2017). O "institucionalismo" será uma "tendência para multiplicar as estruturas de caráter institucional", e a "institucionalização" já compreende a "fixação e aceitação de uma instituição". O segundo, tal como no caso da aquisição de uma cultura territorial, beneficia de um processo de apropriação e *embeddedness social* (North, 1990; Lange, 2017). Ou seja, na perspetiva da "institucionalização" da cooperação territorial e das suas instituições seria mais importante perceber como valorizar e estabilizar as redes de colaboração que ganharam maturidade, e podem assim passar a ser pontos de referência para as entidades envolvidas, mais do que o seu alargamento.

A "Medida 5.4. Aprofundar a descentralização e a desconcentração e promover a cooperação e a governança multinível" tem como efeito esperado "aumentar o grau de territorialização e das políticas públicas.", enquanto a "Medida 5.6. Reforçar as abordagens integradas de base territorial" parte da constatação de que tem havido uma territorialização das políticas públicas, o que exige intervenções integradas territoriais. Estas "abordagens integradas de base territorial assentam no conhecimento, no capital e na valorização dos recursos locais e num quadro estratégico desenvolvido localmente de forma colaborativa para facilitar o desenvolvimento endógeno." (p.124).

Consideramos as três perspetivas propostas por Farinós, Monteserín e Escribano (2018), a cooperação transfronteiriça enquanto medida que procura construir pontes entre territórios separados por uma fronteira política, foi incluída na terceira perspetiva. Para além disso, a "Medida 5.7. Aprofundar a cooperação transfronteiriça e dinamizar as Eurocidades", revela uma certa especificação na cooperação territorial do PNPOT. Dos três tipos de Cooperação Territorial Europeia, o Programa de Ação do PNPOT refere-se apenas a um deles, explicando que a "cooperação transfronteiriça" "tornou-se um dos principais objetivos das políticas territoriais europeias". Ao mesmo tempo, procura "dinamizar as Eurocidades", que são um tipo de cooperação transfronteiriça específico, mencionando as 4 eurocidades criadas entre Portugal e Espanha: Valença-Tui, Chaves-Verín, Elvas-Campo Maior-Badajoz e Vila Real de Santo António-Castro Marim-Ayamonte. A "Medida 5.8. Fortalecer as articulações rurais-urbanas" tem como um dos objetivos criar uma "agenda nacional comum" entre o urbano e rural, e a identificação de temáticas capazes de "incentivar a coesão territorial com base em regiões funcionais, favorecendo novas geografias..." (p.128). Esta medida, tal como a seguinte, "Medida 5.9. Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais", procura responder ao Modelo Territorial do PNPOT e à criação de um território mais funcional. Procura-se, por exemplo, favorecer "novas geografias para cooperação" e "encorajar a cooperação territorial através do acesso a serviços, emprego e amenidades em áreas integradas funcionalmente." (p.131).

5. NOTAS CONCLUSIVAS

Como vimos, no contexto comunitário europeu, a coesão territorial tem como objetivo claro a 'integração europeia harmoniosa e equilibrada', e a cooperação territorial é um dos caminhos para este fim. Contudo, no PNPOT v.2, o objetivo estratégico da coesão territorial e da a cooperação territorial não se apresentam claramente definidos e articulados. Sente-se falta também de uma discussão conceptual dos conceitos-chave. Por exemplo, coesão territorial é um conceito assumido, mas nunca definido. Não está claro o seu objetivo estratégico e como se interliga com outros conceitos territoriais basilares, como a governança territorial e a cooperação territorial. Recordando o alerta de Faludi, vale a pena indagar se o uso do conceito de coesão territorial pelo PNPOT está bem fundamentado e orientado, ou se foi incluído por "estar na moda".

Não existe um índice de cooperação territorial proposto pelo INE, sendo um tema que continua a ser debatido e considerado por diferentes atores. Araújo (2014) esboça um índice de cooperação, procurando partir da definição teórica do Livro Verde de 2008, e elencando quatro áreas: associativismo e voluntariado, participação cívica, comércio internacional e mercado de trabalho; mas este não é definido como 'cooperação territorial'. Medeiros (2016, 2018) tem trabalhado na construção de um instrumento de medição e avaliação de coesão territorial, no qual a cooperação territorial é um dos indicadores.

A cooperação territorial não está definida. Pode ser referida como "um conjunto de subsistemas de cooperação territorial (interurbanas e urbano-rurais)", outras vezes é assumido que seja em relação à "cooperação transfronteiriça". Temos cooperação territorial no contexto do URBACT, que é o Programa de Cooperação Territorial Europeia com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano sustentável em cidades da Europa, e no contexto do AECT (Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial). No fundo, por vezes parece que a cooperação territorial é mais descritiva do que um conceito em si, e se for um conceito, assume-se que o seu sentido está subentendido.

Existe claramente maior perceção para a necessidade de maior "cultura de território", "cultura de ordenamento do território", e provavelmente alguma necessidade de "cultura de cooperação". No entanto, e apesar da importância que tem sido dada à questão da cultura de território, fazendo uma apreciação global do exercício de leitura da Estratégia e do Plano de Ação do PNPOT 2 usando as três perspetivas afigurar-se que, tanto num documento como no outro, a promoção de uma nova cultura territorial surge com menos ênfase do que a abordagem centrada no planeamento e gestão do território. Também não fica claro que a estratégia para conseguir promover estas "culturas" esteja definida e que já tenha sido assumido que se está a passar de uma "cultura de plano para uma cultura de planeamento" (Pereira, 2009). Ou seja, não parece haver um esforço para perceber qual é a cultura existente, através de estudos e investigação em quais os valores e crenças existentes, para poder traçar o perfil da população e do político (tal como sugere Ferrão), – estes perfis já parecem estar subentendidos. Mas ensinada a partir de quais valores? Não especifica muito de quais serão, com base em quê? Uma maior "cultura de cooperação" é essencial para trilhar caminhos de verdadeiro aprofundamento de uma maior cultura de território e cultura de ordenamento do território, porque têm por base uma maior governança territorial, que por si demanda articulações verticais e horizontais numa "forma de relação" (Perspetiva 1).

Não existe uma classificação de cooperações territoriais diferentes no PNPOT, apenas se refere a cooperação transfronteiriça, e as eurocidades.

O PNPOT como documento de governação territorial que privilegia o território por excelência e atua a vários níveis territoriais, com vários atores, a várias dimensões devia incorporar em maior medida a Perspetiva 1 da cooperação territorial? Mesmo se não for explicitado, a cooperação como modus operandi é essencial para um documento estratégico como o PNPOT, e para poder-se concretizar uma melhor coesão territorial.

Refletindo sobre o novo quadro comunitário 2014-2020 e a sua articulação no contexto português, Ferreira e Seixas (2017) alertam para um sério desajuste entre os objetivos e os instrumentos de gestão. Os objetivos e fins podem ter passado a ser territoriais e centrados nas pessoas, mas os instrumentos e meios são concebidos como institucionais e geridos por peritos.

No que diz respeito a Cartografia e Modelo Territorial (no documento estratégico), falta cartografia em relação a alguns desafios de Governança Territorial:

Portugal e o outro lado da fronteira – contiguidade desses territórios limítrofes – isso podia contextualizar e contribuir para a cultura territorial ibérica e europeia.

Como está a cooperação transfronteiriça, onde estão as Eurocidades mencionados no Programa de Ação?

Qual a projeção para a "descentralização e a desconcentração e promover a cooperação e a governança multinível"? (Perspetiva 2 de cooperação territorial).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alves, R. M. A. (2007). Políticas de Planeamento do Território no Estado Português, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Araújo, J. D. (2014). O conceito de Coesão Territorial e a sua relevância para o Planeamento e Ordenamento do Território. Os casos da Estónia e Portugal, Dissertação de Mestrado em Gestão do Território – Planeamento e Ordenamento do Território, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

Cotella, G.; Rivolin, U. (2010) Institutions, discourse and practices: towards a multidimensional understanding of EU territorial governance. 24th AESOP Annual Conference, Finland, 7 – 10 July 2010, Track 5: European Territorial Cooperation and Policies.

Comissão Europeia (2010). Investir no futuro da Europa. Quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Dallabrida, V. (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. Análise Social, 215, l (2.º), 304-328.

Direção-Geral do Território (2014). Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 – Relatório.

Direção-Geral do Território (2018). PNPOT Alteração. Discussão Pública, Relatório de Ponderação 13 julho 2018.

Domínguez Castro, L. (2008). Chaves-Verín: A Eurocidade da Auga. Axenda Estratéxica/Agenda Estratégica. Biblioteca de Estudos Estratégicos. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Elden, S. (2013). The Birth of Territory. Chicago: The University of Chicago Press.

Faludi, A. (2008). European Territorial Cooperation and Learning. Reflections by the Guest Editor on the Wider Implications. disP (172), 3-10.

Faludi, A. (2009) Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion. [versão eletrónica, consultada a 29 maio 2019] http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf

Faludi, A. (2013). Territorial Cohesion, Territorialism, Territoriality, and Soft Planning: A Critical Review, Environment and Planning A: Economy and Space, Vol.45 (Issue 6), 1302-1317.

Farinós, J.; Monteserín, O.; Escribano, J. (2018) Cooperación Territorial y Desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 3, p. 35-65, setembro-dezembro. ISSN 1982-6745.

Florida, R. (October 2005), 'The world is spiky', The Atlantic Monthly. Disponível em https://www.theatlantic.com/past/docs/images/issues/200510/world-is-spiky.pdf

Ferrão, J. (2014). O Ordenamento do Território como Política Pública, 2º ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferreira, F. e Seixas, P. C. (2017). Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana, set/dez, 9(3), 487-499.

Fratesi, U.; Wishlade, F. (2017) The impact of European Cohesion Policy in different contexts, Regional Studies, 51:6, 817-821, DOI: 10.1080/00343404.2017.132667.

Jessop, B. (2002). The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development International Social Science Journal.

Hillier, J. (2013). Troubling the place of the border: on territory, community, space and place. Australian Planner, Vol. 50, No. 2, 103108, http://dx.doi.org/10.1080/07293682.2013.

Lange, E. (2018). Cross-border Cooperation in Action: Taking a Closer Look at the Galicia-North of Portugal European Grouping of Territorial Cooperation, Journal of Borderland Studies 33:3, 415-431.

Lange, E. e Pires, I. (2018). The role and rise of European cross-border entities, in E. Medeiros (ed.) European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impact of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe, New York: Springer, 135-149.

Lange, E. (2017). Espessura Institucional Transfronteiriça: da Raia Ibérica à Galiza Norte de Portugal. Geopolítica(s) 8:2, 51-89.

Lange, E. (2015). A cooperação transfronteiriça como oportunidade de desenvolvimento para as regiões de fronteiria. Da Raia Ibérica à Euroregião Galiza-Norte de Portugal, Tese de Doutoramento de Geografia Humana, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.

Livro Verde: Green Paper on Territorial Cohesion (2008). Turning territorial diversity into strength, SEC(2008) 2550, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee.

Lawrence, R. (2010). Beyond Disciplinary Confinement to Imaginative Transdisciplinarity in Valerie A. Brown, John Alfred Harris, Jacqueline Y. Russell (Edited) Tackling Wicked Problems Through the Transdisciplinary Imagination. London: Routledge doi.org/10.4324/9781849776530.

Knippschild, R. (2009). Benchmarking cross-border cooperation – The role of successful border regions for territorial cohesion and the need for comparison, criteria and indicators of cooperation, Terra Spectra Planning Studies (1), 13-18.

Medeiros, E. (2016). Territorial Cohesion: An EU concept, European Journal of Spatial Development, 60. [electronic version] http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed60.pdf

Medeiros, E. (2018). How to measure Territorial Cohesion and Cooperation? Brussels: Interact.

North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

Pereira, M. (2009). Desafios Contemporâneos do Ordenamento do Território:Para uma Governabilidade Inteligente do(s) Território(s), Prospectiva e Planeamento (16), 77-102.

Pintado, A. e Barrenechea, E. (1974). A raia de Portugal: a fronteira do Subdesenvolvimento. Porto: Afrontamento.

Pires, I. (2016). Structural Conditions to Overcome the Dilemma of Collective Action, in Magalhães, P., Steffen, W., Bosselmann, K., Aragão, A., Soromenho-Marques, V. (Ed.) SOS Treaty, The Safe Operating Space Treaty, A New Approach to Managing Our Use of the Earth System, pp. 246-261. Cambridge: Cambridge Scholars Publishers. ISBN-13:978-1-4438-8903-2, ISBN-10:1-4438-8903-2.

Pires, I. (2009). Regional Competition, Regional Dumping. In Kitchin R, Thrift N (eds) International Encyclopedia of Human Geography, Volume 9, pp. 156–164. Oxford: Elsevier. ISBN: 978-0-08-044911-1. (2ª edição a publicar em 2020).

PNPOT v.1 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. (2006). Programa de Acção.

PNPOT v.2 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. (2018). Agenda para o Território (Programa de Ação). Versão para Discussão Pública. Direção-Geral do Território.

PNPOT v.2 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. (2018). Estratégia e Modelo Territorial. Versão para Discussão Pública. Direção-Geral do Território.

PNCT – Programa Nacional para a Coesão Territorial. (2016). Unidade de Missão para a Valorização do Interior, República Portuguesa.

Rittel, H.;Webber, M.. (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning." Policy Sciences 4(2):155-169.

Ritchey, T. (2013). Wicked Problems: Modelling Social Messes with Morphological Analysis. Acta Morphologica Generalis AMG Vol.2 No., pp1-8, © Swedish Morphological Society ISSN 2001-2241.

Sá Marques, T.; Saraiva,M.; Santinha; G.; Guerra, P. (2018). Re-thinking territorial cohesion in the European planning context. International Journal of Urban and Regional Research, pp 547-572. DOI:10.1111/1468-2427.12608.

Schmitt, P.; Wiechmann, T. (2018) Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place, Extracting Potentials for Future Advancements in Planning Research. The Planning Review, 54:4, 21-33. DOI: 10.1080/02513625.2018.1562795.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal. 50: 17–28.

Soares, L. (2009). Memórias, Sociedade e Território (42), 174-175.

Soeiro, J. S. e Beltrán, C. (coord.) (2016). Uma fronteira que nos une – uma fronteira de desenvolvimento. Balanço da cooperação transfronteiriça Espanha-Portugal 2000-2014, Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças.

Public Policy Portuguese Journal
2019, Volume 4, Number 2, pp. 68 - 88
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

The reasoning behind territorial governance in Portuguese spatial planning: The "EU Funding Absorption Game"

José M. Magone
Berlin School of Economics and Law
Jose.magone@hwr-berlin.de

ABSTRACT

In 2018 the Portuguese government published a crucial document on Spatial Planning, known as the National Programme for Spatial Planning Policy-PNPOT). This contribution analysed the document from a political science perspective focusing mainly on how territorial governance is conceptualized by the policy makers. The study looks at the evolution of the concept of multilevel governance within the European Union in order to show the level of complexity that has achieved so far. Governance is understood as networks of public institutions, economic stakeholders and civil society actors which are organised according to policy areas. Afterwards the article assesses how the model of EU multilevel governance is reflected in the PNPOT. The general assessment is that Portugal is lagging considerably behind in adjusting to the prevailing advanced multilevel governance system. The reasoning behind PNPOT seems to be the forthcoming round of regional EU funding, a crucial interest of the Portuguese government. Since the Lisbon Strategy, the EU has been emphasising that policy making should take into account a more balanced approach between competitiveness and social, economic and regional cohesion. The PNPOT reflects this lack of integration of both elements of a sustainable social market economy model as enshrined in the Lisbon Treaty.

Keywords: PNPOT; Portugal; Structural and Investment Funds (ESIF); European multilevel governance; civil society.
JEL classification: Z18(Public policy).

1. INTRODUCTION: STRUGGLING WITH MULTILEVEL GOVERNANCE

The newly proposed National Programme of Territorial Planning Policy (Programa Nacional de Politica de Ordenamento de Território-PNPOT) can be considered an important milestone in the development of a genuine long-term public policy of Portuguese cohesion. The amount of data and number of instruments that have accumulated over the years serve as a good example of what the Portuguese public administration can achieve. We know now far more about the Portuguese territory than in the 1980s, when the Portuguese public administration was still struggling to obtain basic statistics to establish the first European Community Common Support Framework (CSF) for the period of 1989 to 1993 (Pires, 1998:44).

Good decision-making requires a wealth of such data so that public administrations can adjust public policies in order to improve living and working conditions. In this regard, one can only congratulate the Portuguese public administration for having considerably upgraded their systems of data

gathering. These systems, which were already quite successful in the 2007 process resulting in the first version of the PNPOT, continue to work well in the present version.

The preliminary study presented by Eduardo Medeiros is an excellent critical review of these efforts of public administration. One major message that the author seeks to convey is that the strategic dimension is rather poorly formulated and ends up engulfed by the multitude of collected data. Ultimately, the various analysed features of the Portuguese territory are not integrated into a workable public policy strategy. Medeiros aptly points to aspects related to water scarcity in the southern parts of the country that are inadequately addressed by the PNPOT, in particular the lack of inclusion of new ideas such as desalination plants. This innovation would not only boost research and development levels in Portugal but could lead in the long term to the export of high-tech products. Medeiros also refers to the overall lack of interest in the Atlantic Ocean, although there is a strategy related to it. Apart from the energy and resources aspects, the PNPOT tends to focus on the extension of the sea area that belongs to the country but leaves out the question of new possibilities to use the ocean (Medeiros, 2018). One problematic issue is the current underdevelopment of the fisheries sector in Portugal, which represented only 1.7 per cent of the national GDP in 2017, despite the fact that Portugal has a 942 kilometre coastline as well as 1.7 million square kilometres of extended continental plate surrounding continental Portugal, Madeira and the Azores. Portugal imports over two-thirds of its consumed fish from the European Union or abroad. The level of aquaculture remains low, at about 10 per cent of fish production and according to data from 2008 to 2015, Portugal is still a laggard in relation to the top countries in the area (Spain, the UK, France, Italy, Greece, the Netherlands, Ireland, Poland, Denmark, Germany, Malta and Croatia; European Commission, 2019a; BCP, 2019). Medeiros also makes numerous references to the agricultural sector and the lack of strategic thinking to improve its quantity and quality and reduce imports. In these times of economic austerity, the PNPOT could have been better targeted towards the needs of the population and boosting the efficiency of the economy (Medeiros, 2018). This is certainly the lesson we will learn from this exercise.

As a political scientist, my contribution focuses less on the wealth of geo-economic and geo-social data and more on how democratic decisions are taken nationally in terms of the allocation of resources for public policy targets. In this context, we concentrate here on the mechanisms of territorial governance, which is an integral part of the PNPOT. This is an aspect with which Portuguese politicians and the public administration have struggled since 1974. The highly centralised Portuguese state, dominated by a rather 'paternalist' post-authoritarian public administration, has tended to use a technocratic approach to the implementation of policies. This can also be observed in the way that 'governance' has been interpreted by the public administration, which resembles more a kind of governmentalisation than what should be a partnership between the national and local levels.

Our critical but constructive remarks will focus primarily on the dimension of territorial governance that is presented near the end of the PNPOT strategy and programme of action. In my view, this is the most problematic part of the PNPOT because it interprets territorial governance merely as a dimension that must be taken into account. In reality, territorial governance based on partnerships and networks with economic actors and civil society organisations as well as social partners should be regarded as the method necessary to achieve all the objectives of PNPOT.

Our thesis here is that the PNPOT in its current state is merely a pro forma document full of data, lacking a proper strategy and method to achieve its aims. This document is required because Portugal must apply for the new round of European structural and investment funds. The PNPOT does not represent an endogenous process of decision-making in which the public administration and national politics take ownership, but rather a document mainly developed to ensure the regular contribution of about €23 bn for the next cohesion policy period of 2021 to 2027. Consequently, the dimension of territorial governance is included as a means of presenting a critical review of how such partnerships have been implemented thus far in Portugal.

This article is divided into three main parts. The first part discusses the concept of multilevel governance used by the European Commission that has become an essential element of EU cohesion policy. In the second part, we show that the PNPOT is accurate in reporting that the territorial governance aspect has been challenging. We argue that Portugal has had major difficulties in dealing with the concept of multilevel governance due to its centralising tendencies. Portugal still does not have the necessary conditions for advanced multilevel governance, but little effort has been devoted to improving these conditions. The third part of the article heuristically applies the concept of

peripheral governance to characterise the country in terms of its weak government and economic and civil society actors. Finally, some conclusions will be drawn.

2. The evolution of multilevel governance in the European Union

One of the foremost problems with the present version of the PNPOT is that it fails to develop an adequate definition of what constitutes governance, and this certainly represents a quandary for the strategic logic of the overall effort. According to Rod Rhodes, one of the most prolific scholars on the topic, governance comprises "self-organising, interorganisational networks characterised by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state" (Rhodes, 1997:15). This requires that the organisations involved from the economy, civil society or the state maintain a high level of internal cohesion and autonomy; they also must be able to trust one another. Governance means a radical change from a state-dominated or -led policy-making process towards one that encompasses the individual dynamics of more or less stable networks in the public and private sectors. It also empowers non-state actors to take ownership of policy-making projects and shape them according to their needs. Governance has become a new way to facilitate a more complex policy-making process in which many stakeholders want their interests to be included. The governance approach emerged when governments in the most advanced European economies entered into a period of considerable crisis in the 1970s. Highly expensive welfare states and stagnation in terms of innovation were among the factors that motivated these nations to break down the rigid division between the public and the private. Crucial in this aspect was the tenure of Margaret Thatcher (1979-1990), during which a radical liberalisation of the British market took place as the new approach of governance was introduced in the public administration. This transition from a Weberian model of public administration to the new governance approach was difficult; in fact, it is still in process in many aspects of British life (on the development of this process, see Rhodes, 1996, 1997, 2008, 2017; see also Sbragia, 2000). One factor that is essential in the understanding of governance is that the networks between the organisations from the economy, the state and civil society are self-organising. They build strong linkages based on trust and are not highly dependent on one another; rather, they are autonomous. Moreover, the state is not a dominating actor, but at best primus inter pares, which clearly requires a certain amount of dynamism from actors in the economy and civil society. This triangle of political institutions, economic actors (enterprises), and civil society (non-governmental organisations, social partners, interest groups) should deal with one another on equal terms. Furthermore, the public administration needs to incorporate more efficient strategies from the private economic sector. Public administration is in a continuous process of adopting new public management principles, such as good value for money, results-oriented budgeting and the constant evaluation of services in order to improve efficiency, among other factors. The Thatcherite revolution spread onto the European continent throughout the 1980s and 1990s, with most public administrations adopting similar new public management tools (Cassese, 2003). The Single European Market programme introduced in 1985 was influenced by the Thatcherite neoliberal reforms. In fact, the original 282 directives attached to the SEM were designed to restructure national markets into a European system that would allow for economies of scale for enterprises and lead to a single labour market in the long term. All these objectives envisaged stronger cooperation between political institutions, economic actors and civil society organisations, the crucial elements for a self-organising governance system (Pinder, 1993).

In this regard, the implementation of the SEM led to the emergence of a multilevel European Union governance system including not only the supranational but also the national and subnational levels. Multilevel governance was promulgated by the field of political science in particular as heuristically describing the emergence of a new form of socio-political and socio-economic organisation beyond hierarchical top-down government. The political scientists Gary Marks and Liesbet Hooghe popularised the concept of the multilevel governance system and have used it extensively to characterise the European Union. The growing Europeanisation of member states due to the SEM has had an impact on national and subnational political, private economic and civil society actors. Their strategies in the new structure of opportunities have created dynamics that present stark contrasts to the still dominant national systems: specifically, multilevel governance is 'actor-centred' (Marks, 1996). At supranational level, the transformation of the European Community into the European Union during the Jacques Delors presidency of the European Commission led to a shift from a state-centric to a multilevel governance model (Hooghe, Marks, 2001:5-12; see also Piattoni, 2010).

Portugal and Spain joined the European Community at the crucial period when multilevel governance was emerging. Following decades of authoritarian regimes, the public administrations in both countries were still characterised by post-authoritarian cultural patterns, making it difficult to introduce this actor-centred governance approach. Moreover, their socio-economic systems were lagging considerably behind the rest of the EC, such that accepting the SEM without any side payments would put the two weak economies under considerable pressure. Spain thus formed an alliance with Greece and Portugal, and the group managed to achieve a compensatory mechanism to offset the disadvantages of the SEM. This became known as the Delors Package I, named after President of the European Commission Jacques Delors. The Delors Package I of 1988 reformed the budget of the EC, doubling it and creating more long-term efficiency by negotiating budgets with the member-states for a period of five years, later extended to seven years. The additional funds were used for the nascent cohesion policy, which was understood as a side payment to the southern European countries to convince them to accept the SEM. A further side payment was given to the 'Club Med' countries in 1992 (the Delors Package II), intended to support Economic and Monetary Union (EMU) and the convergence towards it through strict fiscal policies. This repeated doubling of the EU budget, mainly for cohesion policy, allowed the mobilisation of subnational actors who tried to link directly to the European Union level. Following the adoption of the Treaty of the European Union (Maastricht), this hyper-mobilisation of regional and local actors was better controlled due to the creation of the Committee of Regions and Local Authorities, a generally consultative body for questions related to the subnational level (Baun, Marek, 2014:72-82; Closa, Heywood, 2004).

Why is this important for our topic? Gary Marks provides a good answer to this question in a seminal contribution from 1993. He asserts:

> "If we encompass the experience of structural policy in our notion of the future European polity, it can be viewed as the leading edge of a system of multilevel governance in which supranational, national, regional, and local governments are enmeshed in territorially overarching policy networks." (Marks, 1993:410)

In 2001, the European Commission finally published the White Paper on European Governance, which adopted this approach as the way the EU works or should work in a multilevel framework. In the first footnote of the document, governance is defined as "rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence" (European Commission, 2001:8). Notably, these five principles of EU governance should also abide by proportionality and subsidiarity. In this context, European governance involves a more flexible decentralised approach to policy-making, including all stakeholders in the process (European Commission, 2001:10-11). According to the White Paper, since the introduction of a extensive programme of policy-making by the Delors Commission in 1985, regional and local democracy has gained in importance, and European governance should attempt to strengthen this decentralised approach to policy-making. The document is self-critical not only regarding the approach of the supranational level, but also that of the national level, which has at times resisted the partnership between the three levels:

> "Criticism is not just focused on the Union. The principal responsibility for involving the regional and local level in EU policy remains and should remain with national administrations. But national governments are often perceived as not adequately involving regional and local actors in preparing their positions on EU policies. Each Member State should foresee adequate mechanisms for wide consultation when discussing EU decisions and implementing EU policies with a territorial dimension. The process of EU policy-making, in particular its timing, should allow Member States to listen to and learn from regional and local experiences." (European Commission, 2001:12).

From the supranational perspective, the document seeks to inform local and regional actors about new policy initiatives as early as possible. This should take place through national and European local and regional government associations. Moreover, the role of the Committee of Regions and Local Authorities should also be taken into consideration in this supranational decision-making process. The document also emphasises the need to be more flexible in relation to varying national conditions. Furthermore, policy coherence in certain strategic areas such as transport networks and

environmental and energy projects should be embedded within a European-wide sustainable and balanced territorial development plan (European Commission, 2001:12-13).

Improved integration into the entire policy-making process for civil society and the social partners is also envisioned. Here, the Economic and Social Committee serves as a forum for the dissemination of new policy initiatives (European Commission, 2001:14-15).

The document intends to foster a reinforced culture of consultation and dialogue in order to "contribute to European awareness and voicing the concerns of the citizens" (European Commission, 2001:16). The White Paper gives special priority to partnership arrangements and networks, a major aspect of governance. On partnership arrangements, it states:

> "In some policy sectors, where consultative practices are already well established, the Commission could develop more extensive partnership arrangements. On the Commission's part, this will entail a commitment for additional consultations compared to the minimum standards. In return, the arrangements will prompt civil society organisations to tighten up their internal structures, furnish guarantees of openness and representativity, and prove their capacity to relay information or lead debates in the Member States." (European Commission, 2001:17)

In terms of networks, the White Paper takes into consideration the phenomenon of increasing globalisation and the need to use it to promote European businesses, as well as to increase the awareness of the European Union in the world.

> "European integration, new technologies, cultural changes and global interdependence have led to the creation of a tremendous variety of European and international networks, focused on specific objectives. Some have been supported by Community funding. These networks link businesses, communities, research centres, and regional and local authorities. They provide new foundations for integration within the Union and for building bridges to the applicant countries and to the world. They also act as multipliers spreading awareness of the EU and showing policies in action. Yet, many of these networks, whose roots reach down deep into society, feel disconnected from the EU policy process. By making them more open and structuring better their relation with the Institutions, networks could make a more effective contribution to EU policies. More specifically, regional and city networks that support trans-national and cross-border co-operation, for example under the Structural Funds, are held back by the diverging administrative and legal conditions which apply to each individual participating authority." (European Commission, 2001:18)

Although multilevel governance can now be found in most European Union policies, cohesion policy is likely the area that has contributed the most to this new kind of policy-making approach. In this regard, 'policy networks' are critical – meaning not only national, regional and local governments, but also economic and civil society actors. The new cohesion policy of the EC was designed for multi-annual programming, a departure from the previous model in which member-states had total control; also introduced was the 'partnership' principle between public authorities at different levels, as well as horizontally with economic and civil society actors. This was the major innovation of EU policy-making: multilevel governance became the central new form of implementing the structural funds. The 'partnership principle' has evolved over time. At the very beginning, the concept was quite difficult to contend with; the first Common Support Framework (CSF I, 1989-1993) led to many misguided interpretations of partnership. However, over time the European Commission was able to be more assertive about demanding the inclusion of stakeholders in the policy-making process and implementation. Michael Baun and Dan Marek provide a concise description of the reasoning behind cohesion policy in terms of multilevel governance:

> "At its core, the concept of multi-level governance describes how decision-making authority is increasingly diffused from the central state and exercised jointly by governmental and private actors at different territorial levels, with the boundaries between the state and society becoming increasingly blurred as a result. In the process, the role of the state and the manner in which it exercises power is becoming transformed, with some scholars even arguing that traditional state power and control are being undermined… The next outcome of this process, if carried to its logical conclusion, would be the replacement of centralized, hierarchical states with a system of cooperative networks, involving public authorities and

private or non-governmental actors at different territorial levels, which exercise governmental functions in different policy areas." (Baun, Marek 2014:159)

Although the focus was originally on vertical territorial multilevel governance between the supranational, national and subnational levels, since 2007 (the year of publication of the first PNPOT) cohesion policy has been linked to horizontal partnership with private economic and civil society actors. According to Baun and Marek, the cohesion policy became intrinsically linked to the targets of the Lisbon strategy (2001-2010) and subsequently the Europe 2020 strategy (2011-2020). This means that the original targets related to convergence and social and economic cohesion are now tied to growth and competitiveness (a so-called 'Lisbonisation' of cohesion policy). Moreover, member-states must take into account the country-specific recommendations of the European semester – in particular, those countries that have had to implement gruelling austerity programmes during the financial crisis (Baun, Marek, 2014:152-157). The conditionality of maintaining the rule of law was proposed by the European Commission for the forthcoming 2021-2027 EU cohesion policy programme due to many cases of fraud or misuse of structural and investment funds, predominantly in central and eastern Europe.

In the meantime, the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds (OJEU, L74, nr. 240/2014), a non-legislative delegated regulation of the European Commission, has come into force, considerably conditioning how such partnerships should be accomplished. The code of practice requires that partners should be involved in preparing and implementing the Partnership Agreement negotiated between the European Commission and the member-states throughout the entire policy-making cycle. They must be represented in the monitoring committees of the programmes. Moreover, the rules and the monitoring committee "should promote continuity and ownership of programming and implementation, and working arrangements that are clear and transparent, also as timeliness and non-discrimination." Partners are also involved in the assessment of performance and are permitted to submit proposals for improvement. Crucial for the Portuguese case is the fact that governmental institutions are allowed to reinforce the institutional capabilities of these partners so that they can be continuously involved in the process (point 9). The quality of partnership has become a criterium of assessment in cohesion policy. The code of practice also includes a definition of the partners. There are three groups considered to be legitimate partners that should be included in the Partnership Agreement:

1. Regional, local, urban and other public authorities.

a) Regional authorities, national representatives of local authorities and local authorities representing the largest cities and urban areas, whose competences are related to the planned use of the European Structural and Investment Funds;

b) National representatives of higher educational institutions, educational and training providers and research centres in view of the planned use of the ESI funds;

c) Other national authorities, particularly those for the promotion of equal treatment.

2. Economic and social partners.

a) Nationally recognised social partners' organisations, in particular general cross-industry organisations and sectoral organisations, whose sectors are related to planned use of the ESI funds;

b) National chambers of commerce and business associations representing the general interest of industries and branches, in view of the planned use of the ESI Funds and in view to ensuring a balanced representation of large, medium sized, small and micro-enterprises, together with representatives of the social economy.

3. Bodies representing civil society, such as environmental partners, non-governmental organisations and bodies responsible for promoting social inclusion, gender equality and non-discrimination (summary out of OJEU, L74, nr. 240/2014).

This code of practice is accompanied by the European Community of Practice on Partnership, indicating that good practice should be disseminated and exchanged between countries so that such

an engaged Community may emerge in the long term. To be sure, this is an ambitious project; however, it may allow member-states to overcome their national focus and move towards more transnationally agreed-upon practices.

Thus far, there have been no comprehensive studies on the impact of this reinforcement of partnership, although we know that it is affecting all the countries differentially. At least, this is what one can deduce from the findings of a first study on the impact of partnership across the European Union. There are countries that are struggling with the new enhanced partnership principle, but amazingly not Portugal, which scores high in most dimensions. This suggests the overall lack of depth of the study as Portugal's scores are better than those of most well-established democracies (Sweco, 2016; EP, 2017). As the study shows, in formal terms, it seems that Portugal has been quite successful in including the relevant partners in the programmes of the partnership agreement, although in reality many of these partners are unfortunately pro forma, exploited by the public administration to fulfil the requirements imposed by the European Union. This becomes clear in the lack of continuity in the partners from the previous national reference strategic framework (2007-2013).

Taking all this into account, the EU multilevel governance has been evolving over the past three decades, particularly in EU cohesion policy, an important policy for Portugal. Quite crucial has been the focus on creating genuine partnership in multilevel networks. In the next section, we analyse the PNPOT and how territorial governance is interpreted.

3. TERRITORIAL GOVERNANCE IN THE PNPOT: A CASE OF PERIPHERAL GOVERNANCE

Following our explanation of the context of multilevel governance in general and territorial governance in particular, this section will discuss the use of the concept of territorial governance in the PNPOT. ne very positive aspect of the document is that it makes an effort to recognise the problem by referring to the low level of civic culture in Portugal. This is a major impediment for territorial governance, as introducing an 'actor-centred' approach becomes quite difficult in this context. This acknowledgment notwithstanding, the PNPOT is not specific in terms of data or maps on this matter. Of the three parts of the PNPOT – Diagnostic, Strategy and Action Programme – it is the latter two that supply information about the situation. In both cases, the strategy and the programme of action are not very well developed, primarily because the empowerment of local and regional actors in shaping territorial governance is for the most part neglected. The document is more of a future-oriented to-do list, especially relating to the decision regarding a decentralised reform of the state. This refers to the need for Portugal to move to a multilevel governance system that is more flexible and closer to the citizens. This implies the reduction of the country's excessive centralism (PNPOT, 2018a; 2018b:83-4; 2018c:122).

Clearly, this is the basic problem of Portuguese national governance: the highly centralised state and the complete freedom of the technocratic public administration without any veto points, such as directly elected regions, federalism or other controlling institutions. In this regard, Portugal has missed an opportunity to reform its centralised state over the past 45 years. One of the major reasons for this lack of decentralisation has been the politicisation of state reform between the two main parties, the Socialists (PS) and the Social Democrats (PSD). Although the constitution provides for the establishment of directly elected regions in continental Portugal, the referendum of 8 November 1998 led to a rejection of regionalisation by two-thirds of voters, although participation was below the 50 per cent threshold. This was a major blow to then-Socialist Prime Minister Antonio Guterres (1995-2001), who believed strongly in regionalisation. This referendum, which took place only 22 years after the constitution was adopted, represented in many ways a lost opportunity to create a more decentralised country with several veto points that would keep the technocratic ambitions of the public administration at bay (on the referendum, see Gallagher, 1999; Corkill, 1999). As a non-elected alternative, José Manuel Barroso (2002-2004) introduced the Intermunicipal Communities (Comunidades Intermunicipais-CIMs), of which today there are 21, and the two Greater Metropolitan Areas (Grandes Areas Metropolitanas-GAM) of Lisbon and Oporto. The major reason behind this alternative approach was that the EU was demanding greater empowerment for the local and regional levels, particularly through territorial partnerships. In lieu of sufficiently large aggregated structures to manage the EU structural funds, this was an improvised alternative solution

to regionalisation. The issue of regionalisation remains quite controversial for the two main political parties, even creating divisions within them.

The pressure from the EU level increased even further during the sovereign debt crisis and the bailout period (2011-2014) monitored by the troika consisting of the European Commission, the European Central Bank (ECB) and the International Monetary Fund (IMF). In 2013 and 2014, the right-centre coalition between the PSD and the Democratic Social Centre-People's Party (CDS-PP) under Prime Minister Pedro Passos Coelho sought to include the PS, the main opposition party, in a reform of the state. Paulo Portas, Minister of the State and Foreign Affairs, wrote a 112 pages document called 'The Guide to a Reform of the State', which envisaged cooperation with the PS; however, during this period of considerable crisis, the PS refused to take part (Governo de Portugal, 2013; Diário de Noticias, 14 April 2014). Certainly, 'The Guide to a Reform of the State' was written in a rush, and many measures linked to neo-liberal new public management measures were poorly formulated; nonetheless, genuine negotiations could have made it a better document that all parties could have agreed upon.

Since 2015, the Socialist minority government has been making a new attempt to democratise the improvised decentralised structures of CIMs and GAMs. Many felt that the structures established after 2003 were undemocratic, as there was no accountability or transparency. Law 50/2018 of 16 August 2018 approved a framework to transfer competences to the local authorities and the CIMs. In addition, this law allowed for the establishment of an Independent Decentralisation Commission consisting of well-known experts on the problems of territorial organisation in Portugal. João Cravinho, an eminence grise of the PS, was appointed chairman of the new body. Such a commission was only possible because the new PSD leader Rui Rio regarded this issue as a central policy-making problem that required a broader consensus. An agreement between the two parties was signed on 18 April 2018. This consensual approach towards certain key national policies was not appreciated within Rio's own party, leading to the creation of a new party (Aliança) by his main rival Pedro Santana Lopes.

In the meantime, the Commission has initiated a round of hearings across Portugal, starting in Vila Real in the north of Portugal in January 2019; similar events are planned for most capitals of districts (the older structure of continental Portugal) (Diário de Noticias, 25 January 2019). Its results will be presented in July 2019, and then decisions will be taken in order to implement a reform of the subnational level of the state. It seems that the Commission consists largely of supporters of regionalisation as a solution to the current confusing labyrinth between the different levels. There also appears to be a general agreement between the two parties that regionalisation is the best way to resolve the problem of multilevel governance that the country is facing (O Observador, 20 December 2018; Expresso, 8 April 2019). Critics regard the Commission as not going far enough, as it is focusing exclusively on the structures at the subnational level – local authorities, CIM/GAM and regional authorities, primarily the five non-elected de-concentrated regional development coordinating commissions (Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional) based in the North (Oporto), the Centre (Coimbra), Lisbon and Tagus Valley (Lisbon), Alentejo (Évora) and Algarve (Faro). One of these critics, Antonio Covas, an expert on EU affairs and territorial governance, argues that the reform should also target the central government; otherwise, it will be difficult to achieve the desired effects of multilevel governance dynamics (Covas, 2018).

Although the work of the Commission is welcome, in my view this initiative comes very late, after 45 years of democracy in Portugal and 43 years of a non-implemented tier enshrined in the constitution. However, if regionalisation is implemented in a way that is well articulated between the other tiers of subnational government, it will certainly make an enormous difference in the long term. Portugal has some experience with regional autonomy in the Azores and Madeira, institutions that reflect the principles of greater democratisation, accountability and transparency in policy-making processes .. Nonetheless, multilevel governance cannot be created overnight; it will take considerable time to create a new culture of subnational cooperation between the three tiers. Thus far, the regulatory framework for CIMs is still being absorbed by local governments, and the introduction of directly elected regions will potentially create even more zones of legal and practical insecurity in the short term. Although these reforms are better late than never, Portugal has a significant upward struggle on its hands.

Here we can point to the positive case of the Czech Republic. During the accession period, the European Union advised all central and eastern European countries to develop decentralised structures adapting to the European Union multilevel governance system, in part to ensure more

efficient absorption of structural funds. Regionalisation was rejected by the main Czech conservative party, the Civic Forum under the leadership of Vaclav Klaus. However, in 2000, the Czech Republic decided to introduce directly elected regions, which have since gained in legitimacy and support from political parties and the population. In this regard, the Czech Republic has had a stable multilevel system for two decades. Despite certain problems related to the structural funds, the quality of policy-making has been improving over time. Socially and economically, the Czech Republic has already surpassed Portugal, with a high level of socio-economic cohesion similar to that of the Scandinavian countries and a GDP per capita higher than Portugal's (Baun, Marek, 2014:418-421). The newly elected regions created their own association, which has been able to prevent the Ministry of Regional Development from imposing its priorities. Instead, cooperation between the regions and the central government has been established, allowing for positive negotiation outcomes for both sides (Baun, Marek, 2006:421-24).

The Czech example tells us two things. First, the European integration process can be an important vincolo esterno (external constraint) in the re-formation of a centralised public administration (vincolo esterno concept taken from Dyson, Featherstone, 1996). During the Communist period, Czechoslovakia was a highly centralised state, but the anticipatory and adaptive Europeanisation of the Czech Republic after the Velvet Divorce provided a new structure of opportunities for moving towards a multilevel governance system (on the concept of anticipatory and adaptive Europeanisation, see Àgh, 2003:91). Despite resistance from some political parties, the consensual political culture established over time following democratisation permitted this amazing transformation. The Czech example contrasts sharply with that of Portugal, which has maintained the post-authoritarian structure of the centralised state and struggles even today with this path dependency. The lack of a cooperative culture between the two main political parties, which seem more focused on serving their constituencies and clienteles than the national interest, has made it impossible to Europeanise the territorial governance of the country. Portugal is very much a laggard in this area, retaining an archaic post-Salazarist technocratic and in part paternalist approach to policy-making. Although the system is gradually adapting, changes are due more to increasing pressure coming from the European level than an endogenous process in which crucial actors at all levels take ownership of the process. In this sense, in a textbook historical neo-institutionalist manner, over the past 45 years, the two main political parties have failed to break the neo-patrimonial path dependency established before 1974(Magone, 2011; Magone 2014). Although Portugal has changed a great deal superficially, structurally it is characterised by the political, social, economic and cultural imbalances that existed before Carnation Revolution Any transformation from excessive centralism to decentralised multilevel governance will take time to emerge, as it involves detachment from the Lisbon-Oporto nexus in which most central public administration is concentrated; it will also require the socialisation of a new culture of cooperation between the levels.

Due to 45 years of delay in terms of reform, the costs of shifting towards an alternative have risen considerably. This can be clearly seen in mediocre outcomes in spatial planning in the economy, social cohesion and economic competitiveness (on path dependency and rising costs when avoiding alternatives, see Pierson, 2000). The introduction of a functioning multilevel governance system that is internalised through socialisation and the logic of practice by governmental and non-governmental actors would entail the adoption of a new, more democratic, accountable and transparent operating system in which intertwined policies can work in closer proximity to citizens and hopefully in a more efficient manner.

Apart from this non-existent operating system, the PNPOT highlights the problems caused by the overlapping multitude of legal frameworks that were adopted in a very short period of time over the past three decades and have been subject to numerous changes. This legislation coming from the central administration has been quite complex and problematic due to the lack of highly qualified staff at the local level. This acknowledgment in the PNPOT indicates the need for an overhaul of the legal aspects in the relationships between the different levels, parallel to the more practical issues (PNPOT 2018a:192-203).

In addition to this lack of a decentralised politico-administrative structure, the technocratic paternalist approach to non-governmental and economic actors also presents a major problem for the concept of territorial governance in the proposed PNPOT 2018. As mentioned above, while most sections of the document are full of data, the section on territorial governance is more wishful thinking than reality. The PNPOT is honest in recognising that civic culture in Portugal is limited and

that it is difficult to build networks of governance throughout the territory, particularly in the less populated areas in the interior regions of the country. However, the public administration could have contracted any number of outstanding Portuguese social scientists to do justice to this section. Overall, there is a lack of aggregated knowledge about organised civil society in Portugal. The programme of action mentions two cases: PROVERE and the Rio Douro Vivo network. The latter is a consortium led by the well-established civil society organisation Study Group on Spatial Planning and Environment (Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente-GEOTA), comprising the Association for Nature/World Wide Fund for Nature (Associação para a Natureza-ANP-WWF) and research centres based at the universities of Oporto, Coimbra, Trás-Os-Montes e Alto Douro and New University Lisbon, as well as the International Union for Conservation of Nature-Centre Mediterranean Cooperation (IUCN-Med), the League for the Protection of the Nature (Liga para a Protecção da Natureza-LPN) and Wetlands International-European Association. Their main goal is to find alternatives to the traditional approach to water resource usage, namely huge dams, particularly in regard to one of the most important rivers of the country, the Douro. However, the PNPOT's programme of action does not include this information. Moreover, the network was only established on 22 May 2018, and therefore still work in progress, maybe for the next round of structural funds 2021-2027 (Rede Douro Vivo, 2019; Diário de Noticias, 22 May 2018).

The PROVERE programme, established in the Framework of National Reference (Quadro de Referencia Nacional-QREN) 2007-2013, envisages the dynamicisation of the economies of less populated regions, especially through tourism. They have also received funding from the structural and investment funds of 2014-2020. Five networks have been selected in hopes of improving the economies and quality of life in these regions: the villages of Xisto, historical villages in the centre of the country around Belmonte, upgrading the thermal spas in the centre of Portugal, iNature-sustainable tourism in classified regions and the Beira Baixa region of excellence. This tourism-focused initiative has the potential to be very interesting, as the north and centre of Portugal are attractive areas for sustainable tourism, and such projects are certainly conducive to a restructuring of the local economy. A first major evaluation shows that participants are happy with the outcome overall; however, they are still heavily dependent on the funding coming from the European Union, which takes a long time to arrive due to bureaucratic hurdles and the difficulty of finding and mobilising qualified people for the projects, particularly due to the low population density (Alves, 2014; Caldeira, 2018).

In sum, one could have expected more ambition in drafting this section on territorial governance. In the present form, it assumes that territorial governance is simply a box that must be ticked in order to satisfy the European Commission's conditions. In reality, multilevel territorial governance should be the new operating system on which all the other dimensions are implemented. Ultimately, citizens must take ownership of the vision expressed by the PNPOT. Unfortunately, as it stands, the overly technocratic PNPOT is unable to present a simple view of what should be achieved in Portugal by 2030.

4. Peripheral governance in Portugal

Following our presentation of the developments at European Union level and the analysis of the discussion of territorial governance in the PNPOT, this section is dedicated to the problems related to the introduction of a multilevel governance operating system in Portugal.

Apart from the fact that any introduction of multilevel governance in the Portuguese territory comes quite late in the day, the conditions for it are also lacking. Governance is a relatively advanced form of policy-making, requiring strong, self-confident governmental actors at all levels, a strong economy and a strong civil society. Moreover, these three groups of actors must be optimally intertwined to achieve added value for the partnership. This does not mean that such governance networks are subject to mismanagement, but there must be mechanisms to control them based on high levels of rule of law, accountability and transparency. Heuristically, one could characterise this ideal type as the core governance practiced particularly in the northern member-states of the European Union such as the UK, Ireland, Germany, Belgium, the Netherlands, Luxembourg and the Nordic countries.

Portugal, in contrast, belongs to a group of countries found in southern, central and eastern Europe that are still moving towards multilevel governance. These countries all are characterised by a weak state, a weak economy and a weak civil society. This is the Achilles heel of the PNPOT, as multilevel

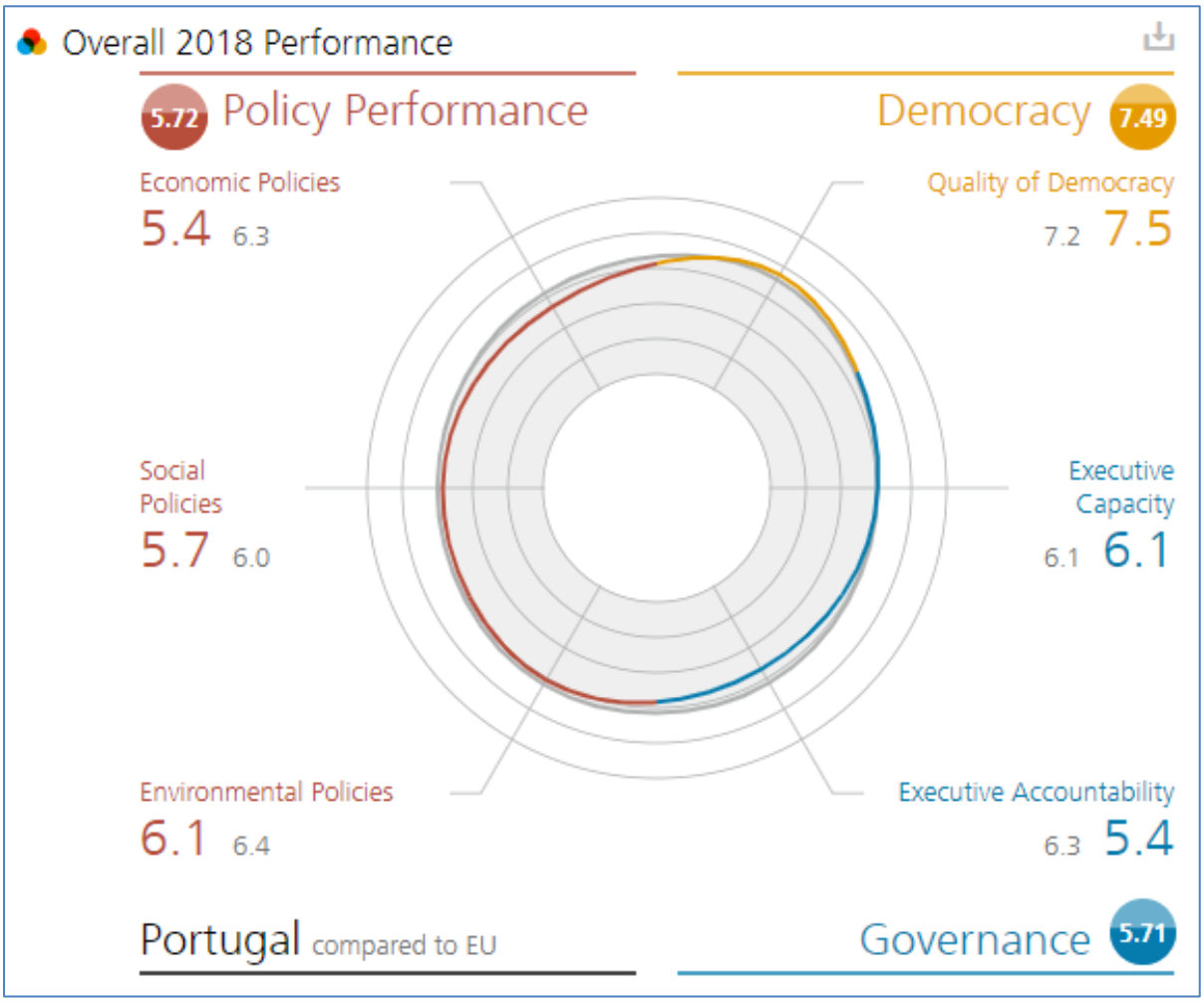
governance needs a strong group of actors to be successful. In contrast to core governance, Portugal still operates based on an incipient peripheral governance.

This is not the place to expand comprehensively on Portugal's problems with implementing multilevel governance. However, we will present some comments on the weak positions of its governmental actors, economic actors and civil society.

4.1. Governmental actors: excessive centralism and weak local government

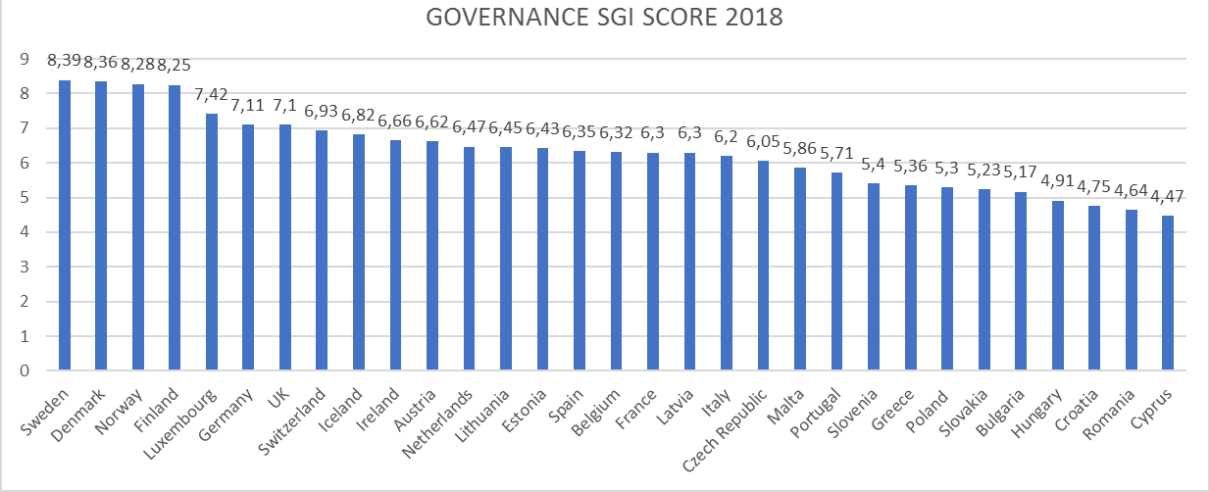
Compared to many other countries in the OECD, Portuguese governmental actors have a relatively low capacity for designing and implementing policies. A good impression of this shortcoming is provided by the regular survey of Sustainable Governance Indicators conducted by the Bertelsmann Foundation, which is based on the assessment of a panel of experts. Three different indices are measured: democracy, governance and executive capacity. According to these Sustainable Governance Indicators, Portugal is a well-functioning democracy, however its quality is still in the making. Particularly, policy-making and executive accountability remain major problems for the country, primarily indicating that the population is poorly consulted (see Figure 1).

FIGURE 1 - SUSTAINABLE GOVERNANCE INDICATORS, 2018: PORTUGAL COMPARED TO THE EU



Source: Bertelsmann Foundation, 2018.

FIGURE 2 - SGI GOVERNANCE INDEX IN EU AND ICELAND, 2018



Source: based on the Sustainable Governance Indicators of the Bertelsmann Foundation, 2018.

According to the governance index, Portugal is a rather in the bottom 10 of 31 European countries. It belongs to a group of countries in southern, central and eastern Europe, which have rather weaker governance structures. Portugal and Greece are very close to each other in this respect (Figure 2).

Despite many other criticisms, the Pedro Passos Coelho government (2011-2014) was quite active in attempting to make the country more transparent and accountable. For decades, Portugal had a significant problem of clientelism and patronage in the public firms attached to the local authorities. Some of them were actually bankrupt but were kept alive through subsidisation by local governments. The Passos Coelho administration introduced a major programme to restructure the local public economic sector. In the process, half of all public firms were abolished (Relvas, Júlio, 2015:133-142). However, between the central and local government, there is still a labyrinthine state in which formal structures are accompanied by informal relations of clientelism, patronage and sometimes corruption. Excessive centralism has also been a problem for local authorities (which tend to comply with the strategic logic of the centre) in the way in which the structural funds have been allocated (Ruivo, 2000; Ruivo et. al., 2011).

The outcome of this system tends to be governmentalisation of established networks instead of governance, an approach that seems not to have changed very much over the years. Due to the weakness of civil society groups and economic actors, also in terms of financial and project-making capacities, the central government has taken a predominant role in directing the networks. In an excellent study, Rafaella Nannetti, Helena Rato and Miguel Rodrigues investigate a network related to Lisbon and the Tagus Valley, one of the most developed regions of the country. At the core are the national authorities and the deconcentrated CCDR, whereas the municipalities are peripheral to the decision-making process, and even the municipality associations (CIMs) are under considerable pressure to follow the top-down policy-making logic of the Portuguese political administration (Nannetti, et al., 2004:422-3). Although civil society organisations have been for the most part sidelined, one clear positive dynamic element involves the regional business associations (Nannetti, et al., 2004:423, 426 see also Magone, 2004: chapter 8 on the EU structural funds).

A more recent study provides even greater insight into the decision-making process. This contribution by Patricia Silva, Filipe Teles and Arthur Rosas Pires analysed a Regional Partnership in the region of Aveiro, demonstrating the problems in shifting away from a top-down or electoral-cycle mentality. The University of Aveiro teamed up with the Municipality Association of Aveiro Region (CIRA) in order to develop an agenda for the 2007-2013 period of EU cohesion policy. This third period since 1988 was linked to the Lisbon strategy (2001-2010) with the objective of creating the most competitive and innovative economy in the world. This Lisbonisation of the structural funds was paralleled by a growing pressure to create genuine regional partnerships. The resistance of most municipalities to shift to an agenda of competitiveness, sustainable growth and innovation linked to the Lisbon Strategy represented a major impediment to the creation of an alternative agenda. The leadership of certain key players allowed the gradual development of an agenda that was more in

line with the Lisbon strategy. Indeed, the CIRA's final Territorial Development Plan (TDP) was quite different and more balanced than those of most other associations of municipalities, as it emphasised more support for the Lisbon agenda and less for the traditional agenda related to building infrastructures (cultura do betão-culture of concrete) (Silva, et al., 2016:462-4; 466).

However, when the funds began to be implemented, the CIRA had to deal with pressure from the central government to focus on less ambitious projects in order to achieve high levels of absorption of funds. As a result, the more difficult long-term projects related to the Lisbon agenda were abandoned, and municipalities focused on those projects that could be achieved in the medium term. In this regard, it seems that in the ascendant phase of the policy process, there is some freedom for decision-making, particularly by means of setting priorities (Silva, et al., 2016:467). However, in the descendant phase, moving towards implementation, there is top-down pressure from the central government to achieve the highest possible levels of absorption at all costs, bypassing all good intentions of long-term strategic thinking. This 'funding absorption game' on the part of the central public administration is understandable, but it has created a very negative culture of implementation at the local level.

According to the well-received report "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach meeting European Union challenges and expectations" published by Fabrizio Barca in 2009, a top-down approach to cohesion should be avoided to foster more bottom-up genuine priorities of the population – referring, of course, to issues of cohesion, but also to sustainable growth and competitiveness. The Barca report proposes a place-based development strategy in which local resources are used in a more efficient manner. The main aim should be to create territorial cultural patterns in order to enhance local and regional places (Barca, 2009). . Although the PNPOT uses the concept of 'territorial governance' in order to achieve a culture of the territory, the role of the population and bottom-up local development is relatively neglected throughout the entire document. There are signs that the PNPOT has tried to move in this direction, but the attempts have been rather timid. The top-down approach of the past seems to prevail.

Unfortunately, the Portuguese public administration continues to behave according to the same top-down approach in the descendant phase (the implementation phase), which neutralises all the decisions taken during the consultation and elaboration of programmes.

This deficiency became even more problematic after the major reforms undertaken by the Passos Coelho government (2011-2015), in which local governments suffered considerably in terms of financial cuts. Despite its weakness, the central government gained even more power in relation to these cash-strapped local governments and was able to impose the rules of the 'absorption game' without any resistance (Silva, et al., 2016:467; Covas, 2018). Portugal's local governments were already among the weakest in the European Union before the financial crisis, and this gap in terms of power only increased after 2011. A study directed by Liesbet Hooghe and Gary Marks on levels of regional authority reveals the extent of the problem: Portugal has one of the weakest regional/local government systems in Europe. Their level of authority is quite constrained and heavily dominated by the central government, particularly in terms of funding and competences (see Table 1).

A comparison between Portugal, a centralised unitary state, and Sweden, a decentralised unitary state, in terms of territorial distribution of funding shows just how far Portugal is from achieving a public administration closer to the citizens. In 2016, 87.6 per cent of Portugal's national expenditure was spent at the central government level (including the deconcentrated public services) and 12.4 per cent at the local level. In the same year in Sweden, 49.58 per cent was spent at the central level and 50.12 per cent at the local level (OECD, 2018a).

In terms of GDP, Portugal spends 5.61 per cent on local government, whereas Sweden spends 24.79 per cent, although one should take into account that the GDP of Sweden was more than double the Portuguese GDP in 2016 (OECD, 2018b). The abovementioned new law on decentralisation envisages an increase of the funding transferred to the local authorities; however, negotiations were still ongoing at the moment of writing. According to a speech by Prime Minister Antonio Costa, it is expected that the transfer of competences, including education and health, will increase the share transferred to local authorities to 19 per cent of national expenditure (Costa, 2019). This may be regarded as a considerable improvement, but when we compare Portugal to Sweden and other decentralised unitary countries, it is still insufficient to truly strengthen local government.

TABLE 1 - A TYPOLOGY BASED ON THE REGIONAL AUTHORITY INDEX, 2010

GROUP 1 HIGHEST LEVEL OF AUTHORITY (ABOVE 25)	GROUP 2 HIGH LEVEL OF AUTHORITY (20-24)	GROUP 3 MIDDLE LEVEL OF AUTHORITY (10-20)	GROUP 4 LOW LEVEL OF AUTHORITY(BELOW 10)
Germany (37)	Austria (23)	Netherlands (17.5)	Croatia (9)
Spain (33.6)	Russian Federation (20.1)	Norway (12)	Czech Republic (9)
Belgium (33.1)	France (20)	Sweden (12)	Poland (8)
Italy (27.3)		United Kingdom (11.2)	Slovakia (8)
Bosnia-Herzegovina (27.1)		Greece (11)	Turkey (8)
Switzerland (26.5)		Hungary (10.9)	Denmark (7.3)
		Romania (10)	Finland (7.3)
			Serbia (6.4)
			Portugal (3.8)
			Ireland (3)
			Latvia (3)
			Lithuania (3)
			Albania (2)
			Bulgaria (2)
			Macedonia (2)
			Slovenia (1)
			Cyprus (0)
			Estonia (0)
			Iceland (0)
			Luxembourg (0)
			Malta (0)
			Montenegro (0)
			Kosovo (0)

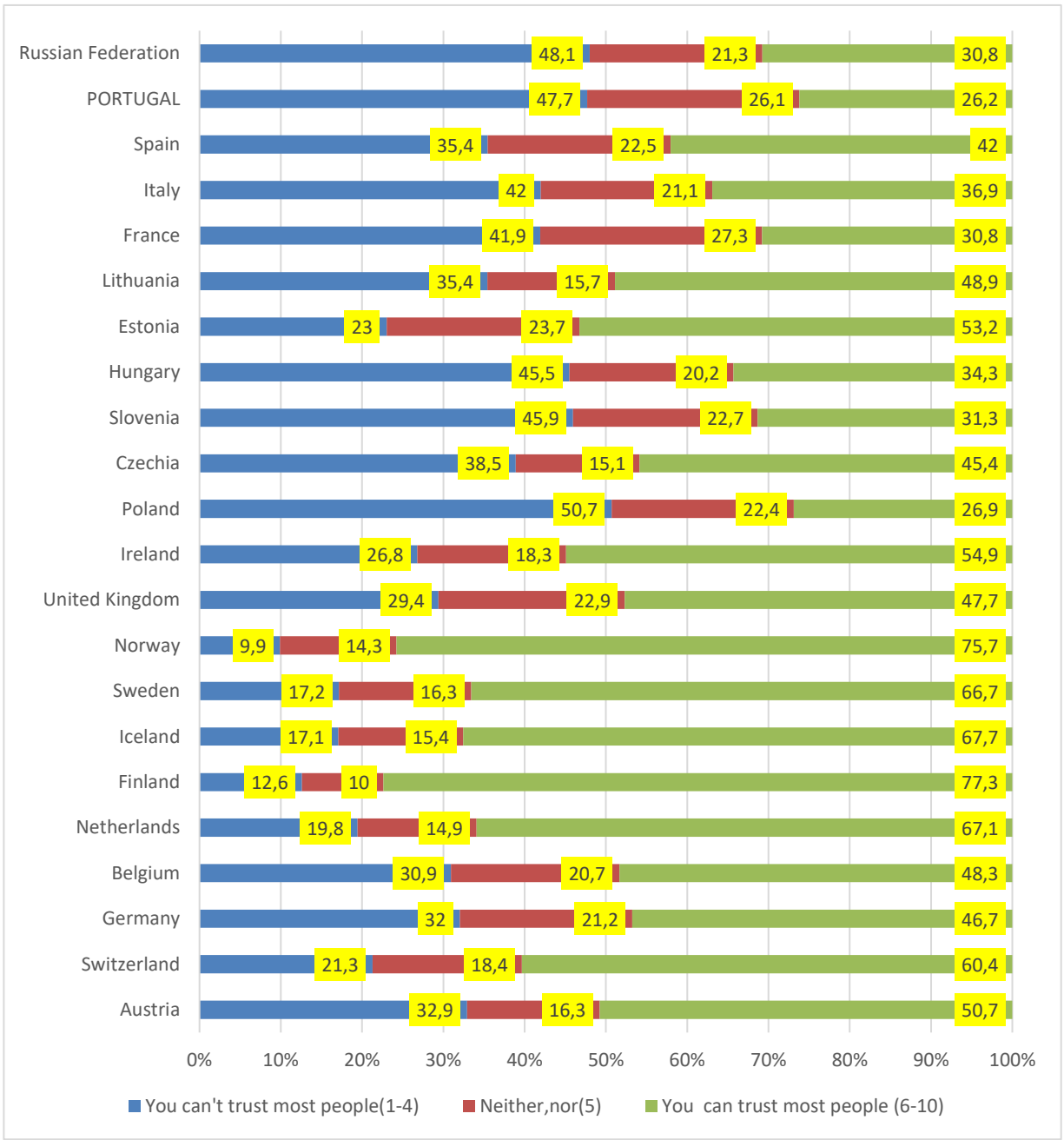
Source: Hooghe, et al., 2008:262-274; Hooghe, et al., 2016.

4.2. Weak civil society and low levels of social capital

Over the past 45 years, Portuguese civil society has evolved considerably. After decades of authoritarianism, a civil society has emerged that clearly wants to shape the quality of democracy in Portugal. However, this civil society remains weak, primarily due to the longstanding education gap that persists in the country, preserving the high levels of inequality. Although the Portuguese government spends a significant amount of its budget on social policy, these inequality levels have remained quite high. Moreover, if social benefits were ceased, the level of poverty would be much higher. According to a study from 2014, the number of people on the poverty line (earning less than 2/3 of the median income) would amount to 47.8 per cent of the population in the absence of social transfers. This is a heavy burden for the state, which is quite cash-strapped to begin with (Estanque, 2018:20). It also means that poverty is a major factor preventing people from participating in civil society. This is reinforced by the low-wage economy resulting from the low level of educational attainment, thus creating an education premium for those who have higher education degrees. The income inequality multiplier between the top 20 per cent of earners and lowest 20 per cent was 5.7 in 2018; this was actually a good result compared to the multiplier of 6 reached in past years (Eurostat, 2019). In this regard, it is no wonder that the participatory processes for PNPOT (see above) and the cohesion policy funds are dominated by the well-educated middle classes mainly in the larger cities of Lisbon and Oporto. The structural and investment funds have reinforced this trend. An excellent study by Eduardo Medeiros shows this bias towards the middle classes of the two urban centres in the design of the cohesion policy funds, as opposed to a more polycentric urban approach (Medeiros, 2014:1973).

One challenging issue for the creation of social capital networks based on trust and goodwill is the high level of interpersonal distrust in the country. This factor has been improving over time but remains a major structural aspect of the political and social culture in the country. According to the European Social Survey conducted in 2016, Portugal was among the European countries with the lowest levels of interpersonal trust, far removed from high interpersonal trust countries such as the Netherlands, Sweden, Finland, Iceland and even Ireland. In fact, Portugal is closer to Poland and the Russia Federation in this regard. This has been a structural characteristic of Portuguese political culture since the ESS began to measure trust in 2002 (Magone, 2014:164-5). Southern European countries including Italy and Spain also exhibit high levels of distrust, but at a much lower level (Figure 3). Although a bit outdated, studies by the sociologist Villaverde Cabral have determined that Portugal scores quite high in terms of the Geert Hoftstede power distance index, meaning that a large majority of Portuguese citizens still display a deferential style towards authority (Cabral, 2000, 2004).

FIGURE 3 - INTERPERSONAL TRUST IN SELECTED IN EUROPEAN COUNTRIES, 2016



Source: European Social Survey (ESS), 2016.

4.3. The weak economy and the lack of a competitiveness agenda

The PNPOT is not very clear on which economic model it advocates in order to fund the policies that it is suggesting in the long term. This represents another major problem in the overall design of the PNPOT. According to article 3 of the Treaty of the European Union (the first part of the Treaty of Lisbon), the European Union is a social market economy. Paragraph 3 of the article states as follows:

> "The Union shall establish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a **highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment**. It shall promote scientific and technological advance."(my highlighting)

The EU cohesion policy has undergone a major Lisbonisation turn since 2007. As a result, Portugal has come under considerable pressure to create a highly competitive social market economy. The Euro and sovereign debt crisis between 2008 and 2014 showed the limitations that governments must cope with in order to maintain sound macro-economic policies, as well as the significant imbalance between social and competitive dimensions. The latter has been somewhat neglected by Portuguese policy-makers, reducing the sustainability of the social dimension. Support for business enterprises – especially micro-, small and medium-sized enterprises – has been rather limited and directed mainly towards the replacement of old machinery. Investment in innovation and human resources has likewise been relatively weak (Marques, 2017; on this imbalance and the role of politics see Aguiar, 2005).

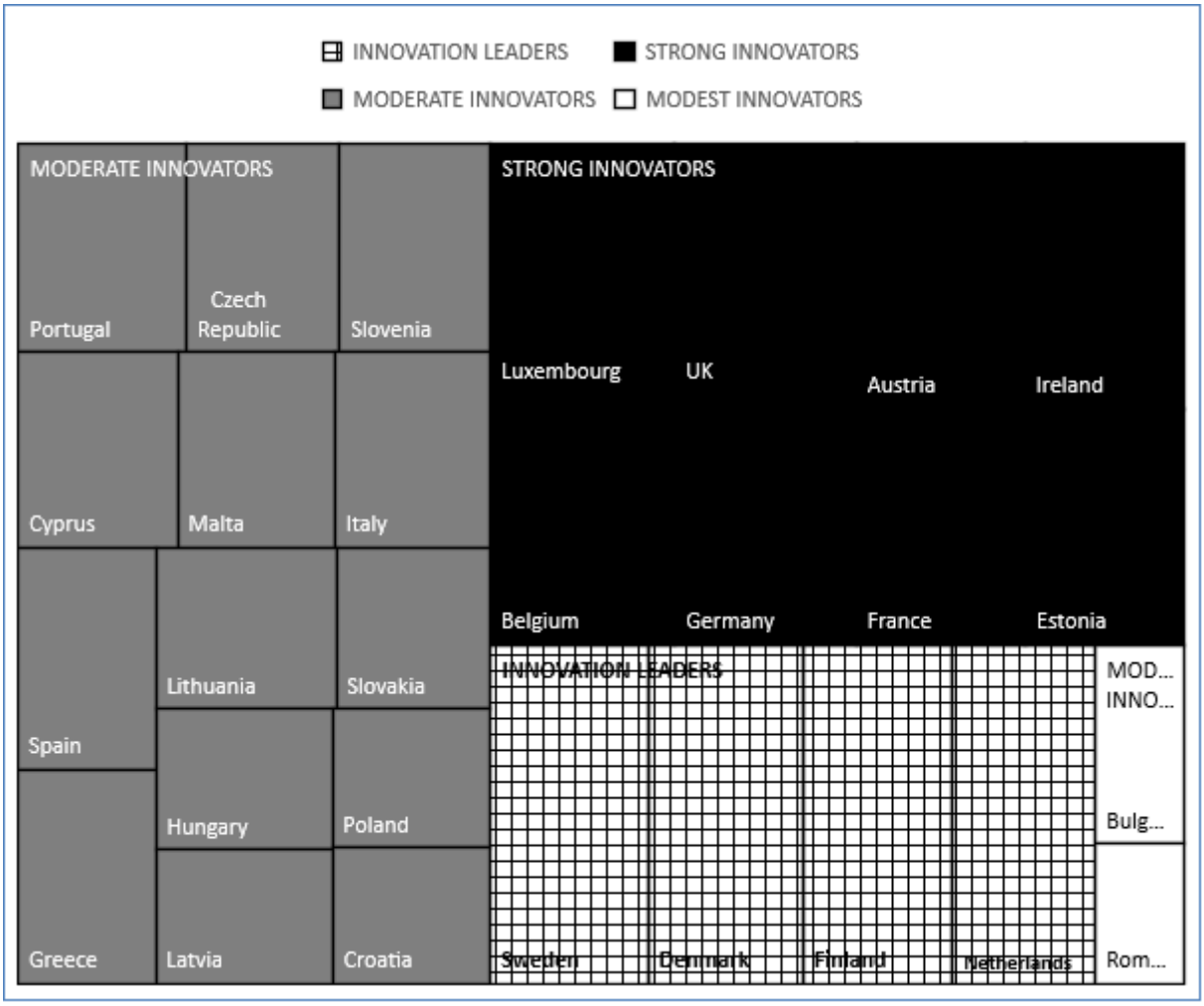
This means that after spending €132.3 bn over the past 35 years, an average of €3.78 bn a year, there has been almost no structural change in terms of the competitiveness and innovation ability of Portuguese enterprises, if we exclude the foreign multinationals that are very successful in applying for cohesion policy funds (see Pires, 2017:21). Alfredo Marques has shown that the investment in research and development projects related to innovation and competitiveness over the past 35 years has been modest to negligible, particularly when compared to most other European countries and especially Ireland. One considerable problem is the lack of a project culture emphasising innovation and competitiveness. Many projects are approved, but the funding is not absorbed due to conditions that are inadequate to complete the projects (Marques, 2017:49-52). This clearly represents a major dilemma for the future of the country. Two indicators document the lack of competitiveness of the Portuguese economy. First, in 2017, the number of patents per one million residents submitted to the European Patent Office was about 13-14 and, on the increase, but the corresponding figure for Ireland was about 77-78, for Spain 33, for Italy 68, for Slovenia 55 and for the Czech Republic 33-34. This becomes even more problematic when compared to Sweden's 283 and Austria's 231 (Eurostat, 2019).

Second, the hourly productivity of workers remains among the lowest in the European Union. In 2017, a worker in Luxembourg produced on average a value of €59 per hour, followed by Denmark (€32.9), Ireland (€29), the Netherlands (€27.4), Sweden (€27), Germany (€26.6), Austria (€24), Finland (€22.6), France (€22.2) and the United Kingdom (€19.8). In comparison, the southern European countries are lagging behind in terms of productivity; they may work longer and harder, but not smarter. The figures for Portugal and other southern European countries are as follows: Portugal (€9.4), Italy (€15.1), Spain (€14), Greece (€7.7). Notably, workers in the Nordic countries worked on average only 1561 hours per year, producing more value per hour, whereas the southern Europeans worked 1825 hours. Portugal's workers toiled for 1842 hours in 2017, and Greece had the highest hours worked in Europe at 2035, still resulting in lesser value. If we take Finland (€22.6) as the median value of 100, Italy's productivity was 66.8 per cent, Spain's was 61.9 per cent, Portugal's was 41.5 per cent and Greece's was 34.1 per cent in relation; in contrast, Germany's comparative productivity was 117.7 per cent (based on figures from Whitefield, 2018).

One of the flagships of Europe 2020 is the newly created Innovation Union. This intends to increase the level of innovation of the European economy considerably by 2020. It wants both to achieve more networking and cooperation between stakeholders of the different countries and measure the progress made by individual countries in terms of innovation. Therefore, a so-called innovation scoreboard was designed, which includes several indicators on innovation (e.g. number of PhD students per population, investment in research and development in public and private sectors, number of patents submitted to the European Patent Office etc.). The Innovation scoreboard

comprises four categories of countries (according to the year 2019) the innovation leaders, the strong innovators the moderate innovators and Modest innovators. Since 2011, Portugal has considerably improved its position within the third category of moderate innovators. In 2019, it became the leader of this group achieving almost the EU average. However, there is still a long way to go to catch up with the more innovative groups.

FIGURE 4 - EUROPEAN INNOVATION SCOREBOARD (EIS), 2019



Source: European Union, 2019.

Although investment in research and development (R&D) improved modestly from 1.12 per cent to 1.32 per cent of GDP between 2007 and 2017, the structural dominance of R&D by the government, higher education and the public sector remains a problem. There has been a stagnation in private business enterprise investment of about 51 per cent in terms of ratio. The corresponding figure for Ireland was 71 per cent in 2017. Such aspects are discussed in the PNPOT, but rather descriptively, without any concerted attempts to develop a strategy to fulfil the Europe 2020 target of 3 per cent, which is probably now (2019) impossible to achieve (European Commission, 2019b).

This situation is quite worrying, and in the present ESIF programme (2014-2020), the major business employers confederation (Portuguese Business Confederation-CIP) produced a critical report on the reprogramming of the ESIF funds that took place when the new minority Socialist government came to power in 2015. Despite the introduction of a consultation procedure, it seems that funding has been used for public sector enterprises and the government sector instead of business enterprises. In particular, micro-, small and medium-sized enterprises – the backbone of the Portuguese economy – have been neglected. Instead, much of the funding has gone to large public sector enterprises, many of them struggling in terms of public debt. Moreover, the vocational training programmes have been

poorly managed despite funding by the EU and do not match the needs of business enterprises (CIP, 2018:16-17). The CIP identifies a strong 'statisation/governmentalisation' of the funds in order to compensate for cuts in the government budget (CIP, 2018:3). The report also highlights that too much funding goes to the higher education sector, which is dominated by 'academic endogamy' due to the fact 70 per cent of lecturers were awarded doctoral degrees from the same university; just 10 per cent completed their doctorates abroad (CIP, 2018:15; this is based on government report of Directorate of Statistics in Education and Science(DGEEC), 2016).

The government reasons that education is the essential instrument for the development of the country, but according to CIP, this clashes with the business reality that 96.5 per cent of Portuguese firms are micro-enterprises and just 0.5 per cent are medium-sized. As a result, it is difficult for the economy to absorb the vast pool of new graduates. Instead, CIP argues, the funding should be spent on vocational training, lifelong learning courses and programmes developed or designed by the regional business federations or even the enterprises. There should be a greater focus on supporting micro-enterprises by allocating more funding at 95 per cent co-participation by the EU and national government, instead of the current 85 per cent (CIP, 2018:30-31).

In sum, the PNPOT did not provide any answer for how to reverse the declining competitiveness of the Portuguese economy, a factor crucial for funding the redistribution tendencies of successive Portuguese governments. The GDP per capita has been stagnating at 77 per cent of the EU28 average, in 21st place; countries including the Czech Republic, Slovenia and Estonia have surpassed Portugal.

5. Conclusions: the PNPOT as a missed opportunity

Although the PNPOT is an excellent descriptive document that explains what is happening across the Portuguese territory, it lacks a strategic vision. It is also characterised by a high level of fragmentation of objectives, making the document as a whole rather difficult to understand. A more limited but deeper focus would have been better. In my view, the PNPOT was a missed opportunity to make a SWOT analysis of what is not working in the various political, economic, social, and territorial systems and produce a cohesive vision for the future.

Territorial governance is just one of the dimensions of the overall strategy, but it should be at the centre of any change management. Territorial governance should be the operating system for all the other dimensions; moreover, it should be people-centred, not dominated by the public administration as it is at present.

The PNPOT was developed to respond to the deficit of territorial governance based on partnerships, which in Portugal are still highly controlled by governmental actors, whereas civil society and economic actors are side-lined. The present document is not a convincing argument that a change in mentality is taking place. The implementation of the present ESIF funds through the Portugal 2020 programme seems to show that old habits die hard in Portugal. There is a tendency towards an 'absorption game' of structural funds without any strategic vision. This means that after 45 years of democracy and 33 years of structural funds, the structural problems of Portugal in a globalised competitive economy remain the same, perpetuating the gap between the highly educated middle classes of the Lisbon-Oporto urban nexus subsidised by the ESIF funds and the vast majority of the poorly qualified population.

References

Ágh, A.(2003). Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary Budapest:Hungarian Centre for Democracy Studies.

Aguiar, J. (2005). Fim das ilusões, ilusões do fim. 1985 - 2005. Lisboa: Alètheia Ed.

Alves, Luis R.S. (2014). Processos de Mudança, Turismo e Desenvolvimento Rural: As Aldeias do Xisto do Concelho do Góis e o Papel da Lousitânea. Coimbra: Universidade de Coimbra, Master Thesis Banco Comercial Português-Millennium(BCP-Millennium)(April 2019), A Economia do Mar. Versão Executiva posted at https://ind.millenniumbcp.pt/pt/negocios/financiamento/Documents/Economia-do-Mar-em-Portugal-Apresentacao201811.pdf accessed on 1 May 2019.

Barca, F. (2009). An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Pdf posted at https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf accessed on 1 May 2019.

Baun, M. and D. Marek (2006). Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic, Regional & Federal Studies, 16(4), 409-428.

Baun, M. J., D. Marek (2014). Cohesion policy in the European Union. London: Palgrave Macmillan Bertelsmann Foundation(2018), Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU Sustainable Governance Indicators posted on http://www.sgi-network.org/docs/2018/basics/SGI2018_Overview.pdf on 1 May 2019.

Cabral, M. V. (2000). O exercício da cidadania em Portugal. In Manuel Villaverde Cabral, Jorge Vala, and João Freire (eds.), Trabalho e cidadania. Lisbon: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 123–171.

Cabral, M. V. (2004). Confiança, mobilização e representação politica em Portugal. In A.Freire, M. Costa Lobo, and P. Magalhães (eds.), Portugal a votos: as eleições legislativas de 2002. Lisbon: Instituto de Ciências Sociais, pp. 301–331.

Caldeira, A. (2018). Estudo de avaliação da concretização dos Programas de Ação dos PROVERE da Região Centro 2016-2018. Relatório Final Aveiro: Universidade do Aveiro- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro posted at https://www.researchgate.net/profile/Ana_Caldeira3/publication/332329527_Estudo_de_avaliacao_da_concretizacao_dos_Programas_de_Acao_dos_PROVERE_da_Regiao_Centro_2016-2018/links/5cadfa51299bf120975b2f85/Estudo-de-avaliacao-da-concretizacao-dos-Programas-de-Acao-dos-PROVERE-da-Regiao-Centro-2016-2018.pdf?origin=publication_detail accessed on 28 April 2019.

Cassese, S. (2003). The Age of Administrative Reform. In: Jack Hayward, Anand Menon(eds.), Governing Europe. Oxford: Oxford University Press, pp.128-38.

CIP-Confederação Empresarial (2018). Portugal 2020. Contributos para a Reprogramação de Portugal 2020. Lisboa: CIP-Confederação Empresarial posted at http://cip.org.pt/wp-content/uploads/2018/02/Contributos-ReprogramacaoPT2020.pdf accessed on 1 May 2019.

Closa, C., P.; Heywood (2004). Spain in the European Union. Basingstroke: Palgrave.

Corkill, D. (1999). Portugal's 1998 referendums, West European Politics, 22(2), 186-192.

Christiansen, T. and K. E. Jørgensen (2000). Transnational governance 'above' and 'below' the state: The changing nature of borders in the new Europe, Regional & Federal Studies, 10(2), 62-77.

Costa, A. (2019). Há uma clara correlação entre a maior centralização e o menor desenvolvimento» . Primeiro-Ministro António Costa no encerramento do Fórum Políticas Públicas 2019 sobre «Descentralização e Reorganização do Estado, Assembleia da República,12 fevereiro 2019. Posted at https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=ha-uma-clara-correlacao-entre-a-maior-centralizacao-e-o-menor-desenvolvimento accessed on 30 April 2019.

Covas, A. (2018). Descentralização e reforma do Estado administração. O Público, 27 April 2018.

Direção-Geral de Estadisticas da Educação e Ciência(DGEEC)(2016), Indicadores De Endogamia Académica Nas Instituições Públicas De Ensino Universitário - 2015/16 - Lisboa:DGEEC. Posted at http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDocentes/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=138&fileName=EndogamiaAcademica.pdf accessed on 23 June 2019.

Dyson, K. and K. Featherstone (1996). Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State, South European Society and Politics, 1(2),272-299.

Estanque, E. (2018). Portugal-Ein Robin-Hood Staat? Unverhoffte Allianzen auf neuen Wege nach der Krise. In: Forum Umwelt und Entwicklung Rundbrief 2/2018, pp.20-21.

European Commission (2001). European Governance. A White Paper. Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final posted at https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf accessed on 1 May 2019.

European Commission (2019a) Fisheries posted at https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/facts_en accessed on 1 May 2019.

European Commission (2019b). First estimates of Research & Development expenditure R&D expenditure in the EU increased slightly to 2.07% of GDP in 2017 Two thirds spent in the business enterprise sector. Posted at https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9483597/9-10012019-AP-EN.pdf/856ce1d3-b8a8-4fa6-bf00-a8ded6dd1cc1 accessed on 1 May 2019.

European Parliament (2017) Report on increasing engagement of partners and visibility in the performance of European Structural and Investment Funds (ESIF) (2016) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0201_EN.html?redirect accessed on 26 April 2019.

European Social Survey(ESS)(2016). European Social Survey Round 8 Data (2016). Data file edition 2.1. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS Posted at http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/ accessed on 23 June 2019.

European Union (2019) Innovation Scoreboard Interactive. Posted https://interactivetool.eu/EIS_2.html#d accessed on 1 May 2019.

Eurostat (2017) Income distribution. Quintile ratio 2017. Posted at https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_10_41&plugin=1 accessed on 1 May 2019).

Eurostat (2019) Patent applications to the EPO by priority year according to a million population . Posted at http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do accessed on 1 May 2019.

Gallagher, T. (1999) Unconvinced by Europe of the Regions: The 1998 Regionalization Referendum in Portugal, South European Society and Politics,4(1),132-148.

Governo de Portugal (2013) Um Estado Melhor. Guião de Reforma do Estado. Proposta do Governo aprovado no Conselho de Ministros, 30 October 2013.

Hooghe,L. and G. Marks(2001) Multilevel Governance and European Integration. Lanham: Rowman and Littlefield.

Hooghe, L., Ar. H. Schakel and G. Marks (2008). Appendix B: Country and Regional Scores, Regional and Federal Studies, 18:(2-3), 259-74.

Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Chapman Osterkatz, S. Niedzwiecki,S. Shair-Rosenfield (2016). Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I. Oxford: Oxford University Press.

Magone, J. M. (2004). The Developing Place of Portugal in the European Union. New Brunswick: Transaction.

Magone, J. M. (2011). The Difficult Transformation of State and Public Administration in Portugal. Europeanization and the Persistence of Neo-Patrimonialism. In: Public Administration, 89(3),756-83.

Magone, J. M. (2014). Politics in Contemporary Portugal. Evolving Democracy. Boulder: Lynne Rienner.

Magone, J. M. (2017). A governança dos Fundos Estruturais em Portugal Um caso de europeização superficial. In: RI:Relações Internacionais, 53,55-69.

Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal (eds), The State of the European Community. 2: The Maastricht Debates and Beyond. London: Longman-Lynne Rienner Publishers, pp. 391–497.

Marks, G. (1996). An actor-centred approach to multi-level governance. In: Regional & Federal Studies, 6/2), 20-38.

Marques, A. (2017). Três décadas de fundos comunitários em Portugal Competitividade: as oportunidades perdidas. In: RI:Relações Internacionais, 53.39-54.

Medeiros, E. (2014). Impacts of the EU cohesion policy. The Portuguese case». In European Planning Studies.22(9), 1960-1988.

Medeiros, E. (2018). O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) 1.0 vs 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial. Lisbon: unpublished manuscript.

Nanetti, R., H. Rato and M. Rodrigues (2004). Institutional capacity and reluctant decentralization in Portugal: the Lisbon and Tagus Valley Region, Regional And Federal Studies, 14(3),405-429.

Official Journal of the European Union (2014). COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds. L74/1 posted at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=EN accessed on 1 May 2019.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2018a). Consolidated government expenditure as percentage of total general government expenditure (consolidated) posted at http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm#C_3 accessed on 10 July 2018.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2018b) Consolidated government expenditure as percentage of GDP posted at http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm#C_3 accessed on 10 July 2018.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review, 94(2),251-267.

Programa Nacional de Política de Ordenamento Território (PNPOT) (2018a). Diagnóstico. Lisboa: Direcção Geral do Território, Posted at http://pnpot.dgterritorio.pt/ accessed on 1 May 2019.

Programa Nacional de Política de Ordenamento Território (PNPOT) (2018b). Estratégia and Modelo Territorial. Lisboa: Direcção Geral do Território, Posted at http://pnpot.dgterritorio.pt/ accessed on 1 May 2019.

Programa Nacional de Política de Ordenamento Território (PNPOT) (2018c). Programa de Ação. Lisboa: Direcção Geral do Território, Posted at http://pnpot.dgterritorio.pt/ accessed on 1 May 2019.

Programa Nacional de Política de Ordenamento Território (PNPOT) (2018d). Discussão Pública. Relatório de Ponderação Lisboa: Direcção Geral do Território, Posted at http://pnpot.dgterritorio.pt/ accessed on 1 May 2019.

Piattoni, S. (2010). The Theory of Multilevel Governance. Oxford: Oxford University Press.

Pinder, J. (1993).The Single Market: a step towards union. In: Juliet Lodge(ed.), The European Community and the Challenge of the Future. London: Pinter, pp.51-68.

Pires, L. M. (1998). A Política Regional Europeia em Portugal. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Pires, L. M. (2017). 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015). In: RI:Relações Internacionais, 53, 19-38.

Rede Douro Vivo (2019). website posted at https://dourovivo.pt/visao/#main-menu accessed on 28 April 2019.

Relvas, M., P. Júlio (2015). O outro lado da governação. 1.a edição. Porto: Porto Editora.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance. Governing without Government. In: Political Studies 44 (4), 652-667.

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. (2008). Understanding Governance. Ten Years On. In: Organization Studies 28 (8), 1243-1264.

Rhodes, R.A.W. (2017), Understanding Governance: Twenty Years. Posted at http://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/National-Governance-Review.pdf accessed 1 May 2019.

Ruivo, F. (2000). O Estado labiríntico. O poder relacional entre poderes local e central em Portugal. Porto: Edições Afrontamento.

Ruivo, F., D. Francisco, C. Gomes (2011).O Poder Local em Portugal e a Construção Europeia. O Estado Labirintico Revisitado.Coimbra:Almedina 2011).

Sbragia, A. M. (2000). Governance, the State and the Market: What is Going On? In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, 13(2),243–250.

Silva, P., F. Teles and A. Rosa Pires (2016). Paving the (Hard) Way for Regional Partnerships: Evidence from Portugal, Regional & Federal Studies, 26(4),449-474.

Sweco, Spatial Foresight, Nordregio (2016), Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI Funds. Final Report Contract: 2014CE16BAT065. Brussels: European Commission posted at https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_partner_report_en.pdf accessed on 26 April 2019.

Whitefield, H. (2018), The Most productive countries in the world in 2017. Expert market contribution posted at https://www.expertmarket.co.uk/focus/worlds-most-productive-countries-2017 accessed on 10 March 2019.

Public Policy Portuguese Journal
2019, Volume 4, Number 2, pp. 89 - 115
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

Quando fala o território? O papel do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) na matriz territorial da programação regional dos Fundos – O caso da região do Algarve

António Sampaio Ramos
Coordenador do Órgão de Acompanhamento das Dinâmicas Regionais do Algarve, CCDR Algarve
aramos@ccdr-alg.pt

Aquiles Marreiros
Diretor de Serviços de Desenvolvimento Regional, CCDR Algarve
amarreiros@ccdr-alg.pt

RESUMO

No momento em que o país se mobiliza a diferentes níveis e escalas, para mais um exercício de programação, procuramos **entender onde faz sentido ter o território como fator relevante** ("quando o território 'fala'…"), e em particular, entender a escala adequada a que cada uma destas dimensões deve ter provimento e definição estratégica.

O presente artigo procura, debater duas dimensões, por um lado, sinalizar os custos estruturais da não decisão na escala adequada, sinalizando consequências com base em exemplos no quadro de implementação do PT2020, por outro, com base na informação conhecida, da atual fase de preparação (nacional e europeia) de programação, onde se torna relevante ter suporte do PNPOT para o racional de programação e negociação. Trata-se de **um exercício eminentemente prático e que tem como objetivo apoiar o debate, a reflexão e a participação informada dos diferentes atores neste processo**, procurando contribuir para o reforço da dimensão territorial nas políticas e nas prioridades de investimento.

O objetivo deste artigo é reunir matéria para o debate crítico, sobre a relevância destes exercícios (mobilizadores de tempo e recursos) e aportar dimensões que permitam influenciar, de facto, o processo de **valorização do território nos mecanismos de programação do futuro período**.

Por sua vez, tendo em conta o papel ativo dos autores na preparação do suporte estratégico para o post 2020, na região do Algarve, encontrar no referencial do PNPOT, linhas de diferenciação territorial à escala regional, que robusteçam as intervenções propostas.

Palavras-chave: PNPOT, Planeamento Estratégico, Instrumentos Territoriais, Multinível, Multiescala, Fundos Estruturais.
JEL codes: O18, O20, O21, R00, R58.

ABSTRACT

As the country mobilizes at different levels and scales, for another programming exercise, we try to understand where it makes sense to have the territory as a relevant factor ("when the territory 'speaks'), and in particular to understand the adequate scale to which each of these dimensions deserve attention and must be strategically defined.

This paper seeks to discuss, two dimensions, on one hand, to signal the structural costs of non-decision in the appropriate scale, signaling consequences based on examples in the framework of the implementation of the PT2020, on the other hand, based on the known information, of the current phase of preparation (national and European), where it becomes relevant to have support from PNPOT for the rational programming and negotiation. It is an extremely practical exercise and aims to support the debate, reflection and the knowledge contribution of the different actors in this process, seeking to contribute to the strengthening of the territorial dimension in investment policies and priorities.

The purpose of this paper is to gather material for the critical debate, on the relevance of these exercises (with mobilizers of time and resources) and to provide dimensions that allow influencing, in fact, the process of valorization of the territory in the programming mechanisms of the future period.

Taking into account the active role of the authors in the preparation of the strategic support for the post 2020, in the Algarve region, find in the PNPOT referential, lines of territorial differentiation at the regional level that strengthen the proposed interventions.

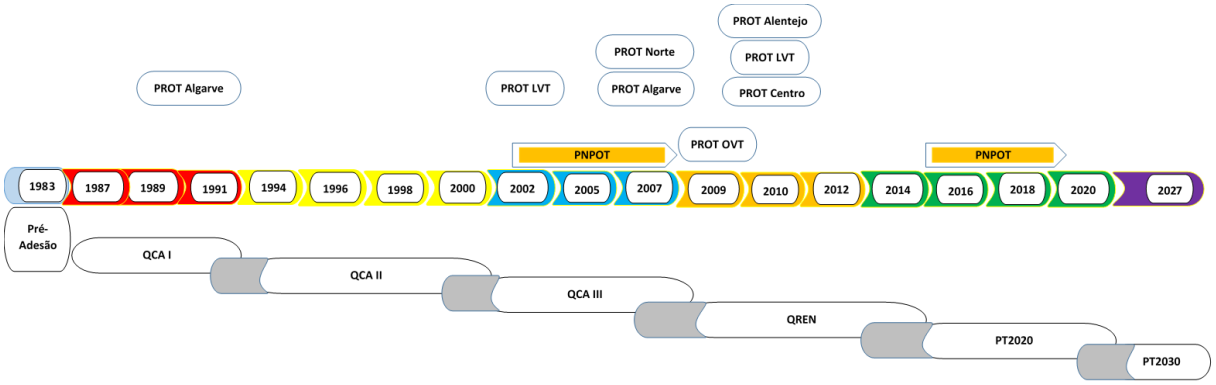
Keywords: PNPOT, Strategic Planning, Territorial Instruments, Multilevel, Multiscale, Structural Funds.
JEL classification: O18, O20, O21, R00, R58.

> "A alteração do PNPOT teve como objetivos a elaboração do novo programa de ação para o horizonte 2030, no contexto de uma estratégia de organização e desenvolvimento territorial de mais longo prazo suportada por uma visão para o futuro do país, que acompanha o desígnio último de alavancar a coesão interna e a competitividade externa do nosso país e, também, o estabelecimento de um sistema de operacionalização, monitorização e avaliação capaz de dinamizar a concretização das orientações, diretrizes e medidas de política **e de promover o PNPOT como referencial estratégico da territorialização das políticas públicas e da programação de investimentos territoriais financiados por programas nacionais e comunitários**." (sublinhado dos autores)
>
> PNPOT – Estratégia (DGT, 2018a)

1. ENQUADRAMENTO

No âmbito da construção do edifício estratégico e instrumental ensaiado no país, após a democracia, têm sido raros os momentos em que têm coincidido os exercícios de planeamento territorial e de definição de orientações de política pública com expressão territorial (suportada por fundos europeus). (Figura 1) Em ambos os casos, tratam-se de processos longos de participação pública, envolvendo entidades dos diferentes níveis da administração, empresas, associações e sociedade civil, fazendo sentido concertar as prioridades e os objetivos estratégicos destes exercícios.

FIGURA 1 - TIME LINE DOS PNPOT E PROT* E PERÍODOS DE PROGRAMAÇÃO



- Período de programação

* Norte, Centro e AML ainda sem aprovação

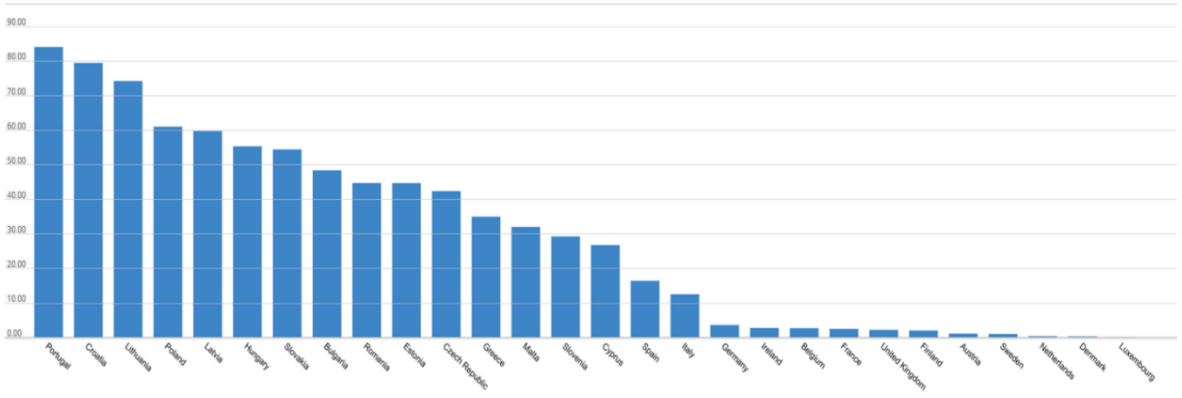
Fonte: Elaboração do autor.

O processo de alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) foi determinado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto, incidindo em particular na elaboração de um novo Programa de Ação com horizonte temporal de 10 anos e de um novo regime de gestão, acompanhamento e monitorização. Tratou-se de um processo, que teve a particularidade ter sido realizado num curto espaço de tempo envolvendo um leque alargado de entidades (representadas na equipa técnica), apoiado por um sistema de Pontos Focais e por uma Comissão Consultiva, tendo em vista a sua utilidade (em tempo) para suporte à decisão da programação física e financeira.

Através da Estratégia, do Modelo Territorial e da Agenda para o Território, o PNPOT, estabeleceu o referencial nacional para a elaboração, alteração ou revisão dos instrumentos de gestão territorial – designadamente dos programas setoriais, dos programas especiais, dos programas regionais de ordenamento do território, dos planos diretores municipais e intermunicipais, mas também, a base para a definição de estratégias setoriais e de desenvolvimento socioeconómico com expressão territorial, que se devem articular com os instrumentos e soluções de investimento estrutural mais significativos.

Em particular, e tendo em conta o peso dos fundos na dinâmica do investimento público (Figura 2) e o facto das intervenções (materiais públicas ou de suporte às atividades económicas e sociais), terem inerentes uma estratégia territorial, entende-se, como refere o documento da estratégia do PNPOT, que este exercício estratégico territorial seja assumido como um referencial para o processo de programação de investimentos suportados por programas comunitários.

FIGURA 2 - % ESTIMADA DO CONTRIBUTO DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE COESÃO NO INVESTIMENTO PÚBLICO



Fonte: Plataforma open data de Coesão; Investimento público (Eurostat, ECFIN e AMECO) In: 7º Relatório de Coesão (COM, 2017).

Desta forma, o PNPOT define as opções de desenvolvimento económico e social articulando-se com a agenda estratégica para o ciclo de fundos comunitários, enquadrada na Estratégia Portugal 2030 (PT2030), lançada pelo governo em meados de 2017, e que se baseou num conjunto e audições de cariz territorial, temático ou regional e na recolha de contributos durante o primeiro semestre de 2018. Paralelamente, e parte integrante da Estratégia, foi desenvolvido o Plano Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030), que concretiza os investimentos estruturantes prioritários, a médio e longo prazo, nos setores da mobilidade e transportes, ambiente e energia.

No momento em que o país se mobiliza a diferentes níveis e escalas, para mais um exercício de programação, procuramos **entender onde faz sentido ter o território como fator relevante** ("quando o território 'fala'…"), e em particular, entender a escala adequada a que cada uma destas dimensões deve ter provimento e definição estratégica.

A presente comunicação procura debater duas dimensões, por um lado, sinalizar os custos estruturais da não decisão na escala adequada, sinalizando consequências com base em exemplos no quadro de implementação do Portugal 2020 (PT2020), por outro, com base na informação conhecida, da atual fase de preparação (nacional e europeia) de programação, onde se torna relevante ter suporte do PNPOT para o racional de programação e negociação. Trata-se de um exercício eminentemente prático e que tem como objetivo apoiar o debate, a reflexão e a participação informada dos diferentes atores neste processo, procurando contribuir para o reforço da dimensão territorial nas políticas e nas prioridades de investimento.

Por sua vez, tendo em conta o papel ativo dos autores na preparação do suporte estratégico para o post 2020, na região do Algarve, encontrar no referencial do PNPOT, linhas de diferenciação territorial à escala regional, que robusteçam as intervenções propostas.

2. Estado da arte das orientações estratégicas (com incidência territorial) para 2030

Os autores, entenderam que seria relevante fazer à data, uma reflexão sobre o processo de preparação da estratégia PT2030 (à luz do que foi o quadro de referência do atual período de programação) e identificar as linhas de orientação para o processo de negociação do post 2020, de forma a identificar as dimensões "territorializáveis" na tomada de decisão, nas suas diversas escalas.

2.1. Território da escala Europeia à escala regional, um conceito "lost in translation"

Todos os períodos de preparação da programação, antecipam fases mais ou menos agudas e mais ou menos extensas de tensão. Por um lado, temos as questões do referencial estratégico Europeu e as grandes medidas de articulação das políticas de coesão, e por outro, a definição de opções nacionais e regionais, que procuram articular racionais de política pública com lógicas de silos setoriais (com maior ou menor expressão territorial) sujeitas a articulações multiescala e ao esforço de concertação e complementaridade entre os diferentes atores do território.

O território nestes contextos e escalas, tem acessões diferenciadas. Tradicionalmente na transição **da abordagem global para a local, o território (enquanto conceito estruturante) perde-se ou dilui-se**, deixando de ser assumido como um sistema (complexo e interativo) que deve dar suporte a intervenções integradas, para passar a assumir um conceito de "local" (onde e como ocorre a intervenção), perdendo igualmente o seu pendor enquanto ativo estratégico, distintivo e diferenciador, promotor de coesão (numa ótica de convergência) e competitividade (numa ótica de atratividade). Esta constatação, é tanto mais relevante quanto, numa logica de política pública de base setorial, o "local" é restrito a intervenções limitadas (tipologias de investimento) e a atores condicionados (beneficiários estratégicos) em função dos diferentes racionais.

O exercício de programação do PT2020, teve a particularidade de ter sido antecedido por uma alteração de paradigma (face a exercícios anteriores). Pela primeira vez, a Comissão Europeia (COM) entendeu definir uma Estratégia Europeia comum, com grandes linhas de intervenção e objetivos a atingir, em vez de solicitar reflexões estratégicas às regiões. As condições territoriais e o nível de desenvolvimento sócio económico, passou a ser narrativa de suporte à intensidade de mobilização dos objetivos e das prioridades de política europeia de financiamento predefinidas em Objetivos Temáticos (OT) e Prioridades de Investimento (PI), como forma de superar os estrangulamentos identificados.

A este foco estratégico, a política europeia de coesão, incentivou ainda a mobilização por parte dos estados membros de uma panóplia de instrumentos territoriais e impôs algumas orientações de política urbana (que têm vindo a ser testadas ao longo dos vários períodos de programação[6], com geometria variável) e para as quais os diferentes estados membros se mobilizaram com maior ou menor intensidade e com diferentes geometrias de territorialização e governança.

É neste exercício de ajustamento entre as agendas e as linhas de tendência europeias e as "convicções" da política pública com expressão territorial dos Estados Membros (EM), que entendemos ser adequado, lançar o debate em torno da fundamentação e **definição do foco territorial nas orientações para o atual e futuro processo de programação**, suportado no recém-aprovado PNPOT.

2.2. A dimensão territorial do PT2020

Tendo em conta o enquadramento anterior e focando apenas no exercício de programação em vigor, entendemos elaborar uma leitura abrangente das Prioridades de Investimento (PI) definidas para cada Objetivo Temático (OT), tentando estabelecer a ligação com as políticas públicas (com tradução territorial) (Quadro 1) e complementar essa análise com uma abordagem ao quadro de instrumentos territoriais do PT2020, tentando em função da escala de intervenção e do seu racional de política, entender onde o suporte e as opções do PNPOT poderiam, ou deveriam, ter um contributo relevante e eventuais consequências nas situações em que esta definição esteve ausente (Quadro 2).

QUADRO 1 - INTERPRETAÇÃO DA RELEVÂNCIA TERRITORIAL INERENTE AOS OBJETIVOS DE CADA PI MOBILIZADAS POR OT

	Objetivo Temático (OT)	Relevância da política Territorial	Escala	Instrumento	Observações
Inteligente	OT1 - Reforçar a IDT e inovação	Com foco setorial	Regional	RIS3	Eventuais economias de aglomeração para a competitividade
	OT2 - Melhorar o acesso, uso e qualidade das TIC	Neutra	Nacional		
	OT3 - Melhorar a competitividade das PME	Com foco na diferenciação territorial	Regional	Opção Estratégica	Eventuais estratégias de diferenciação territorial para a competitividade empresarial (abordagem diferenciada para Baixa Densidade)
Sustentável	OT4 - Apoiar a mudança para uma economia de baixo teor em carbono	Com foco setorial	Regional	Opção Estratégica	Intervenção infraestruturas
	OT5 - Promover a adaptação às mudanças climáticas, a prevenção e gestão de riscos	Com foco na diferenciação territorial	Nacional	Estratégias Setoriais	Intervenção infraestruturas e em territórios em risco
	OT6 - Proteger o ambiente e promover a eficiência de recursos	Com foco na diferenciação territorial	Regional/Local	Opção Estratégica	Intervenção de provimento e regeneração de recursos territoriais, ambientais e urbanos
	OT7 - Promover o transporte sustentável e remover estrangulamentos nas redes de infraestruturas essenciais	Com foco setorial	Nacional	Estratégias Setoriais	Reforço das redes de infraestruturas transnacionais e mobilidade
Inclusivo	OT8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade do trabalho	Com foco na diferenciação territorial	Sub-Regional	Plano Estratégico	Valorização da intervenção publica supra municipal
	OT9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza	Com foco setorial territorializado	Local	Plano Estratégico	Infraestruturas sociais e de saúde
	OT10 - Investir na educação, competências e aprendizagem ao longo da vida	Com foco setorial territorializado	Local	Plano Estratégico	Infraestruturas de educação
	OT11 - Melhorar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente	Neutra	Nacional		
	Intensidade Recursos Territoriais	Elevada	Média	Moderada	

Fonte: Elaboração própria, a partir das opções de tipologias de investimento (assumidas no Acordo de Parceria), moblizadas para as prioridades de investimento (Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), 2014).

O suporte do PNPOT 2007 à negociação e à preparação do Acordo de Parceria (AP), deveria incidir sobre as dimensões em que o foco assentava na diferenciação territorial (e.g territórios de baixa densidade, rede de infraestruturas estruturantes ou hierarquia da rede urbana) e no âmbito das intervenções setoriais territorializadas (e.g. rede de serviços de interesse geral). O próprio texto do

[6] https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/wp02_desenvolvimento_urbano_sustentavel_upr-nept_fr_jan2018.pdf

Acordo[7] apela ao suporte do PNPOT para as dimensões metropolitanas, da baixa densidade e do sistema urbano, contudo, o exercício de suporte (nomeadamente para a seleção de prioridades do sistema urbano de primeiro nível[8]) remeteu a sua vinculação para a escala dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), que não tinham, nem têm ainda, cobertura eficaz de todo o território. Noutras dimensões potenciais de territorialização de políticas, este apelo não é claro, existindo um vazio programático (eventualmente intencional, dada a multiplicidade de áreas de atuação e atores envolvidos).

Na implementação no PT2020 destes objetivos estratégicos induzidos pela Agenda Europeia foram então "traduzidos" pelo Estado Membro (EM) na programação nacional, através da mobilização da panóplia (quase integral) dos diferentes instrumentos territoriais e mecanismos de planeamento postos ao dispor pela COM, como forma de assegurar uma integração operacional no âmbito dos Programas Operacionais Temáticos ou Regionais.

Analisando a sua extensão e forma de operacionalização (Figura 3 e Quadro 2), constatamos que se trata de um exercício complexo, com elevados custos de contexto e redobradas necessidades de articulação e mecanismos de governança multinível e multisetorial.

Analisando esta "arquitetura" operacional, entende-se a importância de definição de referências de estratégia (eventualmente enquadráveis ao nível do PNPOT), que pela sua ausência, e sem opções de suporte à negociação, a COM impôs exercícios estratégicos que fundamentassem o racional de intervenção (com impacto significativo na execução das medidas). Como podemos ver nos exemplos que identificamos a seguir, estes processos tornam-se menos racionais do ponto de vista territorial à medida que remetemos para escalas inferiores, opções de nível superior.

FIGURA 3 - ABORDAGEM ESTRATÉGICA E OS INSTRUMENTOS DA ABORDAGEM TERRITORIAL PT2020

Fonte: Abordagem dos Instumentos Territoriais do PT2020 (RAMOS, 2018).

Esta proximidade na decisão (ao nível Regional e Local), retira escala relativa de comparabilidade e o adequado distanciamento para suporte à tomada de decisão, o que é natural, não só pela tipologia e diversidade de promotores, como pelos níveis de administração sobre os quais que esta recai.

[7] In: Secção 1.1.5. As Assimetrias e as Potencialidades Territoriais (p.89).

[8] In: Secção 3. Abordagem Integrada para o Desenvolvimento Territorial na Aplicação dos FEEI, p.298.

Neste particular, para podermos entender o que está em jogo, merecem referência, a título de exemplo, três abordagens da dimensão territorial das políticas:

- Abordagem aos Territórios de Baixa Densidade;
- Abordagem ao Sistema Urbano;
- Abordagem aos mecanismos de provimento das políticas públicas (redes de equipamentos).

QUADRO 2: ÂMBITO DOS INSTRUMENTOS TERRITORIAIS NO ÂMBITO DO PT2020

Instrumentos	Objetivos	Escala	Promotores
Instrumentos de Políticas Integradas de Base Territorial			
Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT)	» Reorganização da oferta dos serviços, nas áreas da inclusão, educação ou da formação » Modernização da Administração Pública » Aumento do conhecimento, planeamento e capacidade de resposta em dimensões-críticas » Aumento da empregabilidade e melhoria da formação e qualificação dos recursos (combate ao insucesso e abandono escolar) » Diversificar e robustecer a base económica local	Sub-regional (administrativo)	Entidades municipais e intermunicipais e seus parceiros locais e sub-regionais, entidades da administração central e empresas
Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU)	» Geração de impactes relevantes na redensificação da população urbana e no desenvolvimento urbano sustentável, em matéria de qualidade ambiental e urbanística	Local	Municípios
Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU)	» Regeneração urbana, em espaços inframunicipais das Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)	Local	Municípios
Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD)	» Regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas	Local	Municípios
Mobilidade Urbana Sustentável (MUS)	» Promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável	Local	Municípios
Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) Rurais, Urbanos e Costeiros	» Promoção do empreendedorismo, a criação de postos de trabalho e da integração urbano-rural	Sub-regional (funcional)	Comunidades locais
Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) / Plano de Ação de Desenvolvimento de Recursos Endógenos (PADRE)	» Valorização económica de recursos singulares, em territórios de baixa densidade	Sub-regional (funcional)	Municípios, empresas, entidades da comunidade científica e tecnológica
Políticas Setoriais Territorializadas			
Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)	» Prevenção e redução do abandono escolar e promoção do sucesso educativo	Local	Agrupamentos de escolas
CLDS	» Inclusão social e combate à pobreza em espaços deprimidos, de forma multissetorial e integrada	Local	Entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuem na área do desenvolvimento social
Programa Escolhas	» Inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, reforçando a igualdade de oportunidades e promovendo a coesão social	Local	Municípios, juntas de freguesia, agrupamentos de escolas, comissões de proteção de crianças e jovens em risco, o Instituto do Emprego e Formação Profissional
RIS3	» Desenvolvimento económico baseado no conhecimento, nos fatores críticos de sucesso e no potencial de excelência associado a cada região	Regional	Empresas e Entidades do Sistema Científico e Tecnológico
Clusters	» Desenvolvimento de dinâmicas de clusterização, promovendo o reforço da especialização e produtividade, das dinâmicas empresariais e de inovação, ciência e tecnologia	Nacional	Empresas e Entidades do Sistema Científico e Tecnológico

Fonte: Relatório de Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do PT2020 (CEDRU/EY-AM&A Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), 2019).

2.2.1. Abordagem ao território de baixa densidade

O PNPOT, aprovado em setembro de 2007, refere no seu relatório, com alguma frequência, notas sobre o território de baixa densidade e sobre a relação rural/urbana, mas não analisa em profundidade o tema, nem toma opções sobre o mesmo. A melhor aproximação à sua dimensão territorial, será eventualmente o território classificado como "área crítica" no mapa final do sistema urbano, mas sem desenvolvimento fino e sem o debate e suporte técnico que julgamos que se justificava.

Nesse contexto e no âmbito do atual período de programação, na ausência de um debate consolidado e tecnicamente robusto no âmbito da Administração, coube à Associação Nacional de Municípios Portugueses, a definição da proposta dos territórios que deviam ser alvo de medidas de discriminação positiva. A proposta, deveria servir de apoio para a diferenciação de territórios (por via de critérios de bonificação na apreciação de candidaturas ou na majoração de taxas de cofinanciamento no âmbito da abertura de concursos específicos).

A proposta final traduzida no mapa hoje[9] em vigor (Figura 4), foi aprovada por deliberação (55/2015, de 1 de julho) da Comissão Interministerial de Coordenação dos Fundos (CIC) e identifica que mais de 59% dos Municípios (165 municípios e 73 freguesias), são agrupados de forma uniforme sob a designação de territórios de baixa densidade[10]. Este imenso "interior" uniforme, abrange assim 2.082.088 habitantes (20,7% da população do Continente) e 74,5% da superfície continental (Censos 2011).

A dimensão territorial desta deliberação abrange toda da "área crítica" da proposta de 2007 do PNPOT, a maioria da "área intermédia" e pontualmente territórios considerados "consolidados". Um interior que chega ao litoral e abrange uma parte relevante de sedes de distrito.

Se a ótica da política pública se centrava na redução das assimetrias, fazendo escolhas e modelando intensidades de apoio, parece-nos que a escala de decisão territorial definida com suporte no nível municipal, diluiu o objetivo de tratar de forma diferente o que realmente é diferente. Mas mais relevante que isso, ao uniformizamos a seleção de territórios diferentes (limitando a exclusão a freguesias litorais) passamos a centrar as políticas apenas numa dimensão de coesão (pouco eficaz ao repartir o financiamento por tantos territórios), e perdemos a capacidade de "atacar" as questões da convergência e da diferenciação competitiva destes territórios[11].

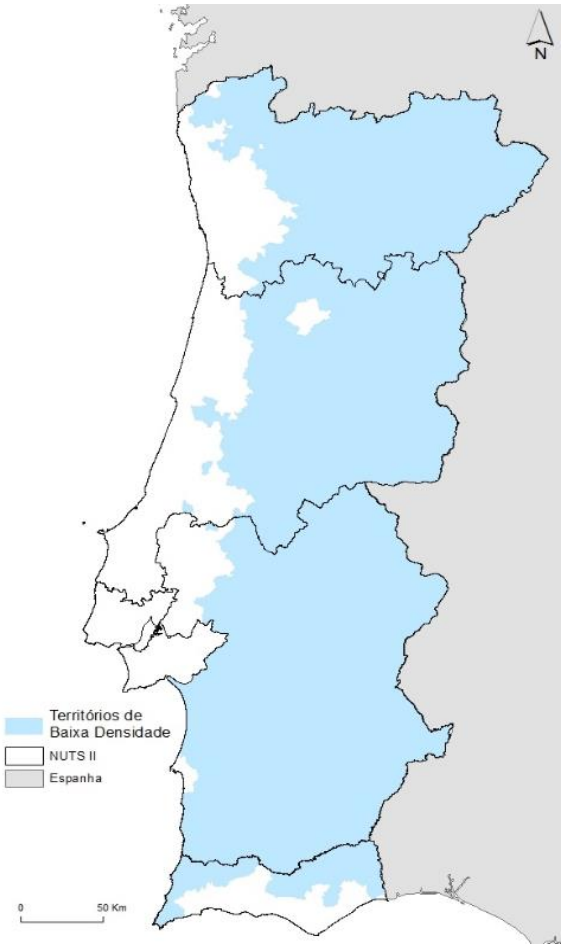
A alteração do PNPOT não reverteu esta abordagem, pois as políticas para os territórios do interior e de baixa densidade, são pouco expansivas e dificilmente ultrapassam as suas fronteiras, não se traduzindo em complementaridades, nem em ganhos efetivos, mesmo quando retoricamente se promovem escassas interações entre os territórios rurais e urbanos. Complementarmente, esta alteração ficou altamente datada pelas trágicas consequências dos incêndios de 2017, ganhando os territórios rurais um olhar reforçado, por vezes excessivo, quando comparado com outros, mas invariavelmente mais focado nas vulnerabilidades do que nas oportunidades. Veja-se a título de exemplo a análise efetuada aos recursos e produtos locais, que não se restringindo aos espaços rurais, surgem muito circunscritos aos mesmos, em vez de se promover a sua inserção competitiva em cadeias de valor superiores, e como se defende, como meio de promoção de complementaridades urbano-rurais, pouco efetivas e pouco descentralizadas.

[9] Tivemos uma primeira versão que só contemplava municípios completos, e que foi alvo de contestação de diversos Municípios não abrangidos.

[10] Nota de relevo: a Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho, no âmbito da definição da abrangência do Programa Nacional de Coesão Territorial desenvolvido no contexto da Unidade de Missão de Valorização do Interior, define no seu Artº 2º que se entende por território interior, o território definido pela ANMP no contexto da discriminação para efeito de financiamento. Assim, oficializamos a contaminação de conceitos….

[11] Objetivo mais próximo da dimensão da política coesão conferido pelo tratado de Lisboa de 2007, que ao introduzir a dimensão de coesão territorial, impõe e legitima uma intervenção mais ajustada e diferenciada a cada território por parte dos Estados Membros.

FIGURA 4: TERRITÓRIO DA BAIXA DENSIDADE RESULTANTE DA RESOLUÇÃO DA CIC PARA EFEITO DO PT2020



Fonte: Monitorização dos Instrumentos Territoriais (UPR, AD&C), 2017.

2.2.2. Abordagem ao sistema urbano

O sistema urbano, mereceu um debate relevante na versão do PNPOT de 2007, sendo base de uma proposta de modelo territorial dinâmico e estruturado. O PNPOT chegou mesmo a avançar com um conjunto de sistemas urbanos fora dos sistemas metropolitanos, que teriam como função, ancorar e suportar dinâmicas nas áreas críticas, "… constituído pelas cidades de pequena e média dimensão, privilegiando as ligações em rede e adensando uma malha de sistemas urbanos sub-regionais que favoreçam a criação de polos regionais de competitividade" (DGT,2007).

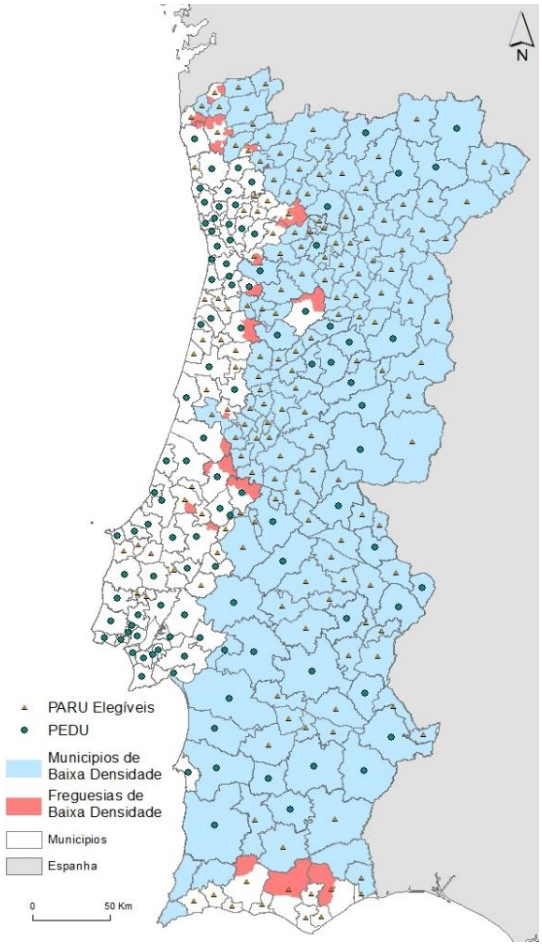
Esta abordagem foi transposta para os PROT com definição de centros de primeiro nível, a que o AP se vinculou para suportar escolhas de intervenção no âmbito da prioridade de regeneração urbana. Neste particular, a questão não se prende tanto na definição da rede, mas na falta de discussão sobre as funções da rede, e nesta, de cada um dos seus nós. Ser um nó da rede, não é equivalente a definir a hierarquia e a especialização funcional que cada núcleo desempenha nessa rede.

O facto do AP ter vinculado o acesso (potencial elegibilidade) ao financiamento da dimensão urbana, ao simples requisito de figurar na rede regional12, dificultou o processo de escolha. Este complexifica-se ainda mais, quando na ausência de definição de política, para o sistema urbano de segundo nível, assim como orientações claras para a dimensão rural/urbano, as intervenções urbanas alastraram à esmagadora maioria dos restantes centros (mesmo naqueles que detêm

[12] In: AP (p.299) "Desenvolvimento de uma política de promoção da regeneração e revitalização urbana focalizada nos centros urbanos de nível superior que estruturam o sistema urbano nacional e com particular incidência nas Áreas de Reabilitação Urbana – ARU (tal como definidas no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana - Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei nº 32/2012 de 14 de agosto). Consideram-se centros urbanos de nível superior as Áreas Metropolitanas e os dois níveis seguintes da hierarquia do sistema urbano definidos no PNPOT/ PROT."

marcada matriz rural), como consta na Figura 5, basicamente com todo o Continente abrangido por intervenções de regeneração, com exceção do Algarve, que assumiu outra lógica para as intervenções no território de baixa densidade. No Continente, atualmente totalizam-se[10] 5 Centros Estruturantes e 164 Centros Complementares, que mobilizando instrumentos com complexidade muito diferenciada[13], não evidenciam grande diferenciação funcional nas tipologias de intervenções.

FIGURA 5: TERRITÓRIO DA BAIXA DENSIDADE RESULTANTE DA RESOLUÇÃO DA CIC PARA EFEITO DO PT2020



Fonte: Monitorização dos Instrumentos Territoriais (UPR, AD&C), 2017.

No processo de alteração do PNPOT a dimensão socioeconómica parece prevalecer sobre a dimensão urbana, servindo a primeira para caraterizar e alavancar funções não hierarquizadas e associadas a perfis e objetivos, que são aflorados de forma ténue pelas abordagens setoriais. Naturalmente os diferentes setores de atividade económica consomem espaço com distinta intensidade e impacto, mas importa acima de tudo avaliar e distribuir funções que garantam, numa primeira frente uma convivência salutar e em respeito dos valores em presença, e numa segunda frente, alguma complementaridade, proporcionando oportunidades de emprego, atração e geração de riqueza.

2.3. A dimensão territorial do PT2030

No momento de preparação deste exercício de reflexão crítica, o estado de preparação e orientação do futuro período de programação é relativamente vago, o que em teoria "abriria" espaço para o PNPOT cumprir um dos seus desígnios de influenciar e suportar o processo de programação,

[13] Quer do ponto de vista programático, em que os Centros de primeiro nível, têm que apresentar Planos Integrados de Desenvolvimento Urbano, Plano de Mobilidade, Plano de Intervenção em Bairros críticos, quer do ponto de vista instrumental, onde têm que articular a intervenção pública com a privada por via de Instrumentos Financeiros.

revertendo assim, os constrangimentos identificados e fortalecendo a dimensão territorial das políticas.

No entanto, a base de partida para o exercício tem já como referência dois documentos que vão, por certo, "marcar" e influenciar a dimensão territorial do processo:

- Por um lado, as **agendas temáticas** do acordo estabelecido entre o Partido Socialista e o Partido Social Democrata para definição da "…posição preliminar de Portugal sobre o próximo Quadro Financeiro Plurianual da EU" (abril de 2018) e que serviram de base ao ciclo de encontros temáticos e setoriais que o Governo desencadeou (2º T 2018/1º T 2019) para a preparação da Estratégia PT2030. Resultado deste debate[14], o suporte à reflexão estratégica, centra-se (nesta fase) em **quatro grandes agendas**, com **19 domínios estratégicos** (Quadro 3) e que se traduzem em **82 propostas de eixos de intervenção** (Anexo). Com estas premissas, no Quadro 3 replicou-se para a Estratégia PT2030, o exercício de interpretação de relevância territorial realizado com o PT2020.
- Por outro lado, os **5 Objetivos de Política**[15](OP), referidos pela COM no âmbito dos regulamentos do post 2020. Esta definição de OP, foi acompanhada por uma definição de prioridades de intervenção estrutural no âmbito do Relatório do Semestre Europeu para Portugal (Fevereiro 2019)[16]. Com base nas prioridades definidas (Anexo D do relatório) que visam conduzir a negociação com Portugal para a fase de programação do período 2021-2027, decidimos aplicar, igualmente, a mesma metodologia de aferição de relevância territorial (Quadro 4).

Tratam-se de dois documentos de natureza muito distinta. **O primeiro de natureza estratégica** e de âmbito nacional, tem como objetivo encontrar um consenso alargado para as dimensões de intervenção e prioridade nacional num horizonte temporal de médio e longo prazo. Foi lançado num momento em que Portugal pretendia mobilizar atores, instituições e Regiões para um exercício prévio à reflexão sobre as prioridades de financiamento e que permitiria simultaneamente ao Governo definir argumentos para a definição de posição para a negociação com a Europa para 2021-2027.

Deveria ser por isso, um exercício desprendido das fontes, dimensões e restrições do financiamento e contemplar domínios muito para além das tipologias de intervenção enquadráveis nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). No entanto, a proximidade dos dois momentos (estratégia Nacional e quadro de referência para a negociação), levou a uma contaminação entre intervenções na esfera europeia e nacional sobre estas agendas, que no nosso entender, dificultou a separação dos dois exercícios.

Julgamos que foi percecionado por muitos dos atores, que nesta abordagem estratégica estava em causa a preparação do exercício de financiamento suportada em fundos. A análise breve da organização dos temas das agendas e domínios estratégicos mostra um esforço de encontrar intervenções transversais, pese embora, seja comandado por um pensamento setorial verticalizado. Isso é particularmente visível quando analisamos os 82 eixos de intervenção (Anexo), onde se misturam escalas de intervenção, e nalguns casos, programas e medidas, surgem ao mesmo nível das políticas públicas. Nesta lógica, como seria de esperar, a dimensão setorial não conseguiu evitar propostas redundantes em diferentes intervenções transversais (e.g. a economia circular é proposta enquanto domínio e enquanto eixo).

Já o segundo documento, de natureza regulamentar e europeu, que não estando encerrado, identifica pontes para a negociação que vão marcar claramente a capacidade de mobilização de tipologias para o processo de programação.

Neste exercício de reflexão crítica de identificação do papel de intervenção do PNPOT, optámos por dar aos dois documentos, uma importância relativa semelhante, assumindo que em teoria, o

[14] http://www.portugal2030.pt/ (nota, no site (em julho de 2019) ainda figura a proposta inicial de oito agendas, que entretanto foi reformulada durante a fase de debate público para a atual proposta as quatro agendas que figuram no Quadro 3).

[15] https://ec.europa.eu/portugal/sites/portugal/files/política-coesao-investimentos-2021-2027-atualizado.pdf

[16] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-portugal_en_0.pdf

primeiro será contaminado pelo segundo e que na articulação dos dois, irão emergir as dimensões territoriais relevantes (ou a ausência delas), que presidirá todo o processo de negociação.

Nesse sentido, numa análise muito genérica, e em linha com o exercício realizado para o PT2020, podemos identificar, pela relevância e intensidade de "mobilização "dos recursos territoriais, as seguintes dimensões relevantes:

- A dimensão Urbana;
- A dimensão dos territórios de Baixa Densidade;
- A dimensão infraestrutural;
- Abordagens "experimentais" e "não formais".

2.3.1. A dimensão urbana

A dimensão urbana, será porventura uma das áreas mais relevante deste processo. Contudo, sem um debate sério do que entendemos e pretendemos, por e para a política urbana, a leitura das abordagens escolhidas no contexto do Quadro 3 e do Quadro 4, podemos concluir que esta dimensão pode estar intrinsecamente omnipresente ou transversalmente ausente. Tal como referido no âmbito do PT2020, **baixar a escala de definição e decisão da política retira à estrutura urbana a dimensão estruturante e hierárquica que deve assumir e transforma-a no "spot" onde acontecem investimentos** (em particular, infraestruturas e operações limitadas e contidas de regeneração do espaço público).

Mas entre a dimensão da estratégia nacional e as opções de intervenção europeias (Quadros 3 e 4) temos uma alteração de abordagem relevante. Na primeira, a dimensão urbana, surge entre um polo de competitividade (num paradigma smart/agregador de inovação disruptiva no território urbano) e um território de intervenção de ações de regeneração (no atual paradigma de "business as usual").

Nas opções de política europeia, este foco de intervenção física, dilui-se em intervenções mais integradas, com importante ligação às dimensões socioeconómicas e uma abordagem "smart" muito centrada na dimensão de descarbonização e desmaterialização da economia (e dos negócios associados), bem como nos processos de "digitalização" urbana, na lógica das cidades inteligentes.

Esta dicotomia ainda é mais visível no papel desempenhado pelos nós da rede na articulação do hinterland rural/urbano, seja por via estrutural, seja por via funcional. Se a abordagem Europeia, se centra sobretudo nos instrumentos integrados do OP5 (a par de intervenções transversais associadas ao OP1 e 2), a lógica nacional, dilui o referencial entre competitividade assente em inovação e infraestruturas (pesadas ou ligeiras e equipamentos) e na coesão (sobretudo centrada no reforço positivo das oportunidades para os territórios da baixa densidade e para os equipamentos de proximidade e serviços de interesse geral).

Tendo em conta que no quadro anterior, o PNPOT e os PROT serviram de referencial para a identificação dos centros elegíveis para os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU), será interessante encontrar hoje no âmbito do sistema urbano (S5 da estratégia), uma função para as prioridades de intervenção nas Áreas Metropolitanas e nos Centros Regionais (pouco mais de 30), na maioria dos casos, estruturantes dos subsistemas territoriais, regionais e sub-regionais.

Tal exercício fica dificultado, quando na alteração do PNPOT, a política de cidades perde visibilidade e fulgor, emergindo e focando abordagens que visam a regeneração urbana, a mobilidade ou a inteligência urbana, mas sem o devido pacote regulatório ou instrumental.

QUADRO 3: INTERPRETAÇÃO DA RELEVÂNCIA TERRITORIAL DOS DOMÍNIOS DO DEBATE DA ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030 (tendo por base os eixos de intervenção associados a cada domínio)

	AGENDAS	DOMÍNIOS ESTRATÉGICOS	Relevância da política Territorial	Escala	Instrumento	Observações
Prioridades Horizontais	As Pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade	Sustentabilidade Demográfica	Com foco na diferenciação territorial	Nacional	Estratégias Setoriais	Medidas de política
		Promoção da Inclusão e luta contra exclusão	Com foco setorial	Nacional	Estratégias Setoriais	Medidas de política
		Combate às desigualdades	Com foco setorial	Regional	Estratégias Setoriais	Intervenção infraestruturas
	Inovação e Qualificações como motores de desenvolvimento	Inovação empresarial	Com foco na diferenciação territorial	Nacional/Regional	RIS	Eventuais economias de aglomeração para a competitividade
		Promoção da Sociedade do conhecimento	Com foco na diferenciação territorial	Nacional/Regional	RIS	Eventuais economias de aglomeração para a competitividade
		Qualificação Avançada dos Recursos Humanos	Neutra			
		Qualificação /Capacitação das Instituições	Com foco na diferenciação territorial	Nacional/Regional	Estratégias Setoriais	Medidas de política
Prioridades Territoriais	Um país competitivo externamente e coeso internamente	Competitividade das redes urbanas	Com foco na diferenciação territorial	Regional	Planos de Ação	Medidas de política e infraestruturas
		Projeção da faixa atlântica	Com foco na diferenciação territorial	Nacional	Estratégias Setoriais	Medidas de política e infraestruturas
		Inserção territorial no mercado ibérico	Com foco na diferenciação territorial	Nacional	Estratégias Setoriais	Cooperação territorial
		Competitividade e coesão na baixa densidade	Com foco na diferenciação territorial	Nacional	Estratégias Territoriais	Medidas de política e infraestruturas
	Um país sustentável e que valoriza os seus recursos endógenos	Política climática e Transição Energética	Com foco setorial	Nacional	Estratégias Setoriais	Medidas de política
		Adaptação e valorização do território	Com foco na diferenciação territorial	Regional/Local	Estratégias Setoriais	Intervenção infraestruturas e em territórios vulneráveis
		Mobilidade sustentada	Com foco na diferenciação territorial	Nacional/Regional	Estratégias Setoriais	Medidas de política
		Economia Circular e gestão de resíduos	Com foco setorial	Nacional/Regional	Estratégias Setoriais	Medidas de política/Projetos piloto
		Eficiência energética de cidades	Com foco setorial	Nacional/Regional	Estratégias Setoriais	Medidas de política e infraestruturas
		Economia do Mar	Com foco setorial	Nacional/Regional	Estratégias Setoriais	Medidas de política, valorização da orla costeira e infraestruturas costeias Investigação Aplicada
		Águas e Saneamento	Com foco setorial	Nacional	Estratégias Setoriais	Infraestruturas circulo urbano da água
		Agricultura e florestas	Com foco na diferenciação territorial	Nacional/Local	Estratégias Setoriais	Medidas de política e infraestruturas Desenvolvimento Local de Base Comunitária
		Intensidade Recursos Territoriais	Elevada	Média	Moderada	

Fonte: Elaboração do autor, a partir das opções assumidas no debate da Estatégia PT2030.

A concretização desta abordagem (do sistema urbano), obriga, no entanto, a definir racionais de intervenção para outras dimensões relevantes, como é o dos serviços de interesse geral, mobilidade ou da dinamização dos territórios com menores densidades de ocupação, só por si mais vulneráveis, e nas relações potenciais destes, com outros territórios mais densamente povoados.

QUADRO 4: INTERPRETAÇÃO DA RELEVÂNCIA TERRITORIAL DAS ÁREAS DE INTERVENÇÃO DOS OBJETIVOS DE POLÍTICA DEFINIDOS PARA 2021-2027 (tendo por base as prioridades identificadas como estrangulamentos no âmbito do relatório para Portugal do semestre Europeu de Fevereiro de 2019)

		Relevância da política Territorial	Escala	Instrumento	Observações
OP1	Uma **Europa mais inteligente**	Com foco na diferenciação territorial	Nacional/Regional	RIS Estratégias setoriais	Eventuais economias de aglomeração para a competitividade
OP2	Uma **Europa mais ecológica e de baixo carbono**	Com foco setorial	Nacional/Regional	Estratégias Setoriais	Medidas de política
OP3	Uma **Europa mais conectada**	Com foco setorial territorializado	Nacional	Estratégias Setoriais	Medidas de política e infraestruturas
OP4	Uma **Europa mais social**	Com foco setorial territorializado	Nacional/Regional/ Local	Estratégias Setoriais	Intervenção infraestruturas
OP5	Uma **Europa mais próxima dos cidadãos**	Com foco na diferenciação territorial	Regional/Local	Estratégias Territoriais	Abordagens Territoriais Planos de Ação
	Intensidade Recursos Territoriais	**Elevada**	**Média**	**Moderada**	

Fonte: Elaboração do autor a partir das opções assumidas no âmbito dos regulamentos para o período 2021-2027 e tendo por base as prioridades do relatório para Portugal do Semetre Europeu.

2.3.2. A dimensão dos territórios de baixa densidade

O tema da Baixa Densidade continua na ordem do dia. Como referimos anteriormente, o debate tem que sair da uniformização de um interior de Norte a Sul, do interior ao quase litoral, concentrado apenas em questões de coesão, e passar a uma identificação de diferentes interiores, que acrescentem à coesão, de forma sustentável, os processos de convergência e de atratividade (competitividade). Em primeiro lugar temos que definir o que queremos e que função reservamos para o papel destes territórios, em segundo, temos que garantir à população que reside ou pretende viver nestes territórios, mecanismos de equidade, qualidade e frequência no acesso às funções do estado.

Nesse sentido, o documento estratégico do PNPOT 2017, aborda o tema, assinalando (ao longo dos diferentes desafios territoriais), questões chave relevantes como o sistema urbano de suporte, os serviços de interesse geral, a mobilidade e conetividade, entre outos. No entanto, enferma da falta de discussão em torno dos critérios para classificar a abordagem deste território, o que nos pode levar de volta à questão do mapa resultante da deliberação da CIC, que não permite delimitar estratégias adequadas e coerentes com as vulnerabilidades territoriais. Ligar a programação a esta diferenciação territorial, implica a definição de planos de ação, não só para as dimensões propostas para os subsistemas territoriais a consolidar e a estruturar, como para o território não litoral, só por si, mais suscetível.

Ao não definir políticas e racionais na escala adequada para os territórios de baixa densidade, voltaremos eventualmente à logica das medidas “one size fit all”, tratando de forma igual aquilo que é diferente ou tem necessidades diferentes, com os resultados já conhecidos

Porém, no contexto Europeu, a abordagem do OP5 – uma Europa mais próxima dos cidadãos, vem introduzir um horizonte de expetativa muito relevante. O debate em torno da operacionalização deste Objetivo, abre aos estados membros a possibilidade de desenhar novos instrumentos, com geometrias variadas e com capacidade de mobilizar (verbas e tipologias) dos restantes OP. Este potencial de dimensão de intervenção territorial, faz apelo a novas escalas e a novos modelos de governança que podem ser muito relevantes para esta dimensão de debate.

2.3.3. A dimensão infraestrutural

O tema da identificação de necessidades de investimento em equipamentos, é recorrente ao longo dos diferentes processos de programação. A abordagem em silo setorial, cruzada com a definição de necessidades na escala local, faz com que se confunda, de alguma forma, dimensões de coesão com dimensões de cobertura.

Como referimos anteriormente, não sendo possível financiar tudo em todo o lado, importa encontrar racionais de rede que assegurem as funções do estado nas dimensões já referidas, e em última instância sirvam todos. Definir estes racionais, impõe uma visão esclarecida sobre o papel desempenhado pela rede urbana, sobre as funções a provir em cada nível da rede, que funções atribuir aos subsistemas urbanos que asseguram a relação entre o urbano e rural, que funções e competências descentralizar e operacionalizar a cada nível, ou como padronizar modelos de mobilidade adequados de resposta às necessidades identificadas.

A estas dimensões do problema, devemos associar os novos desafios colocados pelos diferentes territórios, nomeadamente:

- **Desafios demográficos**, que derivam de novos perfis e atingem de forma diferenciada os diferentes interiores, mas com forte impacto nas dimensões urbana e urbano/rural;
- **Desafios tecnológicos**, com novos instrumentos de monitorização, vigilância e suporte, que obrigam a alterar os modelos de provimento e inovar nas respostas;
- **Novas abordagens das dimensões de prestação** de cuidados e de respostas (quer na área da saúde, como nas áreas sociais, da justiça ou da educação);
- **Reforço de novas dimensões do pilar social** europeu com espaço para problemáticas, até agora sem expressão territorial na programação dos fundos;
- **Necessidade de capacitar atores** para novos papéis de governança territorial.

A programação do PT2020, feita em contexto de restrição, obrigou a aprovação de um conjunto de mapeamentos de infraestruturas[17] prévios à realização de investimento. O reforço da importância do pilar social, leva a que a dimensão das infraestruturas no Anexo D do relatório do semestre, surja como prioridade para a reversão de estrangulamentos estruturais. Importa por isso, que parte das questões levantadas possam encontrar suporte no PNPOT como forma de garantir níveis de disponibilidade, acessibilidade, custo, comodidade e aceitação equivalentes para todos os cidadãos.

A leitura da versão em participação pública, permite constatar que parte destas questões são levantadas (nomeadamente nos Desafios 3 e 5), mas as respostas dadas no âmbito dos sistemas (nomeadamente no S2 – Sistema Social), volta a centrar-se em questões e constatações[18] e não em orientações, sugerindo-se de novo a eventual remissão de definição de prioridades para os níveis regionais e locais.

2.3.4. Abordagens territoriais "experimentais" e "não formais"

Em linha com o OP5, emergem abordagens territoriais que podemos denominar, em objetivo, forma e escala, de experimentais e aplicáveis a territórios não formais, para as quais importa encontrar espaço de diálogo e sobretudo tomadores diligentes que sejam capazes de implementar um modelo de governança assente em novas geografias, em função de velhos e novos desafios, para a promoção da coesão territorial.

Não sendo uma abordagem revolucionária no contexto da programação (recordamos as operações integradas de desenvolvimento dos anos 90), é uma alteração de paradigma significativo no percurso que Portugal tem feito[19]. **O que se propõe é complementar abordagens formais (centradas no nível de governo Municipal, CIM e Regional) com dimensões não formais, que podem/devem ir do supra NUTS II ao infra NUTS III, obrigando a identificar territórios piloto, questões estruturantes, novos atores e novos modelos de governança.**

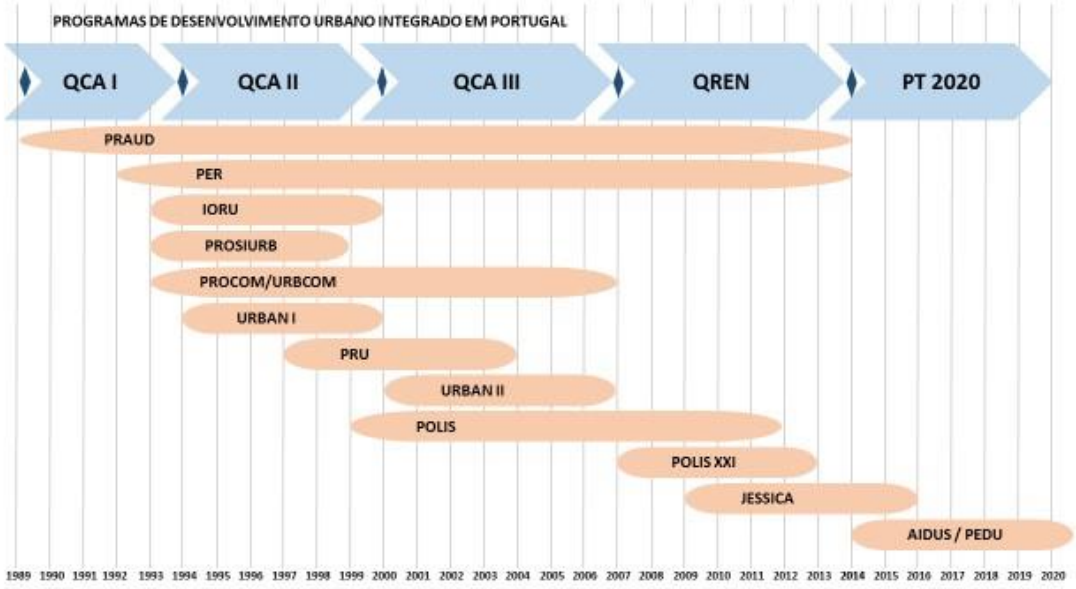
A intervenção em espaço da problemática urbana é um bom exemplo disso. Apesar de muitos exercícios de Avaliação, temos debatido pouco as lições do passado. Como podemos observar na Figura 6, Portugal já deve ter mobilizado todo o tipo de instrumentos desenhados pelas políticas urbanas Europeias e definido abordagens adaptadas à sua implementação. Contudo, a tendência, parece sempre mobilizar novas abordagens sem equacionar o real efeito dos instrumentos mobilizados, nos exercícios de programação precedentes.

[17] Nomeadamente nas áreas da Ciência, Cultura, Saúde, Educação e Equipamentos Sociais.

[18] In: Relatório da Estratégias (p.96) "Em Portugal, as redes de equipamentos experimentaram um desenvolvimento assinalável nas últimas décadas, fruto do aumento das preocupações sociais, dos investimentos realizados pela administração central e local, e dos significativos apoios financeiros disponibilizados pelos últimos Quadros Comunitários de Apoio. Apesar disso, persistem algumas carências, desfasamentos nas redes ou na qualidade dos serviços, face às dinâmicas demográficas, sociais e económicas e de ocupação do território. Existem também insuficiências na articulação intersetorial e a necessidade de avançar para novos modelos de serviços. As ações políticas dirigidas a fornecer serviços de interesse geral devem ser integradas como parte das políticas de desenvolvimento local e regional. Para os transportes e outros serviços de interesse geral, os intervenientes no mercado, muitas vezes, não oferecem espontaneamente um nível satisfatório de prestação de serviços em alguns territórios. A intervenção pública é, portanto, importante, mas a despesa tem de ser cuidadosamente ponderada em relação aos potenciais ganhos de qualidade de vida ou atratividade residencial. No futuro, adotar e implementar uma estratégia digital na prestação de serviços vai ser central. Mapear e priorizar os serviços que devem ser digitalizados em nível local. Alguns serviços já são ou serão fornecidos ao nível regional ou nacional, com base em diferentes jurisdições, capacidades e procuras. Outros serviços podem ser entregues e organizados em colaboração com os municípios vizinhos."

[19] Assente no empoderamento dos níveis formais (áreas de competência e intervenção das CIM e Municípios.

FIGURA 6: TIMELINE DE INTERVENÇÕES URBANAS EM PORTUGAL



PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas; **PER** – Programa Especial de Realojamento; **IORU** – Intervenção Operacional de Renovação Urbana; **PROSIURB** – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução dos PDM; **PROCOM** – Programa de Apoio à Modernização do Comércio; **URBCOM** – Sistema de incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial; **PRU** – Parceria para a Regeneração Urbana; **URBAN** - Estratégias inovadoras, que potenciem a regeneração económica e social em zonas urbanas críticas; **POLIS** - Intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, por forma a promover a qualidade de vida nas Cidades, melhorando a atratividade e competitividade dos polos urbanos; **POLIS XXI** - Promoção de redes territoriais e à construção de visões estratégicas supralocais partilhadas e de longo prazo, estruturadas em torno dos sistemas urbanos sub-regionais e da capacidade de inovação urbana (incluindo RUCIS); **JESSICA** – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas; **AIDUS** - Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável; **PEDU** – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano.

Fonte: Monitorização dos Instrumentos Territoriais (ROSA - AD&C, 2018).

A integração do território na governança dos FEEI constitui um fator crítico à prossecução de uma estratégia que se deseja eficiente e profícua para o país e para as regiões. Nesse sentido, com base nas experiências e práticas estabelecidas nos períodos de programação anteriores, em continuidade ou rutura, afloram-se abordagens temáticas, inter-regionais e transfronteiriças, que potenciam, só por si, uma gestão inovadora, e uma perceção e aferição dos impactos das políticas públicas a escalas diferenciadoras, eventualmente mais próximas e consentâneas com as especificidades locais, supramunicipais, intra e inter-regionais.

O próprio PNPOT identifica os territórios vulneráveis às mudanças críticas, indiciando a necessidade de adotar um sistema de governança adequado à implementação territorializada de medidas de política pública multissetoriais e multi-escalares. O que confere a estas novas abordagens, capacidade redobrada para alavancar (mesmo que em territórios piloto) a resposta a alguns desafios societais. Para uma abordagem temática, considera-se fundamental conhecer e avaliar problemáticas e oportunidades contíguas comuns, permitindo ganhar escala, eficiência e contribuir para aumentar níveis de desempenho e de convergência. Esta abordagem ganha relevância no tratamento de questões incidentes nos desafios societais que implicam criatividade e audácia no desenho de soluções governativas diferenciadoras.

Complementarmente, nas abordagens inter-regionais e transfronteiriças procura-se salvaguardar valores, materiais e imateriais, características comuns e transversais, que se prolongam além das fronteiras físicas e administrativas, devendo por isso ser olhadas de forma una e conjunta, mitigando limitações burocráticas e favorecendo as comunidades locais e as empresas, mas também que defendam um referencial estratégico para os territórios de fronteira, inovando nas escalas de atuação, na alocação de fundos e na sua gestão, privilegiando ações concertadas, por exemplo ao nível de territórios "institucionais" como as Eurocidades e das Eurorregiões, no caso particular do

Algarve a Eurocidade do Guadiana (Vila Real de Santo António - Castro Marim - Ayamonte) e a Eurorregião Algarve - Alentejo - Andaluzia.

Uma arquitetura flexível e subsidiária ao nível da programação e governança dos fundos robustecerá, por um lado, o trabalho cooperativo e em rede, por outro, a afirmação e reforço identitário, no seio de contextos escalares distintos, podendo a dimensão tecnológica nas abordagens territoriais, constituir um incentivo determinante no desenvolvimento de soluções promotoras de igualdade e benefício.

O país e as regiões devem procurar uma integração competitiva no contexto europeu, que passa pela inserção e exploração das oportunidades que decorrem, por exemplo, da participação liderante em redes e programas de cooperação. O potencial, a estrutura e as dinâmicas do sistema urbano serão decisivos para a qualificação da oferta de serviços e para a implantação de atividades inovadoras que reforcem a competitividade internacional, e para a qual, abordagens territoriais experimentais e não formais, com os atores de sempre, ou com novos, poderão trazer algum contributo significativo.

É interessante entender, que no âmbito do cumprimento da Condição Favorável relativa às Estratégias de Especialização Inteligente (RIS3) a COM e os EM aceitem como natural e praticamente mandatório, estratégias formais suprarregionais e supranacionais, questionando-se a mesma abordagem para a dimensão territorial.

2.4. O Papel que o PNPOT pode desempenhar no contexto 2030

Ao definirmos na Estratégia PT2030 uma dimensão territorial para as políticas públicas, estamos a criar uma transversalidade das intervenções que implica uma sobreposição de atuações, eventualmente com diferentes intensidades e caraterísticas, implementada em geometrias variáveis em função das necessidades de cada território, da escala de intervenção das políticas ou das relações setoriais de que a política necessita para a sua concretização. Neste contexto, os modelos de governança e o modelo de descentralização, revestem-se neste contexto de importância extrema. Uma discussão que se pretenda informada e com resultados diferentes dos que se têm obtido, requer um conhecimento ex-ante do(s) modelo(s) de governança territorial, nas suas duas dimensões: vertical (entre os diferentes níveis de governo) e horizontal (entre entidades públicas e entre estas e os atores com intervenção na implementação e entrega das políticas).

A alteração do PNPOT executada em momento coincidente com a preparação dos documentos de orientação estratégica para a negociação do próximo quadro financeiro plurianual, aparenta uma oportunidade, até hoje, não concretizada, apresentando um modelo territorial desejado, que urge acompanhar e integrar em todas as dimensões programáticas, de cariz setorial, temático ou regional.

Neste processo evidenciam-se os princípios territoriais da governança territorial, da organização territorial, da diversidade e especificidade territoriais, da solidariedade e equidade territoriais, da sustentabilidade na utilização dos recursos nos diversos territórios e nas abordagens territoriais integradas. Esta cartilha de boas intenções, com pouca ou nenhuma tradução objetiva, nas medidas de política, nos instrumentos e no território, visa dar corpo a 5 grandes Desafios territoriais: gerir os recursos naturais de forma sustentável; promover um sistema urbano policêntrico; promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial; reforçar a conectividade interna e externa; promover a governança territorial, praticamente em consonância com os objetivos constantes no PNPOT de 2007, o que não deixa de ser natural, dado que estamos perante um processo de alteração e não de revisão.

No modelo territorial regista-se uma abordagem diferenciadora, organizando-se em torno de 4 sistemas territoriais (o sistema natural, o sistema urbano, o sistema socioeconómico e o sistema de conectividades), aliados a vulnerabilidades territoriais que resultam das mudanças críticas identificadas ao nível climático e ambiental, sociodemográfico, tecnológico, económico e social. Estas questões estão no centro da reflexão das políticas públicas e o país terá de se preparar, adaptar e reagir, enfrentando-as com resiliência e capacidade de adaptação dinâmica. O desdobramento do modelo territorial em sistemas, evidencia de forma mais clara os desafios societais e potencia novas formas de olhar e planear o território, estabelecendo uma métrica para processos futuros, por exemplo ao nível dos PROT, da programação dos fundos ou na revisitação das Estratégias de Especialização inteligente (RIS3). Esta questão é premente e simultaneamente desafiante, por forma a evitar preconceitos e induzir leituras erróneas do território nas suas múltiplas dimensões, num sentido lato e não restrito, como evidenciam os seguintes exemplos.

No sistema socioeconómico, a especialização inteligente está demasiadamente agarrada à dimensão tecnológica e em função das principais aglomerações urbanas, retirando espaço para o surgimento de inteligência territorial, que estimule processos de variedade relacionada dos diferentes setores de atividade e a interação e complementaridade sinérgica dos diferentes territórios urbanos e rurais. Tal abordagem, ao invés de promover a competitividade e coesão, contribui de forma líquida para reforçar perfis territoriais divergentes, acentuando assimetrias e contrariando os objetivos que o próprio PNPOT defende. Em oposição, o capital natural surge demasiado agregado ao contexto rural, o que é limitador das opções de valorização e competitividade territorial, não traduzindo dimensão crítica e impacto de atividades tão distintas, como o turismo, que por exemplo no caso do Algarve, é altamente consumidor e utilizador dos recursos naturais, não só enquanto elemento de suporte, como enquanto ativo turístico diferenciador.

O Programa de Ação possui 5 eixos de intervenção: um território sustentável; coeso, competitivo, bem conectado e mais colaborativo, que congrega 112 propostas de medida, nem todas com igual foco territorial e contributo impactante para o ordenamento do território. Contudo, alinha em pleno com as agendas e objetivos de política plasmados na Estratégia PT2030 e no relatório do semestre europeu (Quadros 3 e 4).

Não podemos, no entanto, ignorar, que não é neutro, intervir em territórios com densidade de atores ou sem ela, mesmo que se esteja a falar do mesmo tipo de intervenção para públicos-alvo ou territórios com o mesmo tipo de necessidades. Não será também neutro, desenhar políticas (mesmo que no mesmo domínio ou setor), para territórios com densidade de atores (públicos ou privados) para implementar a política, ou territórios onde apenas a dimensão pública assegura a universalidade da sua implementação. Pelo exposto, a dimensão e a qualidade institucional, têm que manter a ligação ao modelo de governança multinível de base territorial, reforçando a necessidade de **reflexão sobre a organização territorial do Estado e a sua articulação com as políticas públicas.**

A fase de definição estratégica, e de operacionalização, deixou claro, **que faltou suporte para dimensões tradicionais e para respostas a novas dimensões.** Conforme decorre da nossa análise, a ausência de referencial territorial, teve como consequência remeter para uma escala inferior decisões que deviam ter um enquadramento a uma escala nacional, e que neste caso em particular obrigaram a um reforço de instrumentos de planeamento, que, como tentamos ilustrar, em ultima instância diluíram o efeito territorial das políticas, perdendo capacidade de valorizar a escolha e comprometendo a sua própria eficiência e a eficácia.

O novo PNPOT, deverá responder no âmbito das dimensões tradicionais, nomeadamente pela análise:

- Do **Sistema Urbano** (hierarquia e funções, polos de competitividade);
- Do **Sistema Territorial** (funções do território de baixa Densidade, Relação Urbano/Rural);
- Dos **Sistemas de Mobilidade** (redes transeuropeias, rede metropolitana);
- Dos **Serviços de Interesse Geral** (Hierarquia de centros, referências de redes).

No âmbito das novas dimensões destacamos:

- As **Alterações Climáticas e** Descarbonização (planos de ações e intervenções estruturantes).

Assim a efetividade do PNPOT na territorialização das políticas, poderá aferir-se através do estabelecimento do sistema de operacionalização previsto de monitorização e avaliação. Devendo ser uma referência estratégica para a programação de investimentos territoriais financiados por instrumentos nacionais e comunitários, conducentes à valorização do território e ao reforço das abordagens integradas de base territorial.

3. O Caso do Algarve

Estabelecer paralelismos e leituras críticas entre as especificidades regionais do Algarve e as prioridades territoriais e transversais estabelecidas, quer na Estratégia PT2030, quer na visão sistémica do PNPOT para a próxima década, afigura-se algo desafiante, pelo facto de se observar uma clivagem de escala, de intenção e sobretudo de foco. Se há dimensões de análise que se

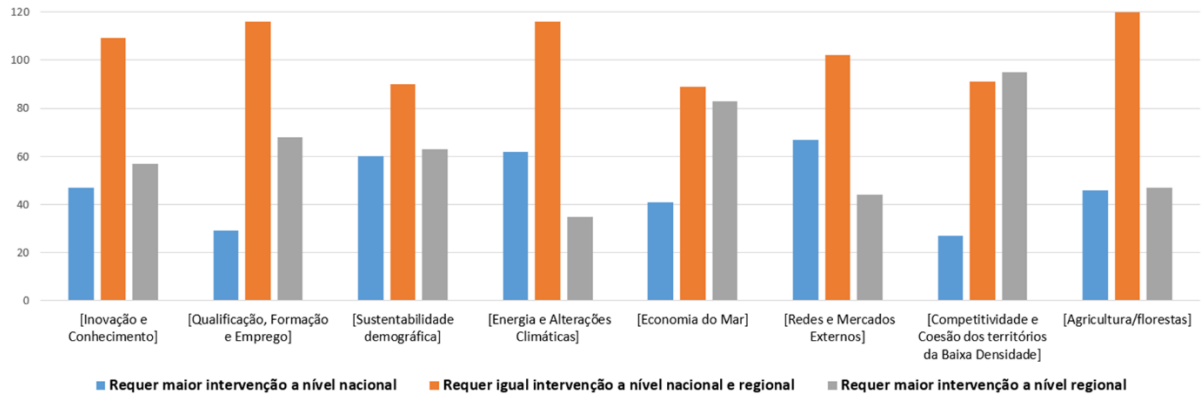
coadunam em abordagens multinível, quer pela transversalidade temática detida, quer pela abrangência territorial, há outras que divergem, não encontrando respaldo estratégico, objetivo e funcional, num contexto regional restrito, aparentemente facilitado pelo contexto geográfico e político administrativo do Algarve.

No exercício regional, amplamente participado (1300 registos), que consubstanciou o contributo da CCDR Algarve, para a Estratégia PT2030, foi clara a perceção dos atores quanto às problemáticas e pontos fortes encontrados no Algarve, e por outro, a premência de as colmatar ou colocar em valor, potenciando oportunidades, que se não forem bem geridas e trabalhadas, não passarão disso mesmo.

De igual forma, foram colocados desafios programáticos, cuja efetividade deve emergir da capacidade de cooperação interinstitucional e da ação conjunta desses mesmos atores, em prol do desenvolvimento regional e de respostas concretas para questões que não estavam implícitas na proposta inicial apresentada pelo governo, nomeadamente ao nível da conectividade (mobilidade e transportes), do património e cultura, da disponibilidade hídrica, da qualidade de vida, e por fim, mas não menos importante, da governança, numa lógica de valorização de novas geografias, intra e inter regionais e transfronteiriças, traduzidos em territórios experimentais e não formais (e.g. funcionais, temáticos).

No citado exercício, não deixa de ser curiosa a perceção dos atores relativa a duas dimensões. A primeira, de que nas agendas nacionais (que há data ainda discutia oito agendas, entretanto, se reduziras às quatro já abordadas), não existia na opinião dos atores, nenhuma com predomínio de responsabilidade de intervenção nacional (Figura 7). Particularmente é de assinalar a entendimento da responsabilidade Regional (ainda que partilhada) nas dimensões da qualificação e emprego, inovação, alterações climáticas e coesão dos territórios de baixa densidade.

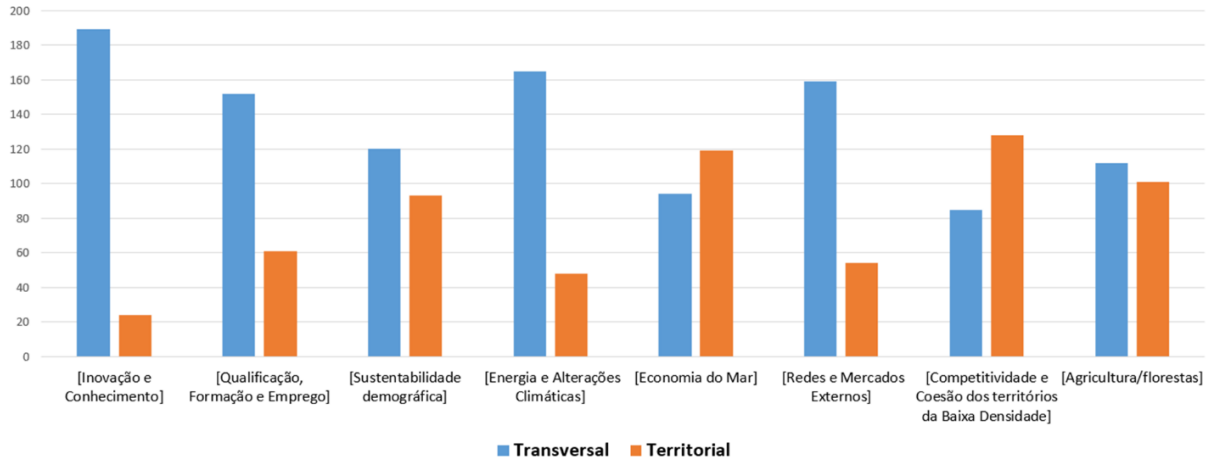
FIGURA 7: AVALIAÇÃO DO NÍVEL DE INTERVENÇÃO DE CADA DOMÍNIO/OBJETIVO DA ESTRATÉGIA PT2030



Fonte: Sessões de Participação Pública Algarve 2030, CCDR Algarve (2018).

Esta dimensão de responsabilidade, é ainda mais curiosa, quando cruzada com a abrangência da política (Figura 8), onde a dimensão territorial, só é percecionada de forma relevante nas questões do mar e da baixa densidade e com alguma importância na sustentabilidade demográfica e Agricultura/Floresta.

FIGURA 8: CLASSIFICAÇÃO DA ABRANGÊNCIA DOS DOMÍNIOS/OBJETIVOS DA ESTRATÉGIA PT2030



Fonte: Sessões de Participação Pública Algarve 2030, CCDR Algarve (2018).

Esta abordagem não pode deixar de ser refletida. À partida, seríamos levados a assumir que o peso da responsabilidade de diferenciação das políticas devia centrar-se nas dimensões territoriais e as dimensões transversais, ainda que com declinação regional, seriam da esfera das políticas nacionais. Parte destes resultados, têm provavelmente explicação na escala e no "figurino". Na escala, pois o Algarve é uma região relativamente pequena para criar sentimentos de "orfandade" em relação às políticas públicas, pelo que não temos problemas insolúveis cujo capital de queixa se projete na escala nacional. Por outro lado, temos há quase duas décadas, a totalidade da dimensão dos financiamentos na esfera Regional (primeiro em Phasing out, depois enquanto região transição) pelo que o peso regional, mesmo nas questões transversais (de matriz da administração Central) são abordadas a esta escala (dicotomia entre políticas territorializadas vs territorialização das políticas).

No entanto, para mobilizar os atores, é importante ter em conta as suas perceções e os mecanismos, para consoante os casos, as moldar, reverter ou antecipar.

Considerando a alteração do PNPOT, na perspetiva de programação futura, e tendo em conta que a aposta passa por revisitar a estratégia elaborada para 2020, as lições da implementação permitem antever as seguintes necessidades transversais (entendendo por este conceito, dimensões que carecem de estratégia territorial para todo o território) e específicas (áreas em que o Algarve tem eventuais particularidades):

Dimensões transversais:

- **O sistema urbano**. Reitera-se a necessidade de uma abordagem policêntrica, que no Algarve tem falhado em toda a linha, mas que poderá cristalizar-se num contexto propositivo e distributivo, de caráter funcional e de afetação de serviços de interesse geral nas respostas primárias do estado. O frágil sistema urbano regional, baseado numa hierarquia administrativa/autárquica e não funcional, terá certamente muitas dificuldades em concertar posições e interesses, cabendo à esfera regional, o papel orientador e de coordenação, por exemplo em processos de mapeamento e priorização de investimentos, em função, não só da dimensão urbana, como do potencial policêntrico que deriva de abordagens complementares que a revisão do PROT Algarve 2007 promove, mas não implementa. (MARREIROS,2010)
- **O sistema produtivo**. Numa aproximação setorial à principal atividade produtiva da região, o turismo, questiona-se a sua redutora análise, aliás, em linha com a abordagem registada no PNPOT 2007, que lamentavelmente se perpetua. Esta questão evidencia-se, não só face à importância, crescimento e visibilidade estratégica do setor, nos anos recentes, como, no caso particular do Algarve, do fato dos principais ativos e produtos que resultam numa oferta turística estruturada, serem grandes consumidores e utilizadores dos recursos naturais e territoriais, de forma exaustiva e modeladora da paisagem. Mas também ao nível dos

impactos diretos no território, ao nível socioeconómico, ambiental, da conflitualidade de usos, da capacidade de carga e riscos, evidenciando a perecibilidade do território e a urgência no seu correto ordenamento. **O território é um recurso escasso e deve ser encarado dessa forma, ainda mais numa região que o utiliza como suporte e meio de promoção, enquanto território turístico.**

Obviamente, a ligeira abordagem ao turismo neste processo de alteração do PNPOT, motiva inabalavelmente, a referência ao Algarve, região praticamente ausente, além do seu respetivo diagnóstico. A título de exemplo veja-se o capítulo dedicado ao turismo, em que a principal região turística do país é tratada no conjunto das "4 principais regiões", nunca mencionando o peso particular que detém nesse contexto, nem a relevância detida por alguns concelhos algarvios, não no quadro regional, mas no nacional. Esta redutora e minimalista análise, diverge dos diagnósticos de outras atividades (e.g. agrícola, florestal, industrial) que evidenciam e particularizam concelhos com perfis produtivos específicos, eventualmente sem possuírem expressões territoriais tão vincadas, ao nível económico, social e no uso do solo, manifestando uma clara dualidade de critérios.

- **O sistema demográfico**. O Algarve continua a ser uma região de atração populacional. Não obstante, convivem no território um dos concelhos mais jovem e o mais envelhecido do país. Numa lógica de políticas transversais, o território é todo abrangido pelo mesmo "receituário", no modo e na forma de provimento de políticas. Temos um enorme desafio, pela frente, aprender a envelhecer primeiro que as restantes regiões europeias. Pela primeira vez, não vamos poder escolher boas práticas para replicar, vamos que ter que desenhar práticas experimentais para escalar e inovar na forma de o fazer. Este processo, interfere com todo o sistema territorial e com opções de mobilidade, provimento e gestão tecnológica. Atrair e reter talento, garantir qualidade de vida nos diferentes ciclos de vida, impõe novas abordagens integradas e ações experimentais.
- **O sistema territorial.** A conjugação destas diferentes acessões territoriais, implica ter capacidade de assumir decisões. O Algarve, tem vulnerabilidades relevantes e apesar de neste quadro ter testado abordagens territoriais diferenciadas do resto do país, como é o caso da implementação do PROVERE condicionado à Estratégia de Desenvolvimento Local dos Grupos de Ação Local Rurais, deve com base na dimensão do OP5, ousar e equacionar fazer diferente, cruzando dimensões não formais à escala supra NUTS II (com Alentejo e Andaluzia) ou infra NUTS III.

Dimensões específica:

- **O sistema ambiental ou os desafios societais**. Só a titulo de exemplo enfrentar as Alterações Climáticas, nas suas diferentes acessões, torna-se crucial para a sustentabilidade do território. No entanto o potencial de conflito entre o sistema económico e territorial, os conflitos pelos usos da água e das reservas, economia circular, a transição energética e produção de energia renovável, os riscos e a gestão do ordenamento do espaço marítimo, são dimensões, que impõe uma estratégia de nível superior, enquadrada num conceito que se foi diluindo do Desenvolvimento Regional.
- Só por si, no contexto regional, a **Dieta Mediterrânica** emerge como desafio societal transversal, com forte incidência territorial. Desta forma, dever-se-á concertar esforços para preservar a memória, mas simultaneamente, perspetivar uma atuação de salvaguarda e eficiência no uso dos recursos, que testemunham e caraterizam a Dieta Mediterrânica na região do Algarve.

Caberá eventualmente ao novo PROT Algarve, balizado por uma dimensão estratégica reforçada, integrar uma carga de intencionalidade para lidar de forma eficaz com estas e outras problemáticas, delineando caminhos e efetuando escolhas que apenas os instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal terão capacidade de concretizar, mas que a região deve coordenar, evitando uma

lógica de patchwork. Caberá, no entanto, ao quadro regulamentar e financeiro mobilizado pelo PNPOT, encontrar instrumentos para suportar as opções territoriais.

Na ausência de instrumentos reforçados e de comunhão de entidades, voltaremos a assistir a intervenções casuísticas, datadas e movidas por agendas exógenas ao contexto Regional que penalizam sobretudo o território e as comunidades.

4. CONCLUSÕES, REFLEXÕES E RECOMENDAÇÕES

No momento em que concluímos esta reflexão, ainda não é pública a redação da versão final do PNPOT, depois dos trabalhos de especialidade na Assembleia da Republica. A reflexão feita, resulta assim dos documentos disponibilizados na consulta pública do PNPOT e da experiência dos exercícios de programação dos dois últimos ciclos e da leitura que os autores têm da dimensão de apropriação que os processos de programação fizeram (ou deviam ter feito) dos referenciais territoriais.

A opção foi, conscientemente, evidenciar de forma circunstanciada, os custos estratégicos e territoriais da não definição de quadros conceptuais para as funções do Estado na organização do Território e para os eventuais enviesamentos decorrentes da tomada de decisões a uma escala não adequada. Outros autores, com outra vivência de manuseamento destes instrumentos, reforçariam eventualmente outras abordagens certamente tão válidas como as escolhidas. O objetivo, foi reunir matéria para o debate crítico, sobre a relevância destes exercícios (mobilizadores de tempo e recursos) e aportar dimensões que permitam influenciar, de facto, o processo de valorização do território nos mecanismos de programação do futuro período.

No atual enquadramento, existe um alinhamento efetivo e uma concertação estratégica e temporal, entre as dimensões de planeamento territorial e operacional, que se esperam profícuas, para o território, para as comunidades e para o tecido empresarial. Com a coincidência temporal do desenrolar de ambos os processos, espera-se alavancar utilidade e efetividade às medidas propostas. Doutra forma perder-se-ão oportunidades de fazer convergir dois documentos de natureza e relevância estratégica, e por conseguinte, comprometer a sua implementação/execução.

Na Estratégia Portugal 2030 torna-se fundamental afirmar e reforçar a dimensão territorial das políticas públicas nas suas diferentes escalas, assim como as opções estratégicas de base territorial integradas no quadro nacional das políticas do ordenamento do território e urbanismo, do setor agrícola, das florestas e do desenvolvimento rural, em prol de um desenvolvimento regional competitivo e sustentável.

Não devemos, no entanto, desvalorizar, que a política de desenvolvimento regional e as diferentes políticas de base territorial constituem **estratégias de longo prazo**, para reforçar a coesão económica e reduzir a exclusão social. Alguns dos fatores mais relevantes para garantir a redução das disparidades regionais, estão ligados às características e dinâmicas dos territórios, mas também ao poder de compra das populações ou, até mesmo, aos diferentes modelos de organização político-administrativa de prestação de serviços (Eduarda Marques da Costa et al., pág. 91).

O território tem recursos potenciais, com capacidade de carga variada, que não podem ser negligenciados. A racionalização do desenvolvimento das potencialidades associadas aos recursos, exige, no entanto, um contingente mínimo de recursos humanos em idade ativa e com capacidade aquisitiva para garantir níveis de procura que assegurem mínimos de sustentabilidade. Há, no entanto, territórios que em alguns domínios podem não reunir as condições necessárias e/ou suficientes (e.g. de procura, de atores, de massa crítica) para implementar determinados modelos e onde a Administração Central terá de continuar a assegurar a sua presença.

O Estado não podendo sobrepor-se às decisões individuais de localização dos cidadãos e das empresas, pode/deve criar condições de contexto para assegurar atrativos e qualidade de vida a quem decide investir, trabalhar ou residir nestes territórios. Tendo o ordenamento do território um papel preponderante no processo, não se podendo tratar como igual o que é estruturalmente diferente.

O exercício de construção do cenário de intervenção nos Territórios no horizonte 2030 deve ser (ou devia ter sido (?) organizado em torno de:

- **Variáveis sociais** (sobretudo, a valência demográfica e o capital social), com reforço das questões da Inclusão e Igualdade de Oportunidades;

- **Varáveis económicas** (valorização dos recursos endógenos e da estrutura económico-empresarial) com reforço das agendas do emprego, inovação e da competitividade;
- e finalmente as **Variáveis territoriais** (património, integração, infraestruturas e equipamentos), que devem funcionar como instrumentos de facilitação e potencialização das dimensões anteriores e garantir equidade nas condições de acesso (com qualidade de desempenho), aos serviços públicos.

Temos que estar conscientes, que será complexo, num novo ciclo de negociações, continuar a defender que continuamos a ter necessidades genéricas de racionalização ou fecho de redes, sem que não se detenha previamente, inventários e caracterizações específicas do estado da arte das diferentes dimensões de equipamentos e perspetivas muito claras dos objetivos e funções que lhe atribuímos no contexto das estratégias territoriais.

Temos que mobilizar uma visão para a estruturação de territórios, e temos que assumir as comunidades (em toda a sua diversidade e riqueza) como o destino das políticas.

As Cidades e as políticas urbanas devem assumir-se, como elemento-chave da organização territorial de estruturas consolidadas, impondo-se como espaços concretos e densos de invenção e inovação e de construção de novas trajetórias coletivas. E os territórios de baixa densidade, devem assumir-se como espaço de equilíbrio e elemento-chave da organização do território e dos seus sistemas produtivos, com capacidade de potencializar recursos e oportunidades.

Da análise ao novo PNPOT, em particular do seu Plano de Ação, julgamos que falta algum foco territorial em parte das medidas, existindo uma fronteira ténue entre algumas medidas associadas à "coesão", que nos parecem mais pertinentes no quadro da "competitividade".

Na "competitividade" evidencia-se um peso excessivo de medidas afetas ao setor agrícola e florestal, face a outros setores igualmente relevantes no uso intensivo do solo e nos impactos causados sobre este, como por exemplo o turismo. De igual forma, temos uma evidente carência da economia do mar, que sendo desígnio nacional, não é assumido de forma clara em todas as dimensões da programação estratégica, repercutindo-se na desintegração e expressão territorial que deveria deter num documento desta natureza.

No que respeita ao Algarve, há que ler os sinais do território e dar-lhe voz, não forçando tendências ou dinâmicas inexistentes, promovendo-as por plano, programa ou decreto. Existem efetivamente interações que foram sistematicamente sobrevalorizadas ou intencionalmente subvalorizadas. O PROT Algarve teve a sua quota parte de responsabilidade ao permitir e promover centralidades regionais inexistentes, baseadas num programa de ação fratricida, sem envelope financeiros e sem uma verdadeira visão regional integrada, fazendo prevalecer, uma vez mais, a soma das partes, em detrimento do conjunto e do interesse regional.

Na verdade, e apesar do esforço efetuado pela versão de alteração do PNPOT, julgamos que lhe falta um papel estruturador fundamental para o aprofundamento da territorialização das políticas públicas, designadamente para a definição de critérios de organização e hierarquização do sistema urbano e, no âmbito do sistema territorial para a baixa densidade. Ao nível dos serviços de interesse geral e de interesse para a competitividade, falta hierarquia e escala adequada de decisão, matéria que seria fundamental para alimentar Planos de Ação setoriais.

Julgamos que estamos sempre a tempo de gerar o consenso nacional para **debater a organização da estrutura territorial do estado**, dos níveis e escalas de governança e das funções desejadas para o território. Uma abordagem, robusta tecnicamente, mas que deve ser flexível no ajustamento dos instrumentos e experimental nas iniciativas que procurem soluções customizadas para as condições de contexto de cada subterritório, balizando os futuros processos de revisão dos PROT.

Os processos de programação, tendo em conta a visão estratégica, devem conseguir congregar três dimensões de intervenção: Coesão (incluindo a dimensão territorial), Convergência e capacidade de atração (competitividade). Só desta forma, garantimos melhor qualidade de vida e um Desenvolvimento Regional coerente.

Para o Algarve, num horizonte 2030, importa encontrar uma narrativa, que em linha com as orientações estratégica europeias e nacionais, encontre oportunidades para obter um desenvolvimento sustentável, conciliando a promoção da coesão e a inovação como fatores

determinantes para o crescimento e competitividade, potenciados pela excelência do turismo, que urge diversificar e qualificar, alargando os seus benefícios à totalidade do território e comunidades.

Com este foco, o próximo período de programação assume-se particularmente desafiante para a região do Algarve, que consolida o estatuto de região em transição, ficando condicionada a disponibilidade de fundos e a taxa média de comparticipação. Assim como eleva o compromisso e a responsabilidade de os programar de forma a responder inequivocamente, e na medida do possível, aos grandes desígnios de competitividade, sustentabilidade e desenvolvimento regional, num quadro em que o volume do financiamento para as regiões em transição cresce 4 pp, mas simultaneamente, no mapa de elegibilidades, o número destas regiões regista um aumento significativo.

A recém alteração do PNPOT, a discussão da Estratégia PT2030 e do PNI2030, perspetiva, aparentemente um planeamento integrado, participado e de longo prazo, mas que só com um esforço concertado entre todas as partes, da administração à sociedade civil, assente num planeamento rigoroso e conducente à maximização de efeitos positivos, eficazes e eficientes, será consequente no Algarve, contribuindo para a sua afirmação no contexto nacional, ibérico e internacional, e para superar os velhos e novos, desafios que se avizinham na próxima década. (SERRA, 2018)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão, (2014). Portugal - Acordo de Parceria 2014-2020.

AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão, (2018). Relatório do Desenvolvimento e Coesão, dezembro de 2018, Lisboa, pp. 155.

AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão, (2019). Relatório de Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do PT2020 (CEDRU/EY-AM&A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2019.

CCDR-Algarve – Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional, (2018). Processo de participação pública – contributos para a Estratégia 2030, https://www.ccdr-alg.pt/site/info/algarve2030

DGT- Direção-Geral do Território, (2018a). Documento da proposta de alteração do PNPOT relativo à Estratégia e Modelo Territorial - versão para Discussão Pública, 30 de abril de 2018, Lisboa.

DGT- Direção-Geral do Território, (2018b). Documento da proposta de alteração do PNPOT relativo ao Diagnóstico - versão para Discussão Pública, 30 de abril de 2018, Lisboa.

DGT- Direção-Geral do Território, (2018c). Documento da proposta de alteração do PNPOT relativo ao Programa de Ação - versão para Discussão Pública, 30 de abril de 2018, Lisboa.

COM - European Commission, (2017). My Region, My Europe, Our Future, Seventh report on economic, social and territorial cohesion, Directorate-General for Regional and Urban Policy COM 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/

MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, (2017a). Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Relatório, Lisboa.

MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, (2017b). Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Programa de Ação, Lisboa.

PALMA P, Marques da Costa, E. e Marques da Costa, N. (2017), Acesso aos serviços de saúde em territórios de baixa densidade: os casos do Alentejo (Portugal) e Navarra (Espanha), Assis Editora Lda, pp.457-483.

MARREIROS, Aquiles (2010) Policentrismo, O PROT Algarve e o contributo de Albufeira para uma Região Urbana policêntrica. Relatório Mestrado em GTU. IGOT-UL, Lisboa. http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/ 3859/1/igotul000950_tm.pdf

MONTEIRO, S., Romão, N. (2018). Governança Multinível em Portugal. Descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus. Working paper n.º 4, Coleção Políticas e Territórios, Lisboa, AD&C, outubro 2018. http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers

RAMOS, António, (2018). Os desafios para o futuro da Política de Coesão, ADRAT – Conversas IN Chaves, AD&C http://adrat.pt/wp-content/uploads/2018/09/ADC_Antonio-Ramos.pdf

ROSA, Fernando (2018). O Desenvolvimento Urbano Sustentável na Política de Coesão, Working paper n.º 2, Coleção Políticas e Territórios, Lisboa, AD&C, janeiro 2018. http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers

SERRA, Francisco, (2018). Fundos Estruturais no Algarve. Cadernos de Economia nº 124, JUN/JUL 2018, Ordem do Economistas, Lisboa p.47-52; https://cadernoseconomia.files.wordpress.com/2018/09/ce124_indice.pdf

ANEXOS

Agenda temática	Dominio estratégico	Eixo de intervenção
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	Promoção da sociedade do conhecimento	Reforço da base de conhecimento científico da economia e sociedade portuguesas, com uma forte aposta na I&D e no reforço do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN), garantindo o reforço da infraestrutura e da capacidade de desenvolvimento da excelência na I&I, e promovendo a sua internacionalização, assegurando a base de conhecimento científico, mas promovendo a sua orientação para as necessidades do setor produtivo e da sociedade em geral
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	Promoção da sociedade do conhecimento	Reforço da capacidade de transferência de conhecimento do SCTN, promovendo a sua ligação mais estreita com o tecido económico
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	Promoção da sociedade do conhecimento	Promoção da cultura enquanto fator de cidadania e de valorização da informação e do conhecimento, da aprendizagem, da qualificação e da formação contínua, da criatividade e a inovação como fatores-chave da competitividade
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	A inovação empresarial	Transformação estrutural, com a catalisação de novo investimento estruturante, em particular IDE, e a promoção de um ecossistema de empreendedorismo, que atraia investidores nacionais e estrangeiros para investirem em startups e promovam e acelerem o seu crescimento, em particular das orientadas para os mercados externos, assumindo-se como fatores de mudança disruptiva da estrutura produtiva
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	A inovação empresarial	Promoção do empreendedorismo e do espírito empresarial, nomeadamente facilitando o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, inclusive através de incubadoras, viveiros de empresas, entre outras
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	A inovação empresarial	Qualificação e dimensionamento empresarial, promovendo posicionamentos mais qualificados das empresas portuguesas em cadeias de valor internacionais, explorando também as oportunidades decorrentes da transformação digital, das alterações climáticas/economia circular ou da evolução demográfica e o envelhecimento
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	A inovação empresarial	Conhecimento, visando o reforço das condições de incorporação de conhecimento na atividade produtiva, promovendo um sistema de inovação aberto e a melhoria do quadro de absorção de conhecimento no tecido económico nacional, seja reforçando os mecanismos de incorporação de I&D realizada no SCTN, seja reforçando a criação de conhecimento no seio das empresas
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	A inovação empresarial	Estímulo à produção de bens e serviços que potencie o aproveitamento das oportunidades de mercado criadas pela dinamização do investimento público e privado, sobretudo em novos domínios emergentes (vg digitalização, transição energética, mobilidade, reabilitação, etc), contribuindo simultaneamente para a competitividade da produção nacional
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	Qualificação dos Recursos Humanos	Combate ao abandono e insucesso escolar e desenvolvimento de competências adequadas à sociedade atual e potenciadoras de transformações sociais
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	Qualificação dos Recursos Humanos	Alinhamento da qualificação inicial dos jovens com as novas especializações económicas, dando particular atenção às competências digitais, e à promoção da inserção profissional dos jovens
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	Qualificação dos Recursos Humanos	Promover a formação contínua e a aprendizagem ao longo da vida
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	Qualificação dos Recursos Humanos	Reconversão de ativos, com particular foco nos desempregados de longa duração, com novas competências alinhadas com novas profissões, dando particular atenção às competências digitais, e promoção da sua reinserção no mercado de trabalho
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	Qualificação dos Recursos Humanos	Aumento do número de jovens a frequentar o ensino superior e promoção do sucesso/conclusão deste nível de ensino (garantindo o aumento da taxa de progressão dos estudos até à aquisição do respetivo diploma)
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	Qualificação dos Recursos Humanos	Promoção da formação avançada de recursos humanos nos domínios e áreas alinhados com as novas especializações económicas e as necessidades do mercado de trabalho, dando particular atenção às competências digitais
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	A qualificação das instituições	Modernização, capacitação institucional e formação da administração pública, explorando em particular as vantagens associadas aos serviços públicos digitais e ao acesso às TIC e promovendo ganhos de eficiência
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	A qualificação das instituições	Simplificação administrativa e redução dos custos de contexto, procurando garantir um ambiente mais favorável para o setor empresarial desenvolver a sua atividade e os cidadãos cumprirem a suas obrigações
Inovação e Qualificações como motores do desenvolvimento	A qualificação das instituições	Modernização dos serviços críticos para a competitividade, com destaque para o sistema judicial
Um País competitivo externamente e coeso internamente	Competitividade das redes urbanas	Redes urbanas de inovação e crescimento, potenciando os clusters de atividades criativas e culturais ou intensivas em conhecimento
Um País competitivo externamente e coeso internamente	Competitividade das redes urbanas	Promoção da conetividade externa das cidades e as zonas urbanas, nomeadamente ao nível da conetividade digital
Um País competitivo externamente e coeso internamente	Competitividade das redes urbanas	Melhoria da atratividade das cidades e as zonas urbanas, promovendo a regeneração, requalificação e a reabilitação urbana (edificado e espaço público), incluindo o património cultural e natural, e a promoção da inclusão e coesão territorial nas zonas de maior densidade populacional
Um País competitivo externamente e coeso internamente	Competitividade das redes urbanas	Promoção do papel dos atores da economia social nas redes urbanas, em particular na prestação e gestão de serviços coletivos de interesse geral
Um País competitivo externamente e coeso internamente	Competitividade das redes urbanas	Apoio à regeneração física, económica e social das zonas urbanas onde residam comunidades desfavorecidas

Agenda temática	Dominio estratégico	Eixo de intervenção
Um País competitivo externamente e coeso internamente	**Projeção da faixa atlântica**	Melhoria da competitividade do sistema portuário e do transporte marítimo, e promoção das redes logísticas e das ligações rodoferroviárias a ALE´s/Portos, explorando as oportunidades criadas pela reconfiguração das grandes rotas marítimas de comércio internacional
Um País competitivo externamente e coeso internamente	**Projeção da faixa atlântica**	Aproveitamento do potencial geográfico e económico das Regiões Autónomas
Um País competitivo externamente e coeso internamente	**Projeção da faixa atlântica**	Exploração e gestão da fronteira marítima
Um País competitivo externamente e coeso internamente	**Inserção territorial mercado ibérico**	Estratégia de orientação para o mercado ibérico dos territórios das regiões de fronteira continental, promovendo o planeamento integrado da cooperação transfronteiriça e incentivando a produção nos territórios confinantes com Espanha,
Um País competitivo externamente e coeso internamente	**Inserção territorial mercado ibérico**	Melhoria das Ligações rodoferroviárias a ALE e das Ligações Transfronteiriças
Um País competitivo externamente e coeso internamente	**Competitividade e coesão na baixa densidade**	Crescimento económico e emprego com base no potencial endógeno, promovendo a valorização em toda a sua plenitude dos recursos endógenos, com particular realce para a aposta no turismo enquanto elemento agregador da estratégia de afirmação dos territórios
Um País competitivo externamente e coeso internamente	**Competitividade e coesão na baixa densidade**	Conservação, proteção, promoção e o desenvolvimento do património natural e cultural
Um País competitivo externamente e coeso internamente	**Competitividade e coesão na baixa densidade**	Diversificação da base económica, promovendo o aparecimento de novas atividades geradoras de valor e criadoras de emprego
Um País competitivo externamente e coeso internamente	**Competitividade e coesão na baixa densidade**	Otimização da gestão e prestação em rede dos serviços coletivos existentes nas áreas da educação, saúde, cultura, social e de índole económica e associativa, assegurando níveis adequados de provisão de bens e serviços públicose acesso às redes digitais, potenciando as ligações rural-urbano
Um País competitivo externamente e coeso internamente	**Competitividade e coesão na baixa densidade**	Desenvolvimento e promoção do papel da economia social quer enquanto agente promotor do desenvolvimento da base económica dos territórios, sobretudo na valorização dos seus recursos endógenos, quer na gestão da rede de serviços coletivos atrás identificadas
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Transição energética**	Inovação na produção, armazenamento e distribuição de energias, com foco nas energias renováveis: I&D, incluindo instalações piloto, em novas áreas ou novas tecnologias (eólico offshore, biomassa florestal, geotérmico, etc) e reforço de primeiras fases de redes de novos formatos
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Transição energética**	Reforço das interconexões e criação das condições da rede para potenciar o aproveitamento dos recursos energéticos endógenos
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Transição energética**	Eficiência Energética, apostando em projetos demonstradores de forte efeito de disseminação para dissociar o consumo energético do ciclo económico compatibilizando assim crescimento económico e melhoria do bem-estar dos cidadãos com a redução do consumo energético
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Mobilidade sustentada**	Alteração do padrão de mobilidade em Portugal, promovendo o setor ferroviário, a utilização de transportes coletivos com obrigações de serviço público e os modos de mobilidade suave
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Mobilidade sustentada**	Modernização do parque automóvel e da frota marítima nacional, nomeadamente através de veículos e embarcações mais eficientes e que utilizem combustíveis com melhor desempenho ambiental, como os veículos movidos a gás natural e os veículos elétricos
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Mobilidade sustentada**	Melhoria do planeamento da mobilidade, incluindo o desenvolvimento de estratégias de baixo teor de carbono, desenvolvendo e implementando planos de mobilidade, devidamente integrados nos planos de ordenamento do território

Agenda temática	Dominio estratégico	Eixo de intervenção
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Eficiência energética das cidades e zonas urbanas**	Eficiência energética no edificado (público e privado)
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Eficiência energética das cidades e zonas urbanas**	Transportes públicos coletivos eficientes e em rede
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Eficiência energética das cidades e zonas urbanas**	Mobilidade Elétrica e Suave
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Eficiência energética das cidades e zonas urbanas**	Economia circular
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Eficiência energética das cidades e zonas urbanas**	Gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e no setor da habitação
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Economia do mar**	Aumento do valor acrescentado dos produtos da pesca e da aquicultura
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Economia do mar**	Apoio à pesca artesanal e valorização das artes de pesca sustentável
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Economia do mar**	I&I e exploração de novos recursos e novas aplicações
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Economia do mar**	Utilização eficiente dos recursos e promoção da biodiversidade marinha
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Economia do mar**	Valorização da orla costeira
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Economia do mar**	Promover uma pesca e uma aquicultura ambientalmente sustentáveis e eficientes em termos de recursos
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Agricultura e florestas**	Exploração do potencial económico da agricultura, em particular prosseguindo e acelerando o investimento público estruturante, nomeadamente em regadios, e apoiando o investimento privado nesta área
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Agricultura e florestas**	Promoção do desenvolvimento rural
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Agricultura e florestas**	Promoção da reforma florestal e de uma gestão sustentável das florestas
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Agricultura e florestas**	Utilização eficiente de recursos, promovendo quer a transição energética quer a resiliência face às alterações climáticas, nos setores agrícola, alimentar e florestal, nomeadamente através da melhoria da eficiência na utilização da água pela agricultura
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Agricultura e florestas**	Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas relacionados com a agricultura e a silvicultura, nomeadamente a restauração, preservação e incremento da biodiversidade
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Adptação às alterações climáticas e Proteção do Ambiente**	Redução da vulnerabilidade e aumento da capacidade de resposta às alterações climáticas, dando particular atenção à gestão das reservas de água para uso humano e na agricultura
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Adptação às alterações climáticas e Proteção do Ambiente**	Adaptação dos ecossistemas aos impactos das alterações climáticas e melhoria da eficiência das águas e dos resíduos
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Adptação às alterações climáticas e Proteção do Ambiente**	Redução dos riscos de incêndios e cheias
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Adptação às alterações climáticas e Proteção do Ambiente**	Proteção e reabilitação da biodiversidade e dos solos, redução da poluição do ar e redução de ruído
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Economia circular e gestao de resíduos**	Produção e utilização inteligente
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Economia circular e gestao de resíduos**	Prolongar a vida útil de produtos e dos seus componentes
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Economia circular e gestao de resíduos**	Aplicações úteis de materiais recuperados e/ou reciclados
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Economia circular e gestao de resíduos**	Modernização da recolha, tratamento e valorização dos resíduos, apoiando os investimentos neste setor
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Ciclo urbano da água**	Investimentos na conclusão das redes de água, nomeadamente nas zonas rurais
Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos	**Ciclo urbano da água**	Investimentos na conclusão da rede de saneamento básico, nomeadamente nas zonas rurais

Public Policy Portuguese Journal
2019, Volume 4, Number 2, pp. 116 - 133
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

O PNPOT e a territorialização das políticas públicas em Portugal

Paulo Neto
Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL.ISCTE e CEFAGE.UÉ
neto@uevora.pt

RESUMO

O principal objetivo deste artigo consiste em analisar a forma como o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) de Portugal se articula com os demais referenciais estratégicos nacionais, europeus e internacionais, nos domínios relevantes para o seu âmbito de atuação. Bem como, estudar o modo como o PNPOT concilia o seu modelo territorial de implementação com os instrumentos de política pública, e de política económica, previstos nas abordagens territoriais de desenvolvimento da Política de Coesão 2014-2020 e respetivo racional de territorialização de efeitos e impactos.

O PNPOT foi criado em 2007, com a publicação da Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, e foi revisto no decurso da reunião do Conselho de Ministros Extraordinário de 14 de julho de 2018, e da consequente publicação da Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro.

De forma a dar resposta ao objetivo definido para o artigo, a sua primeira parte será focada na análise do racional estratégico do PNPOT e do seu modelo de articulação com os referenciais nacionais e europeus de política pública. Na segunda parte será abordado o modo de conciliação do PNPOT com a política económica. Por fim, a terceira e a quarta parte serão dedicadas, respetivamente, à análise do nível de articulação existente entre o PNPOT, a configuração geográfica dos instrumentos de política nacional e a territorialização dos instrumentos europeus da Política de Coesão, e ao estudo sobre a forma como é estabelecida a relação entre o PNPOT, o processo de descentralização administrativa, em curso em Portugal, e a implementação das estratégias de especialização inteligente.

Palavras-chave: PNPOT, Políticas Públicas, Portugal, União Europeia, Política Económica, Territorialização dos Instrumentos de Política.
JEL codes: H83, R52, R58.

ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze how the Portuguese National Program of Spatial Planning Policy (PNPOT) articulates with other national, European and international strategic references, in the fields relevant to its scope. As well as, to study how PNPOT reconciles its territorial implementation model with the public policy and economic policy instruments provided for in the territorial approaches to development of the Cohesion Policy 2014-2020, and their rationale for the territorialization of effects and impacts.

The PNPOT was created in 2007, with the publication of Law no. 58/2007, of September 4, and was revised following the meeting of the Extraordinary Council of Ministers of July 14, 2018, and the consequent publication of Law no. 99/2019, of September 5th.

In order to respond to the objective defined for the article, its first part will focus on the analysis of PNPOT's strategic rationale and its model of articulation with national and European public policy frameworks. The second part will discuss how PNPOT articulates with economic policy. Finally, the third and fourth part will be devoted respectively to the analysis of the level of articulation between the PNPOT, the geographical configuration of national policy instruments and the territorialization of European Cohesion Policy instruments, and the study of how is the relationship established between PNPOT, the ongoing process of administrative decentralization in Portugal, and the implementation of smart specialisation strategies.

Keywords: PNPOT, Public Policies, Portugal, European Union, Economic Policy, Territorialization of Policy Instruments.
JEL classification: H83, R52, R58.

1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) de Portugal foi criado em 2007 através da publicação da Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, com o objetivo de ser "um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia" (Lei nº 58/2007, artigo 1º, nº 2).

Neste sentido, o Programa de Ação do PNPOT de 2007 pretendia concretizar "a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do País, em coerência com outros instrumentos estratégicos, designadamente com o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período de 2007 a 2013, através da definição de orientações gerais, de um conjunto articulado de objectivos estratégicos, que se desenvolvem através de objectivos específicos e de medidas prioritárias, e prevê a coordenação da gestão territorial" (Lei nº 58/2007, artigo 1º, nº 2).

O PNPOT, na sua versão original, estabelecia um conjunto de objetivos estratégicos para Portugal, que pretendia que constituíssem o quadro referencial de compromissos das políticas públicas com incidência territorial no nosso país, e que eram os seguintes (Lei nº 58/2007, artigo 5º, nº 2): i) Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos e prevenir e minimizar os riscos; ii) Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global; iii) Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais; iv) Assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social; v) Expandir as redes e infraestruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e Administração Pública, e vi) Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, ativa e responsável dos cidadãos e das instituições.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto, fixou as orientações estratégicas para a alteração do PNP0T aprovado pela Lei n.º 58/2007, definindo orientação específica, para que a sua revisão, tivesse por base a elaboração de um novo Programa de Ação, com um horizonte temporal de dez anos, e também um novo regime de gestão, acompanhamento e monitorização. Esta Resolução do Conselho de Ministros, determinou também que o futuro Programa de Ação do PNPOT, deveria ainda assegurar a concretização dos seguintes objetivos (Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto): i) Estabelecer critérios de base territorial, fundamentados em parâmetros de coesão e desenvolvimento territorial, que constituam o referencial para o planeamento e programação das políticas sectoriais e a prossecução dos seus interesses específicos; ii) Assegurar a coerência com a programação operacional dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento do ciclo de planeamento 2007-2013 e do ciclo seguinte; iii)

Promover uma abordagem integrada do território que permitisse superar as visões estritamente sectoriais e potenciar coerências e complementaridades funcionais, bem como racionalizar o uso e aproveitamento dos recursos territoriais, resolvendo ou mitigando potenciais conflitos de interesses; iv) Relevar a 'afirmação do interior' como fator central do desenvolvimento económico e da coesão territorial através de uma estratégia assente no desenvolvimento e geração de riqueza e emprego no interior do país, mediante a potenciação, valorização e fixação de valor dos recursos próprios do território nacional; v) Promover o reforço do sistema urbano nacional, fortalecendo o papel das áreas metropolitanas e das cidades de média dimensão na competitividade e coesão territorial; vi) Alicerçar o planeamento e a programação das redes de infraestruturas, equipamentos e serviços coletivos de interesse geral em critérios articulados de eficiência e equidade territorial e na estruturação dada pelo sistema urbano nacional, promovendo soluções integradas e espacialmente equilibradas das funções urbanas; vii) Investir numa política de promoção da regeneração e requalificação urbana focalizada nos centros urbanos estruturantes e na resposta aos desafios de desenvolvimento urbano sustentável; viii) Afirmar a especialização inteligente como vetor de recuperação económica, enquadrada no potencial de desenvolvimento endógeno do território, mediante utilização e desenvolvimento das vantagens das tecnologias de informação e de comunicação bem como do recurso a novos fatores de produção, designadamente do mar, da floresta e dos recursos minerais; ix) Reforçar e promover as linhas estratégicas de proteção e salvaguarda do litoral e investir numa estratégia de ordenamento e de gestão articulada que atente à valorização do espaço marítimo nacional e contribua para o desenvolvimento sustentável do país; x) Assegurar a avaliação e a gestão preventiva de riscos naturais, tecnológicos e mistos na definição das opções de organização territorial e promover a adoção de medidas de minimização e mitigação dos riscos, no contexto de uma estratégia nacional integrada; xi) Assegurar o funcionamento de instrumentos de monitorização regular e de avaliação de resultados e estabelecer o quadro para a prestação sistemática de informação padronizada de base setorial, de base local e de base regional; xii) Adequar as diretrizes para os programas e planos territoriais às necessidades atuais, atento o nível de maturidade do sistema de gestão territorial, os instrumentos entretanto aprovados, bem como a revisão do quadro legislativo da política de ordenamento do território e do urbanismo realizada.

Na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto, o PNPOT foi alterado, em 2019, através da publicação da Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro.

O principal objetivo do presente artigo consiste em analisar a forma como o PNPOT se articula com os demais referenciais estratégicos nacionais, europeus e internacionais nos domínios relevantes para o seu âmbito de atuação, bem como estudar o modo como concilia o seu modelo territorial de implementação com os instrumentos de política pública, e de política económica, previstos nas abordagens territoriais de desenvolvimento da Política de Coesão 2014-2020 e respetivo racional de territorialização de efeitos e impactos.

Tendo em vista a concretização deste objetivo, a primeira parte do artigo será focado na análise do racional estratégico do PNPOT e do seu modelo de articulação com os referenciais nacionais e europeus de política pública. Na segunda parte será abordado o modo de conciliação do PNPOT com a política económica. Por fim, a terceira e a quarta parte serão dedicadas, respetivamente, à análise do nível de articulação existente entre o PNPOT, a configuração geográfica dos instrumentos de política nacional e a territorialização dos instrumentos europeus da Política de Coesão, e ao estudo sobre a forma como é estabelecida a relação entre o PNPOT, o processo de descentralização administrativa, em curso em Portugal, e a implementação das estratégias de especialização inteligente.

2. O PNPOT, SEU RACIONAL ESTRATÉGICO E MODELO DE ARTICULAÇÃO COM OS REFERENCIAIS NACIONAIS E EUROPEUS DE POLÍTICA PÚBLICA

O PNPOT, na sua alteração de 2019, mediante a publicação da Lei n.º 99/2019 de 5 de setembro, estabelece dez compromissos para o território, que são os seguintes (PNPOT, Agenda para o Território, Plano de Ação, 2018, pp. 8-9)[20]: i) Robustecer os sistemas territoriais em função das suas

[20] Ver: http://pnpot.dgterritorio.pt/docs.

centralidades; ii) Atrair novos residentes e gerir a evolução demográfica; iii) Adaptar os territórios e gerar resiliência; iv) Descarbonizar acelerando a transição energética e material; v) Remunerar os serviços prestados pelo capital natural; vi) Alargar a base económica territorial com mais conhecimento, inovação e capacitação; vii) Incentivar os processos colaborativos para reforçar uma nova cultura do território; viii) Integrar nos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) novas abordagens para a sustentabilidade; ix) Garantir nos IGT a diminuição da exposição a riscos, e x) Reforçar a eficiência territorial nos IGT.

Relativamente a estes dez compromissos para com o território, o PNPOT estipula que serão operacionalizados no quadro de cinco Domínios de Intervenção, mais precisamente os seguintes: i) Domínio natural; ii) Domínio social; iii) Domínio económico; iv) Domínio da conectividade, e v) Domínio da governança territorial. Domínios de intervenção, que procuram dar resposta a cinco desafios territoriais: i) Gerir os recursos naturais de forma sustentada; ii) Promover um sistema urbano policêntrico; iii) Promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial; iv) Reforçar a conectividade interna e externa, e v) Promover a governança territorial.

No que diz respeito aos princípios de programação e de execução do PNPOT, na sua versão de 2019, foi estabelecido que a "elaboração de estratégias de programas e de planos territoriais ou com incidência territorial é condicionada pelo quadro de referência do PNPOT, nomeadamente os princípios da coesão territorial e da competitividade externa os desafios e opções estratégicas e o modelo territorial constantes do relatório bem como as medidas de política, os compromissos e as diretrizes constantes do programa de ação" (Lei nº 99/2019, art. 2º, nº 1 - princípios de programação e execução). E que o PNPOT se "articula com o Plano Nacional de Investimentos (PNI), o Programa de Valorização do Interior (PVI) e o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM) mas é funcional e estruturalmente independente constitui o referencial territorial orientador na definição da Estratégia Portugal 2030, bem como para a elaboração do Programa Nacional de Investimentos 2030 no âmbito do qual serão concretizados os projetos estruturantes que servem de base às opções estratégicas e modelo territorial do PNPOT e detalhada a programação operacional dos investimentos a realizar" (Lei nº 99/2019, art. 2º, nº 3 - princípios de programação e execução).

Para tal, o PNPOT define um conjunto de cinquenta medidas de política, que procura articular, funcional e estrategicamente, com um vasto conjunto de planos, programas, legislação e outros referenciais estratégicos nacionais, que perfazem um total de cento e vinte e três.

Na Tabela 1 é apresentado este conjunto de referenciais estratégicos portugueses, relativamente aos quais o PNPOT identifica especificamente articulação.

TABELA 1: RELAÇÃO DO PNPOT COM REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS NACIONAIS

Agenda Digital para a Educação.
Agenda Portugal Digital.
Agendas Regionais de Economia Circular.
Avaliação Nacional de Risco (ANPC e APA).
Código de Boas Práticas Agrícolas (CBPA).
Compromisso para o Crescimento Verde (CCV).
Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência.
Estratégia Cidades Sustentáveis 2020.
Estratégia de Economia Circular.
Estratégia de Inovação Tecnológica e Empresarial para Portugal 2018-2030.
Estratégia Industrial para as Energias Renováveis Oceânicas (EI-ERO).
Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável.
Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC 2020).
Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar.
Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030.
Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.
Estratégia Nacional de Educação Ambiental.
Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania.
Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI).
Estratégia Nacional do Regadio.
Estratégia Nacional do Ruído Ambiente 2030.

Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica (ENAB).
Estratégia Nacional para a Deficiência.
Estratégia Nacional para a Educação e Cultura.
Estratégia Nacional para a Energia 2020.
Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC).
Estratégia Nacional para a Habitação (2015-2031).
Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) 2017-2023.
Estratégia Nacional para a Qualidade na Saúde.
Estratégia Nacional para as Florestas (ENF).
Estratégia Nacional para o Ar 2020 (ENAR 2020).
Estratégia Nacional para o Empreendedorismo (StartUp Portugal).
Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável.
Estratégia Nacional para o Mar (ENM).
Estratégia Nacional para o Portugal Pós 2020.
Estratégia Nacional para o Turismo 2027.
Estratégia Nacional para os Efluentes Agropecuários e Agroindustriais (ENEAPAI).
Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva.
Estratégia para a Eficiência Energética.
Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública.
Estratégia para o Aumento da Competitividade de Redes de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026.
Estratégia para o Sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PENSAAR 2020).
Planos de Gestão de Região Hidrográfica.
Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI).
Estratégia TIC 2020.
II Plano para a Integração dos Imigrantes.
Iniciativa Portugal i4.0.
IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação.
Decreto-Lei n.º 63/2019, vulgarmente conhecido como Lei da Ciência.
Lei de Bases de Política Florestal.
Lei de Programação das Infraestruturas e Equipamentos para as Forças e Serviço de Segurança do Ministério da Administração Interna (MAI).
Nova Geração de Políticas para a Habitação (NGPH).
O Lugar da Cultura – Modelos de Desenvolvimento para o século XXI (GEPAC).
Observatório do Atlântico.
Pacote da Mobilidade (PETI).
Plano de Ação da Economia Circular.
Plano de Ação Litoral XXI.
Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação.
Plano de Desenvolvimento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.
Plano de Emergência Social (PES).
Plano de Investimentos Ferrovia 2020.
Plano de Prevenção, Monitorização e Contingência para situações de Seca.
Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo.
Plano de Valorização das Áreas Empresariais.
Plano Estratégico da ANA.
Plano Estratégico de Transporte e Infraestruturas – Horizonte 2014-2020 (PETI 3+).
Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária (PENSE 2020).
Plano Estratégico PAC pós 2020.
Plano Estratégico para a Reforma do SNS na área dos Cuidados de Saúde Primários.
Plano Estratégico para o Desenvolvimento dos Cuidados Paliativos.
Plano Justiça mais Próxima - Programa de Modernização da Justiça.
Plano Nacional Contra as Drogas.
Plano Nacional da Água (PNA).
Plano Nacional das Artes.
Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE 2016).
Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER 2020).
Plano Nacional de Ciência & Tecnologia.
Plano Nacional de Cinema.

Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.
Plano Nacional de Leitura.
Plano Nacional de Promoção de Biorrefinarias (PNPB 2030).
Plano Nacional de Saúde.
Plano Nacional Para a Redução dos Problemas Ligados ao Álcool.
Planos de Ação Nacionais, de Contingência e de Prospecção relativo a Sanidade Vegetal.
Planos de Contingência e Erradicação, Controlo e Vigilância relativos a Sanidade Animal.
Programa Operacional de Sanidade Florestal.
Planos de Gestão de Região Hidrográfica (2016-2021).
Planos de Gestão de Seca por Região Hidrográfica.
Planos de Gestão dos Riscos de Inundação.
Planos de Segurança e de Intervenções da IP.
Politica Nacional de Arquitetura e Paisagem.
Política Nacional de Qualidade do Ar 2030.
Política Nacional de Ruído 2030.
Portugal Espaço 2030.
Portugal Inovação Social.
Programa Clube de Fornecedores.
Programa Cultura 2020.
Programa de Ação de Adaptação às Alterações Climáticas.
Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD).
Programa de Ação para as Zonas Vulneráveis.
Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020.
Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira 2014-2020 (PRODERAM 2020).
Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores 2014-2020 (PRORURAL +)
Programa de Literacia em Saúde e Integração de Cuidados.
Programa GoPortugal.
Programa INTERFACE.
Programa Laboratórios Colaborativos (CoLABS).
Programa Nacional de Clusters.
Programa Nacional de Regadios.
Programa Nacional para a Coesão Territorial.
Programa Nacional para a Promoção da Atividade Física.
Programa Nacional para a Saúde Mental.
Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2020/2030).
Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água.
Programa Simplex.
Programas Regionais de Ordenamento Florestal.
Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPiC).
Rede de Cuidados de Saúde Primários.
Regime Jurídico do Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional.
Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital.
Relatório técnico do Plano Setorial de Prevenção e Redução de Riscos, resultante do Despacho 15682/2012, de 10 de dezembro (DGT).
Reserva Ecológica Nacional.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2018 (Estratégia Lítio).

Fonte: Elaboração própria a partir de PNPOT, Uma Agenda para o Território. Programa de Ação, 2018.

A análise da Tabela 1 permite concluir que é bastante amplo, e exaustivo, o conjunto de "referenciais estratégicos nacionais" com os quais o PNPOT se propõe articular as cinquenta medidas de política cuja implementação preconiza. Mas a consulta da segunda parte – Domínios e Medidas – do Programa de Ação do PNPOT (pp. 12 a 135), cuja informação está na base da elaboração desta Tabela, evidencia também algo de algum modo surpreendente, e que consiste na diminuta articulação funcional que o PNPOT, de 2019, preconiza relativamente às políticas, fundos de

financiamento e de investimento e demais referenciais estratégicos da União Europeia e de outros organismos e instituições internacionais.

A versão original do PNPOT de 2007 estabelecia o objetivo e o compromisso de este constituir "um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia" (Lei nº 58/2007, artigo 1º, nº 2), e a própria Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016 de 23 de agosto, que dá início ao processo de revisão do PNPOT, estabelece, no seu nº 2, alínea b), que o PNPOT deverá "assegurar a coerência com a programação operacional dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento do atual e de um próximo ciclo de planeamento".

No preâmbulo do PNPOT de 2019 (Lei nº 99/2019) é também reconhecida "a necessidade de dar enquadramento territorial à programação estratégica e operacional do ciclo de fundos comunitários pós 2020, e o objetivo de "promover o PNPOT como referencial estratégico da

territorialização das políticas públicas e da programação de investimentos territoriais financiados por programas nacionais e comunitários".

Porém, a forma como esta preocupação, e este objetivo, é tido em conta na formulação das medidas de política que constam do Programa de Ação, parece ser bastante exíguo. Perceção que resulta inclusivamente ainda reforçada pelo facto de, relativamente ao conjunto e a cada uma das medidas de políticas previstas no Programa de Ação não ser formalmente explicitada relação com referenciais estratégicos da União Europeia ou europeus.

Na Tabela 2, que de seguida é apresentada, são descritas as medidas de política do PNPOT em relação às quais é assumidamente identificada articulação com "referenciais estratégicos", que, surgindo nas caixas de texto intituladas "relação com referenciais estratégicos e operacionais nacionais", que constam relativamente a cada uma das cinquentas medidas que são descritas no Programa de Ação do PNPOT, são, no entanto, efetivamente referenciais estratégicos da União Europeia.

TABELA 2: RELAÇÃO DO PNPOT COM REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS DA UNIÃO EUROPEIA

Medidas	**Referencial estratégico da União Europeia com o qual é identificada relação**
Medida 1.1 - Gerir o recurso água num clima em mudança.	Política Agrícola Comum 2014-2020.
Medida 1.2 - Valorizar o recurso solo e combater o seu desperdício.	Política Agrícola Comum 2014-2020.
Medida 1.3 - Afirmar a biodiversidade como um ativo territorial.	Política Comum de Pescas 2014-2020, Política de Coesão 2014-2020 e Política Agrícola Comum 2014-2020.
Medida 1.4 - Valorizar o território através da paisagem.	Política Agrícola Comum 2014-2020.
Medida 1.6 - Ordenar e revitalizar os territórios da floresta.	Política Agrícola Comum 2014-2020.
Medida 2.8 - Valorizar o património e as práticas culturais, criativas e artísticas.	Iniciativa Europa Criativa.
Medida 3.1 - Reforçar a competitividade da agricultura.	Política Agrícola Comum 2014-2020.
Medida 3.2 - Dinamizar políticas ativas para o desenvolvimento rural.	Política Agrícola Comum 2014-2020.
Medida 5.1 - Promover a informação geográfica.	Diretiva Inspire.
Medida 5.8 - Fortalecer as articulações rurais-urbanas.	Política Agrícola Comum 2014-2020.

Fonte: Elaboração própria a partir de PNPOT, Uma Agenda para o Território. Programa de Ação, 2018.

Tendo em conta o vastíssimo conjunto de referenciais estratégicos, e de instrumentos de política, da União Europeia, diretamente relevantes para o âmbito de intervenção do PNPOT, e de cada uma das suas medidas de política, a opção tomada no Programa de Ação do PNPOT, relativamente à não valorização da sua articulação funcional com estes referenciais estratégicos de política Europeia, poderá condicionar substancialmente o alcance do racional de atuação deste Programa, tal como a sua implementação.

De notar ainda que apenas relativamente à Medida 1.3 - Afirmar a biodiversidade como um ativo territorial é identificada uma relação com a Política de Coesão da União Europeia (ver Tabela 2). Isto

é, de entre o conjunto das cinquenta medidas propostas no Programa de Ação do PNPOT, apenas relativamente a uma delas é estabelecida a relação com a Política de Coesão da União Europeia.

Tendo presente a importância que a Política de Coesão tem assumido ao logo dos últimos trinta anos, e continua a ter, para Portugal e para a União Europeia, quer em termos de financiamento quer em termos de programação e de orientação estatégica, é difícil de compreender esta opção assumida no Programa de Ação.

A questão da articulação estratégica e funcional do PNPOT também relativamente a outros referenciais estratégicos da União Europeia é igualmente muito importante, na medida em que a União tem vindo a fortalecer o seu racional de atuação em vários domínios estritamente relacionados com o âmbito de intervenção do PNPOT. De que são exemplo, entre outros, os seguintes: i) Documento de Reflexão - Para uma Europa Sustentável até 2030 (2019); ii) Annual Sustainable Growth Strategy 2020 (2019)[21]; iii) New Skills Agenda for Europe (2016)[22]; iv) The Urban Agenda for the EU (2016)[23]; v) Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2017)[24] e, dos vi) Digital Europe Programme 2021-2027[25] e, vii) Pacto Ecológico Europeu (2019)[26], já aprovados após a publicação da Lei nº 99/2019.

Por outro lado, atendendo a que no período de programação e financiamento 2021-2027 passará também a existir uma articulação reforçada entre a Política de Coesão, o Semestre Europeu e os mecanismos de governação económica da União. E que será criado um conjunto único de regras abrangendo os fundos da Política de Coesão e o Fundo para o Asilo e a Migração, e que está prevista a criação de novas formas de interação entre a Política de Coesão e outros instrumentos de política da UE – mais especificamente a Política Agrícola Comum, os programas Horizonte Europa, LIFE, Erasmus +, Europa Digital, o Mecanismo Interligar a Europa e o fundo InvestEU – ganha uma relevância acrescida a importância de identificar e operacionalizar a articulaçãoo do PNPOT com estas orientações de política Europeia.

Muitos destes instrumentos de política pública da União Europeia têm absoluta relevância direta com o âmbito de atuação de PNPOT, razão pela qual, uma vez mais, se justificaria reconhecer formalmente, e rentabilizar, a sua articulação com o PNPOT.

Inclusivamente, as novas prioridades estratégicas da União Europeia nos domínios da globalização, demografia, migrações, ambiente, alterações climáticas, segurança e defesa, emprego e digitalização da economia e da sociedade, levantam também importantes questões relativamente ao modo de operacionalizar a sua concretização às escalas local, regional e nacional, e sobre como garantir a territorialização dos seus efeitos e resultados a essas escalas (Neto, 2019a), bem como quanto ao modo de as concretizar por via da política económica (Neto, 2019b). Uma razão mais, que justifica essa necessidade de articulação.

Tal como foi efetuado relativamente à elaboração da Tabela 2, na Tabela 3 são apresentadas as medidas de política do PNPOT que assumidamente identificam articulação com "referenciais estratégicos", que, apesar de serem descritos no documento como sendo "referenciais estratégicos e operacionais nacionais", são, neste caso, referenciais estratégicos internacionais, nomeadamente das Nações Unidas e correspondem, no caso concreto, à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável[27] .

Merece ainda destaque o facto de, nas caixas de texto intituladas "referenciais estratégicos e operacionais nacionais" que surgem no Programa de Ação do PNPOT relativamente às suas medidas de política, não ser feita referência, para além da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,

[21] Através da adoção da Estratégia Anual de Crescimento Sustentáve, a Comissão Europeia procurou lançar um novo ciclo de atuação para o Semestre Europeu. Trata-se de "uma estratégia de crescimento centrada na promoção da sustentabilidade competitiva, cujo objetivo é criar uma economia ao serviço das pessoas e do planeta, em consonância com as prioridades definidas no Pacto Ecológico Europeu. O objetivo é garantir que a Europa continua a ser o berço dos sistemas de proteção social mais avançados do mundo, passa a ser o primeiro continente com impacto neutro no clima e constitui um polo dinâmico de inovação e de empreendedorismo competitivo" (European Commission, 2019b).

[22] Ver: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223.

[23] Ver: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/agenda/ .

[24] Ver: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_pt .

[25] Ver: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-europe-programme-proposed-eu92-billion-funding-2021-2027 .

[26] Ver: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt .

[27] Ver: https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/ .

a nenhum outro documento referencial estratégico de natureza internacional, ou seja, não nacional e não da União Europeia.

TABELA 3: RELAÇÃO DO PNPOT COM A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Medida 5.8 - Fortalecer as articulações rurais-urbanas. Medida 5.9 - Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais.

Fonte: Elaboração própria a partir de PNPOT, Uma Agenda para o Território. Programa de Ação, 2018.

Assim, e tal como resulta da leitura da Tabela 3, relativamente à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, de entre as cinquenta medidas de política previstas no PNPOT, apenas duas destas medidas sinalizam articulação com os objetivos desta Agenda.

A Agenda 2030 das Nações Unidas assenta em dezassete Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), nomeadamente os seguintes[28]: i) Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; ii) Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; iii) Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades; iv) Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos; v) Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e meninas; vi) Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos; vii) Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos; viii) Promover o crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos; ix) Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; x) Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; xi) Tornar as cidades e os aglomerados humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; xii) Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; xiii) Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; xiv) Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; xv) Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; xvi) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, e xvii) Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Tomando em consideração que o PNPOT aposta nos seguintes cinco domínios de intervenção – Natural, Social, Económico, Conetividade e Governança Territorial – parece resultar especialmente limitativo, quer para o PNPOT quer para o nível de concretização dos objetivos de desenvolvimento sustentável em Portugal e em cada uma das suas regiões e municípios, esta opção do PNPOT de quase não assumir formal e explícitamente, ao nível das medidas de política, a sua articulação com a Agenda 2030.

Precisamente neste sentido, o relatório Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development (OECD, 2019) alerta para a importância de assegurar coerência entre as políticas no que concerne ao desenvolvimento sustentável. Coerência que deverá ser garantida mediante a concretização de três pilares principais (OECD, 2019, p. 4): i) Uma visão estratégica para a implementação da Agenda 2030, assente num claro compromisso político, e liderança, que fomente a coerência entre políticas públicas tendo en vista o desenvolvimento sustentável; ii) Mecanismos instititucionais, efetivos e inclusivos, de governança que viabilizem a concretização de interações entre políticas públicas transversais aos sectores, e o consequente alinhamento entre as ações dos diferentes níveis de governo; iii) Conjuntos responsáveis e adaptatívos de ferramentos e instrumentos de avaliação das políticas públicas que possibilitem a sua avaliação bem como estimar os seus impactos de médio e longo prazo, quer ao nível dos países quer numa perspectiva transfonteiriça e transnacional.

[28] Ver: https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/ .

A importância da articulação do PNPOT com os ODS é também acrescida pelo facto de a própria União Europeia ter vindo progressivamente a introduzir a questão dos ODS em muitas das suas políticas. Da mesma forma que tem vindo a reforçar o seu empenho e compromisso relativamente estes Objetivos.

Alguns exemplos de documentos nos quais a União Europeia reafirma o seu alinhamento com a Agenda 2030 são, entre outros, os seguintes: i) COM(2016) 739 final - Next steps for a Sustainable European Future - European Action for Sustainability; ii) COM(2016) 740 final - Proposal for a New European Consensus on Development Our World, our Dignity, our Future; iii) COM (2019) 22 final - Documento de Reflexão - Para uma Europa Sustentável até 2030 [29], e iv) Parecer do Comité das Regiões Europeu intitulado Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS): uma base para uma estratégia a longo prazo da UE para uma Europa Sustentável até 2030 (2019).

Ainda sobre a questão dos ODS, em TIWELL - Territories of Inequality and Well-being , Mauritti, Neto, Botelho, Nunes e Craveiro (2019) debatem a relação entre as desigualdades, o bem estar, os objetivos de desenvolvimento sustentável e a Política de Coesão da União Europeia.

3. O PNPOT E O SEU MODELO DE CONCILIAÇÃO COM A POLÍTICA ECONÓMICA

No domínio de intervenção Domínio Económico, o PNPOT privilegiou as seguintes medidas de política: i) Reforçar a competitividade da agricultura; ii) Dinamizar políticas ativas para o desenvolvimento rural; iii) Afirmar os ativos estratégicos turísticos nacionais; iv) Valorizar os ativos territoriais patrimoniais; v) Dinamizar e revitalizar o comércio e os serviços; vi) Promover a economia do Mar; vii) Qualificar o emprego e contrariar a precariedade no mercado de trabalho; viii) Desenvolver ecossistemas de inovação de base territorial; ix) Reindustrializar com base na Revolução 4.0; x) Reforçar a internacionalização e a atração de investimento externo; xi) Organizar o território para a economia circular, e xii) Promover a competitividade da silvicultura.

Embora seja amplo e multisetorial o conjunto de medidas de política, no domínio económico, propostas no Programa de Ação do PNPOT, justifica-se também analisar, neste artigo, até que ponto estas medidas de natureza mais económica se articulam com os instrumentos de política económica nacional. Da mesma forma que importa igualmente analisar em que medida o conjunto de medidas de política definidas no PNPOT assumem algum nível de articulação, e com que natureza, com os instrumentos de política económica de Portugal.

Tendo em vista a realização desta análise, foi construída a Tabela 4, que de seguida se apresenta, e em cuja elaboração esteve presente a preocupação de analisar o Programa de Ação do PNPOT no que concerne à forma como este enquadra, ou relaciona, cada uma das medidas propostas com instrumentos de política económica nacional.

De modo a que a análise a realizar pudesse ter em consideração uma abordagem o mais ampla possível relativamente ao conjunto de políticas que podem ser entendidas como fazendo parte da política económica, esta é aqui entendida enquanto conjunto de ações adoptadas tendo vista alcançar determinados objetivos de natureza económica e também desígnios de natureza social.

Relativamente ao conjunto de medidas de política que constam do Programa de Ação do PNPOT, só foram selecionadas para constar da Tabela 4 aquelas relativamente às quais é identificada no Programa de Ação alguma relação com instrumentos de política pública com relevância económica direta de primeiro e ou de segundo nível.

TABELA 4: RELAÇÃO DO PNPOT COM REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS NACIONAIS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Medidas	**Referencial estratégico de política económica com o qual é identificada relação**
Medida 1.1 - Gerir o recurso água num clima em mudança.	Programa Nacional de Regadios e Estratégia Nacional de Regadios.
Medida 1.2 - Valorizar o recurso solo e combater o seu desperdício.	Estratégia Nacional das Florestas (ENF).
Medida 1.3 - Afirmar a biodiversidade como um ativo territorial.	Estratégia Nacional das Florestas e Estratégia Nacional para o Mar (ENM).

[29] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/factsheets_sustainable_europe_012019_pt.pdf

Medida 1.4 - Valorizar o território através da paisagem.	Estratégia Nacional para o Turismo 2027, Estratégia Nacional para a Energia 2020, Estratégia Nacional para as Florestas, Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas e Programa Nacional para a Coesão Territorial.
Medida 1.5 - Planear e gerir de forma integrada os recursos geológicos e mineiros.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2018 (Estratégia Lítio).
Medida 1.6 - Ordenar e revitalizar os territórios da floresta.	Lei de Bases de Política Florestal, Estratégia Nacional para as Florestas (ENF) e Programas Regionais de Ordenamento Florestal.
Medida 1.8 - Valorizar o litoral e aumentar a sua resiliência.	Plano Nacional da Água e Estratégia Nacional para o Mar.
Medida 1.9 - Qualificar o ambiente urbano e o espaço público.	Estratégia Nacional para a Habitação (2015-2031).
Medida 2.1 - Fomentar uma abordagem territorial integrada de resposta à perda demográfica.	Política de Desenvolvimento Rural 2014-2020, Plano Estratégico PAC pós-2020 e Programa Nacional para a Coesão Territorial.
Medida 2.2 - Promover uma política de habitação integrada.	Nova Geração de Políticas para a Habitação; Estratégia Nacional para a Habitação (2015-2031) e Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE 2016).
Medida 2.4 - Qualificar e capacitar os recursos humanos e ajustar às transformações socioeconómicas.	Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI), Estratégia Regional de Especialização Inteligente (EREI) e Estratégia Nacional para o Turismo 2027.
Medida 2.7 - Promover a inclusão social, estimular a igualdade de oportunidades e reforçar as redes de apoio de proximidade.	Programa Nacional para a Coesão Territorial.
Medida 2.8 - Valorizar o património e as práticas culturais, criativas e artísticas.	Estratégia Nacional para a Educação e Cultura; Programa Cultura 2020, Plano Nacional das Artes e Plano Nacional de Cinema.
Medida 2.9 - Potenciar a inovação social e fortalecer a coesão sociocultural.	Portugal Inovação Social, Estratégia Nacional para o Empreendedorismo (StartUp Portugal), Iniciativa Portugal i4.0, Estratégia de Inovação Tecnológica e Empresarial para Portugal 2018-2030 e Programa Laboratórios Colaborativos (CoLABS).
Medida 2.10 - Promover a digitalização, a interoperabilidade e a acessibilidade aos serviços públicos e de interesse geral.	Estratégia TIC 2020 e Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública.
Medida 3.1 - Reforçar a competitividade da agricultura.	Plano Estratégico PAC pós2020, Plano de Ação da Economia Circular, Estratégia Nacional para os Efluentes Pecuários e Agroindustriais (ENEAPAI), Programa Nacional de Regadios, Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar e Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica (ENAB).
Medida 3.2 - Dinamizar políticas ativas para o desenvolvimento rural.	Plano Estratégico PAC pós-2020, Programa Nacional para a Coesão Territorial e Estratégia Nacional para as Florestas (ENF).
Medida 3.3 - Afirmar os ativos estratégicos turísticos nacionais.	Estratégia Nacional para o Turismo 2027 e Programa Nacional para a Coesão Territorial.
Medida 3.4 - Valorizar os ativos territoriais patrimoniais.	Estratégia Nacional para o Turismo 2027, Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020, Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), Nova Geração de Políticas de Habitação e Programa Nacional para a Coesão Territorial.
Medida 3.5 - Dinamizar e revitalizar o comércio e os serviços.	Programa Nacional para a Coesão Territorial.
Medida 3.6 - Promover a economia do mar.	Estratégia Nacional para o Mar (ENM), Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026 e Estratégia

	Industrial para as Energias Renováveis Oceânicas (EI-ERO).
Medida 3.7 - Qualificar o emprego e contrariar a precariedade no mercado de trabalho.	Estratégia de Inovação Tecnológica e Empresarial para Portugal 2018-2023, Iniciativa Portugal i4.0 e Programa Nacional para a Coesão Territorial.
Medida 3.8 - Desenvolver ecossistemas de inovação de base territorial.	Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI), Estratégia de Economia Circular, Estratégia para o Aumento da Competitividade de Redes de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026, Programa Nacional para a Coesão Territorial; Estratégia de Inovação Tecnológica e Empresarial para Portugal 2018-2023, Programa GoPortugal, Programa INTERFACE; Programa Laboratórios Colaborativos (CoLabs), Programa Clube de Fornecedores e Programa Nacional de Clusters.
Medida 3.9 - Reindustrializar com base na Revolução 4.0.	Iniciativa Portugal i4.0, Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI) e Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI).
Medida 3.10 - Reforçar a internacionalização e a atração de investimento externo.	Iniciativa Portugal i4.0 e Estratégia Nacional para o Turismo 2027.
Medida 3.11 - Organizar o território para a economia circular.	Plano de Ação para a Economia Circular, Agendas Regionais de Economia Circular, Estratégia Nacional para o Turismo 2027, Plano Nacional de Promoção de Biorrefinarias (PNPB 2030), Plano Nacional de Ciência e Tecnologia, Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar, Plano Estratégico de Transporte e Infraestruturas (PETI 3+)
Medida 3.12 - Promover a competitividade da silvicultura.	Lei de Bases de Política Florestal, Estratégia Nacional para as Florestas, Programas Regionais de Ordenamento Florestal e Plano Estratégico PAC pós2020.
Medida 4.1 - Otimizar as infraestruturas ambientais e de energia.	Estratégia para o setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais (PENSAAR 2020), Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água e Estratégia Nacional para os Efluentes Agropecuários e Agroindustriais.
Medida 4.2 - Otimizar a conetividade ecológica nacional.	Estratégia Nacional para a Floresta (ENF).
Medida 4.3 - Suprir carências de acessibilidade tendo em vista a equidade aos serviços e às infraestruturas empresariais.	Plano Rodoviário Nacional, Plano Estratégico de Transporte e Infraestruturas – Horizonte 2014-2020 (PETI 3+), Plano de Investimentos Ferrovia 2020 e Plano de Valorização das Áreas Empresariais.
Medida 4.4 - Renovar, requalificar e adaptar as infraestruturas e os sistemas de transporte.	Plano Estratégico de Transporte e Infraestruturas – Horizonte 2014-2020 (PETI 3+), Plano Estratégico da ANA; Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026.
Medida 4.5 - Promover a mobilidade metropolitana e interurbana.	Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE 2016), Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER 2020); Compromisso para o Crescimento Verde (CCV), Pacote da Mobilidade (PETI), Plano Estratégico de Transporte e Infraestruturas – Horizonte 2014-2020(PETI 3+).
Medida 4.6 - Digitalizar a gestão e a operação dos sistemas de transporte.	Pacote da Mobilidade (PETI), Plano Estratégico de Transporte e Infraestruturas – Horizonte 2014-2020 (PETI3+), Agenda Portugal Digital, Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026.
Medida 4.7 - Alargar as infraestruturas físicas de conexão internacional.	Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026, Plano Estratégico de Transporte e Infraestruturas – Horizonte 2014-2020 (PETI 3+), Plano de investimentos "Ferrovia

	2020" e Plano Estratégico da ANA-
Medida 4.8 - Ampliar a conetividade digital internacional através de cabos submarinos.	Agenda Portugal Digital.
Medida 4.9 - Reforçar os serviços de banda larga e a implementação de redes da nova geração 5G.	Agenda Portugal Digital.
Medida 5.2 - Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial.	Programa Nacional para a Coesão Territorial e Estratégia Nacional para o Mar.
Medida 5.3 - Potenciar e qualificar a cooperação territorial.	Programa Nacional para a Coesão Territorial.
Medida 5.5 - Experimentar e prototipar soluções inovadoras.	Estratégia TIC 2020 e Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública.
Medida 5.6 - Reforçar as abordagens integradas de base territorial.	Programa Nacional para a Coesão Territorial e Planos de Desenvolvimento Regional (PDR).
Medida 5.7 - Fomentar a cooperação intraurbana para uma cidade sustentável e inteligente.	Estratégia Nacional para a Habitação (2015-2031), Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE 2016), Estratégia TIC 2020, Plano de Ação para a Economia Circular, Agendas Regionais de Economia Circular e Agenda Portugal Digital.
Medida 5.8 - Fortalecer as articulações rurais-urbanas.	Programa Nacional para a Coesão Territorial, Plano de Ação para a Economia Circular, Agendas Regionais de Economia Circular; Programa de Desenvolvimento Rural 2020, Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), PRODERAM 2020, PRORURAL +.
Medida 5.9 - Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais.	Programa Nacional para a Coesão Territorial, Plano de Ação para a Economia Circular e Agendas Regionais de Economia Circular.
Medida 5.10 - Aprofundar a cooperação transfronteiriça.	Programa Nacional para a Coesão Territorial e Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI).

Fonte: Elaboração própria a partir de PNPOT, Uma Agenda para o Território. Programa de Ação, 2018.

Da análise da Tabela 4 parece resultar perceptível a preocupação, existente no Programa de Ação do PNPOT, em assegurar uma articulação ampla com os instrumentos de política económica nacional, entendidos na acepção descrita no parágrafo anterior.

Ainda assim, no que concerne à articulação do PNPOT com os sectores económicos, e consequentemente no que respeita ao entendimento sobre o modo de nele conciliar as questões de ordenamento do território com a política económica sectorial, parecem estar presentes no PNPOT algumas opções, que não são neutras do ponto vista da política económica, que importa sublinhar. Nomeadamente, e entre outras, as seguintes: i) Parece existir um destaque especial atribuído ao papel da agricultura e florestas relativamente a outros sectores; ii) Não é perceptível a valorização e o incentivo à prossecução de iniciativas e abordagens multissectoriais e transsectoriais; iii) Parece existir uma opção de não aposta no ordenamento espacial das atividades económicas no sentido de incentivar configurações espaciais de especialização económica sectorial, presentes ou futuras.

Um dos aspectos que parecem evidenciar o especial relevo sectorial atribuído à agricultura e floresta é o de facto de, à excepção do Plano de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020, do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores 2014-2020 (PRORURAL+) e do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira 2014-2020 (PRODERAM 2020), não é feita qualquer outra referência relativamente aos demais programas operacionais temáticos, regionais e de cooperação territorial que integram o Acordo de Parceria PORTUGAL 2020.

A opção pela não referenciação no Programa de Ação, e consequente não assumpção da articulação, das medidas de política propostas com os programas operacionais temáticos, regionais e de cooperação territorial que compõem o PORTUGAL 2020, poderia ser, em parte, entendida como uma preocupação de não condicionar a execução do PNPOT estritamente ao horizonte temporal 2014-2020 – uma vez que, embora se pretenda que seja um Programa para uma década, se possa ambicionar que a sua vigência se estenda para além desse período.

Todavia, a ser essa a razão, então igualmente não se justificaria a referência existente no Programa de Ação do PNPOT no que diz respeito à sua articulação com outros referenciais estratégicos com o mesmo horizonte temporal (2014-2020), com é o caso do Plano de Desenvolvimento Rural 2014-2020, ou a outros cujo período de vigência termina pouco depois de 2020.

Por outro lado, sendo o PORTUGAL 2020 – e os respetivos programas operacionais temáticos, regionais e de cooperação territorial – a principal fonte de financiamento para a grande maioria, senão a totalidade, das medidas de política previstas para o PNPOT, com mais dificuldade se compreende esta opção.

Tanto mais que, os âmbitos de atuação dos programas operacionais temáticos[30], e muito dos seus eixos de intervenção, bem os eixos de intervenção dos programas operacionais regionais, e dos programas operacionais de cooperação territorial europeia, coincidem com a natureza e temática, quer dos domínios de intervenção do PNPOT quer das medidas que se propõe concretizar.

Ainda sobre esta questão, importa também sublinhar que o PNPOT é um Programa que não tem associado diretamente um modelo de financiamento que assegure a sua concretização e a implementação das medidas que se propõe cumprir. Pelo que, o modelo de financiamento que o irá viabilizar decorrerá, quer do orçamento de Estado, quer da Política de Coesão da União Europeia, quer de outras Políticas da União, e, consequente também, do financiamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) da União Europeia nos quais estas políticas têm inevitalmente ancorada o seu modelo de financiamento.

Também relativamente aos FEEI – nomeadamente, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)[31] – não é feita qualquer referência à articulação que as medidas de política do Programa de Ação do PNPOT terão necessariamente de ter relativamente a eles.

Da mesma forma que, à excepção da Europa Criativa – identificada no Programa de Ação com sendo referencial estratégico para a Medida 2.8 - Valorizar o património e as práticas culturais, criativas e artísticas, também não é feita qualquer referência a outros instrumentos de financiamento ou iniciativas da União Europeia no dominio de atuação do PNPOT. De que são exemplo, entre outros, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG)[32], o Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social (EaSI)[33], o Programa COSME[34] ou o Programa InnovFin[35].

Este aspeto é também relevante na medida em que "a futura articulação da Política de Coesão com o Semestre Europeu e a governação económica da UE, e a nova interação estratégica e funcional que a Política de Coesão terá com um conjunto muito significativo de outras políticas da União, exigirá relevantes esforços de concialiação de natureza mutipolicy e transpolicy nos quais a política económica terá um papel decisivo a desempenhar." (Neto, 2019b, p. 20).

4. A ARTICULAÇÃO ENTRE A CONFIGURAÇÃO GEOGRÁFICA DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA NACIONAL E A TERRITORIALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS EUROPEUS DA POLÍTICA DE COESÃO

Na sequência da publicação do relatório An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (2019) coordenado por Fabrizio Barca, e das orientações definidas pela Comissão Europeia em documentos como, entre outros – a COM(2010) 2020 final - EUROPA 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e o SWD(2012) 61 final - Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 – , as abordagens territoriais e o objetivo de territorialização dos impactos e dos resultados das políticas e

[30] Para uma análise detalhada dos programas operacionais temáticos, regionais e de cooperação territorial que integram o Acordo de Parceria PORTUGAL 2020 consultar: https://www.portugal2020.pt/content/programas-operacionais

[31] Ver: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment- .funds_pt#supportingeconomicdevelopmentacrossalleucountries .

[32] Ver: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=pt -

[33] Ver: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=pt .

[34] Ver: https://ec.europa.eu/growth/node/1842_pt .

[35] Ver: https://www.eib.org/en/products/blending/innovfin/index.htm .

dos processos de desenvolvimento ganharam uma relevância acrescida na Política de Coesão 2014-2020.

Neste sentido, o Acordo de Parceria PORTUGAL 2020, dando cumprimento a estas orientações europeias, estabeleceu no seu capítulo três - Abordagem Integrada para o Desenvolvimento Territorial na Aplicação dos FEII, o conjunto de instrumentos de política pública através dos quais se propunha concretizar esta abordagem. Nomeadamente, os seguintes (República Portuguesa, 2014, pp. 297 a 299): i) Investimentos Territoriais Integrados (ITI) e consequentes Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial; ii) Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), e iii) Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS).

Instrumentos de política pública cujo processo de concepção teve por base a elaboração de documentos referenciais estratégicos como foi o caso, entre outros, dos Planos de Ação Regionais (PAR), das Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI) e das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT).

O Acordo de Parceria PORTUGAL 2020, procurou naturalmente que a concretização destas abordagens territoriais, que decorrem da aplicação da Política de Coesão 2014-2020, se articulassem com os IGT (Planos Setoriais, Planos Especiais de Ordenamento do Território, Planos Regionais de Ordenamento do Território, Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território, Planos Municipais de Ordenamento do Território, Programas de Ação Territorial). Desde logo, no que concerne a aspectos essenciais de ordenamento do território como sejam os seguintes (República Portuguesa, 2014): i) A consolidação da estruturação do sistema urbano; ii) A promoção da regeneração e revitalização urbana focalizada nos centros urbanos de nível superior que estruturam o sistema urbano nacional e com particular incidência nas Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)[36]; iii) A articulação com os Planos Regionais de Ordenamento de Território e, iv) Articulação com os Planos Municipais de Ordenamento do Território, "em particular promovendo a dimensão estratégica dos PDM e a sua compatibilidade recíproca" (República Portuguesa, 2014, p. 300).

Ainda assim, tem sido perceptível, na implementação do Acordo de Parceria PORTUGAL 2020, a dificuldade de conciliação existente entre os IGT, cuja natureza é predominantemente de ordenamento do território, e os novos instrumentos de política pública da Política de Coesão 2014-2020 com configurações geográficas e natureza territorial muito vincada, e em que se ambiciona concretizar processos de desenvolvimento multissectoriais.

No Programa de Ação do PNPOT, mais especificamente na parte relativa à descrição de cada uma das medidas de política em que está estruturado e em particular na caixa de texto intitulada "Relação com referenciais estratégicos e operacionais nacionais" que aí está disponível em relação a cada uma delas, também no que diz respeito a esta questão em nenhum caso é identificada a articulação entre cada uma das medidas propostas com os instrumentos de política pública que decorrem da concretização da abordagem territorial integrada do PORTUGAL 2020.

O que penaliza, do ponto vista estratégico e operacional, a implementação quer do PNPOT quer do PORTUGAL 2020.

Mesmo no caso da Medida 5.6 - Reforçar as abordagens integradas de base territorial, que aparentemente parece ser especificamente dedicada a esta questão, apenas lhe é identificada relação com o Programa Nacional para a Coesão Territorial e os "Planos de Desenvolvimento Regional (PDR)". Não sendo feita qualquer referência aos Planos de Ação Regionais, nem às Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial nem a quaisquer outros instrumentos de base territorial de aplicação da Política de Coesão 2014-2020 em Portugal.

5. O PNPOT, A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E A ESPECIALIZAÇÃO INTELIGENTE

Em 2018, ano em que foi aprovada a proposta técnica de alteração do PNPOT, quer no que respeita à sua Estratégia e Modelo Territorial quer relativamente ao seu Programa de Ação - Agenda para o Território, foram também publicadas a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais –, bem

[36] Definidas no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana - Decreto-Lei nº 307/2009 de 23 de outubro, alterado pela Lei nº 32/2012 de 14 de agosto.

como a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto – que altera a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – , e ainda o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

Esta coincidência temporal na aprovação de nova legislação em domínios tão relevantes como estes, constitui, em si mesmo, uma importante oportunidade para gerar novas articulações estratégicas e funcionais entre quadros legais bastante relacionados.

Não obstante, no conjunto das medidas de política estabelecidas pelo PNPOT, apenas a Medida 5.4 - Aprofundar a descentralização e promover a cooperação e a governança multinível, estabelece relação com a Reforma do Estado e o Processo de Descentralização.

Por outro lado, no período de programação e financiamento comunitário 2014-2020, as EREI são um dos instrumentos de política pública mais inovadores e que irão assumir um papel reforçado, e ser objeto de aprofundamento, na Política de Coesão 2021-2027.

Nesta perpetiva, e tendo em conta os objetivos definidos para este artigo, importa também analisar de que modo as medidas de políticas definidas para o PNPOT têm em consideração, e procuram assegurar, uma articulação estratégica com as EREI.

Com este propósito, na Tabela 5 são apresentadas as medidas de política do PNPOT relativamente às quais no Programa de Ação são identificadas a Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI) e as EREI como sendo referenciais estratégcos para a sua implementação.

TABELA 5. RELAÇÃO DO PNPOT COM REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS ESTRATÉGIA NACIONAL DE ESPECIALIZAÇÃO INTELIGENTE (ENEI) E ESTRATÉGIA REGIONAL DE ESPECIALIZAÇÃO INTELIGENTE (EREI)

Medidas	**Referencial estratégico ENEI e ou EREI com o qual é identificada relação**
Medida 2.4 - Qualificar e capacitar os recursos humanos e ajustar às transformações Socioeconómicas.	Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI) e Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI).
Medida 3.8 - Desenvolver ecossistemas de inovação de base territorial.	Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI).
Medida 3.9 - Reindustrializar com base na Revolução 4.0.	Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI) e Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI).
Medida 5.10 - Aprofundar a cooperação transfronteiriça.	Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI).

Fonte: Elaboração própria a partir de PNPOT, Uma Agenda para o Território. Programa de Ação, 2018.

A existência de referências às ENEI e ou às EREI em apenas quatro das cinquenta medidas propostas no Programa de Ação do PNPOT parece ser bem elucidativo, não só da forma como o PNPOT parece não valorizar a relevância deste instrumento de política pública, como parece ir ao encontro do que parece ser a frágil rentabilização da ENEI e das EREI, até este momento, no contexto da aplicação do Acordo de Parceria PORTUGAL 2020.

Tal, apesar da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto, definir como um dos objetivos para a revisão do PNPOT "afirmar a especialização inteligente como vetor de recuperação económica, enquadrada no potencial de desenvolvimento endógeno do território, mediante utilização e desenvolvimento das vantagens das tecnologias de informação".

No relatório de avaliação da aplicação da ENEI e das EREI, Avaliação da Implementação das Estratégias Nacional e Regionais de Investigação para uma Especialização Inteliente (RIS3): Rede, Realizações e Resultados Esperados (Quaternaire Portugal, 2019) é inclusivamente realçado o facto de as EREI não estarem, aparentemente, a ser valorizadas nem pelas empresas nem pelas autoridades de gestão dos programas operacionais.

Aspecto que assume ainda uma maior relevância se tivermos em consideração que é absolutamente reconhecida a importância das RIS3, e o alargamento da sua base e racional de atuação que irá ocorrer no período de programação 2021-2027. Particularmente em domínios como: i) Cooperação internacional entre a União Europeia e outros blocos internacionais, de forma a, numa economia cada vez mais globalizada, apoiar as cidades e as regiões europeias na criação e incremento de cadeias de valor; ii) Concretização da Iniciativa EU Pilot Action on Regions in Industrial Transition; iii)

Criação de plataformas temáticas de especialização inteligente; iv) Concretização da Política de Ambiente da União, e iv) Implementação das novas prioridades estratégicas da União Europeia, mais especificamente no que concerne à transição para uma economia de baixo carbono e digitalização da economia e da sociedade.

Sobre esta questão, em Smart Specialization Policy in the European Union: relatedness, knowledge complexity and regional diversification, Balland, Boschma, Crespo e Rigby (2019) analisam os riscos e oportunidades de, mediante a implentação das RIS3, as regiões adoptarem estratégias de diversificação competitivas. E McCann e Ortega-Argilés (2015), em Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy, discutem o conceito de especialização inteligente e o modo como se poderá evoluir da sua acepção inicial, sobretudo sectorial, para um conceito de natureza espacial e de suporte ao desenvolvimento territorial.

No período pós-2020, as EREI, ou RIS3, poderão inclusivamente vir a "tornar-se no pilar place-based da Estratégia Europeia de Política Industrial"[37] (Berkowitz, 2019, p. 2).

6. CONCLUSÕES

O principal objetivo deste artigo consistia em analisar a forma como o PNPOT se articula com os demais referenciais estratégicos nacionais, europeus e internacionais, nos domínios relevantes para o seu âmbito de atuação. Bem como, estudar o modo como o PNPOT concilia o seu modelo territorial de implementação com os instrumentos de política pública, e de política económica, previstos nas abordagens territoriais de desenvolvimento da Política de Coesão 2014-2020 e respetivo racional de territorialização de efeitos e impactos.

Assim, tendo em conta a análise efetuada, e face aos objetvos definidos para o artigo, as principais conclusões são as seguintes: i) É bastante amplo, e exaustivo, o conjunto de "referenciais estratégicos nacionais" com os quais o PNPOT se propõe articular as cinquenta medidas de política cuja implementação preconiza; ii) É diminuta a articulação funcional que o PNPOT, de 2019, preconiza relativamente às políticas, fundos de financiamento e de investimento e demais referencias estratégicos da União Europeia e de outros organismos e instituições internacionais; iii) De entre o conjunto das cinquenta medidas propostas no Programa de Ação do PNPOT, apenas relativamente a uma delas é estabelecida a relação com a Política de Coesão da União Europeia; iv) A articulação estratégica e funcional do PNPOT relativamente a outros referenciais estratégicos da União Europeia também é bastante reduzida; v) De entre as medidas de política previstas no PNPOT, apenas duas destas medidas sinalizam articulação com os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; vi) No que concerne à articulação do PNPOT com os sectores económicos, e consequentemente no que respeita ao entendimento sobre o modo de nele conciliar as questões de ordenamento do território com a política económica sectorial, destaca-se sobretudo o seguinte: a) Parece existir um destaque especial atribuído ao papel da agricultura e florestas relativamente a outros sectores; b) Não é perceptível a valorização e o incentivo à prossecução de iniciativas e abordagens multissectoriais e transsectoriais; c) Parece existir uma opção de não aposta no ordenamento espacial das atividades económicas no sentido de incentivar configurações espaciais de especialização económica sectorial, presentes ou futuras; vii) À excepção do Plano de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020, do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores 2014-2020 (PRORURAL+) e do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira 2014-2020 (PRODERAM 2020), não é feita qualquer outra referência no Programa de Ação do PNPOT relativamente aos demais programas operacionais temáticos, regionais e de cooperação territorial que integram o Acordo de Parceria PORTUGAL 2020; viii) Também relativamente aos FEEI não é feita qualquer referência à articulação que as medidas de política do Programa de Ação do PNPOT terão inevitavelmente de ter com estes fundos; ix) No Programa de Ação do PNPOT não é feita qualquer referência aos Planos de Ação Regionais, nem às Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial nem a qualquer outros instrumentos de base territorial de aplicação da Política de Coesão 2014-2020; x) A existência de referências às ENEI e ou às EREI em apenas quatro das cinquenta medidas propostas no Programa de Ação do PNPOT parece ser bem elucidativo sobre a forma como o PNPOT parece não valorizar a relevância deste instrumento de política pública.

[37] A propósito deste assunto ver: COM (2017) 479 final – A Renewed EU Industrial Policy Strategy.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Balland, Pierre-Alexandre; Boschma, Ron; Crespo, Joan and Rigby, David (2019). "Smart Specialization Policy in the European Union: relatedness, knowledge complexity and regional diversification". Regional Studies, Volume 53, Issue 9. DOI:10.1080/00343404.2018.1437900

Berkowitz, Peter (2019). "Smart specialisation in a time of transition". JRC Seville Newsroom.

Comissão Europeia (2019a). Documento de Reflexão – Para uma Europa Sustentável até 2030, COM (2019) 22 final.

Comité das Regiões (2019). Parecer do Comité das Regiões Europeu – Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): Uma base para uma estratégia a longo prazo da UE para uma Europa sustentável até 2030, (2019/C 404/04).

European Commission (2010). Europa 2020. Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo, COM(2010) 2020 final.

European Commission (2012). Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020, Part I, SWD(2012) 61 final.

European Commission (2012). Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020, Part II, SWD(2012) 61 final.

European Commission (2016a). A New Skills Agenda For Europe. Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness, COM(2016) 381 final.

European Commission (2016b). Next Steps for a Sustainable European Future. European Action for Sustainability, COM(2016) 739 final.

European Commission (2016c). Proposal for a new European Consensus on Development Our World, our Dignity, our Future, COM(2016) 740 final.

European Commission (2017). A Renewed EU Industrial Policy Strategy, COM (2017) 479 final.

European Commission (2019b). Annual Sustainable Growth Strategy 2020, COM(2019) 650 final.

European Commission (2019c). The European Green Deal, COM(2019) 640 final.

Mauritti, Rosário; Neto, Paulo; Botelho, Maria do Carmo; Nunes, Nuno & Craveiro, Daniela (2019). "TIWELL - Territories of Inequality and Well-being", Joint Research Centre (JRC), European Commission. Seville, Joint Research Centre (JRC), European Commission, 17th July 2019.

McCann, Philip and Ortega-Argilés, Raquel (2015). "Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy". Regional Studies, Volume 49, Issue 8. DOI: 10.1080/00343404.2013.799769

Neto, Paulo (2019a). "Dimensão Social, Modelo de Territorialização e Abordagens Territoriais na Política de Coesão 2021-2027". In Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRA). Évora: Instituto do Emprego e Formação Profissional. (no prelo)

Neto, Paulo (2019b). "A Política de Coesão 2021-2027 e a Política Económica Portuguesa", Cardernos de Economia, Edição Especial interligada com a realização do 8º Congresso Nacional dos Economistas organizado pela Ordem dos Economistas, pp. 18-20.

OECD (2019). Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development, OECD/LEGAL/0381. Paris: OECD.

Quaternaire Portugal (2019). Avaliação da Implementação das Estratégias Nacional e Regionais de Investigação para uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Resultados Esperados. Porto: Quaternaire Portugal.

República Portuguesa (2006). Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Programa de Acção. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

República Portuguesa (2007). Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Lei nº 58/2007 de 4 de setembro.

República Portuguesa (2014). PORTUGAL 2020. Acordo de Parceria 2014-2020. Lisboa: República Portuguesa.

República Portuguesa (2016). Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2016 que fixa as orientações estratégicas para a alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território aprovado pela Lei nº58/2007 de 4 de setembro.

República Portuguesa (2018). PNPOT | Alteração. Uma Agenda para o Território (Programa de Ação). Lisboa: Direção Geral do Território.

República Portuguesa (2019). Primeira revisão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Lei nº 99/2019 de 5 de setembro que revoga a Lei nº 58/2007 de 4 de setembro.