

CINCO DÉCADAS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL

José da Silva Costa¹

RESUMO

Neste artigo analisamos, de uma forma resumida, a evolução das políticas de desenvolvimento regional em Portugal, evidenciando como estas têm sido influenciadas pela política regional europeia. Apesar de se ter seguido as boas práticas europeias, a política regional portuguesa nunca foi suficientemente forte para inverter os efeitos decorrentes das políticas sectoriais com menor preocupação com os seus efeitos territoriais. Cinco décadas de políticas regionais aumentaram a equidade territorial, mas foram incapazes de gerar convergência na competitividade das regiões portuguesas.

1 INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento regional são recentes à escala global. Datam dos anos 1930 as primeiras experiências de implementação de políticas públicas que podem ser classificadas como políticas de desenvolvimento regional. Merecem particular destaque as primeiras políticas de desenvolvimento regional implementadas na Inglaterra e nos Estados Unidos. Na Inglaterra, a motivação principal foi a necessidade de inverter a decadência de regiões industrializadas. Nos Estados Unidos, a motivação principal foi a promoção do desenvolvimento integrado do Vale do Tennessee. Estas duas experiências pioneiras são paradigmáticas, tendo em conta a diferente natureza dos problemas que pretendiam resolver e a diferente aproximação seguida (no segundo caso tratou-se de uma aproximação verdadeiramente integrada com a criação de uma agência com intervenção horizontal no território).

A política regional visa assegurar a coesão económica e social entre as regiões e promover a sua competitividade. Em uma visão mais tradicional, as políticas regionais tentam combater as assimetrias regionais, facilitando a mobilidade dos factores produtivos e promover o bem-estar material e imaterial dos territórios, por meio de redistribuição e financiamento de equipamentos coletivos em favor das regiões menos desenvolvidas. Com a evolução da ciência regional, novas gerações de políticas regionais têm vindo a ser implementadas: valorização do potencial endógeno das regiões; reforço das externalidades para competitividade; promoção da competitividade dos territórios; reforço da espessura institucional e da governação dos territórios.

1. Professor catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Porto (FEP/UP). *E-mail*: <jcosta@fep.up.pt>.

Embora as políticas de desenvolvimento regional datem dos anos 1930, em Portugal essas questões só mereceram a atenção do governo da República nos anos 1960. Como veremos neste artigo, a política de desenvolvimento regional é fortemente influenciada pelas orientações nesta matéria da Comunidade Económica Europeia (CEE) e depois União Europeia (UE). Por essa razão organizamos a secção 2 deste artigo em duas subsecções. Na subsecção 2.1 caracterizamos as políticas implementadas no período pré-adesão à CEE, e na secção 2.2 as políticas de desenvolvimento regional implementadas no período pós-adesão à CEE. Por fim, na última secção deste artigo (secção 3) fazemos algumas considerações finais.

2 AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL

2.1 As políticas de desenvolvimento regional anteriores à adesão à CEE

Em Portugal a preocupação com a implementação de política de desenvolvimento regional data dos anos 1960 e teve no Secretariado Técnico da Presidência e nos trabalhos preparatórios do terceiro e do quarto Plano de Fomento a sua motivação principal. Na Lei nº 2 123, de 14 de dezembro de 1964, que aprovou a organização e a execução do Plano Intercalar de Fomento, atribuía-se ao governo a:

competência para promover a articulação dos órgãos regionais de fomento e assistência técnica dos diversos ministérios entre si e com serviço central de planeamento e integração económica, tendo em vista a regionalização do desenvolvimento económico nacional (Cruz, 2006).

O Decreto-Lei nº 46 909, de 19 de março de 1966, no seu Artigo 29, previa a criação de uma estrutura de planeamento regional, tendo como finalidade recolher e preparar as informações de base necessárias à elaboração de programas de desenvolvimento regional, assegurar a representação dos interesses locais nos grupos de trabalho da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica e manter uma ligação permanente com o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho e com os ministérios. Na lei que aprova o terceiro Plano de Fomento (Lei nº 2 133, de 20 de dezembro de 1967), estabeleceu-se orientações relativas ao planeamento regional que iriam, depois, ser vertidas no Decreto-Lei nº 48 905, de 11 de março de 1969, que definia a orgânica administrativa das comissões de planeamento regional. Eram definidas sete regiões de planeamento (Norte, Centro, Lisboa, Sul, Madeira e Açores), sendo que as regiões do continente eram divididas em sub-regiões.

Apesar de terem subjacente uma perspetiva de fileira sectorial, é possível hoje reconhecer, nos projetos de investimento então implementados, objectivos de desenvolvimento regional. As políticas de desenvolvimento regional nessa altura respondiam já, embora com algum desfasamento temporal, ao pensamento dominante na época. Compreende-se, pois, que sendo muito aceite nos anos 1960 uma visão de crescimento desequilibrado, que muitos dos projetos desenvolvidos assentassem na concentração de investimentos e meios, para que se gerasse efeitos de propagação sobre as regiões em que os polos de desenvolvimento eram implantados (caso do polo de indústrias básicas de Sines e do polo de indústrias agroalimentares do Cachão, em Mirandela). Filosofia idêntica foi seguida com a criação de parques industriais e presente-se que a criação de novas universidades (Universidade do Minho, Aveiro e Évora) e institutos superiores (Vila Real e Covilhã) teve subjacente uma visão semelhante (embora no caso de Covilhã esteja presente a necessidade de combater os efeitos nefastos da desindustrialização). Com exceção do complexo agroindustrial do Cachão, e não ignorando os avanços e os recuos associados ao contexto mundial que influenciou o êxito do complexo de Sines, muitos destes projetos estão hoje consolidados, embora se possa

argumentar que o êxito foi maior quando o desenvolvimento regional processou-se em uma lógica de propagação em mancha do crescimento das áreas mais desenvolvidas.

O período pós-25 de abril de 1974 até a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) continuou a ser marcado por um planeamento feito predominantemente em uma perspectiva sectorial recorrendo a uma orgânica de planeamento desenvolvida nos anos 1960 e início dos anos 1970. O período que se segue ao 25 de abril é um período de contradições, quer ao nível político, quer ao nível das orientações a nível sectorial, o que se refletirá na subalternização das políticas regionais. A crise petrolífera de 1973 e a mudança no paradigma de desenvolvimento económico, com a diminuição da importância das indústrias básicas como motor do crescimento económico, surgem em uma primeira fase em contraciclo com a política interna muito orientada para o adensamento da malha industrial e concomitantemente para investimentos de envergadura em continuidade das orientações antes de 1974.

À medida que as contradições políticas internas são resolvidas e progressivamente se percebe que a economia portuguesa terá que se inserir em um contexto de especialização relativa na economia europeia e na economia mundial, as empresas emergem como destinatários principais dos apoios e a política industrial assume um papel menos dirigista. Corolário dessa mudança de orientação é a implementação de um sistema de incentivos integrados ao investimento, com objectivos de reordenamento sectorial e espacial da atividade produtiva. Neste sistema de incentivos, as preocupações de política regional emergem timidamente porquanto na avaliação dos projetos de investimento entra-se, entre outros critérios, em conta com a sua valia regional (a valia regional pesava apenas 15% no indicador de seriação dos projetos de investimento e estava a cargo das comissões de coordenação regional). A política regional continua a ter um papel de modulação da política sectorial, não tendo nem a magnitude nem a visibilidade institucional para permitir uma reconfiguração territorial significativa. A evidência disponível é de que este tipo de política conduziu a uma dispersão de recursos que foram aproveitados pelos agentes económicos melhor preparados para se candidatarem, gerando um efeito de crescimento económico em mancha à volta das zonas tradicionais de industrialização que não eram elegíveis para apoio de natureza regional (Figueiredo, 2008).

Para lá das políticas sectoriais com modulação regional é desenvolvida uma política predominantemente orientada para a eliminação das barreiras à mobilidade dos recursos, embora sejam identificadas algumas iniciativas abrindo novos horizontes que, salvo uma ou outra exceção, não tiveram efetiva concretização. Um dos exemplos é a criação, no âmbito dos trabalhos do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho de Ministros, de programas de iniciativa regional, nomeadamente da figura do Plano de Desenvolvimento Integrado, que não foi acompanhado de mecanismos de vinculação capazes de condicionar as políticas sectoriais (Figueiredo, 2008).

Na década de 1960, as ideias dominantes depressa chegam e são implementadas em Portugal; o mesmo não se passa no período pós-25 de abril. Para isso contribuem as contradições referidas atrás, a predominância das políticas sectoriais e a preocupação com a maximização das condições de competitividade externa da economia portuguesa. Uma nova geração de políticas regionais orientadas para a valorização de recursos endógenos nas regiões vai ter expressão em Portugal com um desfasamento temporal significativo com a integração na CEE e no âmbito dos ciclos de programação dos fundos estruturais (Figueiredo, 2008; 2009). Contudo, as políticas regionais de nova geração vão ser sempre

confrontadas com a magnitude e a importância das políticas sectoriais, tendo como objectivo central a maximização da competitividade da economia portuguesa, o que leva a que se considere que a par de uma política regional em um determinado sentido haja uma política regional implícita em sentido oposto, contribuindo para aumentar as assimetrias na competitividade das regiões.

2.2 As políticas de desenvolvimento regional posteriores à adesão à CEE

A adesão de Portugal à CEE, em 1986 e a necessidade de se criar uma orgânica e desenvolver um conjunto de políticas no âmbito dos ciclos de programação dos fundos estruturais, alteram radicalmente a situação vivida até aí em matéria de política regional. Em boa verdade, o período de pré-adesão marca já alguma mudança de natureza institucional e de reforço da preocupação por parte do governo português com as assimetrias regionais e com a definição de políticas regionais e com a modulação espacial de políticas sectoriais. A criação, em 1983, da Direcção Regional do Desenvolvimento Regional constitui uma primeira mudança institucional com importantes implicações para a política regional, porquanto passa a haver, ao nível central, uma instância de coordenação dos estudos e das propostas desenvolvidos a nível regional nas comissões de coordenação regionais.

Nos três primeiros anos pós-adesão de Portugal à CEE (1986-1989), a diversidade e o nível de sofisticação dos programas de apoio ao investimento implementados já é assinalável. Muitos dos programas têm uma orientação predominantemente sectorial: indústria; telecomunicações; energia. Outros programas têm uma maior incidência territorial: Plano Nacional de Interesse Comunitário dos Açores; acessibilidades; Operação Integrada de Desenvolvimento (OID) do Norte Alentejano; OID da Península de Setúbal; reconversão de territórios com declínio na construção naval.

O primeiro Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria (Pedip 1), de cariz predominantemente sectorial, tem uma visibilidade e implicações de natureza territorial que não podem ser ignoradas. Orientado para as empresas industriais e para a sua envolvente, o Pedip 1 contribui para o *up-grading* das empresas em termos de inovação de processo e de produto, mas não induz uma efetiva mudança estrutural nos territórios de industrialização tradicional. Este programa teve subjacente uma visão mais moderna de política regional, nomeadamente com uma mais clara percepção do contributo do território para a competitividade das empresas, traduzida nomeadamente no apoio à criação de infraestruturas tecnológicas, potenciando os sistemas produtivos locais. Se corresponde ao início de uma trajetória virtuosa com a afinação progressiva de instrumentos de apoio às empresas visível depois no desenho do Pedip 2, do Programa Operacional da Economia (POE) e do Programa de Incentivo à Modernização da Economia (Prime), constitui também um exemplo paradigmático das dificuldades de modulação territorial das políticas sectoriais e da dificuldade de inserir as referidas infraestruturas tecnológicas nos sistemas produtivos locais.

As OIDs com uma aproximação mais horizontal traduzem uma abordagem mais integrada do desenvolvimento regional, resolvendo melhor o compromisso entre políticas sectoriais e políticas territoriais. A OID da Península de Setúbal, combinada com o programa sectorial para a indústria naval, é hoje vista pelos analistas como um caso de sucesso na política regional portuguesa (Figueiredo, 2008). Em boa verdade esse tipo de aproximação é a expressão da implementação de políticas orientadas para a valorização do potencial endógeno das regiões, constituindo um salto assinalável na política regional portuguesa, até aqui predominantemente orientada para a mobilidade dos factores e para a equidade territorial.

Um impulso significativo vai ser dado na política regional portuguesa com a implementação do primeiro quadro comunitário de apoio (1º QCA) para o período 1989-1993. As exigências de formatação deste programa conduziram a uma mudança organizacional significativa da política regional com a elaboração concertada das Grandes Opções do Plano (GOPs), do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) e dos Programas Operacionais Regionais (PORs). O PDR foi elaborado para todo o território, o que constituiu uma limitação, pois não permitiu uma tão grande diferenciação das estratégias de desenvolvimento regional. Com o 1º QCA foram definidos objectivos mais ambiciosos, nomeadamente a preparação da economia portuguesa para o mercado único europeu em 1992, progressiva compatibilização das políticas de desenvolvimento regional com a política ambiental a nível comunitário, maior atenção à qualificação dos recursos humanos, progressiva sofisticação dos programas existentes (nomeadamente aumento da importância dos apoios reembolsáveis em relação aos apoios a fundo perdido), maior importância aos apoios direccionados à envolvente empresarial etc.

A implementação das políticas regionais do 1º QCA evidenciaram, novamente, a contradição já visível no período anterior, isto é, a dificuldade de compatibilizar a política sectorial com a política territorial, problema que é potenciado pelo facto de o PDR abarcar todo o território nacional. A necessidade de potenciar o aumento da competitividade da economia portuguesa gerou inevitavelmente um peso excessivo das regiões do Litoral de Portugal Continental e em especial de Lisboa e Vale do Tejo na distribuição regional do investimento.

O 2º QCA para o período 1994-1999 reforça a importância das orientações comunitárias na política regional portuguesa. Em consequência da aprovação do Acto Único Europeu e do Pacote Dellors II, são reforçados os meios financeiros. Assume especial importância a criação do Fundo de Coesão, que vai aumentar substancialmente os meios disponíveis para investimento infraestrutural. Refira-se também a abertura do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) a outro tipo de investimentos (educação e saúde) e o reforço do Fundo Social Europeu (FSE) no financiamento de programas sectoriais. O aumento do peso do investimento em infraestruturas vai marcar este período, apesar de uma maior abertura deste programa a investimentos de natureza imaterial. Avaliações *a posteriori* são unânimes em considerar que uma das limitações deste quadro comunitário foi a sobrevalorização dos programas operacionais com efeitos nefastos na coordenação territorial das políticas.

No 2º QCA no âmbito dos PORs reforça-se a orientação dos investimentos para uma maior escala a nível intermunicipal, supramunicipal e regional. Como já se referiu, outra mudança que deve ser assinalada é o reforço da componente imaterial no apoio à competitividade das regiões que surge articulada com o programa de promoção do potencial de desenvolvimento regional de incidência nacional. Consubstancia-se este alargamento de âmbito da política regional na afirmação progressiva de políticas orientadas para a valorização do potencial endógeno das regiões menos desenvolvidas. É no âmbito desta nova aproximação que são implementados alguns projetos como, por exemplo, o das aldeias históricas (dez projetos na região Centro-Interior). Esta aproximação, para lá de ter uma componente imaterial mais importante, revela já um razoável grau de coordenação territorial das políticas sectoriais.

O 3º QCA (2000-2006) é marcado, ao nível da política regional, por uma maior ambição. Esta ambição traduziu-se na forma como os PORs são estruturados. Os PORs são organizados em três eixos: em um primeiro eixo integra-se os investimentos de âmbito municipal e intermunicipal, enunciando-se o objectivo de uma maior seletividade de apoios; em um segundo eixo, são incluídas as ações integradas de base territorial, tendo como objectivo a

concentração e a intensificação do investimento, tendo em conta a estratégia de desenvolvimento definida para os territórios selecionados; em um terceiro eixo são integrados os investimentos e as ações de desenvolvimento desconcentradas, transferindo uma parte dos investimentos e das ações usualmente incluídos em programas operacionais sectoriais. Porque se manteve uma fatia muito significativa dos investimentos desconcentrados da administração central em programas operacionais sectoriais, do ponto de vista da política regional, a eficácia das políticas ficaram muito dependentes do modelo de gestão que viesse a imperar. A avaliação intercalar deste QCA aponta para o sucesso de algumas experiências de gestão integrada a nível territorial, embora se reconheça que se poderia ter ido mais longe em matéria de seletividade dos territórios e de medidas de política, assegurando maior convergência dos eixos dos PORs (Figueiredo, 2008).

Como se referiu atrás, a política regional implícita nos programas sectoriais assume uma importância que não pode ser ignorada. Sendo assim, embora não caiba aqui uma análise detalhada das políticas sectoriais, muitas das ideias desenvolvidas por economistas do desenvolvimento regional transparecem nas políticas sectoriais, nomeadamente na política industrial, na política de emprego, na política urbana e na política de valorização do mundo rural. Um caso que não pode deixar de ser referenciado é o da política industrial e, em especial, das políticas de inovação. Ao nível estratégico há uma clara evolução: primeiro, com a aprovação do plano tecnológico da indústria transformadora portuguesa; segundo, com o Relatório Porter e a criação do Fórum para a Competitividade; depois, com o plano tecnológico. Os programas definidos e as medidas adotadas evidenciam progressivamente a afirmação de conceitos em voga ao nível das políticas regionais, nomeadamente o redirecionamento dos apoios para a envolvente empresarial valorizando as externalidades, a competitividade empresarial, a componente incorpórea do investimento em inovação, o desenvolvimento de *clusters* de indústrias e polos de competitividade e promovendo maior robustez institucional nos territórios. É no contexto da política de inovação que iniciativas com importantes efeitos territoriais são promovidas, nomeadamente os centros tecnológicos sectoriais, os parques de ciência e tecnologia, as parcerias público-privadas (PPPs) e o reforço da interação entre universidades e empresas etc.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (OECD, 2008), Portugal vivia nesse período um momento particularmente relevante do ponto de vista da política regional. As políticas desenhadas no âmbito do quadro de referência estratégico nacional (Qren) para o período 2007-2013 apontaram para uma mais clara mudança para políticas regionais, promovendo as oportunidades das regiões e a competitividade territorial, evoluindo de uma aproximação predominantemente sectorial para uma aproximação multisectorial baseada nos territórios e com um modelo de gestão exigindo uma maior coordenação da governação a nível central, regional e local.

No Qren foram enunciados como grande prioridade estratégica a competitividade e o crescimento sustentado e sustentável da economia portuguesa. Para o efeito, foram identificados como prioridade a qualificação da atividade económica, dos recursos humanos, do território e da administração pública. O Qren foi estruturado segundo cinco princípios: concentração de recursos e de tipologias de ações estruturais; seletividade na escolha das ações a apoiar; viabilidade económico-financeira dos projetos de investimento; coesão e valorização territoriais potenciando os fatores de progresso específicos de cada região; gestão e monitorização estratégica das intervenções.

Uma importante mudança do Qren em matéria de política regional foi a construção de estratégias de desenvolvimento regional diferenciadas, tarefa desenvolvida pelas comissões de coordenação regional em estreito diálogo com os atores locais e os organismos desconcentrados da administração central. Estas estratégias regionais pretendiam ser uma visão integral para o desenvolvimento da região, e não apenas uma forma de enquadramento dos investimentos previstos no âmbito do Qren.

Outra mudança com particular significado foi a adoção do objectivo de assegurar a coordenação do Qren com outros instrumentos importantes de conceção e programação de políticas públicas, nomeadamente com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a Estratégia de Lisboa, o Plano Nacional do Emprego, o Programa de Reorganização da Administração Central do Estado, o Plano Tecnológico, o programa Simplex (programas de simplificação na administração pública) e o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Em especial, a coordenação com o PNPOT traduzia uma vontade de valorização da dimensão territorial das políticas públicas.

A nível nacional, a criação do grupo de coordenação do Qren pretendia assegurar uma maior coordenação horizontal. Adicionalmente, o desenho de três grandes programas operacionais com uma maior abrangência evidenciava uma clara vontade de assegurar transversalidade das políticas públicas (valorização do território; potencial humano; factores de competitividade). Recorde-se que, no 3º QCA, foram considerados doze programas operacionais sectoriais. A nível subnacional havia, igualmente, o objectivo de garantir uma implementação mais coerente das políticas públicas ao eleger o nível regional e sub-regional como o âmbito geográfico a privilegiar na implementação do Qren. Este objectivo era justificado em uma perspectiva de escala nos investimentos e de coerência das políticas, mas como reconhece a OCDE (OECD, 2008), a desconcentração harmonizada ao nível regional e sub-regional é uma via rápida para se reduzir as inconsistências e se ganhar escala, mas era necessário que outras soluções de geometria variável não fossem impedidas, nomeadamente nos projetos relacionados com a competitividade dos territórios.

As políticas regionais para o período 2014-2020, em fase de desenho, serão novamente influenciadas pelas opções em matéria de política regional europeia. Em particular, a política regional europeia e a gestão dos fundos comunitários deve estar em linha com a prioridade da estratégia 2020, que elege como prioridades a promoção de um crescimento inteligente baseado no conhecimento e na inovação, bem como a promoção de um crescimento sustentável e inclusivo. Do ponto de vista da gestão dos fundos europeus, a orientação adotada aponta para um reforço da concentração dos recursos nos objectivos da estratégia 2020, adoção de uma gestão plurifundos, simplificação por meio de um planeamento coerente, reforço do foco das políticas nos resultados, harmonização das regras de elegibilidade e diminuição de custos administrativos na gestão dos programas.

É adotada a figura de acordos de parceria entre a União Europeia (UE) e os países-membros. Portugal definiu como orientações para o acordo de parceria com a UE os objectivos da Agenda 2020, tendo em conta as especificidades das regiões, de forma a implementar políticas de desenvolvimento regional diferenciadas, nomeadamente ter em conta diferentes objectivos, tipologias de projetos a promover, modalidades e intensidades dos apoios a conceder em consonância com os planos de ação regionais e com os PORs.

Os fundos comunitários vão assumir uma importância acrescida devido às diversas condicionantes da economia portuguesa, nomeadamente em matéria de escassez de financiamento.

São objectivos centrais o estímulo à produção de bens transacionáveis, o aumento da qualidade do perfil da especialização, e a internacionalização da economia portuguesa. O conceito da “especialização inteligente” está a assumir uma elevada importância no desenho das opções estratégicas a nível regional. Os objectivos de um crescimento sustentável e inclusivo são igualmente importantes.

O ambiente de consolidação orçamental que Portugal vive influencia os princípios seguidos na programação para 2014-2020. São adotados os princípios da racionalidade económica (subordinação dos apoios à avaliação rigorosa da mais-valia económica, social e ambiental dos projetos), concentração (número limitado de domínios temáticos), disciplina financeira (afecção do impacto nas contas públicas) e integração orçamental (integração plena dos fluxos financeiros no orçamento do estado). Na sequência da experiência passada, reforça-se ainda mais a prioridade à concessão de apoios reembolsáveis, estabelecem-se regras claras de contratualização, adota-se uma clara orientação para os resultados, aproveita-se melhor as possibilidades de uma gestão plurifundos e reforça-se a articulação entre fontes de financiamento nacionais e comunitárias.

Partindo da experiência da gestão dos fundos europeus no período 2007-2013, enuncia-se um aprofundamento da “territorialização” das políticas públicas. Para lá dos PORs (à escala regional) e do recurso ao nível sub-regional como o nível privilegiado para a articulação entre o governo central e os governos locais, mobilizam-se novos instrumentos previstos no quadro regulamentar comunitário: investimento territoriais integrados (ITI) e desenvolvimento local de base comunitária (DLBC). Estes novos instrumentos permitem mobilizar em simultâneo e de forma coordenada financiamento de diversos fundos, eixos prioritários e POR a favor de uma estratégia territorial coerente.

Identifica-se, também, a figura da área integrada de desenvolvimento sustentável (Aidus) que estruturará operações de desenvolvimento urbano a implementar com recurso a ITI. As Aidus assumirão a escala regional, intermunicipal e municipal como referenciais estratégicos, mas serão operacionalizadas à escala urbana, sendo dada prioridade a territórios que tenham áreas de reabilitação urbana (ARUs). Para territórios de baixa densidade, a mobilização dos atores públicos e privados em torno de uma estratégia de desenvolvimento local será feita com recurso a DLBC, sendo estes geridos por grupos de ação local (GALs).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como decorre da descrição sintética feita ao longo deste trabalho, uma matéria crucial para o êxito das políticas regionais implementadas é a consistência entre as políticas sectoriais e a política regional. A evolução registada na sofisticação das políticas é assinalável, podendo-se dizer que em Portugal procurou-se seguir as melhores práticas. Reconhece-se, também, que vai alguma distância entre os propósitos enunciados, a arquitetura de gestão das políticas e a prática de gestão, gerando, em muitos casos, contradições e inconsistências. O êxito da política de desenvolvimento regional pode ser reforçado adotando-se um conjunto de orientações que potenciem a colaboração vertical entre diferentes níveis de governo e a colaboração horizontal, quer a nível central, quer a nível regional e local. Eventualmente, não será possível aproveitar completamente as potencialidades das políticas regionais sem completar o processo de descentralização administrativa, com a criação das regiões administrativas (RAs), como está previsto na Constituição portuguesa.

Apesar da progressiva sofisticação das políticas de desenvolvimento regional ao longo das últimas décadas, seguindo as orientações da UE, os resultados em matéria de convergência territorial são assimétricos. Como reconhece Augusto Mateus:

na orientação dos investimentos realizados com fundos comunitários observou-se o primado da coesão sobre o da competitividade e o primado das condições potenciais sobre o dos resultados efetivos do desenvolvimento económico e social. Esta escolha permitiu, com efeito, superar, em boa medida, muitas das distâncias entre “litoral” e “interior”. Contudo, não permitiu construir dinâmicas regionais de convergência cumulativa da igualdade, quer para as pessoas, quer para as empresas, seja no acesso aos factores mais avançados de criação de valor (conhecimento, cultura, criatividade), seja no acesso ao rendimento gerado fora do contexto da ação das políticas públicas (Mateus, 2013, p. 545).

REFERÊNCIAS

CRUZ, Maria José Oliveira (Org.). **Planeamento económico em Portugal 1953-1974: um acervo histórico**. Lisboa: MAOTDR, 2006.

FIGUEIREDO, António Manuel. **Territorial surveys**: Porto: FEP, 2008.

_____. As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional. *In*: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Orgs.). **Compêndio de economia regional**. Parede: Príncipe Editora Lda., 2009. v. 1.

MATEUS, Augusto (Org.). **25 anos de Portugal europeu: a economia, a sociedade e os fundos estruturais**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD territorial reviews: Portugal**. Paris: OECD, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio de 2013. **Diário da República**, 1.ª série, n.º 96, 2013.