



Departamento de Economia Política

A política regional em Portugal no quadro dos paradigmas territoriais dominantes nas últimas décadas

Rui Manuel Barros Galhardo

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Raúl Manuel Lopes, Professor Associado,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2017



Departamento de Economia Política

A política regional em Portugal no quadro dos paradigmas territoriais dominantes nas últimas décadas

Rui Manuel Barros Galhardo

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Raúl Manuel Lopes, Professor Associado,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar ao corpo docente do Mestrado de Economia e Políticas Públicas do ISCTE-IUL pela sua dedicação e proximidade, proporcionando um enriquecimento teórico que alargou bastante o espectro dos meus conhecimentos e lançou as bases para a presente dissertação.

Uma palavra especial de apreço para o meu orientador, Professor Doutor Raúl Lopes, pelo seu otimismo, capacidade de motivação, rapidez de resposta, disponibilidade total e orientação ímpar.

Agradeço ainda à Dra. Helena Gil da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., pelo seu pronto acolhimento, simpatia e disponibilidade em ajudar.

Por último agradeço à minha família, em especial à Ana Paula, à Leonor e ao Gustavo, por me terem motivado e, por vezes até, disciplinado, por forma a concluir este longo caminho, que tantas vezes lhes roubou tempo precioso.

RESUMO

A presente dissertação centra-se na análise da política regional em Portugal no quadro dos paradigmas territoriais dominantes nas últimas décadas. Tendo por base um quadro paradigmático que confronta a visão tradicional da política regional, com a visão endógena da política regional, e com a visão “place-based”, esta dissertação partiu para a análise sistemática dos instrumentos de política regional, bem como dos documentos estratégicos de planeamento em Portugal, aplicáveis às regiões do continente, desde a década de 50 até à atualidade. A evolução histórica da política regional em Portugal foi seccionada em quadro períodos históricos, cada um com uma estratégia fundamental que se entendeu resumir em promoção do desenvolvimento económico e social do país, redução dos desequilíbrios regionais, promoção do potencial de desenvolvimento regional, e promoção da competitividade regional e a consideração de novas problemáticas. Concluiu-se que a política regional em Portugal tem seguido a evolução dos paradigmas históricos, embora a sua adoção tenha acontecido com algum atraso, especialmente ao nível da execução, como foi o caso da colocação em prática das primeiras políticas regionais de cariz tradicional.

Palavras-chave: Política Regional, Paradigmas, Desenvolvimento Endógeno, “Place-Based Policies”, Desequilíbrios Regionais, Potencial de desenvolvimento, Competitividade Regional

Classificação JEL: R58,Z18

ABSTRACT

This dissertation focuses on the analysis of regional policy in Portugal within the framework of dominant territorial paradigms in recent decades. Based on a paradigmatic framework that confronts the traditional view of regional politics, with the endogenous vision of regional politics, and with the "place-based" vision, this dissertation started with the systematic analysis of the regional policy instruments, as well as the documents strategic plans in Portugal, applicable to the regions of the continent, from the 1950s to the present. The historical evolution of regional policy in Portugal was divided into historical periods, each with a fundamental strategy which was intended to be summarized in promoting the economic and social development of the country, reducing regional imbalances, promoting regional development potential, and promoting competitiveness and the consideration of new issues. It was concluded that regional policy in Portugal has followed the evolution of historical paradigms, although its adoption has occurred with some delay, especially in terms of implementation, as was the case with the implementation of the first regional policies of a traditional nature.

Keywords: Regional Policy, Paradigms, Endogenous Development, Place-Based Policies

R58, Z18: JEL Classification System

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
I – O ENQUADRAMENTO TEÓRICO E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA REGIONAL	3
1 – O Paradigma Tradicional da Política Regional (anos 50-70).....	4
2 – O Paradigma do Desenvolvimento Endógeno (anos 80-90)	6
3 – O Paradigma Territorialista ou das “Place-based policies” (séc. XXI).....	9
4 – Os Três Paradigmas da Política Regional	13
II – A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE POLÍTICA REGIONAL.....	15
1 – O Desenvolvimento Económico e Social do País	16
2 – A Redução dos Desequilíbrios Regionais	18
3 – O Potencial de Desenvolvimento Regional.....	26
4 – A Competitividade Regional e as novas problemáticas	51
III – A POLÍTICA REGIONAL À LUZ DOS PARADIGMAS TERRITORIAIS	65
1 – A Evolução dos Instrumentos da Política Regional em Portugal.....	68
2 – A Evolução dos Documentos de Planeamento Regional em Portugal.....	73
CONCLUSÃO	77
BIBLIOGRAFIA.....	80

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I. 1 - As duas abordagens opostas para reduzir as assimetrias económicas regionais	5
Figura I. 2 – Os três paradigmas da política regional.....	14
Figura III.3 - Dicotomia Diagnóstico/Objetivo da Política Regional Portuguesa ao longo das últimas décadas	66
Figura III.4 - Quadro resumo da análise da tipologia de instrumentos de Política Regional em Portugal	67
Figura III.5 - Instrumentos do período dos Anos 50-60.....	69
Figura III.6 - Instrumentos do período dos Anos 70-80.....	70
Figura III.7 - Instrumentos do período dos Anos 80 a 2007	71
Figura III.8 - Instrumentos do período de 2007 até à actualidade.....	73
Figura III.9 - Resumo da tipologia de planeamento regional.....	76

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ADC - Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

ADR - Agência de Desenvolvimento Regional

AIDUS - Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado

AVNA -Ação de Valorização do Norte Alentejano

BEI - Banco Europeu de Investimento

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCR - Comissão de Coordenação Regional

CEE - Comunidade Económica Europeia

CFI - Crédito Fiscal por Investimento

CLDL - Contratos Locais de Desenvolvimento Local

COMPETE - Programa Operacional Fatores de Competitividade

DGDR - Direção Geral do Desenvolvimento Regional

DLBC - Desenvolvimentos Locais de Base Comunitária

DLRR - Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos

DRAOT - Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território

ENDS - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável

EPPI - Empresa Pública de Parques Industriais

FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro

FMI - Fundo Monetário Internacional

FSE - Fundo Social Europeu

GAL - Grupo de Ação Local

GOP – Grandes Opções do Plano

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IFDR - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.

IGFSE - Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.

IGP – Instituto Geográfico Português

IQADE - Implementação e Qualificação de Agências de Desenvolvimento
IDL - Iniciativas de Desenvolvimento Local
ILE - Iniciativas Locais de Emprego
ITI - Investimentos Territoriais Integrados
LEADER - Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
MAI - Ministério da Administração Interna
MCOTA - Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODIANA - Ação de Valorização do Baixo Guadiana
OID - Operações Integradas de Desenvolvimento Regional
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira
PDR – Plano de Desenvolvimento Regional
PDRITM - Programa de desenvolvimento rural integrado de Trás-os-Montes
PEDIP - Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PEDIZA - Programa Específico de Desenvolvimento Integrado da Zona do Alqueva
PIB – Produto Interno Bruto
PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PIDR- Programas Integrados de Desenvolvimento Regional
PIM - Programas Integrados Mediterrânicos
PISEE - Programa de Investimentos do Setor Empresarial do Estado
PME – Pequenas e Médias Empresas
PNACE - Programa Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego
PNE - Plano Nacional de Emprego
PNI - Plano Nacional para a Igualdade
PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PNTC - Programa Nacional para a Coesão Territorial
PO – Programa Operacional
POLIS - Programa Nacional de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades
POPH - Programa Operacional Potencial Humano
POVT - Programa Operacional Temático Valorização do Território

PPBT - Políticas Públicas de Base Territorial

PPPDR - Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional

PRACE - Programa de Reorganização da Administração Central do Estado

PROCÔA - Programa de Desenvolvimento Integrado do Vale do Côa

PROCOM - Programa de Apoio à Modernização do Comércio

PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural

PRODESREDI - Plano de Desenvolvimento Económico e Social Regionalmente Diferenciado

PRODOURO - Programa de Ações Específicas para o Douro

PRODR - Programa de Desenvolvimento Regional

PROSET - Programa de Desenvolvimento da Península de Setúbal

PROT - Plano Regional de Ordenamento do Território

PROVERE - Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

RAPIS - Regime de Auxílios a Pequenos Investimentos em Setúbal

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RIME - Regime de Incentivos às Microempresas

RIS3 - Estratégias de Especialização Inteligente

RLIS - Rede Local de Intervenção Social

SEBR - Sistema de Estímulos de Base Regional

SIALM - Sistema de Incentivos de Apoio Local a Microempresas

SIBR - Sistema de Incentivos de Base Regional

SIFAP - Sistema de apoio ao investimento nas explorações agrícolas

SIFIT - Sistema de Benefícios ao Investimento no Turismo

SII - Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento

SIMPLEX - Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SINDAVE - Sistema de Incentivos à Diversificação Industrial do Vale do Ave

SINPEDIP - Sistema de incentivos financeiros do PEDIP

SIPE - Sistema de Incentivos ao Potencial Endógeno

SIR - Sistema de Incentivos Regionais

SIUEBR - Sistema de Incentivos à Utilização de Energia de Base Regional

SODERA - Sociedade de Desenvolvimento Regional do Alentejo, S. A.

SOSET - Sociedade de Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal, S. A.

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

UE - União Europeia

UMVI - Unidade de Missão para a Valorização do Interior

INTRODUÇÃO

A presente dissertação centra-se na análise da política regional em Portugal no quadro dos paradigmas territoriais dominantes nas últimas décadas.

Tendo por base um quadro paradigmático que confronta a visão tradicional da política regional, direcionada às regiões mais pobres, assistencialista, centralizada e infraestruturante, com a visão endógena da política regional, potenciadora das capacidades locais, descentralizadora, imaterial e com a visão “place-based”, direcionada a todas as regiões, focada na competitividade, sustentabilidade e coesão, que agrega os fatores materiais e imateriais em função do contexto, esta dissertação partiu para a análise sistemática dos instrumentos de política regional, bem como dos documentos estratégicos de planeamento em Portugal, aplicáveis às regiões do continente, desde a década de 50 até à atualidade. Foram excluídas as regiões autónomas da Madeira e dos Açores por se considerar que merecem um estudo específico.

A evolução histórica da política regional em Portugal foi seccionada em quadro períodos históricos, cada um com uma estratégia fundamental que se entendeu resumir em promoção do desenvolvimento económico e social do país, redução dos desequilíbrios regionais, promoção do potencial de desenvolvimento regional, e promoção da competitividade regional e a consideração de novas problemáticas.

Sem prejuízo de existirem instrumentos semelhantes em mais do que um período, foi possível estabelecer uma evolução natural do tipo de política regional que tem sido aplicada em Portugal e confronta-la com os três paradigmas identificados no contexto teórico.

Neste contexto, a presente dissertação começa por apresentar o enquadramento teórico e a evolução história da política regional nos países do ocidente, resumindo os paradigmas dominantes. No segundo capítulo debruça-se sobre o detalhe da experiência portuguesa de política regional e no terceiro capítulo apresenta uma análise dessa experiência à luz dos paradigmas apresentados no primeiro capítulo. Por último formulam-se as principais conclusões.

A presente dissertação não pretende ser uma análise exaustiva da política regional em Portugal, mas antes um ponto de partida válido para o aprofundamento da investigação das várias interrogações que esta matéria proporciona.

I – O ENQUADRAMENTO TEÓRICO E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA REGIONAL

A evolução da conceptualização da política regional pode ser dividida em três fases históricas que corresponderam à predominância de três paradigmas teóricos distintos que influenciaram as políticas públicas de desenvolvimento regional: o paradigma tradicional, o paradigma do desenvolvimento regional endógeno e o paradigma territorialista ou das “placed-based policies”.

Embora a aplicação prática das políticas regionais possa não ter coincidido exatamente com as correntes de pensamento dominantes da época, existindo também diferenças entre geografias ao longo da história, estes três paradigmas podem ser identificados em períodos relativamente bem delimitados na história recente das economias ocidentais, em especial nas últimas décadas.

O paradigma tradicional traduz a geração de políticas regionais cujo objetivo se centrava na correção das assimetrias regionais de crescimento económico, através do investimento em infraestruturas e nos incentivos às empresas. Tratava-se de atrair o investimento para as regiões mais desfavorecidas (Lopes, 2016:sp).

O paradigma do desenvolvimento regional endógeno, por contraposição ao paradigma tradicional, representa o conjunto de políticas regionais que visa promover o potencial endógeno de desenvolvimento, frequentemente desenvolvidas por estruturas descentralizadas com legitimidade territorial que pretendem mobilizar a capacidade empreendedora da região (Lopes, 2016:sp).

O paradigma territorialista ou das “Place-based policies”, traduz o conjunto de políticas que, ao contrário dos paradigmas anteriores, visam promover a competitividade regional de todas as regiões e não apenas das mais desfavorecidas. Este paradigma, focado na análise do território e na relação entre territórios e destes com o mundo global, tem ainda como objetivos a coesão social e territorial e a sustentabilidade (Lopes, 2016:sp).

Estes três paradigmas podem ser delimitados no tempo através da definição de três fases históricas. A primeira fase entre os anos 50 e 70, do pós-guerra, onde a preocupação fundamental

era apoiar as regiões desfavorecidas, uma segunda fase, entre os anos 80 e 90, onde, apesar de coexistirem políticas de cariz tradicional, surgiu uma corrente académica que atribuiu uma relevância significativa às políticas de desenvolvimento endógeno, que acabaram por influenciar as políticas adotadas e, posteriormente, a terceira geração de políticas regionais que constituiu a terceira fase, já no século XXI, onde o território se define como o elemento que confere inteligência às políticas regionais.

A arrumação das políticas regionais no quadro de três paradigmas conceptuais, acima resumida, resulta da análise histórica que é feita à evolução das políticas regionais, através dos relatos de diversos autores ocidentais, bem como da análise das recentes alterações na fundamentação teórica das políticas regionais ao nível da União Europeia e da OCDE, baseadas numa alteração de paradigma. Este quadro conceptual será detalhado nas secções seguintes.

1 – O PARADIGMA TRADICIONAL DA POLÍTICA REGIONAL (ANOS 50-70)

As primeiras teorias económicas dominantes baseavam-se no postulado de que os fatores capital e trabalho eram perfeitamente móveis pelo que, no longo prazo, as assimetrias regionais seriam esbatidas. Neste enquadramento, não seriam necessárias quaisquer políticas regionais ou sendo, as mesmas deveriam visar apenas aumentar a rapidez do ajustamento.

Ora, é evidente que este ajustamento não acontece na realidade, uma vez que existem muitas barreiras à mobilidade e a divergência de desenvolvimento entre as regiões tende a perpetuar-se no tempo, ainda que possam existir convergências e divergências entre elas. A política regional surgiu, assim, da necessidade da correção das assimetrias regionais em matéria de desenvolvimento económico.

Todavia, a fundamentação económica para a existência de política regional não provêm de uma única abordagem, mas antes de duas abordagens explicativas distintas: a abordagem do mercado livre e a abordagem intervencionista.

Na abordagem do mercado livre, de inspiração neoclássica, a política regional deve existir para colmatar as falhas de mercado, isto é, existindo condições para que exista um mercado livre, a política regional deve atuar se algumas dessas condições não se verificar.

Na abordagem intervencionista, de inspiração keynesiana, a política regional deve existir para colmatar as diferenças de condições de vida, promovendo a justiça social e a plena utilização dos recursos económicos do país. Trata-se portanto de uma questão de equidade, por oposição à eficiência que é procurada pela abordagem do mercado livre.

Pode afirmar-se que a primeira abordagem procura a eficiência, acreditando que tal mais tarde ou mais cedo irá gerar equidade e a segunda dá primazia à equidade pois esta tenderá a gerar eficiência. Estas diferentes concepções da natureza da política regional têm consequências ao nível das políticas concretas, necessariamente mais seletivas e de baixo dispêndio na abordagem do mercado livre e mais extensivas e descentralizadas no caso da abordagem intervencionista (Armstrong, H., 2000:211).

As duas abordagens podem ser resumidas no seguinte quadro:

Figura I. 1 - As duas abordagens opostas para reduzir as assimetrias económicas regionais

Características da abordagem do mercado livre	Características da abordagem intervencionista
• <i>Ideologia Política</i> • Abordagem neoclássica da economia • Capitalismo Popular • Desregulação, privatização • Estado mínimo • Cultura empesarial • <i>Causas das assimetrias económicas regionais</i> • Problemas de ineficiência decorrentes da rigidez do mercado de trabalho • Falta de cultura empreendedora • Excessiva Intervenção do Estado • <i>Abordagem para recuperar as regiões em desvantagem</i> • Desregulação do mercado de trabalho • Incentivos fiscais para melhorar a eficiência • <i>Política Regional</i> • Despesa mínima • Assistência selectiva	• <i>Ideologia Política</i> • Keynesianismo reconstruído • Apoio ao lado da oferta para a indústria e comércio • Intervenção do Estado • <i>Causas das assimetrias económicas regionais</i> • Baixo investimento • Drenagem de capital para as regiões ricas • Fraca participação do governo no desenvolvimento regional • <i>Abordagem para recuperar as regiões em desvantagem</i> • Políticas proativas ao nível regional e local • Investimentos público em infraestruturas • <i>Política Regional</i> • Auxílios regionais extensivos • Descentralização do poderes de regeneração regional para agencias e autoridades regionais e locais

Fonte: (Armstrong & Taylor, 2000), adaptado de Martin (1989)

A visão tradicional do paradigma regional resulta da tomada de consciência de que a recuperação económica do pós-guerra foi assimétrica entre regiões. Baseada nas abordagens para a redução das assimetrias regionais, as políticas tradicionais eram essencialmente redistributivas, centralizadas no governo nacional e exógenas, isto é, baseadas nos recursos provenientes de fora da região.

De acordo com Armstrong, H. (2000:216) na Grã-Bretanha a política regional nasceu da crise da balança de pagamentos de 1947, mas teve um declínio na década de 50 até à recessão de 1958, onde nasceram duas novas preocupações para além da redução das assimetrias económicas regionais, o crescimento global da economia face a outros países industrializados e o excessivo crescimento da região de Londres.

“O resultado foi uma enorme expansão da política regional em meados da década de 60 (...). Contudo, o principal impulso da política regional permaneceu o mesmo. O objetivo era induzir que as empresas transformadoras se localizassem nas áreas assistidas e elas eram encorajadas através de uma mistura de incentivos e controlos. A ênfase foi, portanto, centrada firmemente no investimento para dentro da região, quer proveniente do estrangeiro, quer das regiões mais ricas” (Armstrong & Taylor, 2000:218).

“É nos anos 60 que várias economias avançadas começam a implementar políticas orientadas para os territórios, muito influenciadas pelas implicações políticas dos modelos de raiz keynesiana e da escola dos polos de crescimento” (Baleiras, 2014:17)

No paradigma tradicional, entende-se que é possível influenciar as decisões das empresas, criando um diferencial de rentabilização favorável às regiões assistidas. As regiões mais ricas estão entregues a si mesmas ou até são penalizadas. Ora, esta política exige um financiamento considerável proveniente das regiões ricas, o que é posto em causa quando também estas entram em crise. Foi o que aconteceu no período seguinte.

2 – O PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO (ANOS 80-90)

Com a crise dos anos oitenta o crescimento económico deixou de poder financiar a tentativa de homogeneização das regiões por parte dos Estados centrais, através da aplicação de fundos

públicos nas regiões mais pobres. Na realidade, as regiões mais ricas deixaram de poder financiar as regiões mais pobres, porque elas próprias apresentaram problemas de desenvolvimento económico, e além disso, acumularam os principais problemas sociais decorrentes da crise.

Ora, o paradigma tradicional da política regional deixou de responder aos novos desafios com que os políticos se deparavam, quer do ponto de vista do desenvolvimento, cujo objetivo deixou de ser a homogeneização, mas antes a sua promoção como um todo, quer do ponto de vista da necessidade de novos instrumentos e sua governação (Lopes, 2016:sp).

Na verdade, estando o financiamento exógeno posto em causa, a alternativa possível seria a promoção do potencial endógeno das regiões, pelo que este movimento fez emergir pressões no sentido da descentralização da promoção do desenvolvimento, quer ao nível da produção académica de novas teorias, quer ao nível da reivindicação de um papel mais ativo por parte de atores locais.

As novas teorias que enfatizam o potencial endógeno de desenvolvimento, centram-se agora nos fatores imateriais do desenvolvimento, como a qualificação dos recursos humanos e a capacitação organizacional, deixando para segundo plano o investimento em infraestruturas, tão característico da política tradicional (Lopes, 2016:sp).

A necessidade de mobilizar os atores locais, sem apoios financeiros exógenos, levou também ao surgimento de estruturas de legitimidade territorial, com a intenção de potenciar a capacidade empreendedora regional, através da valorização das oportunidades endógenas, com vista a obter a necessária diferenciação que permitisse a cada região apresentar vantagens comparativas relativamente ao resto do mundo e desenvolver-se com base nisso.

Apesar da mudança de paradigma, este período histórico esteve longe de se caracterizar por uma unanimidade à volta das políticas de desenvolvimento endógeno. Tratou-se antes de um período conturbado, onde a política tradicional era criticada quer pelos defensores deste novo paradigma, quer pelos economistas neoclássicos que viam a política regional tradicional como uma inutilidade, pois a crise era sinónimo de que quando o Estado intervêm a economia funciona ainda pior.

A classe política via-se confrontada com a necessidade de adotar políticas alternativas à política tradicional e não existiam consensos sobre os melhores caminhos a tomar. Neste contexto, a política de Coesão da União Europeia foi decisiva para marcar um rumo. Os quadros comunitários de apoio vieram em grande medida substituir as políticas regionais dos países, porque, de facto, tirando os Estados Unidos que abandonaram a política regional por questões culturais relacionadas com a sua doutrina, marcadamente neoclássica, os restantes países não tinham capacidade financeira para desenvolverem uma política regional numa escala adequada.

Segundo Armstrong & Taylor (2000:16), na Grã-Bretanha, “talvez a característica mais marcante da década de oitenta tenha sido a sobrevivência da política regional num período marcado pelo mais tenaz compromisso com as políticas de mercado livre que qualquer outro governo do pós-guerra”.

Na realidade, segundo aquele autor, mesmo durante os intensos anos de governação de Margaret Thatcher, na senda de um Estado mais pequeno e menos interventivo, permaneceu o compromisso com a política regional, embora com outras características: investimento direccionado a um número reduzido de áreas de assistência (diminuindo drasticamente o investimento global), com um objetivo único de redução das disparidades relacionadas com as oportunidades de emprego, fazendo parte de um objetivo central de ajudar as regiões a ajudarem-se a si mesmas, a partir do interior das mesmas.

Este entendimento da política regional absorve a ideia de que a chave do desenvolvimento é o estímulo à competitividade das empresas existentes na região, e dos seus trunfos endógenos, porque o problema do desenvolvimento reside na rigidez do lado da oferta da economia dessas regiões e nas deficiências da atividade empresarial. Já nos anos noventa, a política regional passou a ter um papel mais direccionado no sentido da melhoria da competitividade das empresas a nível global, diminuindo-se as ajudas aos objetivos não económicos da política regional.

O exemplo Britânico não difere muito do que aconteceu na União Europeia nos anos oitenta e noventa. A política de coesão europeia nasceu no quadro da política da concorrência, instituída pelo Tratado de Roma, pois uma das exceções à proibição dos Estados ajudarem as empresas com o objetivo de falsear a concorrência foi precisamente a ajuda às regiões estruturalmente mais

desfavorecidas. Mas foi a partir de 1981 que a Comissão Europeia expressou a preocupação pelo desenvolvimento endógeno das regiões.

De acordo com Pires (1998:27), “a crítica às políticas regionais tradicionais da União Europeia da década de 70, designadamente do FEDER, mas também das políticas dos governos nacionais, emerge nas conclusões do Primeiro Relatório Periódico sobre a situação económica das regiões da Comunidade onde se afirma que: i) a disparidade das regiões tinham vindo a aumentar desde 1970; (ii) a principal causa do agravamento das assimetrias eram fatores estruturais endógenos; e, (iii) a crise tinha acentuado os desequilíbrios: limitava a mobilidade dos capitais para as regiões mais desfavorecidas e colocava problemas de reconversão e inovação dessas regiões”.

Estas conclusões levaram a Comissão Europeia a definir aquilo que era designado por orientações e prioridades gerais da política regional da Comunidade, através das quais visava corrigir a situação e tendências observadas, entre as quais se incluía que o desenvolvimento de cada região devia ser cada vez mais conseguido a partir da valorização do potencial de desenvolvimento endógeno, ou seja, devia basear-se mais nas potencialidades da região do que em transferências provenientes da regiões mais ricas (Pires, 1998:27)

De acordo com Armstrong & Taylor (2000:16) as atividades abrangidas pelo FEDER foram sendo expandidas ao longo da década de oitenta, no entanto, foi nos anos noventa que a política regional atingiu o seu auge. A unificação dos Fundos Estruturais com o objetivo de combinar esforços no sentido de reduzir as disparidades regionais, substituíram uma abordagem projeto a projeto, por uma abordagem coordenada de projetos plurianuais. Nos anos noventa, estes programas focaram-se essencialmente no desenvolvimento endógeno, em detrimento da atração do investimento externo.

3 – O PARADIGMA TERRITORIALISTA OU DAS “PLACE-BASED POLICIES” (SÉC. XXI)

Pode afirmar-se que a mudança de paradigma que hoje vivemos teve o seu marco pioneiro num relatório elaborado por Fabrizio Barca, a propósito da necessidade de reformar a política de coesão ao nível da União Europeia, intitulado “Uma agenda para a reforma da política de coesão:

uma abordagem de base territorial (*place-based*) para atingir os desafios e expectativas da União Europeia”, (Barca, 2009) adiante “Relatório Barca”.

De facto, foi neste relatório que surgiu, pela primeira vez, uma definição precisa de “place-based policies”, que não se resumia a políticas de desenvolvimento endógeno de inspiração local, mas antes a políticas integradas quer endógenas, quer exógenas, que têm o território como o fator que confere inteligência às políticas públicas.

Na própria definição de Fabrizio Barca “ ‘Place-based policy’ é uma estratégia de longo prazo que visa combater a permanente subutilização do potencial e reduzir exclusões sociais persistentes, de locais específicos, através da intervenção externa e de governança multinível. Promove a oferta de bens e serviços à medida do contexto e desencadeia mudanças institucionais. As intervenções públicas baseiam-se no conhecimento local, são verificáveis e sujeitas a escrutínio, sendo que as ligações entre locais também são tidas em conta.” (Barca, 2009:VI)

Este novo paradigma da política regional viria a consolidar-se como a alternativa, quer ao paradigma anterior, demasiado focado no desenvolvimento endógeno, quer à posição dos economistas neoclássicos, defensores de políticas públicas territorialmente cegas, especialmente após a publicação do “Regional Outlook 2011” da OCDE, onde a visão do Banco Mundial é confrontada com a visão do Relatório Barca.

A visão do “Relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial 2009: Reformulando a Geografia Económica”, era a de que o crescimento económico será sempre desequilibrado territorialmente, pelo que o principal objetivo das políticas de desenvolvimento regional deve ser a integração das regiões mais atrasadas com as regiões mais ricas (The World Bank, 2009:xxii).

Este relatório dá ênfase às instituições “territorialmente cegas” como as de administração geral e de serviços sociais em todos os casos, e a infraestruturas de conectividade como autoestradas, linhas férreas, aeroportos, e linhas de telecomunicações em muitos casos. Já as intervenções “direcionadas” como incentivos especiais a empresas para se localizarem em determinadas regiões, devem ser usadas com moderação (OCDE, 2011:176). Esta visão mantém algumas características muito contestadas no passado da política regional tradicional, como a

focalização no investimento em infraestruturas e a centralização da decisão nos organismos setoriais Estatais.

No entanto, a OCDE, na sequência da confrontação das diferentes visões de política, expressas no Regional Outlook 2011 e nas conclusões dos seus relatórios anteriores sobre política regional, viria a patrocinar as place-based policies como as políticas capazes de responder aos atuais desafios, preconizando uma mudança de paradigma na política de desenvolvimento regional.

De facto, tal como defende Philip McCann e Andrés Rodriguez-Pose, as políticas espacialmente cegas não são necessariamente “espacialmente neutras”, pois acabam por favorecer as grandes aglomerações. (OCDE, 2011:203)

Além disso, segundo Fabrizio Barca, não existe ninguém que saiba, a todo o momento, o que é o melhor para a região e o que deve ser feito, pois políticas públicas sensatas e razoáveis devem emergir do processo de iteração, discussão e até de conflito entre forças endógenas e exógenas, isto é, entre o conhecimento existente num lugar e o conhecimento exterior ao mesmo. (OCDE, 2011:223)

A emergência de duas escolas de pensamento distintas, as que defendem políticas territorialmente neutras e as que defendem políticas baseadas no território, ficou célebre num artigo conjunto de Fabrizio Barca, Philip McCann e Andrés Rodriguez-Pose (2012), onde se argumenta que os impactos da globalização exigem uma nova resposta, mais centrada na eficiência e na inclusão social e menos na convergência entre regiões e como as estratégias devem considerar a diversidade económica, social, política e institucional, por forma a maximizar quer o potencial de desenvolvimento local, quer o potencial agregado, por oposição a políticas espacialmente cegas. (Barca, McCann, Rodriguez-Pose, & Andrés, 2012)

Com esta alteração de paradigma, a política regional focaliza-se, por um lado, na promoção da competitividade regional, através da qualificação do meio, da criação de vantagens específicas e da valorização das oportunidades endógenas, bem como da promoção das infraestruturas imateriais do desenvolvimento, tal como no paradigma anterior, mas agora de todas as regiões, e, por outro, na promoção de novas formas de Governança do desenvolvimento, através de uma visão estratégica, negociada e menos regulamentadora, de parcerias multinível territoriais e

multisetoriais e da dinamização de sinergias decorrentes do networking, baseada na parceria de atores (Lopes, 2016:sp).

Este paradigma, que surge assim como uma resposta à globalização num contexto de crise económica e das próprias respostas dadas pelas políticas anteriores, adiciona à competitividade regional os objetivos da coesão social e territorial e da sustentabilidade. Os instrumentos de política privilegiam a dinamização do networking dos atores locais, a coordenação territorial das intervenções, a valorização da articulação local-global, e o reforço do capital relacional e a capacitação dos atores (Lopes, 2016:sp).

De acordo com a OCDE “uma mudança de paradigma é um processo em transição que tende a levar tempo. A coexistência do antigo e do novo paradigma pode ser observado na maioria dos países da OCDE. A política regional baseada no novo paradigma é relativamente nova comparada com a política regional baseada no antigo paradigma e com as políticas setoriais. (...) muitos países adotaram o novo paradigma nos seus objetivos de política, mas a sua implementação continua a ser o maior desafio.” (OCDE,2010:13).

A OCDE manteve as recomendações relacionadas com este novo paradigma quer no Regional Outlook 2014, quer no Regional Outlook 2016, onde se volta a dar ênfase à necessidade de reforma a governança por forma a atingir economias de escala no investimento e na oferta de serviços e encontrar o melhor equilíbrio para alavancar as complementaridades entre níveis de governo, (OCDE, 2016:20) pelo que se pode afirmar que o tema ainda se mantém atual e que a governança é um dos principais aspetos que dificultam a implementação do paradigma no terreno.

A tendência para governança multinível pode ser caracterizada em três vetores: (i) a coordenação central baseada num comité interministerial e no planeamento estratégico, (ii) a coordenação vertical baseada na contratualização com órgãos territoriais eleitos e (iii) a coordenação horizontal baseada nos órgãos regionais e metropolitanos e em estruturas de planeamento intermunicipais (Lopes,2016:sd).

É pois uma área de complexa implementação, mas não se vislumbram alternativas de gestão capazes de potenciar o desenvolvimento das regiões, sem o envolvimento de todos.

Uma coisa é certa “a simples concentração de investimento e de ativos não é suficiente. A chave parece estar na forma como os ativos são usados, como é que os diferentes stakeholders interagem e como as diferentes sinergias são exploradas em diferentes regiões. O mercado sozinho parece não ser capaz de maximizar sempre este potencial” (OCDE, 2009:17).

Em suma a “economia regional está de volta. O desenvolvimento regional não é apenas uma questão de eficiência na política económica, mas também uma questão de equidade devido ao facto do desenvolvimento económico normalmente exibir um significativo grau de variabilidade espacial” (Capello & Nijkamp, 2009:1)

4 – OS TRÊS PARADIGMAS DA POLÍTICA REGIONAL

Confrontando a análise histórica da política regional e os argumentos para uma mudança de paradigma por parte da OCDE, apresenta-se de seguida um quadro comparativo dos três paradigmas anteriormente apresentados.

Figura I. 2 – Os três paradigmas da política regional

Paradigma tradicional	Paradigma do Desenvolvimento Endógeno	Paradigma das "Place-based Policies"
• <i>Problema fundamental</i> • Disparidades regionais no rendimento, infraestruturas e emprego • <i>Objetivo</i> • Corrigir assimetrias regionais de crescimento económico • <i>Quadro de Política Geral</i> • Compensação temporária de desvantagens das regiões atrasadas, respondendo a choques • <i>Cobertura</i> • Abordagem setorial num número limitado de setores • <i>Orientação Espacial</i> • Dirigido às regiões atrasadas • <i>Unidade para intervenção</i> • Áreas administrativas • <i>Dimensão temporal</i> • Curto prazo • <i>Abordagem</i> • Abordagem igual para todas • <i>Focus</i> • Investimentos e Transferências Exógenas • <i>Instrumentos</i> • Infraestruturas • Incentivos às empresas • <i>Governança</i> • Estado Central	• <i>Problema fundamental</i> • Disparidades regionais na capacidade de geração de vantagens competitivas • <i>Objetivo</i> • Promover o potencial endógeno de desenvolvimento • <i>Quadro de Política Geral</i> • Apoio a estratégias de desenvolvimento determinadas localmente • <i>Cobertura</i> • Abordagem regional limitada a projetos que visam a exploração do potencial local • <i>Orientação Espacial</i> • Dirigido às regiões atrasadas • <i>Unidade para intervenção</i> • Áreas administrativas • <i>Dimensão temporal</i> • Longo prazo • <i>Abordagem</i> • Abordagem específica pelo contexto • <i>Focus</i> • Recursos endógenos • <i>Instrumentos</i> • Fatores imateriais de desenvolvimento: qualificação de RH, Capacitação organizacional; • Mobilização da capacidade empreendedora regional • <i>Governança</i> • Estruturas com legitimidade territorial	• <i>Problema fundamental</i> • Baixa competitividade regional e subutilização do potencial • <i>Objetivo</i> • Competitividade Regional, Coesão social e territorial e sustentabilidade • <i>Quadro de Política Geral</i> • Compensação do potencial subutilizado através de planeamento estratégico proativo • <i>Cobertura</i> • Projetos de desenvolvimento integrados e abrangentes por todas as áreas de política • <i>Orientação Espacial</i> • Dirigido a todas as regiões • <i>Unidade para intervenção</i> • Áreas funcionais • <i>Dimensão temporal</i> • Longo prazo • <i>Abordagem</i> • Abordagem específica pelo contexto • <i>Focus</i> • Recursos Endógenos e Exógenos • <i>Instrumentos</i> • Coordenação territorial das intervenções • Valorização articulação local-global • Reforço do capital relacional e capacitação de atores • Investimento misto em capital fixo e imaterial • <i>Governança</i> • Networkin paradigma: Governança multinível baseada na parceria de atores

Fonte: Adaptado de (Lopes, 2016) e (OCDE, 2011)

Como se pode verificar pelo quadro acima as principais diferenças entre os paradigmas residem no objetivo (correção de assimetrias vs potencial de desenvolvimento vs competitividade regional), nos instrumentos (hard vs soft vs mistos) e na governança (centralização vs descentralização vs multinível).

II – A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE POLÍTICA REGIONAL

A nível internacional a política regional é considerada uma preocupação relativamente recente, emergindo pela experiência de Inglaterra em lidar com o declínio industrial nos anos 30 do século passado e assumida por diversos países europeus após a 2.^a Grande Guerra, como sejam a França, a Itália, a Alemanha e a Bélgica. O presente capítulo tem como objetivo descrever as mutações da política regional em Portugal, ao longo das últimas décadas, designadamente a partir da década de 50 até à atualidade, tendo como referência o contexto europeu.

A política regional surge em Portugal a partir dos anos 60, no sentido da existência de uma estratégia nacional para as regiões, que começa a considerar as suas especificidades económicas e sociais. Todavia, o exercício de planeamento não foi acompanhado por uma verdadeira política regional com impacto e efetividade, algo que só veio a ocorrer algumas décadas mais tarde, através da aplicação dos fundos comunitários.

Em Portugal existem quatro períodos históricos que se podem delimitar perfeitamente na janela temporal da presente dissertação, não coincidindo necessariamente com as fronteiras temporais entre as diferentes tipologias de política regional aplicadas, exercício que se fará posteriormente:

1.º - O período do Estado Novo do pós-guerra (Anos 50 a 1975), onde se efetuou uma transição entre a preocupação exclusiva com o crescimento do País, para uma preocupação partilhada com o crescimento das regiões mais atrasadas, no sentido de alcançar maior equilíbrio no aproveitamento do crescimento económico externo a essas regiões e ao país, embora com planeamento centralizado;

2.º - O período da democratização do país, do pós-25 de abril até à adesão de Portugal à CEE (Comunidade Económica Europeia) (1975 a 1986), onde se verificou uma descentralização de poderes para as autarquias locais, uma preocupação crescente com o desenvolvimento das regiões mais pobres, mas que a contemporaneidade com duas crises petrolíferas e a necessidade de resgatar as finanças do Estado, por duas vezes, fez aumentar o fosso entre as intenções e a concretização dessas políticas de desenvolvimento.

3.º - O período de adesão à CEE e a posterior aplicação massiva de Fundos Comunitários em Portugal (1986 a 1999), com o desenvolvimento do planeamento da política regional portuguesa, em alinhamento com Política Regional Europeia;

4.º - O período após a Estratégia de Lisboa (2000 a 2017), de maior seletividade no financiamento da política regional Europeia, com o objetivo de responder às novas tendências económicas e sociais, como sejam a economia digital, a sociedade do conhecimento, a sustentabilidade ambiental e a globalização.

A relação próxima entre os períodos históricos e a tipologia de Política Regional dominante ao longo dos anos, permitiu desenvolver o presente capítulo através da divisão das políticas regionais em quatro objetivos primários, sem prejuízo de os outros poderem ter coincidido no tempo: (i) promoção do desenvolvimento económico e social do país, (ii) redução dos desequilíbrios regionais, (iii) promoção do potencial de desenvolvimento regional, e (iv) promoção da competitividade regional e a consideração de novas problemáticas.

Neste contexto, o presente capítulo procura estabelecer a relação entre os objetivos estratégicos da política regional que foram emergindo do diagnóstico do contexto económico e social do país, das suas regiões e territórios, em cada período histórico, com os objetivos e características dos principais instrumentos que foram colocados em prática.

1 – O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL DO PAÍS

Recuperar o atraso de Portugal em relação aos países mais desenvolvidos parece um desígnio português, com séculos de história, que ainda hoje persegue os portugueses, no entanto, ele teve especial importância no período seguinte à segunda Grande Guerra Mundial, no que respeita à sua influência sobre as políticas nacionais e regionais.

O sucesso do Plano Marshall e os anos dourados do pós-guerra, ao nível do crescimento económico Europeu, criaram uma pressão significativa para a realização de planos de investimento com o intuito de acompanhar o ritmo de crescimento internacional.

Por outro lado, os desequilíbrios regionais gerados por esse processo de crescimento levaram a uma crescente consciência da necessidade de moldar a intervenção pública face ao impacto divergente nas diversas regiões do país.

A intenção de redução do atraso português é acentuada pelo facto de Portugal não estar, à época, a beneficiar plenamente da tendência de crescimento internacional dado ser um país predominantemente agrícola e fechado ao exterior.

A industrialização começou a ser vista como a via inevitável para o desenvolvimento nacional, tal como ficou parcialmente refletido no I Plano de Fomento do Estado Novo (1953-1958)¹. Parcialmente, porque aquele plano introduz a intenção de industrializar o país, mas mantém o foco na agricultura, revelando ainda uma certa hesitação na opção estratégica a tomar (Caeiro, 2005:194).

Com efeito, o I Plano de Fomento ainda concentrou muito investimento na agricultura, designadamente na “hidráulica agrícola, povoamento florestal e colonização interna”, sendo que os “Investimentos na indústria” são sobretudo investimentos na eletricidade, designadamente nos aproveitamentos hidroelétricos, transporte e distribuição de energia. Outra componente importante deste plano foi reservada para os “Investimentos nas comunicações e transportes” onde se destacam os Portos de Lisboa e Leixões. Por último, foi previsto algum investimento em escolas técnicas elementares e de ensino profissional (Lei n.º 2058, 1952:1363).

Por sua vez, o “II Plano de Fomento (1959-1964)”², marca em definitivo o arranque da industrialização portuguesa em detrimento da agricultura, nomeadamente dentro dos moldes, como era então encarada pelos “velhos” corporativistas. É também com o início do II Plano que decisivamente Portugal vai atravessar um forte incremento em termos de desenvolvimento e crescimento económico. Os investimentos públicos aumentam 54,5 %” (Caeiro, 2005:199).

¹ Lei n.º 2058 de 29 de Dezembro de 1952 – Promulga as bases para a execução do Plano de Fomento nos anos económicos de 1953 a 1958

² Lei n.º 2094, de 25 de novembro de 1958 – Promulga as bases da organização do Plano de Fomento da metrópole e das províncias ultramarinas para o período compreendido entre 1 de janeiro de 1959 e 31 de dezembro de 1964.

O Plano Intercalar de Fomento (1965-1967)³ foi o primeiro plano a fazer referência, na sua lei de bases, à necessidade de correção dos desequilíbrios regionais, mas apenas “na medida do possível” (Lei n.º 2123,1964:1773)⁴. Na realidade, esta necessidade não estava ao nível dos objetivos estratégicos, tendo sido relegada para segundo plano, quer em termos do planeamento, quer em termos de execução, dado que estava expressamente secundarizada face ao objetivo de aceleração do ritmo de crescimento do produto nacional, que, por sua vez, estava intimamente ligado à aposta na industrialização das regiões de Lisboa e do Porto.

De facto, o próprio III Plano de fomento (1968-1973)⁵ reconhece a concentração do desenvolvimento industrial em “apenas alguns concelhos”. Em termos de PIB per capita, apenas o distrito de Setúbal se aproxima da Lisboa porque “beneficia do desenvolvimento industrial dos concelhos limítrofes da capital” (III Plano de Fomento, 1968b:584).

Neste contexto, as políticas de industrialização de desenvolvimento do pós-guerra apesar de se tratarem de políticas nacionais, setoriais, com o objetivo de reduzir o atraso português face aos países desenvolvidos da Europa e aproveitar o impulso do crescimento europeu, sem preocupações regionais, tiveram fortes implicações territoriais, nomeadamente pela concentração da promoção da industrialização nos concelhos do litoral.

2 – A REDUÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

De acordo com o III Plano de Fomento, desde a Lei de Reconstituição Económica de 1935⁶ que a política de planeamento português tem como objetivo “aumentar progressivamente a riqueza comum, e com ela, o nível de vida de todos os portugueses” (III Plano de Fomento, 1968a:25). No entanto, e pela primeira vez, o III Plano de Fomento colocou a “Correção progressiva dos

³ Lei n.º 2123, de 14 de dezembro de 1964 – Promulga as bases para a execução do Plano Intercalar de Fomento do continente e ilhas adjacentes e províncias ultramarinas para o período entre 1 de janeiro de 1965 e 31 de dezembro de 1967.

⁴ Nos termos do n.º 2 da Base II da Lei n.º 2123, de 14 de dezembro “Na organização e execução do Plano, deverá também atender-se, na medida do possível, às exigências de correção dos desequilíbrios de desenvolvimento regional, em particular no continente e ilhas adjacentes.”

⁵ Lei n.º 2133, de 20 de dezembro de 1967 - Promulga as bases em que o Governo promoverá a execução do III Plano de Fomento para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1968 e 31 de Dezembro de 1973

⁶ Lei n.º 1914, de 24 de maio de 1935 – promulga as Bases da Reconstituição Económica

desequilíbrios regionais de desenvolvimento” como um dos objetivos principais, a par da “Aceleração do ritmo do acréscimo do produto nacional” e da “Repartição mais equilibrada do rendimento” (III Plano de Fomento, 1968a:38).

No entanto, os desequilíbrios regionais apareciam em terceiro lugar, e, tal como era claramente assumido, “a ordem porque ficam enunciados não é arbitrária” (III Plano de Fomento, 1968a:38). Não obstante, é no III Plano de Fomento que se concretiza a “consideração sistematizada e decidida do equilíbrio regional” (III Plano de Fomento, 1968a:39) previsto no Plano Intercalar, incluindo no seu texto, pela primeira vez, um título especialmente dedicado aos problemas do planeamento regional.

O interesse pela redução das assimetrias regionais resulta sobretudo da constatação que o processo de industrialização agravou as desigualdades existentes “não só pelo aumento da concentração das atividades económicas, mas também pela atração exercida pelas principais zonas industriais sobre as populações” (III Plano de Fomento, 1968b:591.)

Para concretizar o objetivo fundamental de “harmonizar o crescimento à escala regional”, o III Plano de Fomento definiu os seguintes objetivos: “i. O equilíbrio da rede urbana, com a finalidade de dotar as populações de equipamentos socioeconómicos mínimos, concentrados a distâncias razoáveis; ii. A expansão descentralizada da indústria e dos serviços, concretizada pela utilização de polos de crescimento; e, iii. A progressiva especialização da agricultura regional, de acordo com as aptidões dos solos e as influências climáticas, numa ótica de concentração do investimento” (III Plano de Fomento, 1968b:619).

Considerando que a industrialização era vista como a fonte do crescimento económico, até pelo exemplo que vinha de fora, não é de estranhar que os principais instrumentos que concretizaram a política regional do III Plano de Fomento se centrassem na criação de zonas industriais.

Os esquemas de incentivos que se pretendiam criar para estimular pólos de crescimento incluíam a “facilitação” da obtenção de terrenos, concessão de crédito, participação em empresas de interesse regional, isenção ou redução de impostos, prémios especiais de equipamento às indústrias que se instalem em regiões com problemas e desemprego, comparticipação em obras de

interesse público, garantias do Estado, subvenção às despesas de formação e subvenção às despesas de transferências de mão-de-obra (III Plano de Fomento, 1968b:658). Estávamos, portanto, perante instrumentos que visavam a atração do investimento para esses pólos de crescimento.

A Lei n.º 3/72⁷, de 27 de maio, que instituiu a Política Industrial e o Fundo de Fomento Industrial, tinha como um dos seus objetivos a contribuição para “o equilíbrio regional do desenvolvimento económico e social” (Lei n.º 3/72,1972:704), e estava centrada, essencialmente, na criação de parques industriais.

O Decreto-Lei n.º 133/73⁸, de 28 de março, que regulamentou a Lei n.º 3/72, criou a Empresa Pública de Parques Industriais (EPPI) que ficou encarregue de gerir e promover loteamentos industriais. Este diploma revelou-se particularmente importante com a explicitação dos parques industriais a criar: Braga, Guimarães, Covilhã, Évora, Beja e Faro. No entanto, este diploma não explicita qualquer modulação regional.

Importa contudo, salientar, ao nível das características do instrumento, que foi previsto, não apenas um conjunto de infraestruturas básicas para albergar um parque industrial, mas também um conjunto de serviços de promoção industrial e de apoio ao investidor, compreendendo centros de formação, centros de tecnologia, design e produtividade e serviços de comercialização, bem como outros serviços de suporte com potencial de partilha, como por exemplo serviços de apoio técnico, oficinas, segurança e contabilidade (Decreto-Lei n.º 133/73,1973:484).

A EPPI acabou por ser extinta em 1986, em situação de falência técnica, acusada formalmente de estar “desinserida de uma política de desenvolvimento regional de que deveria ter constituído instrumento” (Decreto-Lei n.º 39/86,1986:534).

Importa ainda salientar que tiveram origem no III Plano duas das grandes realizações de desenvolvimento económico que foram pensadas para Portugal, o complexo industrial de Sines e a barragem para irrigação do Alqueva (Caeiro, 2005:218). O complexo industrial de Sines, conjuntamente com a siderurgia nacional e os estaleiros navais, acabaram por acentuar o desequilíbrio espacial entre o litoral e o interior (Rolo, sd-período 1970-1979:sp).

⁷ Promulga as bases sobre fomento industrial - Revoga as Leis n.ºs 2005 e 2052.

⁸ Define o estatuto legal dos parques industriais e cria a Empresa Pública de Parques Industriais

O objetivo do equilíbrio urbano do III Plano de Fomento, acima referido, baseava-se na concentração racional das infra-estruturas sociais e na hierarquização dos transportes e comunicações. Entre outras medidas, destaca-se, na educação, o estabelecimento gradual de uma rede primária e a criação de estabelecimentos de ensino secundário (técnico e liceal) de acordo com as potencialidades de cada região, no âmbito da habitação, o melhoramento das condições de higiene e habitabilidade (esgotos, eletricidade, água canalizada), e na saúde, a intensificação da cobertura médico-sanitária fora dos grandes centros e a criação de hospitais regionais.

Em termos institucionais, o III Plano de Fomento criou, para o Continente e Ilhas, a delimitação de Regiões (e Sub-regiões) de planeamento dotadas de orgânica adequada: Norte (litoral, interior); Centro (litoral, interior); Lisboa (litoral, interior); Sul (Alentejo e Algarve), as quatro “regiões-plano⁹” do continente; Açores; e Madeira (III Plano de Fomento, 1968b:623). Estas estruturas deveriam permitir a elaboração de planos concertados para atingir os objetivos enunciados, tendo em conta “as aspirações locais” e “as potencialidades próprias da região”, desde que compatíveis com “as exigências impostas pela aceleração do desenvolvimento nacional” (III Plano de Fomento, 1968b:619).

Pode concluir-se assim que, não obstante persistir no III Plano de Fomento uma prevalência nacional e setorial, ele representa um avanço notável do ponto de vista da importância que atribui à política regional, a par de um aprofundado e detalhado exercício estratégico para as políticas públicas nacionais.

Segundo Oliveira, citado por (IGP,sd:6), na sequência do III Plano de Fomento, “o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho elaborou estudos básicos relativos ao ordenamento urbano e industrial que constituíram um Relatório para o Ordenamento do Território, onde estavam definidas linhas e os critérios de uma política de ordenamento do território do continente. Embora aprovado na generalidade este nunca chegou a ser publicado”.

⁹ “Em Portugal, entre 1960 e 1974, a generalidade dos escritos institucionais e dos vários autores vai no sentido de considerar as Regiões como Regiões-Plano (para efeitos de Planeamento económico) e nunca como Regiões Administrativas (ainda que referindo a necessidade de melhorar a coordenação regional dos serviços do Estado)” (Melo, 2009:17).

O ordenamento do território assumia uma importância indispensável do planeamento regional e o primeiro Relatório do Ordenamento do Território, difundido em 1970, “privilegia o desenvolvimento económico e social sem ainda evidenciar, no entanto, preocupações relativamente às questões ambientais”. (PNPOT, 2007:2).

No IV plano de fomento (1974-1979), não aplicado, também estava prevista a correção das assimetrias regionais, através do reequilíbrio da rede urbana, da descentralização industrial, e do ordenamento agrícola e rural (Lei n.º 8/73,1973:2488-3), todavia, a execução deste plano foi suspensa devido ao período revolucionário iniciado em 25 de abril de 1974.

Durante o período revolucionário foram publicados documentos de política com claras consequências territoriais. É o caso do Decreto-Lei n.º 203C/75¹⁰, de 15 de abril, que inclui o Programa Nacional de Emprego, o Programa de Preços – Bens alimentares essenciais, o Programa da Reforma Agrária, o Programa de Controlo dos Setores Básicos Industriais e o Programa de Transportes e Comunicações. A política de nacionalizações que dele emerge não inclui qualquer referência a assimetrias regionais. Por seu turno, o Orçamento Geral do Estado para 1976¹¹ concentra o esforço da sua política regional no desenvolvimento da região do Algarve e do pólo urbano-industrial de Sines.

Na ausência de um plano de desenvolvimento socioeconómico de médio prazo, o Plano para 1977, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 951/76, de 31 de dezembro, apresenta “uma análise da situação sócio-económica” e uma “explicitação de um modelo de coerência global e das estratégias subentendidas nas opções” do Plano e Orçamento. Aquele documento estabelece como uma das grandes opções a correção, sempre que possível, dos desequilíbrios regionais, mediante a definição e aplicação de critérios de localização obrigatória ou privilegiada de certos empreendimentos produtivos e do equipamento social.

Em 29 de junho de 1977, é publicado o despacho normativo n.º 155/77¹², da Secretária de Estado do Planeamento, Maria Manuela da Silva, com o objetivo de completar a elaboração do Plano de Médio Prazo de 1977-1980. Naquele despacho está previsto um programa de

¹⁰ Aprova as bases gerais dos programas de medidas económicas de emergência.

¹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 768/75, de 31 de dezembro.

¹² Estabelece normas com vista ao prosseguimento dos trabalhos preparatórios do Plano 77-80

desenvolvimento regional (programa n.º 6) que deveria incluir as ações e medidas de política “na parte relativa à correção das desigualdades regionais e estratégia de intervenção setorial” (Despacho normativo n.º 155/77,1977:1739).

De acordo a descrição histórica da política regional em Portugal apresentada no sítio da internet do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR), a Proposta de Plano de Médio Prazo de 1977-1980 “consistiu no mais robusto exercício de planeamento jamais realizado em Portugal até aquela data” (Rolo, sd-período 1970-1979:sp), designadamente ao nível da qualidade do diagnóstico. A correção dos desequilíbrios regionais era um dos seus pontos de maior enfoque. “Todavia, por vicissitudes políticas, o Governo português, depois de o ter aprovado em Conselho de Ministros, nunca o levou à Assembleia da República para aprovação” (Rolo, sd-período 1970-1979:sp).

A implementação desta estratégia acabou por ficar condicionada pela implementação do Plano de Estabilização do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Não obstante, importa salientar que neste período histórico ocorreu a aprovação da Lei das Finanças Locais¹³, que veio a relevar-se um marco decisivo no arranque do investimento público com preocupações locais e que viria a ser determinante no desenvolvimento regional dos anos subsequentes. O financiamento das autarquias incluía o Fundo de Equilíbrio Financeiro, que continha uma discriminação positiva dos municípios mais carenciados, nomeadamente ao nível do consumo de eletricidade, água canalizada, esgotos, rede viária e médicos residentes, sendo que naturalmente os esses municípios localizavam-se sobretudo fora das zonas urbanas do litoral do país.

Nos anos 70 a maior parte da política regional foi concretizada pelas autarquias locais, designadamente através infraestruturação básica para alcançar a melhoria das condições de vida das populações.

Também neste período surgiu o Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro, que criou as “5 Comissões de Coordenação Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) como órgãos externos do Ministério da Administração Interna (MAI), com a incumbência de

¹³ Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro – Finanças Locais

exercer a ‘coordenação e compatibilização das ações de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais e executar, no âmbito dos planos regionais e em colaboração com os serviços competentes, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respetiva região, visando a institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre autarquias locais e a poder Central.’ São criados no âmbito de cada Comissão de Coordenação Regional um Conselho Consultivo Regional e um Conselho Coordenador Regional” (Rolo, sd-período 1970-1979:sp).

Neste período “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” (Costa, 2016:75).

O período pós-revolucionário começa a entrar numa nova fase a partir do ano de 1980, que é a fase da perspectiva da entrada de Portugal na União Europeia e com ela a possibilidade de aceder ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). A Resolução n.º 307/80, publicada em 30 de agosto daquele ano, marca o início desta nova fase, todavia, mantém a tónica na necessidade de correção das assimetrias regionais. Aquela resolução coloca nas CCDR’s a incumbência da elaboração de estratégias de desenvolvimento regional que sustentarão os planos anuais e de médio prazo, bem como os programas de desenvolvimento regional. Também é criada uma Comissão Interministerial de Planeamento para os assuntos regionais com a clara intenção de articular os diversos organismos de planeamento.

Em 1980 também foram criados os Investimentos Intermunicipais¹⁴, concebidos como um instrumento político destinado a intensificar e a aperfeiçoar a colaboração entre os níveis central e local da Administração e a incentivar a cooperação entre municípios vizinhos para a realização de empreendimentos de interesse comum. Este tipo de instrumento viria a conter, a partir de 1982¹⁵, uma componente de modulação regional através de um sistema de pontos que beneficiava os municípios do interior.

Neste ano também foi publicado o Decreto-Lei n.º 194/80, de 19 de junho que institui o Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento (SIII). Tratou-se de um regime que agregou seis

¹⁴ Decreto-Lei n.º 296/80, de 16 de Agosto – Colaboração financeira da Administração Central em investimentos intermunicipais

¹⁵ Decreto-Lei n.º 118/82, de 19 de abril – Empreendimentos Intermunicipais.

sistemas de incentivos, entre os quais, um sistema de incentivos fiscais, auxílios financeiros às empresas e um regime de subvenção à investigação e desenvolvimento tecnológico. Este Sistema previa um sistema de pontuação para a seletividade dos investimentos em que um dos fatores correspondia à ponderação regional onde o interior era beneficiado em relação ao litoral.

Um sistema de incentivos ao investimento industrial, com modelação regional, é um instrumento típico da política regional tradicional, baseada em instrumentos exógenos. Apesar do critério de prioridade regional ser inovador e pretender beneficiar as regiões do interior, era limitado pois: (i) apenas representava 15% da pontuação total; (ii) Era atribuída a pontuação máxima a certas situações, independentemente da localização, designadamente às unidades produtivas localizadas em parques industriais ou equiparados; e (iii) A pontuação favorecia algumas zonas do litoral já industrializado, como é o caso de Sines, com a pontuação máxima. No cômputo geral, os critérios setoriais mantiveram a sua prevalência.

Outra das inovações ao nível da política regional foi o estabelecimento das Sociedades de Desenvolvimento Regional, através do Decreto-Lei n.º 499/80, de 20 de outubro. A criação das Sociedades de Desenvolvimento Regional tinha como objetivo principal a revitalização económica das regiões, nomeadamente das que sofrem de fatores depressivos de carácter estrutural. Eram instituições especiais de crédito que tinham como objeto a realização de operações financeiras, a promoção de investimento produtivo e a prestação de serviços conexos, com vista ao desenvolvimento económico-social da respetiva região.

Nos termos do artigo 11.º Decreto-Lei n.º 499/80, às Sociedades de Desenvolvimento Regional competia o aproveitamento eficaz da poupança gerada na região, bem como a captação de outros recursos financeiros, com destaque para as remessas de emigrantes, aplicando-os em “empreendimentos de reconhecido interesse económico e social, em conformidade com as orientações definidas nos planos económicos e com os objetivos da política de desenvolvimento regional.

Foi prevista a partilha do capital entre entidades privadas e públicas com garantia de remuneração e tinham como uma das medidas mais emblemáticas a possibilidade das PME

beneficiarem da emissão agrupadas de empréstimos obrigacionistas garantidos por aquelas instituições.

No continente foram constituídas em 1987 a SODERA - Sociedade de Desenvolvimento Regional do Alentejo, S. A.¹⁶, com sede em Évora, em 1991 a SOSET - Sociedade de Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal, S. A.¹⁷, com sede em Setúbal e em 1992 a Finantejo - Sociedade de Desenvolvimento Regional do Ribatejo, S. A. (sociedade). Estas sociedades intervieram na aplicação de alguns fundos comunitários, apesar de ainda existirem formalmente, não têm sítio institucional na internet, existe pouca informação sobre a sua atividade e não se conhecem estudos de avaliação sobre o impacto deste instrumento no desenvolvimento regional.

3 – O POTENCIAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As Grandes Opções do Plano 1981-1984 (GOP 81-84)¹⁸ apresentam pela primeira vez a intenção de realizar programas de desenvolvimento integrados de regiões específicas, pelo que se pode dizer que elas marcam um período de transição para uma nova geração de políticas.

Naquele documento foram dados exemplos de programas de desenvolvimento integrados de regiões específicas, apresentados pelas comissões de coordenação regional: Programa de desenvolvimento integrado do vale do Lima, Programa de desenvolvimento rural integrado de Trás-os-Montes, Programa integrado de saúde de Trás-os-Montes, Programa da área metropolitana de Lisboa, Programa antipoluição da bacia do Tejo, Programa de desenvolvimento integrado da zona de Tomar-Torres Novas- Abrantes, Programa da mancha florestal do Alto Zêzere, Programa de fixação de populações no Alentejo. “Muitos especialistas consideram o Programa de desenvolvimento rural integrado de Trás-os-Montes (PDRITM)¹⁹ pioneiro na utilização da noção de integração” (Rolo, sd-período 1980-1989a:sp).

¹⁶ Portaria n.º 559-A/87, de 6 de julho

¹⁷ Portaria n.º 947/91, de 18 de setembro

¹⁸ Lei n.º 4-A/81, de 6 de maio – Grandes opções do Plano para 1981-1984 e grandes opções do plano para 1981

¹⁹ Resolução de Conselho de Ministros n.º 67/82, de 18 de Fevereiro

As Grandes Opções do Plano 1981-1984, retomam o esforço de planeamento a médio prazo ao nível setorial e regional. Naquele documento, é assumida uma inter-relação entre os instrumentos setoriais e o seu contributo para o desenvolvimento regional. Neste âmbito são considerados como instrumentos com efeito mais significativo o PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, seguido do PISEE (Programa de Investimentos do Setor Empresarial do Estado) e do SIFAP (Sistema de apoio ao investimento nas explorações agrícolas).

As GOP 81-84 declaram que “ A resolução dos problemas do país passa também pela resolução dos problemas específicos de cada região”. Este documento assume como principais estrangulamentos a um desenvolvimento espacialmente equilibrado: “A concentração da população nas principais áreas urbanas de Lisboa e Porto, os baixos níveis de investimento nas regiões do interior, a insuficiência da rede de transportes, a falta de descentralização política e desconcentração administrativa”. (Lei n.º 4-A/81, 1981:1064-85).

Esta estratégia reforça a defesa da correção das disparidades regionais no que respeita ao nível de vida, através do esforço em investimento público em equipamentos sociais e através da atribuição às autarquias locais de meios financeiros e técnicos (Lei das Finanças Locais). A melhoria substancial do sistema de acessibilidades também é assumida como um determinante fundamental indutor do desenvolvimento.

Prevê-se ainda o cumprimento da escolaridade obrigatória e o alargamento da frequência do ensino secundário, a garantia dos cuidados básicos de saúde, habitação e saneamento básico. Ainda previam as regiões administrativas, que nunca se concretizaram (Lei n.º 4-A/81, 1981:1064-86).

Existe uma clara evolução na forma de abordar a correção das assimetrias regionais, mais integrada e focada na região, que passava pelo estabelecimento de uma política económica diversificada regionalmente através de apoio técnico, reestruturação fundiária, melhoria dos canais e infra-estruturas de comercialização e incentivos ao investimento produtivo orientado para o estabelecimento de prioridades setoriais nas regiões e concretizada ao nível do apoio técnico,

mantendo, todavia, os esquemas de crédito e a criação de infraestruturas físicas de ordenamento industrial, nomeadamente Parques e loteamentos industriais.

As GOP 81-84 defendiam que a correção das assimetrias regionais passava, também, pelo estabelecimento de um critério de prioridade regional para esquemas de crédito, ao nível dos benefícios fiscais aos projetos de investimento (continuidade do Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento e Sociedades de desenvolvimento regional). A Revisão de 1983 do SIII²⁰ pretendeu depois reforçar a ótica regional, através da redução da ponderação do critério de produtividade e do aumento do critério das prioridades regionais e setoriais, bem como da criação do regime das prioridades regionais/setoriais, e do regime de incentivos à transferência de localização, numa perspetiva marcadamente regional.

Neste período surgem instrumentos com a preocupação da valorização das potencialidades locais, é o caso do Plano de Desenvolvimento Tecnológico da Industria Transformadora Portuguesa²¹, que previa a criação de centros tecnológicos, de uma rede de extensão industrial e de centros de desenvolvimento industrial do interior²², visando a promoção de uma “política de industrialização das regiões menos industrializadas, com particular incidência no aproveitamento dos recursos naturais e outras potencialidades locais e na promoção e apoio técnico das empresas da área por eles abrangidas” (RCM n.º 60-B/93, 1993:4164-4).

Mas o grande acontecimento de 1984, em termos de Política Regional, é o surgimento de um documento estratégico autónomo denominado “Documento Base Sobre Política de Desenvolvimento Regional e dos Meios e Instrumentos para a sua Execução”²³, pois este documento é representativo da transição do paradigma tradicional para o paradigma do desenvolvimento endógeno.

Nele são apresentadas as linhas estratégicas da política de desenvolvimento regional. A promoção desse mesmo desenvolvimento regional seria alcançada através da “correção ou atenuação das desigualdades inter-regionais do aparelho produtivo e as diferenciações inter e intra-

²⁰ Decreto-Lei n.º 132/83, de 18 de março

²¹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 60-B/83, publicada em 30 de dezembro.

²² Criados pelo Decreto-Lei n.º 63/84, de 24 de fevereiro.

²³ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/84 (adiante RCM n.º 21/84), publicada em 29 de março de 1984.

regionais das condições de vida”. Pela primeira vez se refere no diagnóstico, para além das tradicionais assimetrias ao nível das condições de vida, das acessibilidades e do aparelho produtivo, o “desaproveitamento dos (...) recursos endógenos” das regiões. Além disso, para além dos problemas típicos do interior deprimido, são consideradas na estratégia de ação as “áreas industriais em declínio e as zonas urbanas congestionadas” (RCM n.º 21/84, 1984:1031).

O “Documento Base sobre Política de Desenvolvimento Regional” assume ainda o abandono de “políticas de desenvolvimento que envolvam de forma exaustiva todos os setores de atividade e todas as zonas em que se distingue o território nacional” (RCM n.º 21/84, 1984:1031), preconizando uma política de “seletividade radical” de acordo com a maximização do potencial dos efeitos que se pretendiam, em alinhamento com as orientações dadas, à época, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Trata-se da constatação de que os recursos financeiros são limitados e de que já não é possível, nem eficaz, aplicar políticas exógenas massivas sobre zonas deprimidas, típicas dos anos 60.

Estávamos perante uma verdadeira transformação da estratégia de desenvolvimento, baseada na constatação de que a eficácia das políticas depende da sua coordenação e integração pois ficou provado que “é reduzida a eficácia de medidas de incentivo financeiro e fiscal à atividade produtiva, quando aplicadas em zonas sem o necessário ambiente de desenvolvimento por carências básicas de infra-estruturas físicas, financeiras, comerciais e técnicas” (RCM n.º 21/84, 1984:1033).

Por outro lado, a política deixa de ser exclusivamente exógena para passar a ter uma componente endógena, que aparece em primeiro lugar entre os grandes objetivos de política²⁴: “Aproveitamento pleno e produtivo da população ativa local pelo estabelecimento de bases económicas regionais potenciadoras dos recursos endógenos de desenvolvimento (RCM n.º 21/84, 1984:1033). A consideração do desenvolvimento regional num horizonte de longo prazo, numa perspetiva estrutural é outra das características que distingue esta estratégia do paradigma

²⁴ Os outros grandes objetivos são a, já tradicional, “criação de uma estrutura espacial equilibrada”, embora aqui não se preconize “nem a especialização regional nem uma diversificação exagerada”, a “progressiva correção das disparidades regionais”, ao nível das condições de vida, o “fomento da acessibilidade” e, como novidade, a “preparação da máquina administrativa para um eficaz acesso aos fundos comunitários” em face da aproximação da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE).

tradicional. Os principais instrumentos de execução apresentados são o investimento direto do setor público, o incentivo e orientação espacial do investimento nos setores produtivos e o apoio financeiro e técnico às autarquias locais num quadro de reforço do poder local.

Apesar da RCM n.º 21/84 prever programas integrados no interior, programas sectoriais no interior e no litoral, apenas os do interior (PIDR) foram regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 86/84, de 18 de março e tiveram uma existência concreta e efetiva no sistema de planeamento (Rolo, sd-período 1980-1989a:sp).

“Os Programas Integrados de Desenvolvimento Regional (PIDR) foram os primeiros instrumentos de planeamento e programação económica e social de médio prazo, de natureza plurisectorial e com base territorial. Os PIDR constituíam um conjunto de ações e de projetos de investimento de natureza intersectorial, a realizar de forma concertada no espaço e no tempo pelos diferentes sectores da Administração Central e pelas Autarquias Locais. Estes instrumentos de programação de médio prazo incidiam em áreas limitadas, ao nível regional ou sub-regional, que apresentavam problemas estruturais graves ou potencialidades de desenvolvimento significativas, ou em áreas de influência de um grande projeto da Administração Central” (Rolo, sd-período 1980-1989a:sp).

Apesar do Documento Base sobre Política de Desenvolvimento Regional constituir um marco importante da política regional em Portugal e de algumas das suas ideias terem vingado nos anos subsequentes, a sua implementação prática ficou condicionada pela alteração de governo no ano seguinte à sua publicação.

As Grandes Opções do Plano de 1985 ainda se reportam à RCM n.º 21/84²⁵, nomeadamente à necessidade de “estabelecer prioridades territoriais, elaborar um plano de ordenamento do litoral desenvolvido e à criação de um sistema de incentivos ao investimento de finalidade regional” (Lei n.º 2-A/85, 1985:516-15), querendo dar um novo impulso aos PIDR’s com o objetivo de maximizar o aproveitamento dos futuros fundos comunitários.

²⁵ Designadamente no seu ponto 7 – Política de desenvolvimento regional. Este documento define a política de desenvolvimento regional como “a via de promoção do desenvolvimento económico pela maximização do aproveitamento dos recursos endógenos das diferentes zonas do País e pela melhoria das condições de vida das populações, corrigindo disparidades na fruição de bens e serviços essenciais e fomentando as acessibilidades em diferentes parcelas do território” (Lei n.º 2-A/85, 1985:516-15).

“A 29 e 30 de Março de 1985 o Conselho Europeu reúne-se em Bruxelas” e “aprova a adesão de Espanha e Portugal às Comunidades Europeias”, chegando a acordo “quanto aos Programas Integrados Mediterrânicos (PIM)” que estabelecem, pela primeira vez, “ações concertadas e coordenadas plurianuais de desenvolvimento” (Rolo, sd-período 1980-1989a:sp).

A 1 de Janeiro de 1986 entra em vigor o Tratado de Adesão de Portugal à CEE. Neste período “a Direção Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) transita para o Ministério do Planeamento e Administração do Território²⁶” e é-lhe “atribuído um papel fundamental nas relações com as instâncias comunitárias e os agentes nacionais responsáveis pela execução das ações de desenvolvimento regional que viriam a constituir o cerne daquele processo” (Rolo, sd-período 1980-1989b:sp).

O regulamento do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER)²⁷ principal fundo que viria a exponenciar o investimento regional em Portugal, previa o estabelecimento de prioridades inter-regionais com base na posição relativa de cada município no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) que, como vimos anteriormente, continha uma discriminação positiva dos municípios mais carenciados. Estava prevista a atribuição de uma fatia entre 15% a 17,5% para os municípios. Este regulamento estabeleceu os seguintes instrumentos de política: (i) projetos de investimentos em infraestruturas públicas, (ii) projetos de investimento em atividades industriais, artesanais e de serviços, e (iii) operações integradas de desenvolvimento.

Tendo em conta que o regulamento do FEDER estabelecia a “obrigatoriedade de apresentação de um Programa de Desenvolvimento Regional às instituições comunitárias, para se poder beneficiar das ajudas daquele Fundo (...), durante os anos de 1984 e 1985 foi elaborado o Programa de Desenvolvimento Regional (PRODR) de Portugal” (Rolo, sd-período 1980-1989a:sp).

O Programa de Desenvolvimento Regional 1986-1990 (PRODR 86-89) foi o primeiro documento de planeamento territorial estratégico de médio prazo, dedicado ao desenvolvimento

²⁶ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/86 determina que este ministério assegura a coordenação nacional da preparação e seleção dos projetos e programas suscetíveis de candidatura e financiamento pelo FEDER.

²⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86 – Aprova o Regulamento de Aplicação ao Território Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), publicado em 5 de junho de 1986

regional, tendo sido construído a partir do documento base da política regional e das GOP 81-84. Em termos de objetivos e instrumentos, a tónica incide sobre o crescimento equilibrado e sustentado das regiões e não sobre o desenvolvimento da sua competitividade, não obstante defender que a execução desta política deverá otimizar o aproveitamento dos recursos endógenos regionais²⁸. O desenvolvimento regional é visto numa perspetiva de médio prazo que passa pela criação de uma estrutura espacial equilibrada, quer quanto à solidez e viabilidade económica, quer quanto à equidade das respetivas condições sociais (eficiência vs equidade) (PRODR 86-90, 1985:92).

“A versão de 1987 do Programa de Desenvolvimento Regional (PRODR) introduziu as questões do ordenamento do território, a problemática das regiões de fronteira e da cooperação transfronteiriça, e as Operações Integradas de Desenvolvimento Regional (OID). Embora com grandes deficiências e omissões, decorrentes designadamente de fortes limitações do sistema estatístico nacional, pode-se considerar o primeiro instrumento de planeamento económico e social de médio prazo, de natureza plurisectorial e com uma base territorial definida, produzido desde os finais da década de 70 no País” (Rolo, sd-período 1980-1989b:sp).

Aquele programa previa que, para concretizar os programas sectoriais de modelação regional, fossem mobilizados “programas de desenvolvimento e modernização da base produtiva, programas de reestruturação industrial e de equipamento do território” (PRODR, 1987:85).

Os PIDR's foram incluídos no PRODR de 86-90 como um dos grupos de programas de investimento e desenvolvimento, para além dos de carácter sectorial. Os PIDR's, segundo aquele documento, “correspondem a conjuntos coerentes de investimentos e medidas de desenvolvimento aplicáveis em áreas limitadas de âmbito subregional, nas quais sejam identificados problemas estruturais bem definidos ou potencialidades de desenvolvimento significativas” (PRODR, 1987:89).

²⁸ Fomentar o estabelecimento de bases económicas regionais potenciadoras do desenvolvimento dos recursos endógenos existentes, passando pelo aproveitamento dos recursos humanos. “Não se procurará nem a especialização regional nem a diversificação exagerada: à primeira prefere-se a consideração global das potencialidades; à segunda prefere-se a promoção de complementaridades e inter-relações ao nível do país.”

Estavam em curso à data do PRODR 86-90 cerca de 5 PIDR's sendo que o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás os Montes constituiu a primeira experiência. O Plano para 1986, apesar de ter sido publicado apenas em 1987²⁹, fazia referência detalhada da programação financeira de cada um dos 5 PIDRs.

Foi através da Resolução Conselho de Ministros n.º 53/86, de 30 de Junho e da Resolução Conselho de Ministros n.º 11/87, de 11 de Março que foi criado o Programa de Desenvolvimento da Península de Setúbal (PROSET), num clima de forte instabilidade e perturbação social, que tinha como objetivo o crescimento económico e a criação de emprego, através do aproveitamento e valorização dos recursos endógenos da península de Setúbal e da concentração de fluxos financeiros por um período de cinco anos (exógenos, portanto), para além dos tradicionais investimentos na melhoria das condições de vida e do ambiente económico. Também estava previsto que a península de Setúbal fosse considerada área territorial com especial incidência de desemprego para efeitos de aplicação de benefícios fiscais.

Importa referir que neste período foi criado o Crédito Fiscal por Investimento (CFI) e a Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR), que revogam quase totalmente o SIII, eliminando a discriminação regional³⁰.

Um ano antes tinha sido criado um regime de comparticipações financeiras designado de “Sistema de Estímulos de Base Regional (SEBR)³¹” que tinha como objetivos incentivar e dinamizar a atividade industrial, especialmente nas parcelas menos desenvolvidas do território e orientar o investimento no sentido da inovação, do desenvolvimento de empresas em áreas de tecnologias avançadas e do fortalecimento da base tecnológica das empresas. Este sistema consiste numa comparticipação direta e é o primeiro instrumento de política regional com peso financeiro significativo. Ele resulta da constatação que o investimento em infraestruturas não induz por si só a dinamização da atividade produtiva e como tal, deve ser completada com estímulos ao investimento.

²⁹ Decreto-Lei n.º 24/87, de 13 de janeiro

³⁰ Decreto-Lei n.º 197-C/86, de 18 de julho

³¹ Decreto-Lei n.º 283-A/86, de 5 de setembro

Uma das componentes principais do SEBR é a ligada ao objetivo da inovação e modernização da indústria nacional, tendo sido dada prioridade aos projetos de investigação, desenvolvimento e demonstração, bem como aos projetos de modernização e inovação. Outra é a ligada ao objetivo da promoção do emprego, correspondente ao produto do número dos postos de trabalho criados em virtude do investimento por um subsídio unitário.

Este instrumento tem assim um “caracter instrumental tripartido, visando em simultâneo a dinamização das regiões mais carecidas, o aumento do emprego e a inovação e modernização do tecido industrial português” (Decreto-Lei n.º 283-A/86, 1986:2450-2).

Na portaria que regulamenta o SEBR foram definidas “zonas sectorialmente saturadas”, “zonas de modulação” para a componente regional e “zonas de modulação para a criação de emprego.

Curiosamente o PROSET previa que a área da península de Setúbal fosse incluída nas zonas de modulação, com percentagens máximas de subsídios, na próxima revisão do sistema de estímulos de base regional.

O Sistema de Incentivos de Base Regional (SIBR)³² de 1988 vem substituir o SEBR instituído dois anos antes, diminuindo as componentes de comparticipação de três para duas, onde se ponderam a dinamização da base produtiva regional (que absorveu a componente industrial do SEBR) e a promoção do emprego.

O SIBR foi revisto no final de 1988³³ dada a necessidade de articulação com o novo sistema de incentivos do PEDIP, passando a excluir as zonas mais industrializadas do país abrangidas por aquele sistema³⁴.

A revisão do sistema de estímulos deve-se à adesão de Portugal à CEE e à tentativa de maximizar o aproveitamento dos Fundos Comunitários, designadamente do FEDER, sendo que o

³² Decreto-Lei n.º 15-A/88, de 18 de janeiro

³³ Decreto-Lei n.º 483-B/88, de 28 de dezembro

³⁴ Assim, um projeto de investimento industrial que preenchesse as condições de acesso receberia logo um prémio fixo por se localizar nas zonas desfavorecidas do território nacional, mas o montante total de apoio dependia ainda da relevância industrial e do número de postos de trabalho a criar. O SIBR era financiado a 70% pelo FEDER e tinha incentivos até 75% do investimento.

SIBR é considerado um programa nacional de interesse comunitário de apoio à atividade produtiva. Este programa assume uma modelação regional com forte impacto.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/87, publicada em 18 de março, aprova as grandes linhas orientadoras da ação governativa para o período de 1987-1989. Aquele documento dá ênfase ao ordenamento do território e preconiza que a conjugação do ordenamento do território com a política de desenvolvimento regional e com outras políticas horizontais, como as do ambiente e emprego, é fator decisivo para a gestão racional e otimizada do espaço. Em conformidade, a versão de 1987 do Programa de Desenvolvimento Regional (PRODR) introduziu as questões do ordenamento do território, a problemática das regiões de fronteira e da cooperação transfronteiriça, e as Operações Integradas de Desenvolvimento Regional (OID).

Em 1988 são criados o Sistema de Incentivos ao Potencial Endógeno (SIPE)³⁵, no âmbito do “Programa nacional de interesse comunitário de incentivo à atividade produtiva” que visou apoiar estudos e assistência técnica às PME’s, onde existia uma discriminação negativa na comparticipação em municípios da área metropolitana de Lisboa e Porto e o Sistema de Incentivos à Utilização de Energia de Base Regional (SIUEBR)³⁶, no âmbito do programa comunitário VALOREN, que tinha como um dos objetivos contribuir para o desenvolvimento integrado das regiões através do aproveitamento dos recursos energéticos próprios, onde a comparticipação era fixada tendo em conta uma componente regional.

“A forte associação que existe entre a evolução dos ciclos de programação de Fundos Estruturais e a das políticas de desenvolvimento regional em Portugal explica que a década de 80, particularmente até 1988, data da aprovação do pacote DELORS em Conselho Europeu Extraordinário de Fevereiro de 1988 que concretiza a reforma dos Fundos Estruturais, não seja pródiga em realizações significativas de políticas de desenvolvimento regional e de PPBT³⁷ em geral” (Figueiredo 2010:66).

A reforma de 1988 dos fundos estruturais concentra o investimento nas regiões prioritárias, sendo que Portugal foi considerado, integralmente, como estando abrangido pelo objetivo n.º 1

³⁵ Decreto-Lei n.º 15-B/88, de 18 de janeiro

³⁶ Decreto-Lei n.º 188/88, de 27 de maio

³⁷ Políticas Públicas de Base Territorial

(Promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas), pelo que iria beneficiar de um financiamento considerável para o desenvolvimento regional.

Para beneficiar dos fundos europeus, foi desenvolvido o Plano de Desenvolvimento Económico e Social Regionalmente Diferenciado (PRODESREDI) que consistiu basicamente na elaboração ordenada e integrada dos seguintes documentos para o período de 1989/1992: GOP 1989/1992; PDR 1989/1992 e Programas Operacionais Regionais e Sectoriais, incluídos no PDR.

Nos termos das Grandes Opções do Plano para 1989-1992 (GOP 89-92)³⁸, os objetivos da política de desenvolvimento regional eram, resumidamente: (i) a promoção do desenvolvimento económico e social de forma gradual e equilibrada, (ii) a correção das disparidades regionais de condições de vida, (iii) a melhoria dos níveis de acessibilidade, e (iv) a promoção do ordenamento do território e da conservação do ambiente.

Para o efeito, os eixos fundamentais de atuação incidiram sobre as ações de transformação da base produtiva, a seletividade espacial das intervenções através da modelação espacial das intervenções e ações específicas de desenvolvimento regional e a promoção da colaboração institucional articulada com o reforço e consolidação do poder local. Naquele documento prevê-se que 80% das disponibilidades do FEDER serão canalizadas para a criação de infra-estruturas públicas e 20% para a concessão de incentivos à atividade produtiva com finalidade regional. (Lei n.º 115/88, 1988:5146-509)

Em sequência, o Plano de Desenvolvimento Regional 1989-1993 (PDR 89-93) sistematizou as intervenções operacionais em 3 eixos, dois de carácter nacional/setorial e um de carácter regional: (i) Eixo 1 – Promover o aumento da eficiência do sistema produtivo, (ii) Eixo 2 – Preparar os recursos humanos, e (iii) Eixo 3 – Assegurar a correção progressiva dos desequilíbrios internos.

Todavia, o primeiro Quadro Comunitário de Apoio 1989-1993 (QCA I), acabou por ser aprovado pela Comissão Europeia com seis eixos de atuação, o primeiro eixo do PDR 89-92 foi dividido em dois, reforço de infraestruturas económicas e apoio ao investimento produtivo, foi criado um eixo específico para a promoção da competitividade da agricultura e desenvolvimento

³⁸ Lei n.º 115/88, de 30 de dezembro – Grandes Opções do Plano para 1989-1992 e Grandes Opções do Plano para 1989

rural e o terceiro eixo foi dividido em dois, reconversão e reestruturação industriais e desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local (QCA I, 1990:11).

Estes eixos de atuação do QCA I pretendiam responder a um diagnóstico geral de fraca dotação em infraestruturas económicas, um potencial de desenvolvimento turístico não explorado, uma estrutura produtiva pouco desenvolvida e com fraca produtividade, mão-de-obra pouco qualificada, fraca produtividade do setor agrícola, vulnerabilidade das regiões industriais, ausência de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento local e falta de incentivos para iniciativas locais e regionais de desenvolvimento (QCA I, 1990:9)

O atraso do país em infraestruturas económicas e de apoio ao investimento produtivo fez incidir a maioria do investimento nessas áreas, ficando os instrumentos de carácter regional com dotações mais reduzidas. Não é de estranhar, portanto, que as infraestruturas rodoviárias tenham registado grandes progressos no período do QCA I. Embora se possa contrapor que o investimento não se concentrou apenas na faixa litoral mas, também, nas áreas do interior, ele incidiu sobretudo nas ligações entre os centros urbanos e entre estes e as cidades de Lisboa e do Porto.

O SIBR encontrava-se em aplicação desde 1988 e foi ajustado no sentido de tornar complementar ao SINPEDIP visando prioritariamente contribuir para o desenvolvimento equilibrado das regiões, incentivando a atividade industrial e promovendo a criação e modernização das empresas, bem como a criação de emprego em regiões menos desenvolvidas. No entanto, verificou-se a concentração dos investimentos deste âmbito na península de Setúbal, o que se deveu, em parte, ao projeto da Autoeuropa.

“O acesso à educação básica registou grandes progressos na década de 80, tendo sido corrigidos os desequilíbrios regionais mais importantes. Observou-se um aumento da oferta do ensino básico e secundário, bem como um crescimento muito forte no segmento do ensino superior, assegurando-se uma cobertura regional mais correta” (Observatório do QCA, 1996a:32). Por outro lado, apesar da forte aposta, a formação profissional ficou aquém das expectativas devido à dificuldade em mobilizar de ativos não qualificados (Observatório do QCA, 1996a:40).

No entanto, um aspeto positivo foi o facto do QCA I prever ações de formação diretamente ligadas aos eixos de desenvolvimento, isto é, incluíam pacotes de formação especificamente criados para operações integradas de desenvolvimento ou programas operacionais de determinadas regiões. Outro aspeto a salientar é que as ações direcionadas a territórios específicos beneficiavam do SIBR ou do SINPEDIP, de âmbito multisetorial, e do SIFIT - Sistema de Benefícios ao Investimento no Turismo, que apoiou essencialmente o setor hoteleiro.

As grandes componentes das intervenções operacionais territorialmente direcionadas do QCA I foram as acessibilidades, o saneamento básico, abastecimento de água e os equipamentos, onde as autarquias locais tiveram um papel fundamental. A componente mais regionalizada do QCA I esteve patente no Eixo 5 - Reconversão e Reestruturação Industriais, onde se inclui a Operação Integrada de Desenvolvimento (OID) de Setúbal as reconversões industriais das siderurgias e estaleiros navais e o programa plurifundos do Vale do Ave e no Eixo 6 - Desenvolvimento das Potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local, onde se incluem os programas operacionais plurifundos, as subvenções globais por subregião e outras OID.

“O desenvolvimento das potencialidades regionais e locais, dotadas com cerca de 10% do investimento do QCA I, evidencia o afloramento da perspectiva de desenvolvimento regional assente nas potencialidades locais/regionais, permitindo também uma maior participação dos agentes locais, aumentando assim o sentido de integração e de coesão europeia e a redução das disparidades internas” (Observatório do QCA, 1996b:66).

A OID de Setúbal, cujo início do estudo remontava ao ano de 1986 (PROSET), é um bom exemplo de um programa integrado de âmbito regional que foi inserido no QCAI. A OID para a península de Setúbal justificou-se “pelo facto de se tratar de uma região afetada por problemas graves consequentes a um declínio industrial e à obsolescência do modelo económico de crescimento que tinha caracterizado a região” (OID Setúbal 89-93).

Em termos de objetivos gerais aquela OID manteve o perfil de desenvolvimento regional baseado na confluência de recursos endógenos e exógenos, prevista no PROSET, aparecendo logo em primeiro lugar, na lista de objetivos, o aproveitamento e valorização dos recursos endógenos,

sendo que também mantem os objetivos da concentração do investimento, criação de emprego, melhoria das condições de vida, acrescentando, porém, a melhoria do ambiente físico, a diversificação da economia e o desenvolvimento da imagem da península. “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), citado por (Costa, 2016:76).

Ao todo existiram sessenta programas e iniciativas no QCA I. Pode concluir-se que, embora o esforço de planeamento seja assinalável, designadamente ao nível das operações específicas em sub-regiões, a sua aplicação prática revelou-se difícil e burocrática. Os programas operacionais das subregiões dirigiam-se essencialmente às acessibilidades e ao financiamento das autarquias locais para realização de obras de abastecimento de água, saneamento e infraestruturas públicas.

Importa fazer referência às Iniciativas Locais de Emprego (ILE) que surgiram em 1986³⁹, mas que em 1989 viriam a obter financiamento do Fundo Social Europeu (FSE)⁴⁰, pois esta política contribuiu para o desenvolvimento regional e que apesar do carácter sectorial, previa o apoio de agentes locais de desenvolvimento, o que exemplifica uma política de proximidade destinada a combater o desemprego e que, por inerência, atenuou os problemas sociais e económicos das zonas mais desfavorecidas.

Neste período também surgiu o LEADER (Ligação entre ações de desenvolvimento da economia rural) como ícone de um novo tipo de políticas locais. Criado em 1991 por iniciativa comunitária de carácter experimental, este programa visava desenvolver as zonas rurais, aplicando uma abordagem diferente, do ponto de vista de políticas públicas tradicionais, designadamente por valorizar a opinião das comunidades locais e fazer ascender à decisão política as suas prioridades. Este instrumento baseava-se em sete pilares: (i) estratégias locais de desenvolvimento, (ii) conceção e implementação ascendente das estratégias, (iii) parcerias locais entre entidades privadas e públicas, materializadas nos Grupos de Ação Local (GAL), (iv) ações integradas e multissetoriais, (v) inovação, (vi) cooperação e (vii) ligação em rede.

³⁹ Despacho normativo n.º 46/86, publicado em 4 de junho

⁴⁰ Despacho normativo n.º 51/89, publicado em 16 de junho

Segundo Pires (2008:132), a atribuição da gestão do programa LEADER a associações de desenvolvimento local constituiu uma abertura à sociedade civil e um envolvimento efetivo de novos atores nas decisões de aplicação de fundos estruturais, que teria continuidade no período seguinte.

No período de programação seguinte, o Plano de Desenvolvimento Regional 1994-1999 (PDR 94-99) parece relegar o desenvolvimento regional para um plano secundário, no sentido em que assume que as disparidades regionais e a coesão social (prioridade n.º 4: fortalecer a base económica regional) serão beneficiados se o Estado atuar primeiramente nas três grandes prioridades para o desenvolvimento de Portugal. São elas a valorização dos recursos humanos (prioridade n.º 1), a modernização do tecido produtivo e o melhoramento das infraestruturas (prioridade n.º 2). Também a melhoria do ambiente, da qualidade de vida e da coesão social (prioridade n.º 3) são apresentadas como corolário das principais prioridades (QCA II; 1994:32-34)

Nota-se aqui o início da preocupação em financiar os fatores de competitividade da economia, colocando a lógica nacional-setorial em primeiro lugar e o desenvolvimento regional em segundo, pois segundo esta estratégia “As disparidades de desenvolvimento em Portugal relativamente à média comunitária são mais elevadas que as observadas entre as regiões menos prósperas do país e a média nacional, (...) o desenvolvimento (...) das regiões mais prósperas tem um efeito de alavanca sobre as regiões menos desenvolvidas, e (...) o esforço específico com carácter regional deve constituir um complemento das ações estruturantes com carácter nacional”. (PDR 94-99:v)

Esta estratégia assenta numa necessidade de competir em mercados internacionais face a uma maior abertura de Portugal ao exterior, decorrente da entrada em vigor a 1 de janeiro de 1993 do Mercado Único Europeu e do crescimento do fenómeno da globalização, bem como do diagnóstico preocupante da estrutura económica nacional, designadamente ao nível da “exiguidade e o carácter insuficientemente especializado do mercado nacional”, do “baixo nível de instrução da população e de qualificação profissional da mão-de-obra”, da “fragilidade do tecido empresarial”, da “Insuficiência de infraestruturas e de equipamentos” e da “situação periférica no contexto

européu” (QCA II, 1994:13-15). Tal orientação já estava bem patente nas Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999⁴¹ denominadas “Preparar Portugal para um novo contexto europeu” e “Preparar Portugal para a competição numa economia global” (lei n.º 69/93, 1993:5288).

Não obstante, também “as assimetrias territoriais de desenvolvimento, o subaproveitamento do potencial endógeno, os desequilíbrios da rede urbana e as debilidades das cidades médias” fazem parte do diagnóstico global e um dos eixos prioritários, quer do PDR 94-99, quer do QCA II, é o fortalecimento da base económica regional (prioridade n.º 4). Neste eixo estão incluídos os novos Programas Regionais específicos (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira), que se iam manter em períodos futuros, o apoio ao investimento municipal e a promoção do potencial de desenvolvimento regional, nomeadamente pelo apoio ao desenvolvimento local e rural, a criação de ajudas regionais e ações específicas de reequilíbrio regional (QCA II, 1994:34).

Nos termos do PDR 94-99, o Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPPDR) é uma nova forma de intervenção, concebida especificamente para as regiões que se deparam com problemas de quebra produtiva no meio rural e de envelhecimento e declínio demográfico (PDR 94-99, 1994:xxv)

Dentro do PPPDR, o subprograma de “iniciativas de desenvolvimento local”, no âmbito da ação principal da prioridade n.º 4 do PDR 94-99, denominada “desenvolvimento local e rural”, previa ações de valorização das produções tradicionais, ações de desenvolvimento económico em núcleos rurais (aldeias históricas), ações de desenvolvimento rural e apoio a agentes e associações de desenvolvimento regional. O subprograma “incentivos regionais e locais”, no quadro das ajudas regionais, previa medidas de criação de emprego (ILE’s) e incentivos ao investimento (SIR e RIME) com vista a compensar as desvantagens da localização no interior e o subprograma “ações específicas de reequilíbrio” previa ações piloto de valorização do potencial endógeno⁴²,

⁴¹ Decreto n.º 118/VI, publicado em 22 de julho de 1993 no Diário da Assembleia da República e Lei n.º 69/93, de 24 de setembro

⁴² PRODOURO - Programa de Ações Específicas para o Douro; AVNA - Ação de Valorização do Norte Alentejano; PROCÔA - Programa de Desenvolvimento Integrado do Vale do Côa e ODIANA - Ação de Valorização do Baixo Guadiana

empreendimentos de fins múltiplos do Alqueva (que mais tarde passou autonomizou-se no PEDIZA⁴³) e assistência técnica. (PPPDR, 2002:22)

Face ao diagnóstico e estratégica subjacente ao QCA II o apoio ao sector produtivo aumenta e surge uma política industrial reforçada, que parece desejável para fazer frente ao problema central da melhoria da competitividade. Os programas regionais preveem investimentos de dinamização económica destinados a reforçar a competitividade regional, contemplando ações de apoio ao desenvolvimento económico regional e à promoção das regiões (QCA II, 1994:35).

A melhoria das infra-estruturas de base continua a ser uma prioridade essencial. Um importante aumento no sector dos transportes (18% no primeiro QCA contra 20,5% no PDR) só é compensado muito parcialmente pela redução da energia (de 6% para 3,5%), sector para o qual já não é necessário proceder a investimentos tão significativos (QCA II).

Os programas regionais preveem investimentos locais orientados para projetos de pequenas infraestruturas no domínio dos transportes, saneamento, animação económica, cultural e turística de promoção municipal e investimentos regionais e supra-municipais orientados para projetos estruturantes de dimensão significativa, incidindo principalmente nos domínios do ambiente, acessibilidades e equipamentos socioeconómicos (QCA II, 1994:35).

Neste contexto, constatou-se o desaparecimento do modelo de OID, “sucendo-lhe a criação de uma tipologia de Programas Operacionais (PO) assente no tipo de executores, de âmbito nacional-sectorial e regional, com a consequente limitação do modelo de parcerias público-público e público-privado” (Figueiredo, 2010:73). No âmbito das ações específicas de reequilíbrio do PPPDR foram dinamizadas ações piloto de valorização do potencial endógeno como por exemplo o PRODOURO - Programa de Acções Específicas para o Douro.

Neste período é apoiada a criação das Agências de Desenvolvimento Regional (ADR). Estas agências tiveram como objetivo principal o “estímulo e apoio às entidades que têm uma intervenção direta no tecido económico regional e local, através de iniciativas como a assistência técnica, a informação e a dinamização, a promoção “externa” das regiões em causa, etc.” (QCAII, 1994:59).

⁴³ Programa Específico de Desenvolvimento Integrado da Zona do Alqueva

O Decreto-Lei que definiu o estatuto das ADR viria a ser publicado apenas em 1999⁴⁴, após uma fase inicial de qualificação de 21 agências de desenvolvimento regional no âmbito do projeto “IQADE - Implementação e Qualificação de Agências de Desenvolvimento” da medida n.º 4 “Apoio a agentes e associações de desenvolvimento”, do subprograma n.º 1- “Iniciativas de Desenvolvimento Local” do PPPDR. Esta “escada” que se percorre para encontrar o financiamento deste tipo de entidades, releva que estes instrumentos tiveram, quer uma escala reduzida, quer uma posição subsidiária relativamente às políticas setoriais.

Em termos intencionais, as ações das ADR’s continham um âmbito alargado e diversificado com vista à “promoção do desenvolvimento de uma parte do território nacional” (Decreto-Lei n.º 88/99, 1999:1532), desde que alinhadas com a estratégia nacional e o seu financiamento era assegurado através de contratos de assistência técnica e financeira a programas, projetos e ações de desenvolvimento regional.

Não se conhecem estudos aprofundados sobre o impacto deste tipo de entidades no desenvolvimento regional do país. No entanto, segundo Figueiredo (2010:77) “A ausência de continuidade do processo de qualificação das ADR e sobretudo a inexistência futura de um quadro de instrumentos de PPBT⁴⁵ suscetíveis de ser contratualizadas com estas agências podem ser considerados consequências da ausência de continuidade do próprio processo de regionalização”.

Importa ainda referir que em 1994, pelo Decreto-Lei n.º 96/94, de 9 de abril, foram cessados diversos sistemas de incentivos às empresas⁴⁶, incluindo o SIBR, pelo que existiu a necessidade de os substituir, surgindo nesse ano o Sistema de Incentivos Regionais (SIR)⁴⁷, articulado com os

⁴⁴ Decreto-Lei n.º 88/99, de 19 de março.

⁴⁵ De acordo com o autor, PPBT são políticas públicas de base territorial (*territory-focused public policies*), que se definem como as políticas concebidas e implementadas segundo um quadro estratégico prospetivo elaborado a partir de um dado território, com graus eventualmente desiguais de participação do sistema de atores regionais e locais. Os impactos territoriais das políticas públicas produzem-se independentemente de estas poderem ou não ser consideradas PPBT.

⁴⁶ Este diploma cessou a possibilidade de candidaturas ao (i) Regime de Auxílios a Pequenos Investimentos em Setúbal (RAPIS), criado pelo Decreto-Lei n.º 422/91, de 30 de Outubro; (ii) Sistema de Incentivos à Diversificação Industrial do Vale do Ave (SINDAVE), criado pelo Decreto-Lei n.º 101/92, de 30 de Maio; (iii) Ao sistema de Incentivos de Base Regional (SIBR), criado pelo Decreto-Lei n.º 483-B/88, de 28 de Dezembro; (iv) Ao Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo (SIFIT II), criado pelo Decreto-Lei n.º 215/92, de 13 de Outubro; (v) Ao Sistema de Incentivos ao Potencial Endógeno (SIPE), criado pelo Decreto-Lei n.º 15-B/88, de 18 de Janeiro.

⁴⁷ Decreto-Lei n.º 193/94, de 19 de Julho, regulamentado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/94, de 11 de Agosto.

regimes de incentivos de natureza sectorial que cobrem todo o território nacional, designadamente o Programa Específico de Desenvolvimento da Industria Portuguesa (PEDIP II)⁴⁸, o Programa de Apoio à Modernização do Comércio (PROCOM)⁴⁹ e o Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo (SIFIT III)⁵⁰.

O SIR visava contribuir para o progresso das regiões menos desenvolvidas, “procurando complementar e compensar possíveis efeitos das medidas de políticas sectoriais de âmbito nacional, no desenvolvimento equilibrado do território”. Este sistema abrangia apenas as regiões com um índice global de desenvolvimento inferior à média nacional, “incentivando o potencial de desenvolvimento endógeno, através de medidas que contribuam para a criação de emprego e para a diversificação da produção de bens e serviços regionais”, fazendo referência explícita à competitividade regional (Decreto-Lei n.º 193/94, 1994:3897).

Neste período histórico os regimes de incentivos apoiavam não só a modernização das empresas mas também a inovação, a investigação e desenvolvimento, a estratégia empresarial, a certificação da qualidade, a propriedade industrial, o acesso a financiamento, a internacionalização, o design industrial e a eficiência energética.

Posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 34/95, de 11 de fevereiro, foi criado o Programa de Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL), com a finalidade de dinamizar e apoiar desenvolvimento local e a criação e ou fixação de emprego. Este diploma foi regulamentado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 57/95, publicada em 17 de Junho, que continha, para além de um regime de incentivos designado por RIME I (Regime de Incentivos às Microempresas), ações de valorização das produções tradicionais, ações de desenvolvimento rural (incluindo a iniciativa comunitária LEADER) e ações piloto de demonstração.

O RIME pretendia combater o desemprego e “tinha como principal objetivo apoiar pequenos investimentos geradores de criação direta de emprego, no quadro de um objetivo mais amplo que seria o desenvolvimento local. A criação de micro e pequenas empresas, suscetíveis de gerar riqueza nas economias locais, a promoção das artes e ofícios tradicionais e a animação

⁴⁸ Decreto-Lei n.º 177/94, de 27 de junho

⁴⁹ Decreto-Lei n.º 184/94, de 1 de julho

⁵⁰ Decreto-Lei n.º 178/94, de 28 de junho

económica e social das comunidades locais, eram vistas como instrumentos de criação e fixação de emprego” (Pinto, 2013:11). Este regime seria complementado com as Iniciativas Locais de Emprego (ILE’s), aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 189/96, de 8 de outubro.

Nesta fase manteve-se o forte apoio aos investimentos municipais mas os “novos programas preveem também o apoio a projetos de infraestruturas de carácter inter ou supramunicipal, projetos estruturantes de uma dimensão regional significativa e com um maior impacto no desenvolvimento de cada região ou sub-região”. Além disso é de destacar a intenção de criar uma “estratégia de desenvolvimento das cidades médias, a qual se revela essencial para promover pólos regionais de fixação das populações.” (QCA II, 1994:35). Todavia, “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” (Costa, 2016:77).

Por último, referir que, neste período coexistiram diversas “Iniciativas Comunitárias” que tiveram impacto na política regional, algumas delas já provenientes do QCAI, onde se destaca o INTERREG, que integrava a cooperação transfronteiriça, a conclusão de redes de energia e a cooperação transnacional para o ordenamento do território, o LEADER II, que apoiou ações integradas de desenvolvimento nas zonas rurais, o RECHAR II, que apoiava a reconversão económica das zonas mais afetadas pelo declínio da indústria carbonífera e do emprego neste sector, sendo que em Portugal abrangeu o concelho de Castelo de Paiva, o RESIDER II que apoiava a reconversão económica de zonas gravemente afetadas pela reestruturação da indústria siderúrgica, tendo abrangido os nove municípios da Península de Setúbal, o RETEX, com início em 1993, que visava a modernização do tecido empresarial nas regiões particularmente afetadas pelo processo de reestruturação da indústria têxtil/vestuário e o URBAN, que se destinava a apoiar a revitalização e requalificação das áreas urbanas - centros de cidades e suas periferias - com fortes sinais de depressão e degradação, com problemas de declínio económico e urbano, desemprego e deterioração da qualidade de vida e acumulação de fenómenos de exclusão social e insegurança.

O QCA III (2000-2006) acentua a tónica da competitividade nacional, iniciada no QCA II, no entanto, ao nível da política regional, apesar da introdução de algumas inovações, os instrumentos usados na política regional obedecem a uma lógica de continuidade.

Na elaboração da estratégia do QCA III (2000-2006) foram identificados os principais problemas de desenvolvimento do país à data, designadamente: (i) a produtividade, devido à baixa qualificação dos portugueses, ao reduzido peso das atividades de investigação e desenvolvimento na economia e sociedades portuguesas e à necessidade de estimular a inovação, (ii) a situação periférica, que pode ser combatida aproveitando os benefícios da sociedade de informação, (iii) o sistema de transportes, não obstante os significativos progressos obtidos ao nível rodoviário, (iv) as assimetrias regionais, onde se destaca o envelhecimento e o despovoamento do interior, (v) a rede urbana, onde é necessário reforçar o papel das cidades intermédias, (vi) fragilidade estrutural da agricultura, pelo predomínio de pequenas explorações, êxodo rural, dependência de apoios, fraca capacidade de associação e cooperação. (QCA III, 2000:28-30).

Neste contexto foram definidos apenas três domínios prioritários de intervenção: (i) valorização do potencial humano, (ii) apoio à atividade produtiva e (iii) estruturação do território. Todos eles numa perspetiva marcadamente económica, o primeiro com vista a aumentar a produtividade, o segundo com vista a aumentar a competitividade através do apoio a estratégias empresariais e da consideração de fatores decisivos como sejam o progresso científico e a inovação tecnológica e o terceiro com vista à construção de infraestruturas compatíveis com a preservação do ambiente, o apoio ao desenvolvimento das regiões, na perspetiva da correção dos principais desequilíbrios e assimetrias regionais. (QCA III, 2000:4).

A proteção e a melhoria do ambiente, a promoção da igualdade entre homens e mulheres e o desenvolvimento da sociedade do conhecimento e inovação são tratadas como dimensões transversais.

De acordo com Mateus (2013:447), os novos domínios de intervenção do FEDER de 2000-2006 foram a sociedade de informação, o turismo e cultura e as energias renováveis, sendo que a Investigação e desenvolvimento tecnológico foram introduzidos no QCA II e o ambiente já provém do QCA I, embora neste período de programação tenha sido dado uma relevância maior a estes domínios. Os aspetos ambientais, por exemplo, foram integrados nas políticas setoriais, enquadrando os investimentos relevantes para a minimização do impacto ambiental dos diversos setores de atividade nos respetivos instrumentos (programas operacionais).

A revisão intercalar de 2004 vem adicionar a Modernização da Administração Pública como uma nova prioridade dentro da valorização do potencial humano.

No QCA III foram introduzidos aspetos inovadores face ao anterior modelo institucional e organizativo, nomeadamente a transferência para as “regiões” de uma parte significativa de investimentos e ações até então integradas em ações sectoriais de âmbito nacional. (IFDR, 2007:15). O Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional deixou assim de existir, passando as suas ações a integrar os Planos Regionais.

O Eixo relativo ao “Apoio a investimentos de interesse municipal e intermunicipal” serviu para manter as anteriores políticas do QCAII que constavam dos planos regionais, nomeadamente ao nível dos transportes, ambiente e renovação urbana. Já os eixos “Ações Integradas de Base Territorial” e “Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas” constituíram uma novidade naqueles planos.

As Ações Integradas de Base Territorial no QCA III eram consideradas “ações de conceção e implementação, com base em diagnósticos, de intervenções de resposta a problemas e necessidades tendentes ao aproveitamento de potencialidades de territórios específicos”. Foram aqui incluídas as ações de desenvolvimento local e regional, as ações de desenvolvimento económico e social em meio rural, as ações de requalificação e competitividade das cidades e as ações de qualificação metropolitana.

As intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas representaram sobretudo a inclusão nos PO regionais de financiamento a organismos desconcentrados da Administração Central, no âmbito de políticas setoriais, no entanto, existiram alguns aspetos positivos, como a criação de Centros Ciência Viva, a massificação da sociedade de informação no território, quer através da extensão da banda larga quer através da certificação de competências TIC e a manutenção da abordagem de integração territorial das políticas agrícola e de desenvolvimento rural.

A componente desconcentrada na área da economia integrava projetos relativos à criação, desenvolvimento ou valorização de áreas de localização empresarial, projetos relativos ao

alargamento e consolidação da rede de mercados abastecedores e projetos integrados turísticos de natureza estruturante de base regional.

Apesar do QCAIII parecer pertencer a uma nova geração de políticas, a maior fatia do investimento deste programa foi canalizada para infraestruturas de transportes (26%) com o intuito de “promover a qualidade e reforço da coesão territorial” (IFDR, 2007:13) e, embora o investimento em infraestruturas seja forte, do ponto de vista da política regional subjacente, este aspeto resulta mais da procura de redução de distâncias e assimetrias entre regiões, do que da valorização da competitividade de uma determinada região.

Verificou-se ainda uma desconsideração na retórica da política regional através da sua submissão às questões do ordenamento do território e do ambiente, embora, por força do financiamento comunitário, se mantenham ações de desenvolvimento local e rural. Esta tendência verifica-se nas Grandes Opções do Plano 2003-2006⁵¹ (GOP 03-06) onde a política regional foi relegada para o interior da política setorial do “ambiente, ordenamento do território e conservação da natureza”, não existindo nem capítulo nem seção própria para esta política, o que espelha, de certa forma, a diminuição da importância da política regional neste período.

Todavia, vale a pena destacar neste documento, a intenção de promover uma “política de qualidade de vida com enfoque nas cidades, áreas metropolitanas e rede urbana”, a intenção de elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) “num quadro de desenvolvimento equilibrado e sustentável do território nacional, integrando o progresso social, a eficiência económica e a proteção ambiental, e tendo por objetivos estratégicos a redução das desigualdades territoriais e a preservação dos recursos naturais e da qualidade e diversidade dos ecossistemas”, a promoção de Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e a “criação e dinamização de pólos de desenvolvimento local e regional, privilegiando as áreas do interior mais desfavorecidas, de modo a impedir e a inverter as tendências para o despovoamento e empobrecimento e a sazonalidade recorrente nessas áreas, mobilizando para o efeito, com maior incidência, os apoios financeiros comunitários às políticas de desenvolvimento” (lei n.º 32-A/2002, 2002:8186-39).

⁵¹ Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro

Considerando que a política regional no QCA III foi canalizada para os Programas Operacionais Regionais, importa analisar o seu conteúdo. Em termos financeiros, a maior fatia do orçamento ficou adstrita ao Eixo relativo às “Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas”, que, embora a intenção tenha sido a de territorializar as políticas setoriais e conferir maior articulação entre as entidades locais e regionais, não deixou de ser um financiamento às políticas setoriais.

O Eixo referente aos “Apoio a investimentos de interesse municipal e intermunicipal”, vem, na linha do concretizado no QCA II, satisfazer as necessidades de financiamento do investimento dos municípios e das entidades intermunicipais. De uma forma geral, as prioridades de intervenção situaram-se ao nível (i) dos sistemas de abastecimento de água, drenagem e tratamento de águas residuais e pluviais e de recolha de resíduos sólidos urbanos, (ii) da construção ou requalificação de vias municipais ou intermunicipais, (iii) da requalificação urbana e criação de espaços verdes, (iv) na criação de equipamentos coletivos no domínio da cultura (e.g. biblioteca) e desporto (e.g. piscinas). Também neste eixo foram incluídas ações de dinamização económica local, designadamente infraestruturas para incubação de empresas, parques industriais, centros polivalentes e parques de feiras, para além de serviços de apoio às empresas, animação cultural e turística, promoção de produtos regionais e promoção externa da região.

O Eixo “Ações Integradas de Base Territorial” tinha como “objetivo principal a promoção de novas parcerias multi-setoriais e público-privadas de apoio ao desenvolvimento regional e local, visando o aumento de integração das políticas públicas e a melhoria dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento em territórios e domínios considerados pertinentes” e sua preocupação central residia na estruturação e competitividade dos territórios regionais, concentrando o investimento em zonas territorialmente selecionadas, com dificuldades de desenvolvimento ou potencialidades insuficientemente exploradas.

Além das ações integradas de base territorial de sub-regiões específicas, que visavam potenciar o potencial endógeno, também foram previstas medidas de qualificação das cidades, e medidas específicas de empregabilidade em todos os programas operacionais regionais do continente. No Centro, foram criadas as “Ações inovadoras de dinamização de aldeias” e no

Algarve a “Ação Integrada de Revitalização de Áreas de Baixa Densidade”. A Região de Lisboa, por ter atingido três quartos do PIB per capita da média comunitária, ficou em situação de “phasing-out” do objetivo 1 da comunidade. Este regime transitório financiou algumas sub-regiões até 31 de dezembro de 2015 e outras, nomeadamente as do interior da própria região, até 31 de dezembro de 2006.

Ao nível dos sistemas de incentivos, apenas o PO Centro continha sistemas específicos para empresas localizadas numa determinada região, nomeadamente no âmbito das ações de dinamização de aldeias e vilas, no pinhal interior, na serra da estrela e no vale do côa.

Neste período a política regional beneficia ainda das chamadas “Iniciativas Comunitárias”, designadamente a INTERREG⁵², a URBAN, a LEADER, já provenientes do QCA II e a nova EQUAL que se destinava-se a eliminar os fatores que estão na origem das desigualdades e discriminações no acesso ao mercado de trabalho.

Importa referir que neste período de programação “foram criadas as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)⁵³, a partir da fusão das Comissões de Coordenação Regional (CCR) e das Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território (DRAOT), no âmbito do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA), recuperando, em parte, o figurino das CCR criadas em 1989, concentrando nelas novamente os setores do planeamento e ordenamento do território, planeamento e desenvolvimento regional, ambiente, recursos naturais, conservação da natureza e Autarquias Locais. Por outro lado, reforçou-se a sua vocação estratégica ao nível regional e aumentou-se a sua capacidade de decisão nestes domínios no quadro do processo de descentralização e desconcentração administrativas” (Rolo, sd-período 2000-2010a:sp).

Na transição do QCA III para o Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) são publicadas as Grandes Opções do Plano 2005-2009⁵⁴ (GOP 05-09), que serviram de base política de referência para o próximo período de programação comunitário.

⁵² O INTERREG III dividiu-se em “cooperação transfronteiriça” “cooperação transnacional” e “Cooperação Inter-regional”, que visavam desenvolver infraestruturas transfronteiriças, projetos inovadores de desenvolvimento regional e desenvolvimento de estruturas locais e regionais, respetivamente.

⁵³ Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio

⁵⁴ Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto

Nas GOP 05-09 a política regional é secundarizada pela política de ordenamento do território e das cidades e complementada pela política de desenvolvimento rural. Esta ênfase na dicotomia entre o espaço rural e urbano seria concretizado no desenvolvimento do QREN.

4 – A COMPETITIVIDADE REGIONAL E AS NOVAS PROBLEMÁTICAS

O QREN 2007-2013 dividiu-se em três agendas: Agenda para o Potencial Humano, Agenda para os Fatores de Competitividade, Agenda para a Valorização do Território.

No âmbito da agenda para os fatores de competitividade é neste período que surgem, ao nível estratégico, as preocupações com o estímulo ao empreendedorismo, a redução dos custos públicos de contexto, a renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização e ações coletivas de desenvolvimento empresarial. São ainda absorvidas por esta agenda as “Redes e Infra-estruturas de Apoio à competitividade Regional” e as “Ações Integradas de valorização Económica dos territórios menos competitivos”.

O QREN assume uma mudança de paradigma da política regional ao abandonar: (i) a mera consideração do território e das cidades como referencial das políticas sociais ou de infraestruturação; (ii) a mera promoção da equidade regional, e a (iii) dicotomia entre políticas públicas nacionais e regionais de desenvolvimento, em que as primeiras assumem os objetivos de competitividade e as segundas de coesão (QREN, 2007:12).

Em contraste, o QREN preconiza uma política regional que: (i) “assegura a plena participação dos agentes regionais e locais na promoção da competitividade, do crescimento sustentado e do emprego, estimulando o aprofundamento das relações institucionais e das complementaridades e sinergias de base territorial e potenciando a plena e eficiente utilização dos recursos endógenos disponíveis na correção das desigualdades e no aumento da competitividade e coesão regionais”, (ii) “é chamada a intervir pro-activamente o desenvolvimento económico das regiões” e (iii) consagra “a partilha das responsabilidades pelo crescimento e pela solidariedade, prosseguindo coerentemente os objetivos da competitividade e da coesão do País e das regiões” (QREN, 2007:12).

Esta mudança de política enquadra-se no reajustamento estratégico das políticas comunitárias no quadro da Agenda de Lisboa, que também considera que as cidades e as áreas metropolitanas desempenham um papel central na promoção da competitividade e da coesão, atribuindo prioridade à “integração eficaz de intervenções públicas e privadas de investimento de base territorial, para criar condições favoráveis à emergência de economias de aglomeração, sobretudo nos territórios menos desenvolvidos” (QREN, 2007:12).

A própria OCDE (2008:13) vê no caso Português um exemplo de país em transição de paradigma de política regional, “em suma, uma mudança de subsídios que visam a redução das assimetrias regionais para o investimento nas oportunidades regionais que podem aumentar a competitividade territorial, de diferentes abordagens sectoriais para uma abordagem “place-based” multisectorial, de um papel dominante de certos níveis de governo, para uma governança multinível envolvendo a coordenação das entidades nacionais, regionais e locais e os restantes stakeholders”.

A materialização dos objetivos em matéria de Estratégia de Lisboa renovada traduziu-se em termos nacionais no PNACE⁵⁵ (Programa Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego 2005-2008), que influenciaria o texto do QREN, todavia, este documento não constituiu uma estratégia de planeamento territorial explícita, pois não contém uma seção específica para a política regional, o que reflete a manutenção de uma lógica setorial na elaboração de documentos estratégicos nacionais, e a colocação da política regional em segundo plano. É referido contudo, nesse documento, que “a próxima geração de política regional contemplará medidas de discriminação positiva a favor de regiões menos desenvolvidas no caso de projetos com elevado potencial inovador e indutores de progresso tecnológico” (RCM n.º 183/2005, 2005:6834).

Este período é marcado pelo foco na sociedade do conhecimento e da informação, na investigação, desenvolvimento e inovação, cujo ícone mediático foi materializado no plano tecnológico⁵⁶ em 2005, dois anos antes do início deste período de programação, mas que influenciou o seu desenho. Neste período, a generalização do acesso à Internet e às Tecnologias de

⁵⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, publicada em 28 de novembro

⁵⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2005, publicada em 16 de dezembro – Plano Tecnológico – Uma estratégia de crescimento com base no conhecimento, na tecnologia e na inovação

Informação e Comunicação (TIC) era tido como fator crítico para a modernização e desenvolvimento da sociedade portuguesa e de promoção da coesão territorial. O Plano Tecnológico respondia ao desígnio da competitividade e crescimento, nascido da Estratégia de Lisboa e corporizado no PNACE. Paralelamente o PNE – Plano Nacional de Emprego respondia ao desígnio do Emprego e Formação.

Considerando que o período de coesão ao nível das infraestruturas básicas terminou, mas que a convergência ao nível das condições e qualidade de vida confronta-se com novas formas indutoras de assimetrias, emerge a fragilidade competitiva das regiões como fator a combater, nos termos do QREN “através do desenvolvimento de infraestruturas e sistemas de apoio à competitividade, conectividade e projeção internacional da economia nacional”, pelo que se confere destaque às políticas de logística e transportes (Rede Nacional de Plataformas Logísticas). Também as políticas urbanas e ambientais, designadamente ao nível da eficiência energética ganham relevância (POLIS - Programa Nacional de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades).

O POLIS assentava numa lógica de intervenção específica no território. O principal objetivo deste programa consistia na melhoria da “qualidade de vida nas cidades, através de intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, melhorando a atratividade e competitividade dos pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema nacional” (IFDR, 2007:22)

A Eficiência da Governação é outro vetor estratégico que emerge no QREN como fator determinante para o sucesso das políticas de indução da produtividade e competitividade global, tendo sido usado com argumento para aplicação de reorganizações na administração pública.

Em 2013 foi criada a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.⁵⁷ (ADC) que resultou da fusão do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR), do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (IGFSE) e da estrutura de missão Observatório do QREN, com o intuito de racionalizar recursos e promover o alinhamento entre a programação, a aplicação dos fundos europeus e a programação orçamental plurianual, criando um única entidade

⁵⁷ Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro.

responsável pela coordenação da política estrutural e de desenvolvimento regional cofinanciada por fundos europeus.

O diploma que criou a ADC destaca que esta reforma “torna possível apoiar com maior alcance as políticas de desenvolvimento regional sustentável, designadamente através da conceção e promoção de instrumentos de base territorial que visem a valorização dos recursos endógenos associados ao desenvolvimento sustentado do território e, em simultâneo, desenvolver e estabilizar um centro de competências especializadas em matéria de auxílios de Estado” (Decreto-Lei n.º 140/2013, 2013:6142).

Importa salientar ainda que o QREN resulta da convergência de um número significativo de documentos e instrumentos de política, entre eles a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), o Plano Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego (Estratégia de Lisboa), o Plano Nacional de Emprego (PNE), Iniciativa Novas Oportunidades, o Programa de Reorganização da Administração Central do Estado (PRACE), o Plano Nacional de Ação para a Inclusão, o Plano Nacional para a Igualdade (PNI), o Plano Nacional para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade, o Plano Tecnológico, o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX) e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

O PNPOT, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, “é 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 n.º 58/2007, 2007:6126). Ele estabelece a elaboração dos planos regionais de ordenamento do território em coerência com o plano nacional.

De acordo com o relatório de avaliação do PNPOT 2007-2013 (DGT, 2014:18) “a aprovação do PNPOT constituiu um marco significativo nas políticas de ordenamento do território em Portugal. A sua elaboração teve por base um processo fortemente participado, com uma equipa interdisciplinar de especialistas, pontos focais representantes da administração central e regiões

autónomas e uma comissão consultiva, constituindo um exercício exemplar num contexto de crescente preponderância de modelos abertos de participação e governança”.

Todavia, o PNPOT não identificou as entidades responsáveis pela execução das medidas, não definiu um sistema de indicadores concretos que facilitassem a avaliação e, das 157 medidas prioritárias, apenas 20 foram concluídas, o que leva a concluir que o PNPOT foi genericamente ignorado na prossecução das políticas públicas.

Voltando ao QREN, do ponto de vista operacional, a política regional expressa no Programa Operacional Temático Valorização do Território (POVT), “concentra no âmbito do QREN, as intervenções de âmbito infraestrutural e de dotações de equipamentos. A divisão temática dos PO regionais permite a articulação com este programa operacional, tendo ficado para os PO regionais do continente as infraestruturas e equipamentos coletivos que estão no âmbito das atribuições das autarquias locais e as intervenções especialmente significativas no âmbito de estratégias regionais de desenvolvimento”.

Também o Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE) e o Programa Operacional Potencial Humano (POPH) estão articulados com os PO regionais, no sentido em que são definidos em cada objetivo temático os limites de intervenção de cada programa, ficando nos PO Regionais as intervenções da mesma tipologia mas de benefício local ou regional.

Os PO Regionais de Convergência (Norte, Centro e Alentejo) distribuem as suas intervenções por três eixos prioritários comuns, excluindo a assistência técnica: (i) Competitividade, Inovação e Conhecimento, (ii) Valorização do espaço regional e (iii) Coesão local e urbana. “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” (Costa, 2016:79)

O primeiro eixo visa atuar sobre os fatores de competitividade, contendo incentivos à investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo, qualificação (imaterial) e internacionalização das PME, promoção de parques de ciência e tecnologia, incubadoras de empresas de base tecnológica e áreas de acolhimento empresarial, requalificação e

inovação nos setores de especialização, promoção da qualificação do emprego, promoção de ações coletivas de desenvolvimento empresarial, promoção da economia digital e da sociedade do conhecimento, promoção de ações de eficiência energética, modernização da administração pública eletrónica e da sua relação com empresas e cidadãos, promoção e capacitação institucional e do desenvolvimento regional e local.

O segundo eixo pretende qualificar os equipamentos e serviços públicos ao nível do ambiente (e.g. ações de valorização do litoral, gestão ativa de espaços protegidos e classificados, prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos, otimização da gestão de resíduos, reabilitação de locais contaminados, ciclo urbano da água), cultura (património e redes de equipamentos) e saúde.

O terceiro eixo visa a qualificação dos serviços coletivos territoriais de proximidade, como por exemplo no saneamento básico, na educação, no desporto e na ação social públicos, a qualificação do sistema urbano regional, através da promoção de operações integradas e zonas prioritárias de regeneração urbana, da promoção de redes urbanas para a competitividade e inovação e da promoção de operações integradas de desenvolvimento urbano, a qualificação dos serviços regionais de mobilidade e transportes, através da promoção da melhoria da eficiência dos transportes (transporte público, ciclovias), e promoção dos níveis de conectividade do sistema urbano regional, através de projetos estruturantes de ligação inter-urbana, como por exemplo itinerários complementares, estradas regionais e municipais.

Os PO regionais, designadamente PO do Norte, chamam a atenção para as principais mudanças de política que este ciclo de programação apresenta ao nível (i) da reforma do sistema de incentivos ao investimento das empresas, (ii) da aposta na competitividade territorial em áreas de baixa densidade e na (iii) abordagem do desenvolvimento urbano.

No que respeita aos sistemas de incentivos verificou-se uma redução substancial dos auxílios, passando a privilegiar-se as PME, e os investimentos em I&D, inovação, empreendedorismo qualificado, e outros fatores de natureza imaterial, bem como as estratégias de eficiência coletiva.

A aposta na competitividade territorial em área de baixa densidade, resulta da constatação de problemas específicos destas regiões como a desertificação e o envelhecimento, que merecem uma resposta adequada, através da concretização de estratégias de desenvolvimento ancoradas na valorização mercantil de recursos endógenos e inimitáveis dos territórios (PROVERE⁵⁸), com elevado grau de inovação, com o envolvimento e parceria de todos os atores locais, públicos e privados.

A abordagem do desenvolvimento urbano, por sua vez, decorre da política das cidades, mais concretamente na componente da regeneração e requalificação urbana, no reforço da competitividade e inovação, bem como na estruturação de equipamentos de apoio ao desenvolvimento e inclusão social e dinamização cultural, no apoio a projetos de eficiência energética e energias renováveis e na disseminação do uso de tecnologias de informação e comunicação no que respeita às redes de comunicação de banda larga.

Existiram outros sistemas de financiamento desta dicotomia entre urbano e rural da política regional deste período de programação, especialmente no que respeita ao desenvolvimento rural que ficou sob a alçada dos fundos da política agrícola.

A iniciativa JESSICA⁵⁹, instrumento financeiro promovido pela Comissão Europeia e desenvolvido pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), constituiu uma forma inovadora de aplicar os fundos estruturais comunitários postos à disposição dos Estados membros em projetos enquadrados em planos integrados de desenvolvimento urbano sustentável.

O PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural, por outro lado, foi um instrumento estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural do continente, para o período 2007-2013, cofinanciado pelo FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural. Os subprogramas do PRODER foram a promoção da competitividade, a gestão sustentável do espaço

⁵⁸ O Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE) é um instrumento de política pública, no âmbito do QREN, que se destina a promover ações integradas de valorização mercantil dos recursos endógenos e inimitáveis dos territórios, com elevado grau de inovação, contribuindo de forma decisiva para uma maior competitividade da base económica dos territórios abrangidos, para a criação sustentada de emprego e, por essa via, para a sua sustentabilidade social.

⁵⁹ Este instrumento visava aplicar Fundos Estruturais em projetos de regeneração urbana através de empréstimos, participações de capital ou garantias. O apoio a projetos isolados a fundo perdido seria substituído por financiamentos reembolsáveis, através de novos mecanismos de engenharia financeira: os Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU).

rural e a dinamização das zonas rurais. Este último subprograma privilegiou o modo de atuação LEADER, através das ações promovidas no âmbito de estratégias de desenvolvimento local e através de agentes organizados especificamente para esse efeito.

O LEADER passou por três fases de crescimento: LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) e LEADER+ (2000-2006) enquanto Iniciativa Comunitária, tendo passado, em 2007, a integrar os programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural apoiados pela UE e financiada ao abrigo do FEADER.

As Grandes Opções do Plano 2010-2013 (GOP 10-13)⁶⁰, ao contrário das GOP 05-09, continham uma seção dedicada ao desenvolvimento regional e coesão do território, embora mantenha a mesma linha política “baseada nas especificidades e complementaridades dos diversos territórios, orientada para a coesão social e territorial, numa lógica de igualdade de oportunidades e de promoção do desenvolvimento de novas centralidades, no quadro de um sistema urbano policêntrico e racionalizado” (Lei n.º 3-A/2010, 2010:1466-37).

A tónica mantém-se na promoção da modernização económica tendo em vista o pleno aproveitamento da capacidade de criação de riqueza “de todos e de cada um dos territórios” (Lei n.º 3-A/2010, 2010:1466-37). A concretização desta estratégia passa pela concretização do QREN, a consolidação do PROVERE, a cooperação transfronteiriça e a descentralização de competências para os municípios, onde se particularizam diversas iniciativas e se anuncia o reforço do papel das Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas.

Mais tarde, as Grandes Opções do Plano 2012-2015⁶¹ (GOP 12-15) viriam a ser fortemente condicionadas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acordado com a União Europeia (UE) e com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2011, na sequência da crise financeira de 2008, sendo que a própria Lei que as aprova determina uma prevalência do PAEF sobre “quaisquer outros objetivos programáticos ou medidas específicas” (Lei n.º 64-A/2011, 2011:5538-2).

⁶⁰ Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril

⁶¹ Aprovadas pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro

Neste contexto, a política de consolidação orçamental sobrepôs-se a qualquer outro tipo de política, com a agravante de penalizar fortemente o investimento, num quadro de transição entre o QREN e o Portugal 2020 que também não ajudou.

No ponto referente ao “Desenvolvimento Regional e fundos comunitários” ficou expressa a necessidade de aumentar a “racionalidade, a coerência e a eficácia das políticas públicas orientadas para o desenvolvimento regional (centrais, regionais e locais) ” (Lei n.º64-A/2011, 2011:5538-42), preconizando assim um período de austeridade “seletiva” onde a política regional iria sobreviver quase exclusivamente dos fundos comunitários.

O Acordo de Parceria 2014-2020 – Portugal 2020 veio substituir o “Quadro de Referência Estratégico Nacional” do período de programação anterior. Os objetivos Convergência, Competitividade Regional e Emprego, foram substituídos pelo objetivo “Investimento no Crescimento e Emprego nos Estados-Membros e regiões”. A Estratégia da União para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo condicionou o apoio da comissão à adesão pelos Estados Membros, de forma transversal a todos os fundos e programas, de um conjunto de objetivos temáticos, em alinhamento com o cumprimento das metas da Europa 2020⁶².

Neste período foi introduzido um novo conceito de categorias de regiões: regiões menos desenvolvidas (PIB per capita <75% da média do PIB da UE-27), regiões em transição (entre 75% e 90%) e regiões mais desenvolvidas (>90%), beneficiando, em regra, de taxas de comparticipação até 85%, 80% e 50%, respetivamente.

A implementação do Portugal 2020 organizou-se em quadro domínios temáticos: competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, tendo sido considerados a reforma da administração pública e a territorialização das intervenções como domínios transversais⁶³.

⁶² Segundo Phillip McCann (2015:7) “a estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo também reflete de perto o “Standard” da OCDE de 2009 para um “crescimento mais forte, mais limpo e mais justo” bem como o recente pensamento internacional (FMI) e dos EUA que conduziu à estratégia de crescimento dos EUA baseada em “comunidades sustentáveis, clusters de inovação e revitalização de bairros.”

⁶³ De acordo com o documento, a transversalidade da abordagem territorial que ele comporta traduz-se “na ponderação, em cada um dos domínios temáticos, da escala adequada para a obtenção de ganhos de eficiência e de integração na prossecução das finalidades de política pública, tendo presente a existência de fortes assimetrias regionais em matéria

Naquele exercício estratégico foram considerados três níveis relevantes do território, nos termos do PNPOT, as: “i) as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, onde se concentram uma parte relevante dos fatores indutores de crescimento no contexto da economia do conhecimento, mas onde, em simultâneo, os desafios da inclusão e da sustentabilidade se revelam decisivos; ii) o sistema urbano que estrutura as restantes regiões, quer enquanto polos territoriais de crescimento, quer como nós de estruturação da rede de serviços públicos e privados aos territórios envolventes, numa lógica de articulação urbano-rural; e iii) as áreas de baixa densidade de cariz marcadamente rural que, não obstante enfrentarem sérios desafios ao nível da coesão social e territorial, possuem, por vezes, ativos territoriais que poderão sustentar estratégias de crescimento” (Portugal 2020, 2014:89).

Além dos PO regionais, o Portugal 2020 prevê novos instrumentos territoriais como os Investimentos Territoriais Integrados (ITI), destinados às Comunidades Intermunicipais e os Desenvolvidos Locais de Base Comunitária (DLBC), destinados aos Grupos de Ação Local, que concretizam a integração da abordagem LEADER no Portugal 2020, e as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS), destinadas a Áreas Metropolitanas e municípios, bem como o reforço do PROVERE e do programa Valorizar. “Partindo da experiência da gestão dos fundos europeus no período 2007-2013, enuncia-se um aprofundamento da “territorialização” das políticas públicas” (Costa, 2016:80).

Os próprios PO regionais acolhem a dimensão territorial da Política de Coesão da União Europeia através da implementação das abordagens acima referidas, designadamente os Investimentos Territoriais Integrados (ITI), que procuram responder à necessidade de combater os desequilíbrios regionais e potenciar as capacidades e recursos de todos os territórios, o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), que visa promover em territórios específicos (rurais, costeiros e urbanos) o desenvolvimento e a diversificação das economias locais, as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS) para a valorização da estruturação urbana e de promoção da atratividade e da competitividade dos centros urbanos de

de desenvolvimento económico e social e a necessidade de respostas com modulações específicas” (Portugal 2020, 2014:111).

nível superior e as Estratégias Territoriais Específicas (PROVERE) para promover a competitividade dos territórios de baixa densidade, valorizando economicamente os recursos endógenos de âmbito regional com capacidade de diferenciação.

Como já é possível aferir, a expressão desenvolvimento regional foi definitivamente substituída pelo desenvolvimento territorial, no sentido em que se defende abordagens integradas de desenvolvimento territorial ao nível sub-regional com o envolvimento das entidades sub-regionais, regionais e locais com vista à valorização dos recursos estratégicos do território, à sustentabilidade energética, à promoção de uma sociedade mais inclusiva e a aumentar a eficiência e racionalização dos serviços coletivos intermunicipais.

No entanto, o desenho das políticas revelou-se muito homogéneo, dada a necessidade de garantir a coerência dos programas operacionais, com os objetivos temáticos impostos por Bruxelas, designadamente os investimentos mínimos em determinados objetivos, como por exemplo o da eficiência energética, o que limitou a adoção de intervenções específicas para problemas económicos regionais específicos com uma escala suficiente que merecesse destaque.

A exceção a esta regra reside na área social, com a adoção de uma “Abordagem Integrada para lidar com as necessidades específicas das zonas geográficas mais afetadas pela pobreza ou dos grupos-alvo com risco mais elevado de discriminação ou exclusão” onde se destacam os Contratos Locais de Desenvolvimento Local (CLDL+), criados em 2007, mas que assumem agora uma nova dimensão de combate ao desemprego e à pobreza, e a Rede Local de Intervenção Social (RLIS), que agrega as Redes Sociais municipais e as entidade operacionalizadoras da política social articulando-se com a Segurança Social.

Também foi criada uma abordagem específica para as regiões ultraperiféricas, mas que por se destinar às regiões autónomas não se enquadram no âmbito do presente estudo.

O programa Valorizar⁶⁴, já citado acima, veio tentar colmatar a ausência de um documento transversal dedicado à política regional, embora agora centrado nos desequilíbrios “territoriais” pelo que tinha como um dos objetivos a criação das estratégias territoriais para o período de programação 2014-2020. Este programa ainda previu a criação de um sistema de incentivos de

⁶⁴ Resolução de Conselho de Ministros n.º 7/2013, publicada em 29 de janeiro

apoio local a microempresas, uma linha de financiamento a projetos de base produtiva e o reforço do peso do mérito regional na seleção dos projetos candidatos aos sistemas de incentivos do QREN (o diploma entrou em vigor em 2013).

O SIALM – Sistema de Incentivos de Apoio Local a Microempresas⁶⁵ foi criado com o objetivo de apoiar exclusivamente as microempresas já existentes, situadas em territórios de baixa densidade com problemas de interioridade, apoiando a realização de investimentos e a criação líquida de postos de trabalho.

A Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”, aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 61/2015, surgiu neste período como uma estratégia transversal que visa abandonar o anterior ciclo de infraestruturação básica das cidades e abraçar um novo ciclo baseado no conhecimento aprofundado dos territórios com vista a torna-lo mais resiliente face aos choques externos e adaptável às dinâmicas da globalização, prosseguindo “um modelo de desenvolvimento territorial mais sustentável centrado na reabilitação e regeneração dos territórios existentes, na contenção dos perímetros urbanos e na promoção de uma estruturação territorial policêntrica e criar condições para que as cidades portuguesas ganhem escala e competitividade no reforço, crescimento e internacionalização da economia portuguesa” (RCM n.º 61/2015, 2015:5704).

Esta estratégia espelha bem a nova corrente europeia para a territorialização das políticas públicas, baseada no conhecimento do território, no envolvimento ativo e capacitação dos atores, e na coordenação territorial das intervenções, através de uma governança multinível.

Esta nova corrente parece fazer emergir três novos tipos de territórios: (i) os territórios de baixa densidade, marcadamente rurais (ii) os territórios urbanos e (iii) os territórios urbano-rurais, abandonando-se a visão regional do planeamento territorial no sentido geográfico do termo.

Precisamente, o Plano de Desenvolvimento Rural (PDR2020) dirige-se aos territórios rurais, não abrangidos pela estratégia de desenvolvimento urbano, mas aparece muito mais confinado, no âmbito das políticas agrícolas, onde as estratégias de desenvolvimento local, que se mantêm na tradicional abordagem “LEADER” é apenas uma medida subsidiária daquele plano e

⁶⁵ Portaria n.º 68/2013, de 15 de fevereiro, enquadrado no Programa Valorizar, estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7/2013, de 6 de dezembro de 2012

agora diminuída pela transferência de intervenções para os DBLC. Outras medidas de impacto territorial específico são a “valorização de recursos florestais” e a “manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas”

Os PO Regionais constituem-se como os principais referenciais da estratégia de desenvolvimento das regiões, no quadro duma estratégia europeia que visa apoiar as regiões menos competitivas. Eles articulam-se com as propostas de Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e com as Estratégias de Especialização Inteligente (RIS3).

Os Planos Regionais de Ordenamento do Território enfatizam o papel central do sistema urbano e a necessária sustentabilidade na utilização dos seus recursos. Neste contexto, considera-se que a promoção do equilíbrio e coesão regional será atingida através da consolidação e qualificação do sistema urbano, da conformação e execução das redes e dos sistemas fundamentais de conectividade, da conservação e valorização do território e da gestão sustentada dos recursos produtivos.

No que respeita às estratégias de investigação e inovação para uma especialização inteligente (RIS3) elas seguem a política europeia com vista ao acréscimo da competitividade e inovação através da identificação das características e ativos exclusivos das regiões, o reforço das suas vantagens competitivas e da mobilização de todas as partes interessadas. Esta estratégia incide principalmente no domínio temático da competitividade e internacionalização e visa alcançar uma alteração qualitativa do tecido económico regional, apostando em bens e serviços transacionáveis e de maior valor acrescentado e na economia verde.

De facto, os PO Regionais canalizam a maioria do financiamento para a investigação, desenvolvimento tecnológico, inovação e competitividade das pequenas e médias empresas. O foco do apoio às pequenas e médias empresas PME's tem a haver, por um lado, com as restrições decorrentes da política de concorrência no que respeita aos auxílios de estado a médias e grandes empresas e, por outro, pela constatação que são as PME's as principais geradoras de emprego e dinamizadoras da renovação do tecido empresarial.

Ao nível dos principais instrumentos de política destacam-se os incentivos à investigação e desenvolvimento, o apoio à criação de estratégias de eficiência coletiva como a clusterização e as

redes colaborativas, o apoio ao empreendedorismo, as infraestruturas de incubação e aceleração de empresas, os apoios à internacionalização, o apoio à capacitação e qualificação das PME's, os investimentos e incentivos à eficiência energética, o apoio à qualificação ambiental e mobilidade do meio urbano, as ações de valorização endógena de recursos territoriais, as infraestruturas sociais e de saúde, as estratégias de desenvolvimento de base local e os serviços públicos eletrónicos.

A estratégia da política regional/territorial em Portugal alterou-se ligeiramente com as Grandes Opções do Plano para 2016-2019⁶⁶ (GOP 16-19), designadamente ao enfatizar a necessidade de “Afirmar o Interior” pela constatação que este território tem uma posição privilegiada no contexto ibérico que não tem sido devidamente valorizada. Neste âmbito, foi criada a Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI)⁶⁷ que, de acordo com as referidas GOP 16-19 tem como responsabilidades “criar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial, bem como promover o desenvolvimento do território do interior”.

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, de 24 de novembro, o Governo aprovou o Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT) que contém 164 medidas divididas por 5 eixos de intervenção: 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.

Este Plano visa combater a litoralização progressiva do país e a tendência para o despovoamento, envelhecimento e empobrecimento das regiões do interior, através da resposta a desafios como o envelhecimento com qualidade, a inovação da base económica, o capital territorial, a cooperação transfronteiriça, a relação rural-urbana, a acessibilidade digital, a atratividade territorial e as abordagens, redes e participação.

⁶⁶ Aprovadas pela Lei n.º 7-B/2016, de 30 de março

⁶⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2016, de 14 de janeiro

III – A POLÍTICA REGIONAL À LUZ DOS PARADIGMAS TERRITORIAIS

O presente capítulo tem como objetivo a análise da evolução da política regional em Portugal à luz dos paradigmas territoriais dominantes nas últimas décadas.

A metodologia adotada para compreender a evolução da política regional em Portugal consistiu numa análise sistemática dos instrumentos de política regional em Portugal com o intuito de, posteriormente, refletir sobre o seu posicionamento face aos paradigmas territoriais apresentados no primeiro capítulo.

Neste contexto, os instrumentos foram arrumados em três períodos temporais distintos: (i) Anos 50-60, (ii) Anos 70-80, (iii) Anos 80-2007 e (iv) Ano 2007 à atualidade, divididos em instrumentos de âmbito nacional e instrumentos de âmbito regional, categorizados numa tipologia própria que pretendeu agregar instrumentos da mesma natureza e enquadrados na estratégia fundamental da época definida pela dicotomia “diagnóstico/objetivo”.

Foram identificadas quatro estratégias fundamentais distintas que são coerentes com os períodos históricos e o contexto económico e social vivido em Portugal, conforme referido no segundo capítulo: (i) promoção do desenvolvimento económico e social do país, (ii) redução dos desequilíbrios regionais, (iii) promoção do potencial de desenvolvimento regional, e (iv) promoção da competitividade regional e a consideração de novas problemáticas.

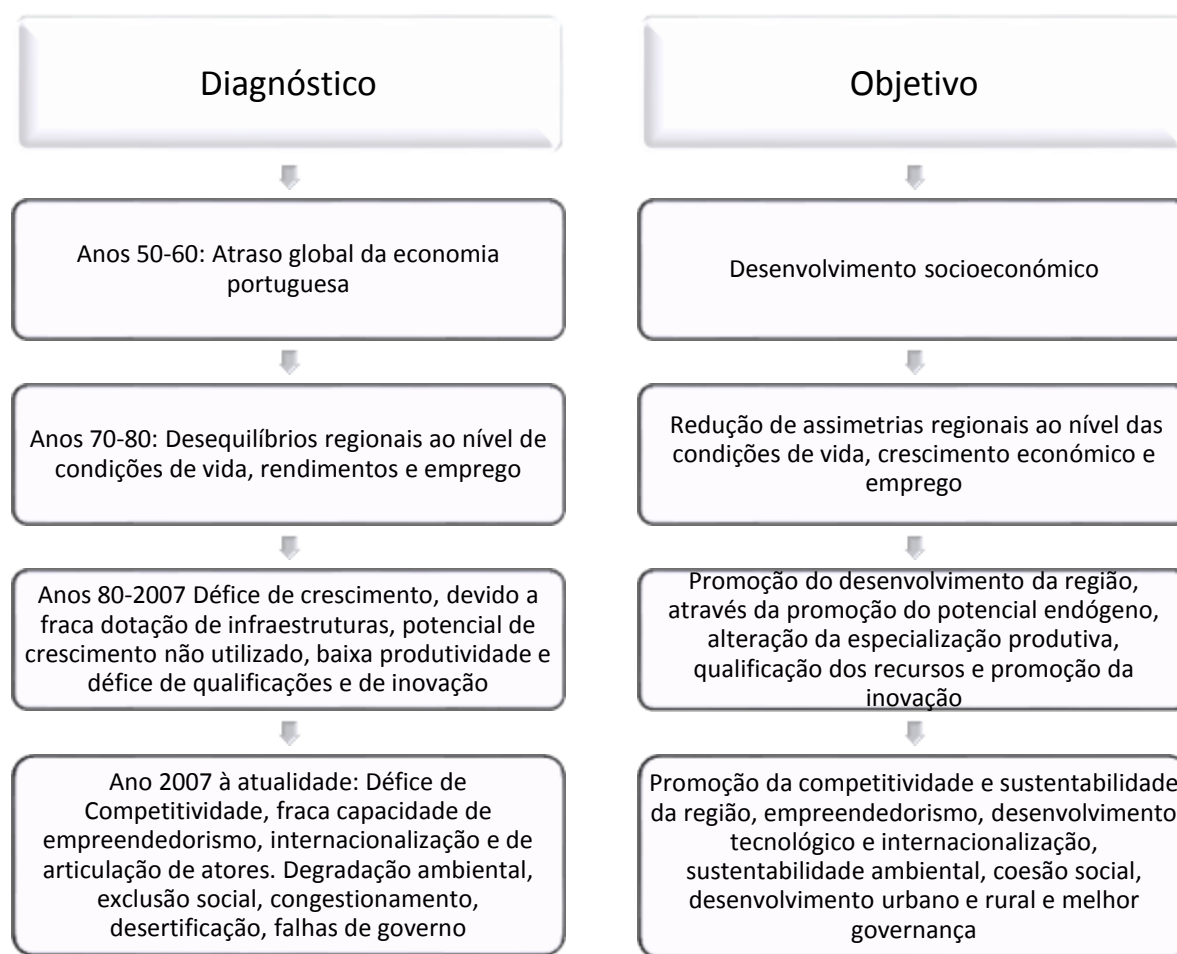
Cada instrumento foi analisado individualmente para recolha das suas principais características, enquadramento no objetivo de política subjacente e análise de relevância, com o objetivo de selecionar os instrumentos mais relevantes em cada período.

Em resultado da análise do cruzamento entre os instrumentos de política e os documentos de planeamento detalhados no capítulo II, foi possível construir a dicotomia “diagnóstico/objetivo” representada na figura III.1 da página seguinte.

O enquadramento dos principais instrumentos no quadro de análise teve em consideração três níveis de relevância: (i) AAA: Instrumento muito presente, incorpora a estratégia de política pública regional ou nacional com impacto regional; (ii) BB: Instrumento presente na política

pública regional, (iii) C: Instrumento presente mas pouco relevante na estratégia da política pública regional

Figura III.3 - Dicotomia Diagnóstico/Objetivo da Política Regional Portuguesa ao longo das últimas décadas



Os períodos históricos foram ainda divididos em subperíodos, de acordo com a vigência dos documentos de planeamento estratégico de governação do país, considerados mais relevantes à época, e que, ou tiveram impacto territorial significativo ou influenciaram diretamente a política pública regional.

No período dos anos 50-60, os subperíodos considerados foram os períodos do primeiro Plano de Fomento (I PF), do segundo Plano de Fomento e do Plano Intercalar (IIPF/PI). No período

dos anos 70-80, os subperíodos considerados foram do terceiro Plano de Fomento (III PF), do início da democracia (DEM), do Plano de Médio Prazo 77-80 (PMP) e das Opções do Plano 81-84 (GOPs).

No período dos anos 80-2007, os subperíodos considerados foram os períodos das Grandes, do Plano de Desenvolvimento Regional 86-90 (PDR), do primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCAI), do segundo Quadro Comunitário de Apoio (QCAII) e do terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCAIII).

No período 2007-Actualidade, os subperíodos considerados foram os períodos de vigência do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e do Acordo de Parceria 2014 – 2010 – Portugal 2020 (P2020).

Figura III.4 - Quadro resumo da análise da tipologia de instrumentos de Política Regional em Portugal

Política Regional em Portugal - Resumo da tipologia de instrumentos												
Diagnóstico/Objetivo	Anos 50-60		Anos 70-80				Anos 80-2007				2007-Actual.	
	53-66	59-64	67-73	74-76	77-80	81-84	85-88	89-93	94-99	00-06	07-13	14-20
	I PF	II PF/PI	III PF	DEM	PMP	GOPs	PDR	QCAI	QCAII	QCAIII	QREN	P2020
Instrumentos												
Atraso global da economia portuguesa ↓ Desenvolvimento socioeconómico	Âmbito Nacional: Industrialização, Saúde e educação											
Desequilíbrios regionais ao nível de condições de vida, rendimentos e emprego ↓ Redução de assimetrias regionais ao nível de condições de vida, crescimento económico e emprego	Âmbito Nacional: Crescimento e emprego											
Défi de crescimento, devido a fraca dotação de infraestruturas, potencial de crescimento não utilizado, baixa produtividade e défi de qualificações e de inovação. ↓ Promoção do desenvolvimento da região, através da promoção do potencial endógeno, alteração da especialização produtiva, qualificação dos recursos e promoção da inovação.	Âmbito Regional: melhoria das condições de vida e atração do investimento											
	Âmbito Nacional: Infraestruturas de relevância nacional, qualificação de RH e Inovação											
Défi de Competitividade, fraca capacidade de empreendedorismo, internacionalização e de articulação de atores. Degradação ambiental, exclusão social, congestionamento, desertificação, falhas de governo. ↓ Promoção da competitividade e sustentabilidade da região, empreendedorismo, desenvolvimento tecnológico e internacionalização, sustentabilidade ambiental, coesão social, desenvolvimento urbano e rural e melhor governança.			Âmbito Nacional: Desenvolvimento tecnológico, Internacionalização, Sustentabilidade Ambiental									
			Âmbito Regional: Empreendedorismo, Networking, Requalificação urbana e desenvolvimento rural									

Legenda: Ver quadros detalhados

No período dos anos 80-2007, os subperíodos considerados foram os períodos das Grandes, do Plano de Desenvolvimento Regional 86-90 (PDR), do primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCAI), do segundo Quadro Comunitário de Apoio (QCAII) e do terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCAIII).

No período 2007-Actualidade, os subperíodos considerados foram os períodos de vigência do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e do Acordo de Parceria 2014 – 2010 – Portugal 2020 (P2020).

Esta análise aos instrumentos gera assim um quadro que entrecruza as dimensões “diagnóstico/objetivo” com o período-histórico identificado tendo por base os diferentes paradigmas, que se apresenta na figura III.2.

1 – A EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA REGIONAL EM PORTUGAL

Os primeiros instrumentos de política com impacto regional usados em Portugal tinham como objetivo principal o desenvolvimento socioeconómico do país e caracterizavam-se por serem essencialmente grandes infraestruturas, decididas e administradas pelo Estado Central, com elevada intensidade em capital investido e de cariz setorial pouco diversificado.

A escolha deste tipo de instrumentos decorria da crença que o investimento em formação bruta de capital fixo era mais reprodutivo do que outro tipo de investimentos e que era necessário colmatar o atraso de Portugal face aos países mais desenvolvidos nesta matéria, a centralização da decisão e administração decorre do estilo de governação do Estado Novo, embora existissem estruturas desconcentradas, a intensidade de capital investido resulta não só do financiamento que a própria natureza do instrumento exige, mas também da disponibilidade financeira existente nos anos 60 e, por último, a fraca diversificação setorial explica-se pela estrutura produtiva nacional à época, onde emergem os interesses da agricultura tradicional e da industrialização do país a par do desenvolvimento dos transportes e comunicações.

Figura III.5 - Instrumentos do período dos Anos 50-60

Política Regional em Portugal - Sistematização da evolução da tipologia de instrumentos utilizada ao longo das últimas décadas						
Diagnóstico/Objetivo	Instrumentos	Anos 50-60		Anos 70-80		
		53-66	59-64	67-73	74-76	77-80
		I PF	II PF/PI	III PF	DEM	PMP
Atraso global da economia portuguesa  Desenvolvimento socioeconómico	Âmbito Nacional: Industrialização, Saúde e educação					
	Infra-estruturas e apoios à agricultura e florestas	AAA	BB	C		
	Infra-estruturas industriais	BB	AAA	AAA		
	Infra-estruturas em transportes e comunicações	BB	BB	AAA		
	Infra-estruturas e equipamentos coletivos	BB	BB	AAA		
	Investimento em Escolas Técnicas e Ensino Profissional	C	C	BB		

Legenda:

AAA: Instrumento muito presente, incorpora a estratégia de política pública regional ou nacional com impacto regional

BB: Instrumento presente na política pública regional

C: Instrumento presente mas pouco relevante na estratégia da política pública regional

PF – Plano de Fomento

PI – Plano Intercalar

DEM – Início da democracia

PMP – Plano de Médio Prazo

Como se pode verificar no quadro abaixo, foi a partir do II Plano de Fomento que as Infraestruturas industriais, tiveram forte impacto regional, como é exemplificativo a industrialização dos distritos do Porto e Lisboa, península de Setúbal e Sines.

É a partir do III Plano de Fomento que se inicia a aplicação concreta de uma estratégia de combate aos desequilíbrios regionais. Mantêm-se o uso de instrumentos de tipo tradicional, de cariz setorial, com forte componente de investimento em formação bruta de capital fixo (FBCF), embora também surjam os incentivos às empresas com modelação regional e uma maior aposta no setor da Educação, para além da tradicional aposta na indústria, agricultura e transportes.

A criação de Parque industriais noutras cidades para além de Lisboa e Porto visava tentar replicar o modelo de industrialização nacional ao nível regional e combater a litoralização do país, todavia, o investimento em Sines e na península de Setúbal, acabou por acentuar aquela tendência.

A partir dos anos 80 a política regional começou a preocupar-se com o desenvolvimento de cada região, no entanto, mantiveram-se alguns instrumentos da política tradicional que visavam a redução das assimetrias regionais, como é o caso das infraestruturas de transportes e comunicações, fortemente financiada pelos primeiros quadros comunitários de apoio.

Também surgem, nesta ótica, os investimentos dos municípios em infraestruturas básicas, como sejam as de abastecimento de água, saneamento e rede elétrica, mas com um cariz mais descentralizado, bem como os incentivos ao investimento das empresas com modelação regional,

que vêm diversificar o rol de instrumentos usados, como é o caso do SIII, o SEBR e mais tarde o SIBR.

Os PIDR, que surgiram no período de preparação de Portugal para entrar na CEE, embora possam ter componentes de aproveitamento do potencial endógeno das regiões, visavam, sobretudo, canalizar financiamento exógeno para as regiões mais atrasadas.

A criação das Sociedades de Desenvolvimento Regional, foi outra tentativa de diversificar as fontes de financiamento exógenas que permitissem impulsionar o investimento das regiões mais desfavorecidas.

A preocupação com a necessidade de corrigir as assimetrias regionais de crescimento económico através do investimento massivo em infraestruturas e de incentivos às empresas, preconizado pelo Estado Central, enquadra-se no paradigma tradicional da política regional.

Figura III.6 - Instrumentos do período dos Anos 70-80

Política Regional em Portugal - Sistematização da evolução da tipologia de instrumentos utilizada ao longo das últimas décadas									
Diagnóstico/Objetivo	Instrumentos	Anos 70-80				Anos 80-2007			
		67-73	74-76	77-80	81-84	85-88	89-93	94-99	00-06
		III PF	DEM	PMP	GOPs	PDR	QCAI	QCAII	QCAIII
Desequilíbrios regionais ao nível de condições de vida, rendimentos e emprego 	Âmbito Nacional: Crescimento e emprego								
	Infra-estruturas de transportes e comunicações	BB	BB	BB	AAA				
	Expansão descentralizada da industrialização	AAA	C	C	AAA	BB	C		
	Incentivos ao investimento das empresas com modelação regional	BB	C	C	AAA				
	Especialização da agricultura regional	AAA	C	C	C				
	Cobertura médico-sanitária fora dos grandes centros	AAA	C						
	Rede primária e ensino secundário (técnico e liceal) regional	AAA	C						
Redução de assimetrias regionais ao nível de condições de vida, crescimento económico e emprego	Reforma agrária, Controlo dos setores industriais		AAA	AAA					
	Âmbito Regional: melhoria das condições de vida e atração do investimento								
	Infraestruturas básicas (água, esgotos, electricidade)	AAA	BB	BB	BB	BB	AAA	AAA	
	Criação de zonas e parques Industrial (EPPI)	AAA	BB	BB	BB	AAA	BB	C	
	Incentivos (fiscais e financeiros) à criação de pólos de crescimento	AAA	C						
	Incentivos à criação de emprego	C	AAA	BB	BB	AAA	BB		
	Programas Integrados de Desenvolvimento Regional				AAA	AAA			
	Sociedades de Desenvolvimento Regional				BB	AAA	BB	C	

Legenda:

AAA: Instrumento muito presente, incorpora a estratégia de política pública regional ou nacional com impacto regional

BB: Instrumento presente na política pública regional

C: Instrumento presente mas pouco relevante na estratégia da política pública regional

PF – Plano de Fomento

DEM – Início da democracia

PMP – Plano de Médio Prazo

GOP's – Grandes Opções do Plano

PDR – Plano de Desenvolvimento Regional

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

Os instrumentos que visam promover o potencial de desenvolvimento das regiões e não apenas o equilíbrio das mesmas, através do aproveitamento das capacidades endógenas surgem apenas nos anos 80, tendo existido mesmo instrumentos com a palavra “endógeno” na designação, como foi o caso do SIPE – Sistema de Incentivos ao Potencial Endógeno e do PROVERE - Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos.

Acreditava-se, todavia, que para maximizar o potencial endógeno das regiões havia que dotá-las de infraestruturas, pelo que esta natureza de instrumento não esmoreceu, bem pelo contrário, além do investimento em infraestruturas de transportes, promovida ao nível nacional, observou-se um forte investimento canalizado pelas autarquias locais no que respeita a infraestruturas básicas e infraestruturas económicas locais.

Figura III.7 - Instrumentos do período dos Anos 80 a 2007

Política Regional em Portugal - Sistematização da evolução da tipologia de instrumentos utilizada ao longo das últimas décadas						
Diagnóstico/Objetivo	Instrumentos	Anos 80-2007				2007-Actual.
		85-88	89-93	94-99	00-06	07-13
		PDR	QCAI	QCAII	QCAIII	QREN
Défice de crescimento, devido a fraca dotação de infraestruturas, potencial de crescimento não utilizado, baixa produtividade e défice de qualificações e de inovação.  Promoção do desenvolvimento da região, através da promoção do potencial endógeno, alteração da especialização produtiva, qualificação dos recursos e promoção da inovação.	Âmbito Nacional: Infraestruturas de relevância nacional, qualificação de RH e Inovação					
	Infraestruturas de apoio ao desenvolvimento (transportes, telecomunicações e energia)	AAA	AAA	AAA	BB	
	Infraestruturas de serviços públicos (Educação, Saúde)	BB	AAA	BB	BB	
	Incentivos ao investimento das empresas com modelação regional	AAA	AAA	BB		
	Incentivos à modernização, reconversão produtiva e inovação	BB	AAA	AAA	AAA	
	Incentivos à formação/qualificação de RH e emprego	BB	BB	AAA	AAA	
	Âmbito Regional: Potencial endógeno, infraestruturas locais/regionais, capacitação organizacional do território					
	Infraestruturas básicas (água, saneamento, resíduos sólidos)	BB	AAA	AAA	BB	BB
	Infraestruturas de serviços públicos locais	BB	AAA	AAA	C	BB
	Infraestruturas económicas locais (estradas municipais)	BB	AAA	AAA	BB	BB
	Ações integradas para territórios subregionais		AAA	BB	BB	
	Promoção do potencial endógeno	AAA	AAA	AAA	BB	
	Incentivos a PME's e microempresas	BB		BB	C	BB
	Parques Industriais, Feiras e Centros polivalentes	AAA		BB	BB	
	Agências de Desenvolvimento Regional			BB	BB	

Legenda:

AAA: Instrumento muito presente, incorpora a estratégia de política pública regional ou nacional com impacto regional

BB: Instrumento presente na política pública regional

C: Instrumento presente mas pouco relevante na estratégia da política pública regional

PDR – Plano de Desenvolvimento Regional

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

P2020 – Portugal 2020

No entanto, o investimento em FBCF era agora complementado como outro tipo de instrumentos, mais dirigidos e adaptados à realidade de cada região, baseados numa estratégia definida com apoio de atores locais, pensadas num horizonte temporal mais alargado, definidos em ações integradas para territórios sub-regionais, como são exemplos as Operações Integradas de Desenvolvimento (OID's) e as Ações Integradas de Base Territorial (AIBT's).

Do ponto de nacional, ganham força os incentivos ao investimento produtivo, em especial os que visavam a modernização, a reconversão produtiva e a inovação com vista a alteração o perfil de especialização produtiva do país. Esta estratégia nacional mereceu a atenção das especificidades regionais ao nível da especialização produtiva, que antes era ignorada, e complementou os incentivos ao investimento com a qualificação dos recursos humanos no espaço envolvente, para além de incentivar aspetos imateriais como seja a capacidade de gestão e o potencial de internacionalização.

Embora a competitividade tenha surgido como tema de política nacional no século XXI, foi a partir do QREN que ela ganhou dimensão instrumental. É neste período que surgem os instrumentos regionais de apoio ao empreendedorismo, as ações coletivas de desenvolvimento empresarial, como sejam o desenvolvimento de clusters e de redes colaborativas, as infraestruturas de incubação e aceleração de empresas e o apoio à capacitação e à qualificação imaterial das PME's.

Nesta fase, as políticas de desenvolvimento regional não se preocupam apenas com as regiões mais atrasadas, mas com todas as regiões, pelo que se verifica a chamada “territorialização das políticas públicas” onde as políticas públicas são moldadas de acordo com território a que se destinam. Neste enquadramento, emergem os instrumentos de política urbana e de política rural, onde a regeneração urbana e o desenvolvimento das áreas de baixa densidade ganham destaque.

Neste período, o financiamento de ações de desenvolvimento local e de ações integradas para territórios sub-regionais ganham força, assim como os incentivos à promoção de networking de atores e governança multinível. Também neste período começam a incorporar-se novas problemáticas na política regional, como é o caso da sustentabilidade ambiental e da inclusão social.

Este conjunto de instrumentos que visam promover a competitividade regional, a coesão social e territorial e a sustentabilidade, enquadram-se no paradigma das “Place-based policies”.

Figura III.8 - Instrumentos do período de 2007 até à actualidade

Diagnóstico/Objetivo	Instrumentos	Anos 80-2007				2007-Actual.	
		85-88	89-93	94-99	00-06	07-13	14-20
		PDR	QCAI	QCAII	QCAIII	QREN	P2020
Défice de Competitividade, fraca capacidade de empreendedorismo, internacionalização e de articulação de atores. Degradação ambiental, exclusão social, congestionamento, desertificação, falhas de governo.  Promoção da competitividade e sustentabilidade da região, empreendedorismo, desenvolvimento tecnológico e internacionalização, sustentabilidade ambiental, coesão social, desenvolvimento urbano e rural e melhor governança.	Âmbito Nacional: Desenvolvimento tecnológico, Internacionalização, Sustentabilidade Ambiental						
	Promoção da investigação e desenvolvimento tecnológico	C	C	BB	AAA	AAA	AAA
	Incentivos à modernização, reconversão produtiva e inovação					AAA	BB
	Incentivos à internacionalização			BB	BB	AAA	BB
	Promoção da Sociedade do Conhecimento e da Informação				BB	AAA	BB
	Incentivos à formação/qualificação de RH e emprego					BB	BB
	Investimentos e incentivos de cariz ambiental		C	BB	BB	AAA	AAA
	Modernização agrícola e competitividade em meio rural		BB	BB	BB	AAA	AAA
	Infraestruturas e instrumentos de inclusão social e promoção da saúde				C	BB	AAA
	Modernização da Administração Pública				BB	BB	AAA
	Promoção do Turismo, Cultura e Desporto		BB	BB	AAA	BB	BB
	Âmbito Regional: Empreendedorismo, Networking, Requalificação urbana e desenvolvimento rural						
	Ações integradas para territórios subregionais					BB	AAA
	Promoção do potencial endógeno					AAA	AAA
	Renovação, Requalificação urbana e espaços verdes			BB	BB	AAA	AAA
	Ações de desenvolvimento local e rural		BB	BB	BB	BB	AAA
	Intervenção social local				C	BB	AAA
	Apoio ao empreendedorismo					BB	AAA
	Ações coletivas de desenvolvimento empresarial					AAA	AAA
	Infraestruturas de incubação e aceleração de empresas			BB	BB	BB	AAA
	Apoio à capacitação e qualificação imaterial das PME's			BB	BB	AAA	AAA
	Promoção de networking de atores e governança multinível				C	BB	AAA

Legenda:

AAA: Instrumento muito presente, incorpora a estratégia de política pública regional ou nacional com impacto regional

BB: Instrumento presente na política pública regional

C: Instrumento presente mas pouco relevante na estratégia da política pública regional

PDR – Plano de Desenvolvimento Regional

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

P2020 – Portugal 2020

2 – A EVOLUÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PLANEAMENTO REGIONAL EM PORTUGAL

Como corolário deste trabalho, também foi possível verificar a evolução dos documentos estratégicos de planeamento nacional e regional ao longo das últimas décadas e traçar uma tipologia de planeamento a partir da arrumação dos documentos de planeamento no quadro temporal dos paradigmas territoriais.

A Lei da Reconstituição económica (1935-1950) foi o primeiro esforço de planeamento a médio-prazo, onde curiosamente, apesar do período de paz, quase metade do orçamento era destinado ao investimento militar. Ao nível do desenvolvimento económico aquela Lei centrava-se apenas nas infraestruturas ligadas à agricultura e aos transportes.

Os Planos de Fomento do Estado Novo, que se seguiram, tinham como preocupação fundamental o combate ao atraso de Portugal face aos países mais desenvolvidos da Europa. Inicialmente, os planos constituíram meras listagens de investimentos onde a estratégia tinha um lugar residual, tendo evoluindo progressivamente para instrumentos de planeamento mais estruturados e para estratégias mais integradas e coerentes.

O primeiro período (Anos 50-60) caracteriza-se pela existência de documentos estratégicos de planeamento com impacto territorial, mas sem preocupações regionais, como são os casos do I e II Planos de Fomento.

O primeiro exercício robusto de planeamento foi o III Plano de Fomento, que beneficiou de um levantamento exaustivo do diagnóstico da situação do país e das suas regiões e do conhecimento de economistas conceituados. De acordo com aquele documento “O número total de participantes nos diversos grupos de trabalho, subgrupos e comissões de estudo andou ao redor de 2000.” (III Plano de Fomento, 1968a:32).

A tipologia “Planeamento nacional com preocupações regionais” inicia-se com o III Plano de Fomento, mas concentra-se mais até ao final dos anos 90 e inclui, por exemplo, o Plano de 1977, o Plano de médio Prazo 1977-1980, as Grandes Opções do Plano 1981-1984, o Plano de Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Transformadora Portuguesa, o Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP), Programa Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego 2005-2008 e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

O detalhe e a preocupação com a especificidade das regiões voltou a existir no Plano de Médio Prazo e nos primeiros Planos de Desenvolvimento Regional. Depois disso, surgiram os Planos Operacionais Regionais que foram reduzindo a sua heterogeneidade ao longo do tempo, à medida que surgiram regras da União Europeia para o alinhamento estratégico desses planos.

As “Linhas gerais de planeamento regional” da tipologia apresentada incluem, por exemplo, o Documento Base Sobre Política de Desenvolvimento Regional e dos Meios e Instrumentos para a sua Execução, o Programa de Desenvolvimento Regional 1986-1990, o Plano de Desenvolvimento Económico e Social Regionalmente Diferenciado, o Plano de Desenvolvimento Regional 1994-1999, o Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional, o Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006, o Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, o Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE) e o Programa "Valorizar". O progressivo desaparecimento dos programas de desenvolvimento regional ou de capítulos dedicados exclusivamente ao desenvolvimento regional representou uma diminuição da importância da tipologia “Linhas gerais de desenvolvimento regional”.

O esforço mais significativo de planeamento surgiu a partir dos anos 80 aquando da preparação de Portugal para a CEE e no âmbito do QCA I. O número de estratégias de planeamento nacional, regional e sub-regional é significativo e embora o objetivo principal seja a captação de financiamento europeu, os documentos transmitem um enorme esforço de conhecimento dos diferentes territórios.

O “Planeamento territorializado”, definido nesta tipologia, inclui os Programas de Desenvolvimento Integrado de sub-regiões, os Programas Integrados de Desenvolvimento Regional, as Operações Integradas de Desenvolvimento Regional Programa de ações específicas de reequilíbrio (e.g. PRODOURO), o Programa de Iniciativas de Desenvolvimento Local, as Ações Integradas de Base Territorial, o POLIS - Programa Nacional de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, o PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural, o Programa Nacional para a Coesão Territorial (Interior), o Plano de Desenvolvimento Rural (PDR2020), os Investimentos Territoriais Integrados, os Desenvolvidos Locais de Base Comunitária, as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado e as Estratégia "Cidades Sustentáveis 2020".

O “Planeamento territorializado” foi muito produtivo nos anos oitenta, tendo perdido relevância nos anos 90, principalmente no QCA II, só recuperado a partir do QCAIII, pelo que se

representou esta curva com um interregno no quadro representativo da evolução da tipologia de planeamento regional em Portugal.

Figura III.9 - Resumo da tipologia de planeamento regional

Política Regional em Portugal - Resumo da tipologia de planeamento				
Diagnóstico/Objetivo	Anos 50-60	Anos 70-80	Anos 80-2007	2007-Actual.
Atraso global da economia portuguesa ↓ Desenvolvimento socioeconómico	Instrumentos			
	Planeamento nacional com impacto territorial			
Desequilíbrios regionais ao nível de condições de vida, rendimentos e emprego ↓ Redução de assimetrias regionais ao nível de condições de vida, crescimento económico e emprego	Planeamento nacional com preocupações regionais			
Défi ce de crescimento, devido a fraca dotação de infraestruturas, potencial de crescimento não utilizado, baixa produtividade e défi ce de qualifi cações e de inovação. ↓ Promoção do desenvolvimento da região, através da promoção do potencial endógeno, alteração da especialização produtiva, qualifi cação dos recursos e promoção da inovação.	Linhas gerais de planeamento regional Planeamento regional heterógeno Planeamento territorializado Planeamento territorializado			
Défi ce de Competitividade, fraca capacidade de empreendedorismo, internacionalização e de articulação de atores. Degradação ambiental, exclusão social, congestionamento, desertifi cação, falhas de governo. ↓ Promoção da competitividade e sustentabilidade da região, empreendedorismo, desenvolvimento tecnológico e internacionalização, sustentabilidade ambiental, coesão social, desenvolvimento urbano e rural e melhor governança.	Linhas gerais de planeamento regional Planeamento regional homogéneo Planeamento territorializado			

Como é fácil de concluir, o planeamento territorializado surgiu a partir da geração de políticas de desenvolvimento do potencial endógeno, período onde se iniciou o paradigma territorialista que iria originar as “place-based policies”.

O “Planeamento regional heterógeno” inclui os Programas Operacionais Regionais do continente e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

Nos períodos de programação do QREN e do Portugal 2020, os Programas Operacionais Regionais do Continente tornaram-se mais homogéneos, pelo que se decidiu tipifica-los como “Planeamento Regional Homogéneo”. Também as Estratégias de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente foram aqui incluídas, pois respeitaram o padrão europeu da especialização inteligente.

CONCLUSÃO

A presente dissertação conclui que política regional em Portugal pode ser dividida em quatro períodos autónomos, sendo que o primeiro não é propriamente uma geração de políticas regionais mas antes uma geração de políticas nacionais com implicações regionais.

No primeiro período (Anos 50-60) as políticas nacionais, de cariz marcadamente setorial visavam o desenvolvimento económico e social do país, com vista a aproximar os níveis de vida dos países desenvolvidos, essencialmente através de políticas de industrialização. As políticas regionais foram surgindo pela modelação das políticas setoriais, por via da, ténue, mas crescente preocupação em não deixar para trás as regiões que tinham dificuldades em acompanhar o ritmo de crescimento das regiões mais dinâmicas.

No segundo período (Anos 70-80), face à constatação da existência de desequilíbrios regionais, resultantes da política dos anos anteriores, ao nível das condições de vida, rendimentos e emprego, nasceram as políticas de âmbito regional que visavam, precisamente, a redução das assimetrias ao nível das condições de vida, crescimento económico e emprego. As políticas deste período eram essencialmente exógenas visando a dotação de infraestruturas das regiões mais pobres. Este período começa com uma abordagem nacional do desenvolvimento regional a partir do final da década de 60, mas sem a “criação articulada de instrumentos específicos” (PDR 1985:20), passa por um período onde a política regional é levada à cabo sobretudo pelas autarquias locais na melhoria das condições de vida das populações e termina, no início da década de 80, em importância ascendente mas sem impacto efetivo.

Num terceiro período (Anos 80-2007), a preocupação foi-se alterando da mera garantia de equilíbrio entre as regiões, para a ação direta sobre as mesmas no sentido de aumentar o seu potencial de desenvolvimento. O diagnóstico apontava para problemas estruturais de certas regiões que provocavam um défice de crescimento face às outras regiões e que tal estava relacionado com fraca infraestruturização, a baixa qualificação de recursos humanos, ausência de capacidade empresarial e, no fundo, a uma subutilização do potencial de crescimento. O desenho destas novas políticas regionais passaram a atuar especificamente na promoção do potencial endógeno, alteração

da especialização produtiva, qualificação de recursos, capacitação organizacional e promoção da inovação. As políticas regionais começaram a ter impacto efetivo a partir da utilização dos fundos estruturais provenientes da União Europeia. Este período começa com uma forte componente de planeamento territorializado, inspirado pelo paradigma do desenvolvimento endógeno, que foi esmorecendo ao longo dos anos, principalmente a partir de 1994. A aplicação prática dos quadros comunitários de apoio teve grande impacto ao nível da infraestruturização das regiões, pelo que as políticas com características do paradigma tradicional mantiveram a sua relevância do ponto de vista da execução.

Num quarto e último período (Anos 2007-Atualidade) o diagnóstico focalizou-se nos problemas estruturais que afetavam a competitividade de todas as regiões portuguesas, designadamente a baixa produtividade, a fraca especialização produtiva, défice de inovação, baixas qualificações, fraca capacidade de internacionalização e défice de articulação de atores.

Paralelamente, intensificaram-se as preocupações com novas problemáticas, como, por exemplo, os problemas urbanos e rurais, a sustentabilidade ambiental e a inclusão social.

O desenho destas novas políticas regionais passaram a atuar especificamente na promoção da competitividade das regiões, através da dotação de infraestruturas ligadas ao investimento produtivo, promoção de estratégias coletivas de desenvolvimento empresarial, ações integradas de desenvolvimento local, apoio ao empreendedorismo, estruturas de incubação e aceleração de empresas e redução de custos de contexto. Para além da abrangência da política regional ter aumentando, absorvendo algumas das preocupações nacionais, também se verificou um crescimento da importância das políticas rurais e das cidades.

Pode afirmar-se que a partir de 2007 as políticas regionais portuguesas abandonaram definitivamente o paradigma tradicional e recuperaram muito do paradigma do desenvolvimento endógeno, mas agora num contexto de globalização e de novas problemáticas. As “place based policies” que emergiram no debate teórico a partir de 2009 influenciaram o mais recente período de programação, mas ainda não é possível concluir sobre o seu grau de adoção.

Por tudo o que aqui foi exposto, é possível concluir que a política regional em Portugal tem seguido a evolução dos paradigmas históricos, embora a sua adoção tenha acontecido com algum

atraso, especialmente ao nível da execução, como foi o caso da colocação em prática das primeiras políticas regionais de cariz tradicional.

Todavia, a adesão de Portugal à CEE permitiu uma atualização dos documentos estratégicos de política regional face ao pensamento teórico dominante, embora as políticas tradicionais tenham mantido uma forte presença do ponto de vista da execução, durante o período do desenvolvimento do potencial endógeno.

No que respeita ao último período, nunca a política regional foi tão abrangente e focada no território, no entanto, a exigência de alinhamento das políticas nacionais com as políticas comunitárias pode colocar em risco execução de uma política regional definida a partir de dentro da região e a discriminação positiva das regiões mais pobres pode condicionar uma estratégia integrada para todas as regiões, matéria que obrigaria a uma reflexão mais cuidada em investigação futura.

Também como possíveis caminhos de aprofundamento do presente trabalho vislumbra-se a investigação da evolução da governança regional ao longo do tempo, a investigação da influência de atores chave na definição da política regional e a investigação da evolução da avaliação das políticas públicas regionais em Portugal.

BIBLIOGRAFIA

Armstrong, H., & Taylor, J. (2000) *Regional Economics and Policy*. Blackwell.

Baleiras, Rui (2014), “Território e desenvolvimento económico: falhas institucionais”, *Publicação Ocasional do CFP n.º 3/2014*, Conselho das Finanças Públicas, disponível em <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2014/12/Publicacao-Ocasional-3-2014.pdf>

Barca, F. (2009). An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. *Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hubner*.

Barca, F., McCann, P., Rodriguez-Pose, & Andrés. (2012). The case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52, pp. 134-152.

Caeiro, Joaquim Croca (2005), "Os Planos de Fomento Nacional no Contexto do Desenvolvimento Económico Nacional no Pós-Guerra", *Revista Intervenção Social*, n.31, pp.50-65.

Capello, Roberta; Nijkamp, Peter (2009), “*Handbook of Regional Growth and Development Theories*”, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA

Costa, José (2016), “Cinco Décadas de Políticas de Desenvolvimento Regional em Portugal”, *Boletim regional, urbano e ambiental*, 14.

DGT (2014), “PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 - Relatório”, Lisboa, Direcção-Geral do Território

Figueiredo, António (2008), “Territorial surveys: Porto”, FEP.

Figueiredo, António (2010), “Territorialização de Políticas Públicas em Portugal”, Lisboa, IFDR

IFDR (2007), “Análise da execução do QCA III – final de 2007”, Lisboa, Comissão de Gestão do QCA III

IGP (sd), “O ordenamento do território em Portugal”, disponível em http://ftp.igeo.pt/instituto/cegig/got/17_Planning/Files/indicadores/ot_portugal.pdf, consultado em junho de 2017.

III Plano de Fomento (1968a), “III Plano de Fomento para 1968-1973 - Volume I”, Presidência do Conselho.

III Plano de Fomento (1968b), “III Plano de Fomento para 1968-1973 - Volume II”, Presidência do Conselho.

Lopes, R. (2016). Gerações de Política Regional - Apresentação; Aula de Política Regional e das Cidades, ISCTE-IUL.

Melo, António (2009), “Da Província à Região-Plano”, *Memória & Prospectiva, 40 anos CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte*, 1.

Marlier, E., & Natali, D. (2010). *Europe 2020: Towards a More Social EU?* (Edição 69 de Work & society ed.). Peter Lang.

McCann, Philip (2015), “The Regional and Urban Policy of the European Union – Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialization”, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA

Observatório do QCA (1996a), “Avaliação Ex-post do 1.º QCA 1989-93: Relatório Síntese, Junho 1995”, Lisboa, Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território

Observatório do QCA (1996b), “Estudo de Avaliação Ex-post do QCA I: Área do Desenvolvimento Regional”, Lisboa, Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território

OCDE (2008), OECD Territorial Reviews, Portugal.

OCDE (2009), Regions Matter, Economic recovery, innovation and sustainable growth.

OCDE. (2010), Regional Development Policies in OECD Countries.

OCDE. (2011), Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>.

OCDE. (2016), Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies.

PDR 89-93 (1989a), “Plano de Desenvolvimento Regional – Volume I”, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional.

PDR 89-93 (1989b), “Plano de Desenvolvimento Regional – Volume II”, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional.

PDR 94-99 (1994), “Quadro comunitário de apoio para o desenvolvimento e ajustamento estrutural 1994-1999, síntese”, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional

PDR2020 (2014), “Plano de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020”, União Europeia, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

Pinto, Ivone (2013), *O RIME – Regime de Incentivo às Micro Empresas*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Braga, Universidade do Minho.

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

PNPOT (2007), “Relatório Anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), retificado pelas declarações n.º80-A, de 7 de setembro de 2007 e n.º 103-A/2007, de 2 de novembro de 2007”

Portugal 2020 (2014), *Acordo de Parceria 2014-2020*

PRODR 86-90 (1985), “Programa de Desenvolvimento Regional 1986-1990”, Ministério das Finanças e do Plano, Secretaria de Estado do Planeamento, Departamento Central de Planeamento.

PRODR 86-90 (1987), “Programa de Desenvolvimento Regional 1986-1990”, Ministério das Finanças e do Plano, Secretaria de Estado do Planeamento, Departamento Central de Planeamento.

PPPDR (2002) “Programa Operacional Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional – Relatório Final QCA II 1994-1999”, Lisboa, Direção-Geral do Desenvolvimento Regional.

QCA I (1990), “Quadro Comunitário de Apoio - 1989-1993 para o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (objetivo n.º 1) – Portugal”, Luxemburgo, Comissão das Comunidades Europeias.

QCA II (1994), “Portugal: Quadro comunitário de apoio 1994-1999, Objetivo n.º 1: desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas”, Luxemburgo, Comissão Europeia.

QCA III (2000), “QCA – Quadro Comunitário de Apoio III - Portugal, Lisboa, Ministério do Planeamento - Direção Geral do Desenvolvimento Regional.

QREN (2007) “Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013”, Lisboa, Observatório do QCA III, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Rolo, Vitor (sd-período 1970-1979), “A Política Regional no Contexto Europeu e Nacional - Anos 1970-1979: Os anos 70 – Uma comunidade em expansão”, IFDR, disponível em http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/DesenvolvimentoRegional/Documents/Politica_Regional_2014/Politica_regional_4.pdf, consultado em junho de 2017.

Rolo, Vitor (sd-período 1980-1989a), “A Política Regional no Contexto Europeu e Nacional - Anos 1980-1989: Os anos 80 – Uma Europa em mutação”, IFDR, disponível em http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/DesenvolvimentoRegional/Documents/Politica_Regional_2014/Politica_regional_5.pdf, consultado em junho de 2017.

Rolo, Vitor (sd-período 1980-1989b), “A Política Regional no Contexto Europeu e Nacional - Anos 1980-1989: Os anos 80 – Uma Europa em mutação - período de apoio comunitário 1986-1988 – O anterior regulamento”, IFDR, disponível em http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/DesenvolvimentoRegional/Documents/Politica_Regional_2014/Politica_regional_5_anterior_regulamento.pdf, consultado em junho de 2017.

Rolo, Vitor (sd-período 2000-2010a), “A Política Regional no Contexto Europeu e Nacional - Anos 2000-2010: Uma década de expansão e uma crise global sem precedentes - período programação 2000-2006 – Assegurar o êxito do alargamento”, IFDR, disponível em http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/DesenvolvimentoRegional/Documents/Politica_Regional_2014/Politica_regional_7_2000_2006.pdf, consultado em junho de 2017.

Rolo, Vitor (sd-período 2000-2010b), “A Política Regional no Contexto Europeu e Nacional - Anos 2000-2010: Uma década de expansão e uma crise global sem precedentes - período programação 2007-2013 – Concentração no crescimento e emprego”, IFDR, disponível em http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/DesenvolvimentoRegional/Documentos/Politica_Regional_2014/Politica_regional_7_2007_2010.pdf, consultado em junho de 2017.

The World Bank (2009), “World Development Report - Reshaping Economic Geography”, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, DC.

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 1914, de 24 de maio de 1935, “promulga as Bases da Reconstituição Económica”, *Diário do Governo* n.º 118 - *Série I*, Presidência do Conselho.

Lei n.º 2058, de 29 de Dezembro de 1952, “Promulga as bases para a execução do Plano de Fomento nos anos económicos de 1953 a 1958”, *Diário do Governo* n.º 291 - *Série I*, Presidência da República.

Lei n.º 2094, de 25 de novembro de 1958, “Promulga as bases da organização do Plano de Fomento da metrópole e das províncias ultramarinas para o período compreendido entre 1 de janeiro de 1959 e 31 de dezembro de 1964”, *Diário do Governo* n.º 256 - *Série I*, Presidência da República.

Lei n.º 2123, de 14 de dezembro de 1964, “Promulga as bases para a execução do Plano Intercalar de Fomento do continente e ilhas adjacentes e províncias ultramarinas para o período entre 1 de janeiro de 1965 e 31 de dezembro de 1967”, *Diário do Governo* n.º 291 - *Série I*, Presidência da República.

Lei n.º 2133, de 20 de dezembro de 1967, “Promulga as bases em que o Governo promoverá a execução do III Plano de Fomento para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1968 e 31 de Dezembro de 1973”, *Diário do Governo* n.º 291 - *Série I*, Presidência da República.

Lei n.º 3/72, de 27 de maio, “Promulga as bases sobre fomento industrial - Revoga as Leis n.ºs 2005 e 2052”, *Diário do Governo* n.º 125 - *Série I*, Presidência da República.

Lei n.º 8/73, de 26 de dezembro, “Organização e execução do IV Plano de Fomento (1974-1979), *Diário do Governo* n.º 298 - *Série I*, Presidência da República.

Decreto-Lei n.º 133/73, de 28 de março, “Define o estatuto legal dos parques industriais e cria a Empresa Pública de Parques Industriais” *Diário do Governo* n.º 74 - *Série I*, Secretaria de Estado da indústria.

Decreto-Lei n.º 203C/75, de 15 de abril, “Aprova as bases gerais dos programas de medidas económicas de emergência”, *Diário do Governo n.º 88 - Série I*, Ministério para o Planeamento e Coordenação Económica.

Decreto-Lei n.º 768/75, de 31 de dezembro, “Aprova o Orçamento Geral do Estado para 1976”, *Diário do Governo n.º 300 - Série I*, Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 951/76, de 31 de dezembro, “Aprova o Plano para 1977”, *Diário da República n.º 303 - Série I*, Ministério do Plano e Coordenação Económica

Despacho Normativo n.º 155/77, de 13 de julho, “Estabelece normas com vista ao prosseguimento dos trabalhos preparatórios do Plano 77-80”, *Diário da República n.º 160 - Série I*, Ministério do Plano e Coordenação Económica - Secretaria de Estado do Planeamento - Gabinete do Secretário de Estado.

Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, “Finanças Locais”, *Diário da República n.º 1 - Série I*, Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro, “Cria as Comissões de Coordenação Regional (CCR)”, *Diário da República n.º 293 - Série I*, Ministério da Administração Interna.

Resolução n.º 307/80, de 30 de agosto, “Cria uma secção especializada da Comissão Técnica Interministerial de Planeamento para os assuntos regionais”, *Diário da República n.º 200 - Série I*, Presidência do Conselho de Ministros - Gabinete do Primeiro-Ministro.

Decreto-Lei n.º 296/80, de 16 de Agosto, “Estabelece normas relativas à colaboração financeira da Administração Central em investimentos intermunicipais”. *Diário da República n.º 188 - Série I*, Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 118/82, de 19 de abril, “Fixa regras e condições quanto a empreendimentos intermunicipais”. *Diário da República n.º 90 - Série I*. Ministério da Administração Interna - Secretaria de Estado da Administração Regional e Local.

Decreto-Lei n.º 194/80, de 19 de junho, “Cria o Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento”, *Diário da República n.º 139 - Série I*, Ministério das Finanças e do Plano - Secretaria de Estado do Planeamento.

Decreto-Lei n.º 499/80, de 20 de outubro, “Cria sociedades de desenvolvimento regional”, *Diário da República n.º 243 - Série I*, Ministérios da Administração Interna e das Finanças e do Plano - Secretarias de Estado da Administração Interna e do Tesouro.

Lei n.º 4-A/81, de 6 de maio, “Grandes opções do Plano para 1981-1984 e grandes opções do plano para 1981”, *Diário da República n.º 103- Série I*, Assembleia da República.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 60-B/83, publicada em 30 de dezembro, “Aprova o Plano de Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Transformadora Portuguesa”, *Diário da República n.º 300- Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 63/84, de 24 de fevereiro, “Cria os centros de desenvolvimento industrial do interior (CDII)”, *Diário da República n.º 47- Série I*, Ministérios da Administração Interna, das Finanças e do Plano e da Indústria e Energia.

Decreto-Lei n.º 86/84, de 18 de março, “Institui um gabinete coordenador para o acompanhamento da execução e controle da gestão de cada programa integrado de desenvolvimento regional (PIDR) incluído no Plano”, *Diário da República n.º 66- Série I*, Ministérios da Administração Interna, das Finanças e do Plano e do Trabalho e Segurança Social

Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/84, publicada em 29 de março “Aprova o Documento Base de Política de Desenvolvimento Regional e dos Meios e Instrumentos para a Sua Execução”, *Diário da República n.º 75 - Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Lei n.º 2-A/85, de 28 de fevereiro, “Grandes Opções do Plano para 1985”, *Diário da República n.º 49- Série I*, Assembleia da República.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/86, publicada em 29 de janeiro, “Determina que o Ministro do Plano e da Administração do Território assegure a coordenação nacional da preparação e seleção dos projetos e programas suscetíveis de candidatura e financiamento pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), pelo Fundo Social Europeu (FSE) e pelo Banco Europeu de Investimentos (BEI)”, *Diário da República* n.º 24 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 39/86, de 4 de março, “Extingue a EPPI - Empresa Pública de Parques Industriais, E. P., a qual manterá a sua personalidade jurídica, para efeitos de liquidação, até à aprovação final das contas a apresentar pela comissão liquidatária”, *Diário da República* n.º 52/1986 - *Série I*, Ministério do Plano e da Administração do Território.

Despacho normativo n.º 46/86, publicado em 4 de junho, “Regulamenta a concessão de apoios à dinamização sócio-económica a nível local, fomentando projetos geradores de emprego, *Diário da República* n.º 127/1986 - *Série I*, Ministério do Trabalho e Segurança Social

Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86, publicada em 5 de junho, “Aprova o Regulamento da Aplicação ao Território Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)” *Diário da República* n.º 128 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução Conselho de Ministros n.º 53/86, de 30 de Junho, “Institui o Programa de Desenvolvimento da Península de Setúbal (PROSET) e define as acções a levar a cabo pelas entidades públicas e privadas nele envolvidas”, *Diário da República* n.º 147 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 197-C/86, de 18 de julho, “Cria um novo incentivo fiscal ao investimento, designado por «crédito fiscal por investimento»”, *Diário da República* n.º 163 - *Série I*, Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 283-A/86, de 5 de setembro, “Institui o Sistema de Estímulos de Base Regional”, *Diário da República* n.º 204 - *Série I*, Ministério do Plano e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 24/87, de 13 de janeiro, “Aprova o Plano para 1986”, *Diário da República* n.º 10 - *Série I*, Ministério do Plano e da Administração do Território

Resolução Conselho de Ministros n.º 11/87, de 11 de Março, “Estabelece um conjunto de medidas e ações para a execução dos projetos de obras públicas da península de Setúbal inscritos no PIDDAC/87, previstos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/86, de 30 de Junho [Programa de Desenvolvimento da Península de Setúbal (PROSET)]”, *Diário da República* n.º 58 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/87, publicada em 18 de março, “Aprova as grandes linhas orientadoras da acção governativa para o período de 1987-1989”, *Diário da República* n.º 64 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Portaria n.º 559-A/87, de 6 de julho, “Autoriza a constituição da SODERA - Sociedade de Desenvolvimento Regional do Alentejo, S. A., com sede em Évora, e aprova os estatutos conforme originais depositados no Ministério das Finanças”, *Diário da República* n.º 152 - *Série I*, Ministérios das Finanças e do Plano e da Administração do Território

Decreto-Lei n.º 15-A/88, de 18 de janeiro, “Cria o Sistema de Incentivos de Base Regional”, *Diário da República* n.º 14 - *Série I*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 15-B/88, de 18 de janeiro, “Cria o Sistema de Incentivos ao Potencial Endógeno”, *Diário da República* n.º 14 - *Série I*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 188/88, de 27 de maio, “Criação do Sistema de Incentivos à Utilização Racional de Energia (SIURE)”, *Diário da República* n.º 123 - *Série I*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 483-B/88, de 28 de dezembro, “Cria o Sistema de Incentivos de Base Regional (SIBR). (Revoga o Decreto-Lei n.º 15-A/88, de 18 de Janeiro, e a Portaria n.º 36-A/88, de 18 de Janeiro.)”, *Diário da República* n.º 299 - *Série I*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Lei n.º 115/88, de 30 de dezembro, “Grandes Opções do Plano para 1989-1992 e Grandes Opções do Plano para 1989”, *Diário da República* n.º 301 - Série I, Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 88/99, de 19 de março, “Aprova o estatuto das agências de desenvolvimento regional”, *Diário da República* n.º 66 - Série I, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Despacho normativo n.º 51/89, publicado em 16 de junho, “Introduz alterações ao Despacho Normativo n.º 46/86, de 4 de Junho (regulamenta a concessão de apoios à dinamização sócio-económica a nível local fomentando projectos geradores de emprego)”, *Diário da República* n.º 136/1986 - Série I, Ministério do Trabalho e Segurança Social.

Portaria n.º 947/91, de 18 de setembro, “Autoriza a constituição da SOSET - Sociedade de Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal, S. A., com sede em Setúbal”, *Diário da República* n.º 215 - Série I. Ministérios das Finanças e do Planeamento e da Administração do Território

Lei n.º 69/93, de 24 de setembro, “Aprova as Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no Período 1994-1999”, *Diário da República* n.º 225 - Série I, Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 96/94, de 9 de abril, “Determina a cessação da possibilidade de candidatura a diversos sistemas de incentivos”, *Diário da República* n.º 83 - Série I, Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 177/94, de 27 de junho, “Cria o Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa - PEDIP II”, *Diário da República* n.º 146 - Série I, Ministério da Indústria e Energia.

Decreto-Lei n.º 178/94, de 28 de junho, “Cria o terceiro Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo [SIFIT (III)]”, *Diário da República* n.º 147 - Série I, Ministério do Comércio e Turismo.

Decreto-Lei n.º 184/94, de 1 de julho, “Cria o Programa de Apoio à Modernização do Comércio (PROCOM)”, *Diário da República n.º 150 - Série I*, Ministério do Comércio e Turismo.

Decreto-Lei n.º 193/94, de 19 de Julho, “Cria o Sistema de Incentivos Regionais (SIR)”, *Diário da República n.º 165 - Série I*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/94, publicada em 11 de Agosto, “Aprova o regulamento de aplicação do Sistema de Incentivos Regionais (SIR)”, *Diário da República n.º 67 - Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 34/95, de 11 de fevereiro, “Aprova o Programa das Iniciativas de Desenvolvimento Local”, *Diário da República n.º 36 - Série I*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território

Resolução de Conselho de Ministros n.º 57/95, publicada em 17 de Junho – “Aprova o Regulamento do Programa das Iniciativas de Desenvolvimento Local”, *Diário da República n.º 138 - Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 189/96, de 8 de outubro, “Estabelece o regime jurídico das iniciativas locais de emprego (ILE)”, *Diário da República n.º 233 - Série I*, Ministério para a Qualificação e o Emprego.

Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro, “Grandes Opções do Plano para 2003”⁶⁸, *Diário da República n.º 301 - Série I*, Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio, “Extingue as comissões de coordenação regionais e as direções regionais do ambiente e do ordenamento do território e cria as comissões de coordenação e desenvolvimento regional no âmbito do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente”, *Diário da República n.º 119 - Série I*, Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

⁶⁸ Embora o nome oficial seja este, na verdade este diploma inclui as “Grandes Opções do Plano para 2003-2006, bem como as medidas de política e investimentos que, em 2003, contribuirão para as concretizar”, conforme explicita o artigo 1.º

Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto, “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2005-2009”, *Diário da República* n.º 167 - *Série I*, Assembleia da República.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, publicada em 28 de novembro, “Aprova o Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego 2005-2008”, *Diário da República* n.º 183 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2005, publicada em 16 de dezembro, “Aprova o Plano Tecnológico”, *Diário da República* n.º 240 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, “Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”, *Diário da República* n.º 70 - *Série I*, Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro, “Cria a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., e extingue o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P., e a estrutura de missão Observatório do QREN”, *Diário da República* n.º 202 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril, “Grandes Opções do Plano para 2010-2013”, *Diário da República* n.º 82 - *Série I*, Assembleia da República.

Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015”, *Diário da República* n.º 250 - *Série I*, Assembleia da República.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 7/2013, publicada em 29 de janeiro, “Aprova o «Programa Valorizar», que visa o estímulo à atividade económica produtiva de base regional e local para promover um desenvolvimento regional que favoreça o crescimento económico sustentável, a competitividade e o emprego e o investimento empresarial, numa lógica de coesão territorial”, *Diário da República* n.º 20 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Portaria n.º 68/2013, de 15 de fevereiro, “Aprova o Regulamento do Sistema de Incentivos de Apoio Local a Microempresas”, *Diário da República* n.º 33 - *Série I*, Ministério da Economia e do Emprego.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 61/2015, publicada em 11 de agosto, “Aprova a estratégia «Cidades Sustentáveis 2020»”, *Diário da República* n.º 155 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Lei n.º 7-B/2016, de 30 de março, “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019”, *Diário da República* n.º 63 - *Série I*, Assembleia da República.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2016, publicada em 14 de janeiro, “Fixa a missão e o estatuto da Unidade de Missão para a Valorização do Interior”, *Diário da República* n.º 15 - *Série I*, Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, publicada em 24 de novembro, “Aprova o Programa Nacional para a Coesão Territorial”, *Diário da República* n.º 226 - *Série I*, Assembleia da República.