

EM BUSCA DE UMA RACIONALIDADE TERRITORIAL MULTINÍVEIS NOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA REGIONAL: O EXEMPLO DA REGIÃO DO ALGARVE¹

António Manuel Alinho Covas²

Maria das Mercês Cabrita de Mendonça Covas³

RESUMO

A longo prazo, a competitividade dos subsistemas territoriais, medida pelos seus benefícios de contexto, precede a competitividade empresarial. Para que isso seja possível, é necessário que uma região disponha de um centro de racionalidade de políticas públicas, onde se realize a convergência e a concertação das opções de política regional no médio e longo prazo. Está, portanto, em causa a governança e a pilotagem do território regional. Vamos, por isso, converter os territórios regionais em subsistemas funcionais operativos, dotados de um actor-rede para a sua governança específica e para levar a bom porto a sua articulação funcional com outros territórios adjacentes. Para operar esta transformação é imperioso voltar a criar capital social e promover a cooperação territorial descentralizada, razão pela qual nós afirmamos o imperativo categórico da construção social dos territórios, a saber, a cooperatividade interna dos territórios e a produção de internalidades como condições da sua competitividade externa.

Palavras-chave: Actor-rede. Competitividade territorial. Construção social dos territórios. Cooperatividade territorial. Governança multiníveis.

¹ Este texto é uma versão revista da comunicação apresentada no 19º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Rural (APDR), Sessão Especial 5 (SS5), em Braga, a 21 de Junho de 2013 (COVAS; COVAS, 2013a).

Nota do Editor: Mantem-se no texto a forma de escrita da língua portuguesa, conforme padrões linguísticos observados em Portugal, sem atualização. Por outro lado, mantem-se também o estilo linguístico e de escrita proposto pelos autores. Consideramos este texto um ensaio teórico, como uma contribuição ao debate sobre o tema abordado, tanto para Portugal e países europeus como, mas, em alguns aspectos, com referências possíveis à realidade da regionalização e estruturas brasileiras de gestão. As notas explicativas que inserimos ao longo do texto, são de nossa responsabilidade e pretendem contribuir para um melhor entendimento, de parte dos leitores não portugueses e/ou europeus.

² Investigador do Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações (CIEO) – Universidade do Algarve (Ualg). Portugal. E-mail: acovas@ualg.pt.

³ Investigadora do Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações (CIEO) – Universidade do Algarve (Ualg) (Full Member – Full Time). Portugal. E-mail: mcovas@ualg.pt.

IN SEARCH OF A MULTILEVEL TERRITORIAL RATIONALITY IN THE REGIONAL GOVERNANCE PROCESS: THE CASE OF ALGARVE REGION

ABSTRACT

The regions need a substantial improvement of its territorial competitiveness in order to reach, in long term, a better diversification of its economic and social basis. For that goal, the regions have to create a public policies rationality center on a territorial basis. As far as the territorial governance process is concerned, the regions should develop a new set of territorial experiences at a sub-regional level in order to increase the cooperativeness of its actor-networking. These cooperativeness and networking are the basis for the new social structure and, most important, for the creation of the new social capital of the near future.

Keywords: Actor networking. Territorial competitiveness. Social construction of the territories. Territorial cooperativeness. Multilevel governance.

INTRODUÇÃO: A RACIONALIDADE TERRITORIAL EM TEMPO DE REGIME DE AUSTERIDADE E REFORMA DO ESTADO

A médio e longo prazo, a competitividade dos subsistemas territoriais de uma região, isto é, a estrutura dos seus benefícios de contexto, precede a sua competitividade empresarial. Para que isso seja possível, é necessário que uma região disponha de um *centro de racionalidade de políticas públicas*, onde se realize a convergência e a concertação das opções de política regional no médio e longo prazo. Está, portanto, em causa a governança e a pilotagem do território regional, ou seja, a conversão dos *territórios regionais em subsistemas funcionais* operativos, dotados de *um actor-rede para a sua governança específica* e para levar a bom porto a sua articulação funcional com outros territórios adjacentes. Para que não haja equívocos, estamos a falar de Portugal e de uma estrutura político-administrativa de carácter unitário, logo, de regiões funcionais.

Para operar esta transformação ou *refuncionalização dos territórios*, no âmbito de uma região funcional, é imperioso voltar a criar *capital social* por via de uma *cooperação territorial descentralizada*, razão pela qual nós afirmamos o imperativo categórico da construção social dos territórios, a saber, a *cooperatividade interna* dos territórios e a *produção de internalidades* como condições da sua *competitividade externa*.

As políticas públicas do território têm uma relação umbilical com a política macroeconómica e em regime de austeridade convertem-se em instrumentos de gestão da procura agregada. Esta é a actual situação da economia portuguesa, sob um regime de austeridade e de um programa de condicionalidade europeu. Nestas condições, as políticas de coesão são variáveis endógenas da macroeconomia de curto prazo. Esta é, também, a razão pela qual o *governing* está em rota de colisão com a *governance* e, em consequência, está em causa a *governability* do todo o sistema de política regional.

Em síntese, de um lado o *governing* como política centralista, vertical, hierárquica, corporativa e clientelar cuja correia de transmissão é, essencialmente, de natureza político-partidária, de outro, a *governance* como política de subsidiariedade, horizontal, heterárquica,

policontextual e cooperativa cuja correia de transmissão é, ou deveria ser, uma estrutura de acolhimento, associativa e/ou territorialista, inspirada nos princípios do programa nacional de políticas de ordenamento do território mas orientada para a produção de riqueza nos territórios respectivos⁴. Num Estado de estrutura unitária e sob um forte regime de austeridade e condicionalidade, a ausência de um nível intermédio de governo e administração regional deixa desamparados muitas parcelas do território nacional. A construção de um centro de racionalidade de políticas públicas do território ao nível regional é o desafio que temos pela frente.

Assim, importa, em primeiro lugar, debater o *rationale* da governação multiníveis, em segundo lugar, a urgência em criar um centro de racionalidade de políticas públicas de âmbito regional, em terceiro lugar, perspectivar a construção social dos territórios desfavorecidos e, finalmente, retirar algumas ilações em matéria de governança regional utilizando, para o efeito, a região do Algarve.

O RATIONAL DA GOVERNANÇA MULTINÍVEIS: DO *GOVERNING* À *GOVERNANCE* OU A GOVERNABILIDADE EM TERRITÓRIO ABERTO

António Covas (2009) no seu livro *Integração Europeia, Relações Ibéricas e Política de Regionalização* refere que:

a desterritorialização dos sistemas de poder transforma, radicalmente, a análise das questões tradicionais ligadas à descentralização e regionalização, vistas geralmente como questões de sistema e de estrutura. Na aldeia global e, muito especificamente, na União Europeia, estas questões deixam de ser questões de estrutura para passarem a ser questões de processo e procedimento, questões de governabilidade mais do que questões de sistema (COVAS, 2009, p. 247).

Por isso, o nosso decálogo da governabilidade em território aberto considera que, hoje em dia, o problema fundamental:

1. Não é de estrutura mas de processo e procedimento;
2. Não é de ordenamento jurídico-político mas de cultura do território;
3. Não é de direito administrativo mas de cultura administrativa;
4. Não é de cadeia hierárquica mas de responsabilidade pessoal e colectiva;
5. Não é de quantidade de legislação mas de qualidade da gestão por objectivos;
6. Não é de administração de interesses mas de aplicação do critério democrático;
7. Não é de consenso presumido mas de debate público efectivo;
8. Não é de formatação do destinatário mas de liberdade de iniciativa;
9. Não é de natureza do prestador mas da qualidade do serviço prestado;
10. Não é de “administração segura” mas de administração aberta.

No final, a relação que estabelecemos entre integração europeia, subsidiariedade e administração pública, decorre de duas presunções que antecipamos facilmente, a saber: em

⁴Para mais desenvolvimentos sobre os conceitos de governing e governance ver *A Transformação da Política* de Daniel Innerarity, 2005.

primeiro lugar, está em curso de formação um sistema de governação e administração multiníveis, supra e infranacional, em segundo lugar, está em profunda mutação a relação entre a administração e o cidadão, diríamos a “mutação do poder em responsabilidade”. Também não é difícil antever a nova missão do nível nacional como árbitro privilegiado de relações centrífugas situadas acima e abaixo do seu nível, dessa missão retirando, porventura, mais poder efectivo do que anteriormente. Vejamos algumas questões essenciais que tanto poderão informar como contrariar a formação de uma teoria do *multilevel governance* e, em especial, a sua governabilidade intrínseca (COVAS, 2009, p. 248-250):

1ª Questão essencial: o desdobramento multiníveis gera insegurança e desconforto entre os agentes da administração pública, habituados mais às rotinas do que às alterações legislativas, administrativas e funcionais; as resistências serão naturais e compreensíveis mas os horizontes profissionais também serão mais interessantes (COVAS, 2009);

2ª Questão essencial: a administração constitui uma verdadeira escola de formação e rodagem de quadros político-partidários e um dos poucos troféus de luta política que os partidos políticos reservam para os seus militantes; não admira que a administração pública, ela própria, se torne um aparelho corporativo e que o discurso apologético procure identificar os interesses da administração com o interesse geral (COVAS, 2009);

3ª Questão essencial: seja qual for a repartição de competências entre a União Europeia e os Estados nacionais haverá, muito provavelmente, uma cumplicidade entre estes dois níveis de governo e administração, não apenas para conter as expectativas dentro dos recursos escassos existentes, mas, também, para moderar os ímpetus regionalistas mais oportunistas (COVAS, 2009);

4ª Questão essencial: a reforma da administração e a mudança administrativa só serão aceitáveis quando for clara a distribuição de atribuições e competências no sistema de governação multiníveis; ora, esta repartição está longe de uma configuração definitiva e, além disso, estou convencido de que, a médio prazo, a repartição de competências será muito diferente da actual, não obstante alguns progressos feitos pelo tratado de Lisboa (COVAS, 2009);

5ª Questão essencial: na formação do sistema de administração multiníveis é tempo de reflectir, igualmente, sobre a passagem do centralismo democrático comunitário para um sistema de governação em rede, reunindo espaços descentralizados de integração regional e sub-regional de cooperação territorial; acrescente-se a esta cooperação territorial a “mutação do poder em responsabilidade” e poderemos assistir à “reorganização da sociedade civil à maneira de Tocqueville (2002)”, a arte brilhante da associação dos interesses difusos dos cidadãos para cujos movimentos e associações algumas funções de interesse público podem ser transferidas; em territórios abertos, as associações de interesses adquirem, quase naturalmente, uma vocação de proximidade de geometria variável e são, indubitavelmente, um poderoso factor de mudança e modernização da administração pública (COVAS, 2009);

6ª Questão essencial: por necessidades funcionais imperiosas da governação e administração multiníveis, em especial devido à heterogeneidade das administrações nacionais e regionais, poderá não ser fácil encontrar o ponto de equilíbrio entre a harmonização mínima, o reconhecimento mútuo, a diferenciação autorizada e a discriminação proibida; isto é, o princípio de subsidiariedade, sob a forma de descentralização político-

administrativa, poderá aparecer “traficado” por razões ponderosas do primado do direito comunitário, da necessidade de agregação e normalização estatística ou da aplicação transversal de um instrumento financeiro (COVAS, 2009);

7ª Questão essencial: as políticas de inovação administrativa serão decisivas e o motor principal da nova administração multiníveis; agendas temáticas, cooperação interterritorial, equipas multidisciplinares, trocas de experiências e boas práticas, redes de problemas e soluções, estruturas de missão e de projecto de geometria variável, visitas de estudo e de trabalho *in loco*, serão a matéria-prima da nova administração multiníveis ao mesmo tempo que as redes multi-locais e multi-regionais se constituirão num autêntico laboratório de experimentação político-administrativa (COVAS, 2009);

8ª Questão essencial: mais países membros e o mesmo orçamento (menor como é o caso para 2014-2020) só pode resultar em crescente politização da UE, donde uma importância política acrescida do Conselho Europeu e dos Conselhos de Ministros mais horizontais, em detrimento das instituições mais supranacionais da União⁵; este desequilíbrio interinstitucional politiza, ainda mais, as decisões das instituições; nesta sequência, as administrações nacionais correm o risco de ser instrumentos de acção política, mais do que instrumentos de cooperação técnica e administrativa consequente, por exemplo, no plano muito promissor da cooperação territorial (COVAS, 2009);

9ª Questão essencial: uma questão preventiva da maior importância diz respeito à eventualidade de erupção abrupta de uma qualquer forma aguda de regionalismo político; depois da grande recessão de 2008-2009, que ainda continua, tudo pode acontecer, por isso, a questão pertinente, desde já, é a seguinte: na eminência de uma “questão regional grave” que medidas preventivas e cautelares podem ser adoptadas e que aspectos particulares pode assumir uma reforma institucional que traga algum conforto às regiões mais problemáticas? (COVAS, 2009);

10ª Questão essencial: o sistema de administração multiníveis muda a posição relativa dos interesses regionais em presença; neste momento, estamos em “transição sistémica” em matéria de política administrativa e todos os interesses estão em movimento: orgânicos, funcionais, territoriais, difusos e ocasionais; falamos, enfim, de transições fundamentais que se estendem da autoridade à governação em rede, do acto administrativo à participação dos interessados, da segurança da administração à segurança dos cidadãos (COVAS, 2009).

Finalmente, com a governação e administração multiníveis estaremos na senda do pluralismo administrativo e à nossa frente estará um painel muito amplo de modos de administração: a administração mais convencional, uma administração regulatória independente, uma administração de parcerias público-privado, uma administração de agrupamentos europeus de cooperação territorial, uma administração de agrupamentos europeus de interesse económico, uma administração de simples acompanhamento e consulta, uma administração de tutela de mérito com base numa certificação europeia, uma administração comunitária de missão e projecto, diversos tipos de administração europeia virtual, administrações privadas de interesses públicos europeus, novos institutos e novas sociedades de direito europeu, etc. Na fase inicial, anárquica como convém, apenas podemos

⁵Nota explicativa do Editor: O uso pelos autores da palavra União (iniciando por letra maiúscula), deve ser entendida como referência à Comunidade Europeia, ou também chamada União Europeia.

vislumbrar o sentido da mudança e, talvez, adiantar que o seu conteúdo será, doravante, muito mais determinado pela cooperação e pela partilha dos poderes soberanos do que anteriormente.

A CONSTRUÇÃO DE UMA “CENTRALIDADE REGIONAL E DE UM ESPAÇO DE RACIONALIDADE TERRITORIAL”: O PROBLEMA DA AUTO-REGULAÇÃO REGIONAL

A governação e administração multiníveis, para serem consequentes, requerem a construção de uma “centralidade regional e de um espaço de racionalidade territorial”. Agora que se discute a reforma do Estado e a redução da despesa estrutural do Estado-administração, este é o momento oportuno para voltar ao debate público sobre a estratégia de desenvolvimento regional e territorial, num contexto em que a única certeza é aquela que afirma que é possível “fazer mais e melhor com menos recursos”. Neste ambiente, e numa versão de “*minimis*”, julgamos que é fundamental debater o *rationale* das políticas públicas de incidência territorial, mesmo que polarizadas em duas versões: por um lado, o debate mais ideológico entre unitaristas e regionalistas acerca das concepções do estado e da administração pública, por outro, o debate mais utilitarista e pragmático, acerca do experimentalismo de uma política de regionalização no quadro de uma governação multiníveis. Nesta acepção de “*minimis*” territorial, versão “espaço de racionalidade regional de políticas públicas do território” o nosso ponto de partida é o nível NUTS II⁶. A centralidade regional e a racionalidade territorial das políticas públicas são, pois, um imperativo categórico da governação e administração multiníveis. A implicação policontextual desta asserção é evidente, vejamos, por isso, algumas condições associadas (COVAS, 2009, p. 251-258).

Em primeiro lugar, não há nenhum determinismo territorial na forma de ocupar o espaço. O desenvolvimento é, antes de mais, um problema de solidariedade e de perspectiva. A forma como o poder político e a administração se relacionam com o território, por intermédio do planeamento, determina, desde logo, o grau de aproveitamento de recursos e de coesão interterritorial. A escassez de recursos é, acima de tudo, um problema de política de desenvolvimento, ou seja, a perspectiva global da abordagem, a motivação territorial e a tecnologia podem resolver, pelo menos parcialmente, o problema da escassez (COVAS, 2009).

Já sabemos que a globalização e o mercado único tornam mais difícil a endogeneização da base económica regional em virtude de os investimentos serem cada vez mais extrovertidos. Este movimento significa, também, que a região deve realizar uma parte

⁶ Nota explicativa do Editor: As NUTS (Nomenclatura de Unidades Territoriais - para fins Estatísticos) designam as sub-regiões estatísticas em que se divide o território dos países europeus, incluindo Portugal. De acordo com o Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), estas estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III. No caso de Portugal, as NUTS I referem-se à Portugal Continental, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira. As NUTS II: Norte; Centro; Lisboa; Alentejo; Algarve; Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira. As sete NUTS II, por sua vez, se subdividem em 30 NUTS III. Exemplos de NUTS III: Serra da Estrela, Grande Lisboa, Baixo Alentejo e Península de Setúbal.

importante das suas actividades no exterior das suas próprias fronteiras, pelo que as competências regionais devem ser acrescidas de forma correspondente. Isto significa que, no quadro do mercado único europeu, a actividade do planeamento, como instrumento de auto-regulação territorial, não faz sentido sem uma política de desenvolvimento regional e uma política de relações exteriores da região.

Em Portugal, como sabemos, as regiões funcionais que temos não se podem fixar a si próprias uma intencionalidade política clara na forma de uma política de desenvolvimento regional ou de uma política de relações exteriores da região. Nestas condições, o planeamento é, acima de tudo, uma forma esquemática e simplista de integração e controlo dos vários aparelhos desconcentrados da administração central que têm na sua posse uma “tabela” de todas as necessidades mensuráveis.

No fundo, o Estado-administração só está politicamente comprometido perante si próprio. O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), que deveria ser um momento exaltante do processo de planeamento, transforma-se num exercício entediante e quase leviano de fazer planeamento, resumindo-se a uma simples programação de investimentos públicos e a uma lista de elegibilidades possíveis. Sem uma intencionalidade, porque o planeamento não se faz com proclamações semânticas, também não há resultados mas apenas despesas. Sem resultados não há avaliação, não há planeamento “interactivo” e interactivo.

Sabemos, também, que o *small is beautiful* não pode ser um critério relevante para o planeamento tal como ele é hoje entendido. Uma suspeição fica, por isso, lançada sobre os territórios locais e regionais, a saber, o Estado-administração relaciona-se com os municípios, quase hipocritamente, porque são formações demasiado restritas para poder “competir” com o poder central. É neste ponto, também, que a adopção de um sistema multiníveis de governo e administração pode ser algo perversa visto que a negociação com Bruxelas⁷ é conduzida, digamos, a um nível elevado de agregação e racionalização de objectivos e propostas. A este nível, o poder central, para ganhar consistência política e técnica, vai progressivamente perdendo, no plano local e mesmo regional, informação relevante à medida que procura sistematizar e racionalizar a sua própria estratégia negocial. Como não existem estruturas políticas regionais que retenham a informação politicamente pertinente a esse nível, todo o esforço de participação acaba por ser uma tarefa ingrata e inglória, sem compromisso firme entre as partes e, portanto, inconsequente. As “restrições conjunturais”, a “complexidade dos problemas”, a “urgência das decisões”, as “exigências da negociação comunitária”, são factores que desgastam o sistema de administração multiníveis e o colocam, porventura, na defensiva. O resultado final é conhecido: um excesso de bens públicos locais, não transaccionáveis, para descansar a má consciência dos políticos do centro, e uma distribuição de recursos públicos escassos com um elevadíssimo custo de oportunidade.

Em segundo lugar, e no que diz respeito à “auto-regulação territorial” das economias locais e regionais, estas apresentam, em dose variada e variável, dois tipos de mecanismos de funcionamento: de integração intra-regional e de articulação supra-regional. Com a integração europeia, o problema maior consiste, justamente, em garantir, duradouramente, a coerência destes dois mecanismos tendo, ao mesmo tempo, sobre os seus resultados um controlo territorial suficiente. Em tese, a questão essencial poderia ser enunciada nos termos seguintes:

⁷Nota explicativa do Editor: A menção feita pelos autores à Bruxelas é uma referência às orientações dos órgãos da Comunidade Europeia, que tem sua sede nesta cidade.

no quadro do mercado único e da união económica e monetária europeia, como transformar o “corporativismo regional”, um conceito com fronteiras, em “cooperação inter-regional”, um conceito sem fronteiras, e dessa cooperação territorial exterior retirar uma parte importante da estratégia regional (COVAS, 2009)?

Em Portugal, existem duas regiões autónomas, nas ilhas, e cinco regiões-funcionais no Continente. Esta diferença de estatuto constitucional tem um impacto significativo sobre a “auto-regulação” territorial das economias locais e regionais e, em particular, sobre o potencial de motivação ao serviço das regiões. Com efeito, os conceitos de autónomo e funcional exprimem duas formas diferenciadas de entender e praticar o relacionamento do poder político com o território e, por isso, também, dois modos diferentes de inscrever no território um programa regional mobilizador.

A auto-regulação de um território depende, simultaneamente, de três ordens de factores que interactuam fortemente: a solidez da base económica regional, o grau de autonomia política e a qualidade da política económica regional. O primeiro factor pode medir-se, genericamente, pela capacidade da região em absorver ou endogeneizar, sem dificuldades, os choques externos, quer específicos, quer gerais. O segundo factor tem a ver com a independência dos territórios medida pela descentralização política já conseguida e, bem assim, com a clarividência política e estratégica dos titulares respectivos. O terceiro factor refere-se à gestão da interdependência regional, à projecção da região fora das suas fronteiras naturais, ao seu poder de atracção específico num contexto dinâmico de integração sócio- espacial (COVAS, 2009).

A abertura de fronteiras e a liberdade de circulação colocam em concorrência não somente as empresas e as actividades económicas mas, também, os territórios políticos onde elas se localizam. A região, que quer ser um *território político*, será confrontada com a pressão do mercado único para se transformar num *espaço funcional*, um espaço abstracto e permeável, provavelmente ao serviço e em benefício de outras regiões e interesses exteriores mais poderosos. O mercado único irá, pouco a pouco, insinuar-se nas economias locais e regionais, umas vezes reconstruindo outras vezes destruindo o tecido económico e social. Nas “regiões ineficientes”, iremos assistir a uma substituição gradual de actividade produtiva por actividade comercial, com uma rarefacção populacional nos núcleos urbanos de suporte da actividade produtiva e um crescimento dos núcleos prestadores de serviços e comércio. É neste momento que a autonomia política se afigura relevante para a protecção dos espaços regionais e locais, sobretudo, se houver clarividência bastante para elaborar uma política económica regional de “interface” e compromisso inter-regional e comunitário. Quer dizer, estamos obrigados a falar, pela força dos factos, da “subjectividade positiva” que o território é capaz de produzir, da qualidade da sua imagem ou representação territorial.

Em terceiro lugar, e apesar da tradição municipalista, as populações nunca tiveram a liberdade de pensar o “seu território”. Na versão administrativista predominante, o território apresenta-se como uma realidade exterior às populações que o habitam dado que só a administração pode “produzir território” que, de resto, confunde, voluntariamente, com a produção de infra-estruturas e equipamentos, assim se auto legitimando (COVAS, 2009).

Historicamente, pode, mesmo, dizer-se, o confronto entre o poder central e o poder local esvaziou os territórios regionais, qual terra de ninguém. Os seus sucedâneos imediatos, os distritos e as províncias, pouco mais serviram do que praticar um regionalismo de ocasião.

Esta carência fundamental, que mergulha longe na história portuguesa, não permitiu o desenvolvimento do processo de auto-identificação territorial. Os ciclos de emigração, o voto com os pés, são a ilustração mais vincada desta ausência de produção de território regional. A actividade económica ficou, igualmente, prisioneira desta dicotomia política: de um lado, o “abuso de posição dominante” do poder central atrofiou a capacidade de empreendimento, do outro, a proliferação do poder político local, paroquial e corporativo, foi impotente para promover investimentos estruturantes do espaço intermunicipal e supramunicipal (COVAS, 2009).

Neste contexto, não surpreende que as regiões funcionais portuguesas se defrontem com sérias dificuldades em elaborar uma imagem que seja representativa do interesse territorial. Muitas questões pertinentes ficam sem resposta: quem elabora o projecto de futuro do território regional, qual o espaço projectivo do interesse territorial, como organizar e comprometer os interesses contraditórios, qual o horizonte temporal da estratégia de desenvolvimento, qual a metodologia de planeamento mais adequada à política de desenvolvimento regional, que mecanismos de regulação e controlo da autonomia regional num quadro de forte interdependência sistémica?

Se a estas limitações de natureza política se juntar a precariedade da base económica regional, qual o desempenho que podemos esperar das regiões funcionais portuguesas no quadro dessas imagens racionalizadas, despidas de sentimento regional ou territorial, chamadas PDR/QREN/QEC (COVAS, 2009)?⁸

Além do mais, se nas regiões funcionais portuguesas não existe um poder político legitimado que promova o interesse predominante, o conflito de interesses pode neutralizar completamente o território. Factor decisivo, nestas condições, para ordenar o interesse territorial, tornando-o mais nítido e consensual, é a capacidade de liderança pessoal ou institucional, ou seja, a gestão eficaz das competências informais que residem na região ou território. Se a região-funcional não conseguir reunir estes factores, o mais provável é aceitar, talvez displicentemente, o sucedâneo técnico-burocrático que lhe oferecerá a administração central sob a forma de um Plano de Desenvolvimento Regional (PDR).

Como acontece mais uma vez com o QREN, a administração central facultará, de bom grado, às regiões-funcionais uma “imagem racionalizada” para a sua reprodução. Os

⁸ Nota explicativa do Editor: O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal, no período 2007-2013. Por política comunitária, entenda-se as políticas de apoio aos países, privindas dos órgãos da Comunidade Europeia, dirigidas aos países membros. Ver maiores informações em: <http://www.qren.pt/np4/qren>. O QEC (Quadro Estratégico Comum), será o programa sucessor do atual QREN e enquadrará os apoios estruturais da União Europeia entre 2014 e 2020, tendo como prioridades o setor privado e o emprego. O uso da abreviatura PDR, faz referência à Plano ou Programa de Desenvolvimento Regional definido pelo governo de Portugal para as regiões dos NUTS II. CCDR, é uma referência à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que são estruturas do governo de Portugal sediadas em cada uma das NUTS II, com coordenações para as diferentes políticas de desenvolvimento. Exemplos: Coordenação de Educação, de Turismo, de Cultura. Já o uso da abreviatura PDM é uma referência à Plano Diretor Municipal, que é um componente do plano municipal de ordenamento do território, ou seja, um documento regulamentador do planeamento e ordenamento do território de um dado município em Portugal. O PDM é elaborado pela Câmara Municipal e aprovado pela Assembleia Municipal. Câmara Municipal em Portugal, aproxima-se ao que no Brasil chamamos de Prefeitura Municipapl, e Assembleia Municipal, à Câmara Municipal de Vereadores dos municípios brasileiros. A diferença observada na estrutura organizacional do Estado português e brasileiro, deve-se ao fato de que Portugal é um país unitário, enquanto o Brasil é um país federativo.

mediadores ou intermediários do interesse territorial não estão acreditados nem são ouvidos na “corte”. Esta falta de um espaço de referência para experiências territoriais infranacionais pode ter um efeito contraproducente, qual seja, o de remeter para o localismo a responsabilidade de se exprimir em nome dos territórios regionais. Chegados aqui, estamos perante duas imagens contraditórias: a imagem “QREN”, uma abstracção racional produzida no centro da representação nacional, e a imagem “PDM”, uma representação corporativa do território municipal de iniciativa camarária (COVAS, 2009)⁹.

Outras “subjectividades positivas” produziriam, seguramente, outras imagens ou representações territoriais, porventura, mais eficazes: um associativismo intermunicipal mais assertivo, as NUTS III, as comunidades intermunicipais, a criação de regiões político-administrativas. Na ausência destas reformas político-institucionais que teriam, pelo menos, o mérito de produzir uma “nova fixação emocional” das populações, imprescindível para desencadear outras motivações, não se conhece qualquer “ponto de acostagem” entre as duas figuras de planeamento, o PDR/QREN e o PDM. O globalismo e a integração europeia já referidos, deveriam, pelo menos, reforçar a legitimidade administrativa das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, órgãos de gestão das regiões-funcionais, no sentido de proporcionar maior consistência às iniciativas supramunicipais e sub-regionais ou transfronteiriças e inter-regionais. A prioridade atribuída a estes níveis seria uma forma de estimular a produção de território, criando novos espaços de referência, descobrindo novos “potenciais” e mediadores do interesse territorial. De resto, junto das CCDR funcionam conselhos consultivos que poderiam, justamente, ser mobilizados para esse efeito (COVAS, 2009).

Por último, no quadro de uma estrutura unitária de poder político, com regiões funcionais, a política económica regional, em rigor, não existe. De um ponto de vista metodológico estamos num sistema de governo e administração a vários níveis, com situações regionais muito diversas, que se alongam desde o nacionalismo regional até às regiões funcionais, e que afectam, naturalmente, a qualidade da política económica regional. No caso português a dominância pertence à política regional nacional, logo, a orientação política oscilará, basicamente, entre a correcção dos desequilíbrios regionais e o ajustamento estrutural à escala nacional. A política regional nacional continuará a predominar porque constitui uma condição basilar de funcionamento do sistema político nacional, pelos efeitos redistributivos que lhe pode proporcionar. É esta correspondência directa entre o sistema político e o sistema de política regional que determina, em última instância, a dominância deste nível de política regional sobre os restantes (COVAS, 2009).

Há, não obstante, uma ambiguidade latente ou emergente acerca da questão regional quando entendida no quadro europeu. O regionalismo é, cada vez mais, o contraponto de uma política de regionalização imposta de cima para baixo. Se esta política de regionalização passa a ser sugerida também por Bruxelas, o regionalismo pode mesmo acentuar-se porque aumentou o défice democrático da política regional.

A Europa das Regiões está definitivamente prisioneira do esforço de ajustamento permanente que lhe impõe o regime “globalitário” e do papel que a União pretende desempenhar na regulação internacional desse esforço de ajustamento. Quer dizer, deixada em roda livre a globalização torna-se predatória e agressiva e a União nunca terá os meios

⁹Nota explicativa do Editor: O uso pelos autores da expressão *camarária* é uma referência às Câmaras Municipais, em Portugal.

suficientes para acorrer a “tanta região”; logo, deixa esse problema para os Estados nacionais que, por sua vez, organizam, a seu modo, o seu próprio esforço de ajustamento em condições nacionalmente muito diversas e discriminatórias. Estamos, aparentemente, num impasse. Cada Estado trata do seu específico esforço de ajustamento e financiamento. No mesmo sentido, no uso da sua capacidade de arbitragem, o Estado nacional poderá condicionar ou reforçar a sua tutela sobre as colectividades territoriais (COVAS, 2009).

A política económica regional, neste contexto, deve compreender duas componentes essenciais já antes referidas: uma integração intra-regional, uma espécie de microcirurgia regional do relacionamento sócio-comunitário, e uma articulação supra-regional, uma macro cirurgia reconstrutiva do espaço territorial que projecte a região para fora das suas fronteiras, onde se conta, naturalmente, o seu relacionamento internacional que é, de resto, um factor poderoso de estabilidade interna. É útil lembrar que, ao aumentar o número potencial de *policy-instruments* ao dispor de uma colectividade territorial, as relações exteriores retiram argumentos ao regionalismo como forma nostálgica e isolacionista de afirmação (COVAS, 2009).

A COOPERATIVIDADE INTERNA NA CONSTRUÇÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS DESFAVORECIDOS

A governação multiníveis e a construção de uma nova centralidade e racionalidade territoriais são condições necessárias para fazer a abordagem compreensiva dos territórios desfavorecidos, mas não são condições suficientes. Em Portugal, neste momento, estamos a assistir à desconfiguração do território nacional e à formação de um país arquipelágico. Não é apenas a descontinuação das políticas públicas de base territorial em virtude do programa de austeridade em vigor. Talvez mais importante, estamos a malbaratar todo o lastro histórico-social que construímos nas últimas quatro décadas depois do 25 de Abril de 1974, isto é, estamos a malbaratar o capital social acumulado pelo regime democrático¹⁰.

Neste contexto, por isso mesmo, é imperioso que recuperemos a regionalização do continente como centro de racionalidade de políticas públicas de âmbito regional no quadro mais geral da governação multiníveis em que estamos envolvidos. E é justamente neste contexto que se deve entender a construção social de territórios desfavorecidos, na nossa acepção de articulação/cooperação de subsistemas funcionais ou funcionalizados. Deste entendimento decorre, também, o nosso conceito de competitividade territorial, isto é, a formação de ecossistemas de acolhimento e respectivos benefícios de contexto territoriais como pressupostos da competitividade empresarial.

¹⁰Nota explicativa do Editor: É uma menção dos autores à chamada Revolução dos Cravos, para referirem-se a um período da história de Portugal resultante de um golpe de Estado militar, ocorrido a 25 de abril de 1974, que depôs o regime ditatorial do Estado Novo, vigente desde 1933, e que iniciou um processo que viria a terminar com a implantação de um regime democrático em Portugal, com a entrada em vigor da nova Constituição, a 25 de abril de 1976. Em síntese, a Revolução dos Cravos foi o movimento que derrubou o regime salazarista em Portugal, em 1974, de forma a estabelecer as liberdades democráticas promovendo transformações sociais no país. Após o golpe militar de 1926, foi estabelecida uma ditadura em Portugal. No ano de 1932, António de Oliveira Salazar tornou-se primeiro-ministro das finanças e virtual ditador. Salazar instalou um regime inspirado no fascismo italiano. As liberdades de reunião, de organização e de expressão foram suprimidas com a Constituição de 1933.

Tomando como exemplo a região do Algarve, isto significa que sem uma melhoria substancial da competitividade territorial da região não haverá condições efectivas para aumentar a diversificação da sua base económica e, portanto, o bem-estar da região. Para que seja possível, ao mesmo tempo, o desenvolvimento territorial e empresarial, é necessário que a região disponha de um “centro de racionalidade de políticas públicas”, onde se realize a convergência e a concertação das opções de política regional no médio e longo prazo. Está em causa, portanto, a governança e a pilotagem do território regional. Está, também, em causa a missão, a centralidade e a função da Universidade na organização e estruturação desse centro de racionalidade de políticas públicas. Está também em causa a missão, o papel e a função do poder autárquico, assim como a racionalização e o destino da despesa pública autárquica no seu conjunto. Recordamos, a propósito, que a terceira república portuguesa é um Estado de estrutura unitária. No actual quadro jurídico-constitucional apenas podemos introduzir algumas melhorias incrementais nas nossas regiões funcionais. Vamos, portanto, melhorar os territórios regionais que temos, aprofundando a sua intensidade-rede e dotando-os de um actor-rede inteligente orientado para a governança específica de um novo espaço público regional e inter-regional (INNERARITY, 2010).

Para operar a refuncionalização dos territórios mais desfavorecidos, é imperioso voltar a criar capital social nos territórios, isto é, promover a cooperação territorial descentralizada e despertar a inteligência territorial adormecida, razão pela qual nós afirmamos o imperativo categórico da “cooperatividade interna” na construção social dos territórios como condição da sua “competitividade externa”.

Em inúmeras situações e circunstâncias, é no mínimo estranho que a cooperação mas, também, o mutualismo, a entajuda e a solidariedade interterritoriais não sejam um instrumento privilegiado de actuação e de vantagem competitiva dos territórios, por maioria de razão os territórios e as regiões mais desfavorecidos. Sabemos que não vivemos numa economia de bem-estar e que a economia dominante continua a ignorar as internalidades (trocas directas), a socializar os prejuízos das suas externalidades negativas e a exportar o seu risco moral para dentro do orçamento do Estado, mas nada impede que os “territórios vizinhos” possam aprender mutuamente através da cooperação e da troca de capital social, numa espécie de economia da comunhão e da reciprocidade onde a troca de internalidades assume um “valor sem preço”.

A construção social de territórios, por via da cooperação territorial descentralizada e da troca de capital social, e os respectivos processos de ordenamento e governança são, nesta acepção, uma nova missão para as organizações, as empresas e os territórios. Neste sentido, a cooperatividade (a centralidade da cooperação) e a produção de internalidades (a troca interna directa) são um imperativo epistémico e metodológico e uma condição determinante para a construção social dos territórios e para a produção de “território novo”, na sua grande maioria territórios com as propriedades de um território-rede (HAESBAERT, 2006) em que a configuração de um actor-rede é a nova fronteira a alcançar.

Inspirados num quadro histórico-conceptual mais amplo acerca da *Natureza do Espaço* (SANTOS, 2006), estamos agora em melhores condições para desenhar um quadro teórico-prático que acomode a nossa perspectiva para a construção social dos territórios desfavorecidos:

1º. O “paradoxo da vizinhança”; tão perto e tão longe, porque é que os “territórios vizinhos” cooperam tão pouco? Porque é que o capital social com origem na cooperação inter-organizacional atrai tão pouco as organizações e as empresas? Por que é que as organizações parecem preferir a impessoalidade do mercado à aparente intersubjectividade da cooperação territorial?

2º. Novos quadros analíticos para o desenvolvimento rural e territorial: a sociologia económica, a teoria do actor-rede e a teoria das convenções ajudam à criação/produção de “benefícios de contexto territoriais” que promovem a competitividade territorial (um ecossistema de acolhimento) e favorecem a competitividade empresarial (WILKINSON, 2008);

3º. A “cooperatividade” (as condições/estímulos que levam à cooperação) como imperativo categórico da cooperação territorial descentralizada e condição fundamental para a promoção de um “ambiente policontextual favorável” ao desencravamento de territórios desfavorecidos;

4º. A produção de “internalidades” (estímulos à troca directa) para reduzir custos de contexto e de transacção no quadro de uma economia da reciprocidade;

5º. A criação de uma economia de fluxos e visitação, em especial as actividades criativas e culturais, como factor de animação e dinamização de um sistema produtivo local;

6º. A criação de um actor-rede como agente-principal do novo território-rede para a mediação e intermediação no quadro da *multi-level governance* em que se movimenta;

7º. A criação do centro de racionalidade de políticas públicas no quadro regional para a refuncionalização, articulação e consistência de territórios que são considerados subsistemas funcionais da região.

De um ponto de vista mais operativo, usemos o exemplo da região do Algarve para traçar uma primeira tipologia relativa à construção social de territórios, se quisermos, à produção de território novo a partir de estratégias de cooperação territorial descentralizada e horizontal.

I - Territórios-rede da 2ª ruralidade: redes de aldeias, amenidades rurais, corredores verdes, territórios de produção cooperativa, por exemplo, a construção da rede de aldeias do barrocal algarvio¹¹.

II - Territórios e sistemas agro-alimentares locais: clubes de produtores e consumidores, circuitos curtos, parques agro-ecológicos, indicações geográficas de proveniência (IGP), convenções locais, sistema agro-alimentar local (SAL), por exemplo, a construção do SAL da campina de Faro.

III - Territórios urbanos e reordenamento do espaço público: a política dos 3R, a reabilitação urbana, a certificação energética renovável, a ecopolis e a rede de cidades, por exemplo, a construção da rede urbana (ecopolis) de Faro-Loulé-Olhão.

¹¹ Para aprofundar estes temas ver as obras: (COVAS; COVAS, 2013a), (COVAS; COVAS, 2013b), (COVAS; COVAS, 2013c), (COVAS; COVAS, 2012a), (COVAS; COVAS, 2012b), (COVAS; COVAS, 2011).

IV - Territórios integrados na rede nacional de áreas protegidas e rede natura 2000: o território ITI, o território ZPE, o território SIC, a rede de corredores verdes, a estrutura ecológica municipal, por exemplo, o território do Parque Natural da Ria Formosa ou a construção do território das Intervenções Territoriais Integradas (ITI) do interior algarvio e no quadro do PROTAL.

V - Territórios socio-terapêuticos, recreativos e comunitários: áreas-problema, territórios-problema, grupos-alvo, projectos de voluntariado, associativismo e projecto de desenvolvimento, por exemplo, a construção de um projecto de voluntariado ou um projecto de desenvolvimento comunitário com uma associação de jovens desempregados, por via de uma cooperativa de serviços ou uma cooperativa de reabilitação urbana.

Esta tipologia pode ser operacionalizada através de *convenções de participação-cooperação e metodologias de investigação-acção* em interacção com as populações e os grupos-alvo¹². Eis alguns exemplos de aplicação/criação de território novo.

Projecto nº 1: A construção social de um condomínio industrial: modelo de ordenamento e prestação de serviços comuns num parque industrial ou empresarial. Em colaboração com o Núcleo Empresarial da região do Algarve (NERA) e com 2 ou 3 parques industriais.

Projecto nº 2: A construção social do território-rede da Ria Formosa: modelo de prestação de serviços ecossistémicos e modalidades de pagamentos por serviços ecossistémicos prestados (estimação do valor económico dos serviços ecossistémicos prestados pela Ria Formosa). Em colaboração com o Parque Natural da RF e o Instituto da Conservação da Natureza e da Floresta (ICNF).

Projecto nº 3: A construção social de um território-rede no âmbito de uma unidade territorial prevista no PROTAL: estratégia de desenvolvimento e modelo de governança, por exemplo, a costa vicentina, a serra algarvia, o baixo guadiana. Em colaboração com a CCDR, a DRAP e o IEFPP.

Projecto nº 4: A construção social de um sistema alimentar local (SAL) e a agricultura periurbana da campina de Faro: modelo de ordenamento, governança e gestão. Em colaboração com a DRAP, a CMF e uma associação local de produtores.

Projecto nº 5: A construção social de um território terapêutico, recreativo e cultural para o turismo acessível e sénior. Em colaboração com um empreendimento turístico, o ICNF, as CM e outras entidades turísticas ligadas ao turismo acessível e sénior.

Projecto nº 6: A construção social de um sistema agro-florestal (SAF) no âmbito de uma ou mais ZIF da serra algarvia. Em colaboração com a DRAP, o ICNF e as associações florestais da serra do Caldeirão.

¹² Para aprofundar estes temas e as respectivas metodologias ver as obras (COVAS; COVAS, 2013a), (COVAS; COVAS, 2013b), (COVAS; COVAS, 2013c), (COVAS; COVAS, 2012a), (COVAS; COVAS, 2012b), (COVAS; COVAS, 2011).

Projecto nº 7: A construção social de um projecto de voluntariado com desempregados de longa duração (DLD), na área da gerontologia social, cuidadores seniores, por exemplo. Em colaboração com a igreja, as IPSS e o IEFP e uma associação de DLD.

Projecto nº 8: A construção social de um projecto de desenvolvimento com uma associação de DLG, a igreja, as IPSS e o IEFP na área da agricultura comunitária, da reabilitação urbana ou dos serviços sociais de apoio à terceira idade, por exemplo. Em colaboração com a igreja, as IPSS e o IEFP.

Projecto nº 9: A construção social de um de banco de terras em meio rural: modelo de ordenamento e gestão. Em colaboração com a DRAP, as freguesias implicadas e uma associação local de proprietários e produtores.

Projecto nº 10: A construção social do território-rede das aldeias do barrocal algarvio: modelo de ordenamento, governança e gestão. Em colaboração com as Câmara Municipal, as freguesias envolvidas e as associações locais.

A GOVERNANÇA TERRITORIAL NUM ESTADO DE ESTRUTURA POLÍTICA UNITÁRIA: O EXEMPLO DA REGIÃO DO ALGARVE

Começamos com algumas condições prévias que julgamos fundamentais para “impor ordem” nas estratégias de governança territorial (COVAS, 2009, p. 268-270).

- a. A imprescindibilidade de uma lei-quadro da descentralização político-administrativa para enquadrar todos os sectores que contam para o processo de regionalização/territorialização: para evitar uma regionalização furtiva, casuística, contingente e de intensidade variável consoante as conjunturas, que nos revele a posição relativa de todos os sectores envolvidos, a sua articulação estrutural e funcional e, bem assim, a monitorização dos seus contributos para o processo de regionalização/territorialização; falamos dos municípios e das suas associações, das comunidades intermunicipais, das áreas metropolitanas, dos agrupamentos europeus de cooperação territorial, das comunidades de trabalho transfronteiriças, das redes territoriais e urbanas de todo o tipo que congestionarão o território se não houver uma lei-quadro que esclareça o gradualismo do processo e as transacções (atribuições, competências e meios) entre níveis de governo e administração (COVAS, 2009);
- b. Na sociedade da informação e do conhecimento em que vivemos, a “auto-estima regional” supõe que as regiões possuam uma imagem positiva e assertiva de si próprias, que a sua energia positiva seja mobilizada na direcção certa, que possam usufruir da sua liberdade plena para se pensarem a si próprias, correndo todos os riscos e consequências que essa assertividade pode acarretar e implicar; neste contexto, o lema “fazer mais e melhor com menos recursos” pode ser um estímulo forte e uma motivação acrescida para uma estratégia de desenvolvimento regional inovadora, em especial, por via da sua “política de relações exteriores” (COVAS, 2009);

- c. Confrontada com a estratégia de fazer mais e melhor com menos recursos, é imperiosa a necessidade de subir na cadeia de valor da programação e do planeamento regional, a partir de uma ideia global e consistente de desenvolvimento regional, que não seja um mero somatório de candidaturas sem qualquer ligação entre si no espaço e no tempo (COVAS, 2009);
- d. Quanto mais o país se internacionaliza, mais urgente se torna a necessidade de criar regiões fortes; face à penúria de meios financeiros, as regiões precisam de liberdade para que todo o seu capital humano e material seja adequadamente valorizado por intermédio de um modelo de governo mais autónómico, competitivo e relacional; não há que ter medo das regiões assim constituídas, as leis da república e a política regional multiníveis continuam a ser os reguladores da “nova sociedade” (COVAS, 2009);
- e. É imperioso desfazer o equívoco que confunde centralização com centralidade e racionalização com racionalidade; criámos um “país pendular” que balança há trinta anos entre os níveis central e local, sem querer perceber que os territórios regionais podem ser excelentes centros de racionalidade e centralidade de políticas públicas; precisamos de demonstrar a nós próprios que a regionalização/territorialização pode corrigir este velho e anacrónico país pendular (COVAS, 2009);
- f. É imprescindível reconhecer, para não ser surpreendido, que o êxito do processo de regionalização é, antes de mais, uma questão essencial de cultura política no seu sentido mais nobre, que mergulha fundo na macrocefalia ancestral do país, sempre renovada por novas formulações imaginativas (institutos, agências, observatórios, comissões), etc.; todavia, se o processo de regionalização for bem conduzido teremos, porventura, dado um contributo decisivo para uma mudança substantiva e substancial da cultura política em Portugal, sem ignorar que ele pode ser, igualmente, um processo impertinente e conflituoso, ao sabor das políticas conjunturais e das maiorias de ocasião (COVAS, 2009);
- g. É imperioso reconhecer que as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) são uma boa base de partida para a política de regionalização, pois constituem uma “interface” de referência para todos os serviços regionais do Estado e dispõem de uma legitimidade funcional e operativa para a condução da política regional; depois da infra-estrutura administrativa, e a partir daqui, a regionalização/territorialização é um processo eminentemente político, pois podem ensaiar-se diversas vias, mais curtas ou mais longas, para converter as CCDR em órgãos de governo e administração (COVAS, 2009);
- h. É imperioso reconhecer que será difícil consolidar uma política interna de regionalização/territorialização de políticas públicas se não forem criados benefícios de contexto pelo sistema de política regional no quadro da coesão territorial da União Europeia; este facto é particularmente relevante se tivermos em conta as actuais condições de funcionamento, conjunturais e estruturais, da economia portuguesa no quadro do programa de assistência económica e financeira da Troika e, bem assim, o que resulta da aplicação do tratado orçamental para a gestão das finanças públicas portuguesas (COVAS, 2009);

- i. É imperioso reconhecer a importância fundamental do império de proximidade em que se traduz a cooperação transfronteiriça no quadro peninsular, as dificuldades políticas e operativas e os equívocos que resultam da assimetria institucional existente e, bem assim, o arsenal de *soft policy* regional disponível que não é aproveitado em profundidade e onde já se inclui a cooperação interregional descentralizada, a formação de euroregiões e de euro-cidades, a utilização da figura dos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, etc. (COVAS, 2009).

Dito isto, que é muito, e na linha de *minimis territorial* que afirmámos desde o princípio, são possíveis vários cenários de governança territorial, com vários graus de ajustamento e incrementalismo face ao *status quo* vigente. O exemplo que escolhemos para a região do Algarve é uma variante desta estratégia de *minimis*.

1º. Cenário conservador: modelo dual do tipo relações centro-periferia

Trata-se de um cenário conservador que transforma a política de estruturação do território numa variável endógena da política de ajustamento económica e de gestão conjuntural da procura agregada. Na relação centro-periferia ou central-local não há lugar para espaços de racionalidade intermédia (*middle level approach*) que façam a gestão da *multi-level governance* (MLG). Neste cenário não há, digamos, a presença unitária do Estado na região. É, em síntese, um cenário de recentralização do modelo de governança, justificado pela política de austeridade. Tudo se resume à coordenação funcional de políticas nacionais verticais. A existência da administração local só serve para confirmar esta relação funcional verticalizada.

2º. Cenário intermédio: modelo incrementalista de natureza gestonária

Trata-se de um cenário utilitarista e pragmático, de natureza gestonária, que procede por melhoramentos incrementalistas seja na concepção das políticas públicas, na organização administrativa do Estado ou na auscultação dos parceiros regionais (administração de consulta), que procura ter em conta os interesses regionais. Não há ainda uma presença unitária do Estado na região mas já se leva em linha de conta, aqui e ali, a relação de forças entre os interesses regionais.

3º. Cenário reformista: modelo “centro de racionalidade territorial” das políticas públicas

Trata-se de um cenário onde já se faz notar a presença unitária do Estado na região através de uma estratégia de desenvolvimento regional e de um programa operacional próprio que “territorializa” as políticas públicas nacionais e desenvolve um espaço de racionalidade das políticas públicas e de gestão do MLG.

Vejamos uma aplicação deste último cenário à região do Algarve, válida, por exemplo, para o próximo período de programação plurianual dos fundos europeus 2014-2020.

1. Através de uma resolução do conselho de ministros (RCM) é atribuída às CCDR a missão de preparar a estratégia regional e coordenar a execução de um plano de acção regional (PAR) para cada NUTS II; a RCM define as linhas gerais de atribuição dessa missão; para o efeito, a CCDR consulta um conselho regional onde estão representadas todas as forças vivas da região;

2. Para o efeito, o presidente da CCDR é equiparado a Secretário de Estado com funções de coordenação e supervisão de toda a administração pública regional no que diz respeito à preparação e execução do PAR; para tanto, é criada uma comissão executiva regional;
3. O Presidente da CCDR é o interlocutor funcional único do Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional no que diz respeito aos assuntos do PAR e de acordo com o mandato expresso na RCM superintende os serviços públicos regionais nesta matéria;
4. No plano sub-regional, o PAR considera o modelo territorial contido nos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) como um bom ponto de partida para uma estratégia de intervenção sub-regional que visa conciliar ordenamento do território com desenvolvimento sustentável;
5. Para a governação das unidades territoriais do PROT podem ser nomeadas estruturas de missão com um mandato preciso formadas por técnicos superiores oriundos dos serviços regionais envolvidos e outros interesses regionais (por exemplo, a universidade);
6. As estruturas de missão referidas constituem uma administração dedicada da sub-região com funções de planeamento do território, extensão rural e promoção empresarial, executam na sub-região as orientações do PAR sob a forma de uma intervenção territorial integrada (ITI) e, em especial, estão incumbidas de lançar e aprovar uma carteira de novos projectos de interesse local e regional, assim como a promoção de uma nova geração de jovens empresários e respectivas estruturas associativas.

CONCLUSÕES: DO MERCADO DE INTERESSES REGIONAL AO MODELO DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

A criação de um sistema de governação e administração multiníveis segmenta o mercado dos interesses nacionais, regionais e locais. Há, portanto, uma nova geografia do poder em formação (RAFFESTIN, 1993). Há interesses com pouca mobilidade, o seu campo de acção termina na câmara municipal mas andam à boleia de outros interesses e alimentam as várias lógicas de acção colectiva. Há interesses multi-regionais e nacionais, o seu campo de acção vai até aos corredores do poder na capital. Estes são os interesses mais convencionais mas, também, os mais críticos visto que se encontram em perda continuada de poder e influência. Há, por último, aqueles que se movem no plano europeu e internacional e que, em cada momento, avaliam qual é o melhor nível para proteger os seus interesses. Estes interesses tanto podem aproveitar uma boleia do seu Estado-administração como usar os tribunais europeus para accionar uma acção contra o seu próprio Estado.

Quer dizer, a criação de um sistema de governação e administração multiníveis aumenta a segmentação e o conflito de interesses e estes dois factos não podem ser ignorados pelo próprio conceito e modelo de *multi-level governance* a ser criado pelos Estados nacionais e as instituições europeias. Nesta matéria, o comité das regiões é um regulador importante mas, ainda assim, de segunda ordem.

Assim sendo, enquanto o sistema multiníveis não tiver feito a sua rodagem, a governabilidade das economias em território aberto pode sempre ser posta em causa. Por exemplo, na sequência da grande recessão económica de 2009 há uma clara regressão da “questão regional e territorial”. No entanto, há regiões e municípios que usam bem o instrumento jurídico comunitário designado Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT), para lançar algumas experiências que são, na sua génese, exemplos concretos de governabilidade em território aberto, por via da cooperação territorial descentralizada entre autoridades públicas.

Finalmente, se a crise sistémica internacional provocou, imediatamente, um reforço da intervenção dos Estados nacionais e das instituições internacionais e, portanto, uma recentralização ditada pela força das circunstâncias, não podemos concluir, por aí, que a autonomia e a energia vital dos territórios está “irremediavelmente” posta em causa. Todavia, o que se questiona, desde já, não é a forma como o Estado entrou na região, por causa da crise, mas a forma como o Estado irá sair da região, apesar da crise (COVAS, 2009, contracapa). E este “pequeno detalhe” pode fazer toda a diferença.

De facto, por virtude da crise sistémica mas, também, pela forma como o Estado se relaciona com as regiões em recessão, a distância entre a regionalização e o regionalismo poderá encurtar-se dramaticamente. Por isso, os próximos anos serão fundamentais para perceber se o acervo da Europa das Regiões e da Cooperação Territorial foi beliscado pela conjuntura adversa dos anos de recessão ou, pelo contrário, se a oportunidade foi aproveitada pelas instituições europeias, os Estados nacionais e as próprias regiões para incentivarem a recuperação e requalificação dos territórios e, por essa via, as políticas de bem-estar e cidadania.

REFERÊNCIAS

COVAS, António. **Integração europeia, relações ibéricas e política de regionalização**. Lisboa: Colibri, 2009.

_____; COVAS, Maria das Mercês. **A Grande transição: pluralidade e diversidade no mundo rural: elementos para um novo contrato social**. Lisboa: Colibri, 2011.

_____; _____. **A caminho da 2ª ruralidade: uma introdução à temática dos sistemas territoriais**. Lisboa: Colibri, 2012(a).

_____; _____. O projecto querença: a microgeoeconomia das baixas densidades: missões de intervenção e resgate em áreas rurais remotas. **Actas do IX Colóquio Ibérico sobre Estudos Rurais (IX CIER)**, - (I) Mobilidades e (Des)Envolvimentos: O Rural Desafiado”. Inércias, Câmbios Y “Desarrollos”: desafios para el médio rural. Lisboa: SPER, CEG/IGOT-UL, 2012(b). [Versão em CD-ROM, Tema b: 1-9]

_____; _____. A construção social dos territórios e respectivos processos de governança: o exemplo da região dos Algarve. **19º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional (APDR) - Sessão Especial 5 (SS5)**, Braga, APDR, jun. 2013(a), p. 26.

_____; _____. A caminho da 2ª ruralidade: a microgeoeconomia de novos sistemas territoriais – A experiência do Projecto Querença”. **1st International Meeting: geography & politics, policies and planning**, Porto, CEGOT, n. 1, p. 528-540. 2013(b). [E-book_Geography&PPP.pdf.].

_____; _____. A construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade. Dos territórios-zona aos territórios-rede: construir um território de múltiplas territorialidades. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.º 3, p. 7-40, jun. 2013(c).

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, (2006).

INNERARITY, Daniel. **A transformação da política**. Lisboa: Teorema, 2005.

_____. **O novo espaço público**. Lisboa: Teorema, 2010.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Ed. da USP, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis. **Da democracia na América**. Cascais: Principia, Publicações Universitária e Científicas, 2002.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores**. Porto Alegre: UFRGS Ed., 2008.

Artigo recebido em: 29/07/2013

Artigo aprovado em: 07/10/2013