

## Conferências de Aljustrel

4-5 abril de 2014

### A INOVAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

João Ferrão

Universidade de Lisboa

Instituto de Ciências Sociais

Gostaria de começar por ler uma frase de uns colegas que escreveram recentemente o seguinte: “Nos tempos complexos e incertos de hoje temos de combinar a estratégia profunda dos mestres de xadrez com a tática rápida dos acrobatas”<sup>1</sup>.

Sucedem que nós não somos mestres de xadrez, não somos acrobatas e, muito menos, as duas coisas ao mesmo tempo. Estaremos perdidos? Não, não estamos perdidos ‘se`... É um contributo para desvendar esse ‘se` que eu gostaria de vos deixar, a partir de uma linha de raciocínio que tem muitos pontos em comum com o que foi dito por oradores anteriores, embora eu os vá referir de forma algo diferente.

Não estaremos perdidos se quê? Se tivermos uma ideia de futuro, se tivermos uma ideia sobre como mudar em direção ao futuro desejado e, finalmente, se tivermos uma ideia sobre como mudar em direção ao futuro desejado em territórios concretos. Temos que encontrar respostas para estas três questões, sendo que para responder à terceira não podemos evitar as duas primeiras. Esta é a primeira mensagem que quero deixar: debater o futuro de um determinado território implica ter uma ideia sobre o futuro em geral e sobre como construí-lo. Na verdade, o debate sobre o futuro desejado para um dado território apenas ganha sentido no contexto mais amplo do debate sobre o futuro que queremos para a sociedade e a economia. Apresentarei, pois, um conjunto de observações curtas sobre cada um dos pontos referidos - uma ideia de futuro, uma ideia sobre como mudar em direção ao futuro desejado, e uma ideia sobre como conduzir essa mudança em territórios concretos - para, depois, apresentar um comentário final sobre o título que me foi proposto para esta intervenção: a inovação no desenvolvimento territorial sustentável.

#### *. Uma ideia de futuro*

Coordenei recentemente um estudo baseado num inquérito aos portugueses em geral e ainda a dois grupos específicos – empresários e autarcas – cujo objetivo era averiguar o que pensa cada um destes universos, na sua diversidade e unidade, sobre o que deve ser a economia do

---

<sup>1</sup> Cels, S., Jorrit, J. de e Nauta, F. (2012), *Agents of change: strategy and tactics for social innovation*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

futuro<sup>2</sup>. Os resultados do inquérito apontam basicamente para a existência de quatro tipos de respostas.

O primeiro tipo revela uma situação tão simples quanto dramática: “não sei”. De facto, há um conjunto de pessoas, sobretudo cidadãos idosos e com pouca escolaridade, mas paradoxalmente também alguns empresários e autarcas, cujas respostas deixam transparecer uma realidade clara: a inexistência de qualquer ideia sobre o futuro.

Existe um segundo conjunto de inquiridos para quem o futuro deveria ser o futuro que imaginávamos que iria ocorrer antes da presente crise. Para estes inquiridos, passado o atual período de crise voltaremos às visões de progresso e de crescimento económico que prevaleceram nas últimas décadas. A crise corresponde, nesta perspetiva, a uma espécie de suspensão temporária de um modelo de desenvolvimento que, após uma fase de dificuldades, prosseguirá o seu caminho como habitualmente.

E depois há dois conjuntos, tanto ao nível dos cidadãos como dos empresários e dos autarcas, que têm, esses sim, uma agenda de futuro. Embora existam posições diversificadas, é possível reconhecer basicamente duas agendas de futuro. Uma primeira, que podemos designar por agenda do crescimento verde, baseada na aposta em três fatores principais que se reforçam reciprocamente: globalização da economia, aumento das exportações e recurso crescente a tecnologias verdes. Curiosamente, esta visão coincide em larga medida com a agenda da Comissão Europeia, bem presente nos Acordos de Parceria estabelecidos entre a Comissão e os Estados Membros para o próximo período de programação comunitária 2014-20. A segunda agenda de futuro centra-se na ideia de bem-estar. Para os inquiridos que a defendem, a economia do futuro deverá ter como finalidade o bem-estar objetivo e subjetivo dos cidadãos, a sua felicidade. Os apoiantes desta segunda agenda de futuro não recusam a globalização nem a necessidade de aumentar a capacidade exportadora do país, mas centram as suas prioridades em questões sociais e ambientais e, também, numa ligação mais forte entre o local e o global.

Estes resultados parecem indicar que coexistem na sociedade portuguesa basicamente quatro posições sobre a economia do futuro: a ausência de qualquer ideia de futuro; o futuro como regresso ao passado recente; e duas agendas de futuro contrastantes entre si. Ou seja, e dito de outra forma, dois não-discursos sobre o futuro e duas opções distintas quanto ao futuro desejado.

#### *. Uma ideia sobre como mudar em direção ao futuro desejado*

Ter uma ideia sobre o futuro pressupõe saber como mudar em direção ao futuro desejado. É óbvio que as pessoas responderão de forma distinta conforme optarem por diferentes agendas de futuro. Mas existem, ainda assim, aspetos comuns, bem presentes nos debates tanto público como político. Um deles diz respeito à necessidade de inovar. A mudança implica inovação. Há muito que a inovação tecnológica e a inovação organizacional são reconhecidas como fatores essenciais da mudança. Nos últimos anos generalizou-se, contudo, uma nova

---

<sup>2</sup> Ferrão, J., Ramos, A., Mourato, J., Pato, J., Bina, O. e Carvalho, R. (2014), *A Economia do Futuro. A Visão de Cidadãos, Empresários e Autarcas*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

perspetiva de inovação: a inovação social. O presidente Barack Obama lançou, em 2009, uma Agência para a inovação social. A Comissão Europeia criou um programa para a inovação social, que estará ativo durante o próximo ciclo de programação comunitária 2014-20. A Itália tem, desde 2013, uma agenda nacional para a inovação social. E o programa *Portugal 2020*, bem como os vários programas operacionais temáticos e regionais para 2014-20, referem abundantemente a inovação social como desígnio a promover. Ou seja, a ideia da inovação social ganhou nos últimos anos uma centralidade inquestionável.

Contudo, o conceito de inovação social prevalecente traduz, na minha perspetiva, uma visão demasiado redutora. Porquê redutora? Porque restringe a ideia de inovação social ao domínio dos serviços sociais, salientando a necessidade de responder de forma inovadora a necessidades sociais através de soluções que vão para além das respostas convencionais que têm vindo a ser garantidas através do estado, do mercado ou da filantropia.

Este conceito de inovação social é interessante e cria novos desafios, mas é limitado porque a reduz ao domínio dos serviços sociais. A ideia de como mudar em direção ao futuro desejado implica uma visão de inovação social mais ampla e ambiciosa, que podemos designar por 'inovação societal'. Esta visão vai muito para além do domínio dos serviços sociais. O que caracteriza, então, a inovação societal? Sem ter a preocupação de apresentar uma definição academicamente rigorosa ou uma caracterização exaustiva, salientarei três aspetos distintivos e complementares: o tipo de ações desenvolvidas, os processos em que este tipo de inovação se baseia e, por último, a finalidade prosseguida.

Em relação ao primeiro aspeto, convém recordar que ao falar de inovação societal estamos a sugerir soluções inovadoras não apenas para dar resposta a necessidades sociais mas, bem mais do que isso, às necessidades das sociedades no seu todo, incluindo os aspetos económicos e culturais, perspetiva particularmente relevante nos tempos de grande turbulência e incerteza que hoje vivemos.

Em segundo lugar, a inovação societal resulta de processos de ação colectiva. Ela não se limita ao mero somatório de comportamentos individuais, não é apenas o resultado de comportamentos individuais inovadores que, acumulados no tempo, criam uma sociedade inovadora. A inovação societal implica ação coletiva, participação inclusiva, capacidade de decidir em conjunto, formas eficientes de governança.

Finalmente, a inovação societal tem como finalidade a mudança transformadora do próprio funcionamento das sociedades e das economias. Transformadora em que sentido? Transformadora porque visa o 'empoderamento' dos grupos e das comunidades, aumentando a capacidade individual e coletiva de decidir sobre o futuro. E transformadora, também, porque visa melhorar as condições estruturais de prosperidade desses grupos e comunidades em termos de bem-estar objetivo e subjetivo, e não apenas estimular o crescimento económico, que deve ser visto como um meio, ainda que fundamental, e não como um fim em si mesmo.

A inovação societal é, portanto, um fator essencial para mudarmos em direção ao futuro desejado, alterando o modo como funcionamos e nos organizamos, individual e coletivamente.

. *Uma ideia sobre como mudar em direção ao futuro desejado em territórios concretos*

Esta terceira ideia concretiza as duas anteriores em relação a territórios concretos. Neste contexto, gostaria de fazer três observações.

A primeira para lembrar algo que deveria ser óbvio para todos: *o país não é um ponto!* A verdade é que a recente crise acentuou a valorização das análises de nível macro e de âmbito setorial (questões financeiras, económicas, emprego, etc.), agravando a marginalização das visões de base territorial nos discursos político, mediático e mesmo académico. O que perdemos com esta prevalência de visões macro e setoriais? Imaginem uma caixa de ferramentas fechada. Podemos gostar do seu aspeto, reconhecer a sua robustez ou avaliar a sua dimensão ou o seu estado de conservação, mas enquanto não a abrimos não sabemos o que está lá dentro. E se não conhecermos o que ela contém, não sabemos o que podemos fazer com as ferramentas existentes nem conseguimos identificar as peças em falta face ao tipo de intervenção que desejamos desenvolver. Esta analogia permite-nos perceber que sem “abrir” o país, revelando a sua diversidade interna, não é possível pensar estrategicamente o nosso futuro de uma forma diferente. Esta invisibilidade da diversidade territorial constitui uma das principais barreiras à construção do futuro desejado para territórios concretos. O reconhecimento de que o país não é um ponto significa que os vários espaços que o constituem, com características, culturas e recursos distintos, não podem ser vistos como pequenas réplicas locais da realidade nacional e, por isso, alvo de políticas macro e setoriais territorialmente cegas.

A segunda observação visa recordar que *o país não é uma matrioska*, isto é, um conjunto de bonecas russas sucessivamente mais pequenas, encaixadas por dimensão, desde a maior à de tamanho mais reduzido. Com esta imagem quero dizer que a organização territorial do país não pode ser vista exclusivamente em termos político-administrativos (país, continente e regiões autónomas, municípios, freguesias) ou de divisões para fins estatísticos (NUTS 1, 2 e 3). Estas configurações territoriais hierarquizadas são muito importantes do ponto de vista da repartição de atribuições e competências públicas e da formulação e execução de políticas, mas não esgotam a diversidade das dinâmicas territoriais dos agentes económicos e da sociedade civil. Os mapas de intervenção destes agentes raramente coincidem, aliás, com territórios pré-definidos de natureza político-administrativa ou estatística, e por isso falamos hoje, cada vez mais, de realidades como as regiões funcionais, as redes translocais ou as relações glocais. Afirmar que o país não é uma matrioska significa reconhecer que a construção do futuro não pode prescindir da dimensão político-administrativa dos governos da República e das Regiões Autónomas, da administração desconcentrada e das autarquias locais (municípios e freguesias), mas que, em paralelo e em conjugação com essa componente, deve levar em consideração a complexidade e especificidade das dinâmicas territoriais da sociedade civil e das empresas.

Finalmente, a minha terceira observação procura ressaltar o facto de que *as regiões não são folhas em branco*. Todas têm uma história própria, possuem potencialidades e problemas particulares, são constituídas por pessoas, grupos e comunidades com culturas e estilos de vida diversificados, dependem de especializações produtivas e tecidos empresariais contrastados. As regiões são diferentes entre si e diversificadas no seu interior, e essa variedade deve

constituir uma referência essencial para quem procura construir o futuro desejado em territórios concretos.

O país não é um ponto, o país não é uma matrioska, as regiões não são folhas em branco: estas três ideias são fundamentais para quebrarmos barreiras mentais e conseguirmos pensar de forma mais livre e aprofundada os pilares essenciais a partir dos quais poderemos construir um futuro que dê resposta às necessidades das pessoas, organizações, empresas e instituições no país, em geral, e em cada território, em particular.

. *Cinco pilares para a construção de uma agenda de mudança*

O primeiro pilar, isto é, o mais imediato e elementar, é o *princípio da ativação*: os processos de aprendizagem devem ser alimentados a partir de conhecimentos e capacidades localmente existentes. Ignorar o que existe, ou que existiu e entretanto se perdeu, e procurar construir o futuro a partir de um vácuo de memória é um erro persistente, com custos sociais, económicos e financeiros elevados. Pelo contrário, ativar permanentemente a nossa memória, os nossos conhecimentos e as nossas capacidades é a forma mais segura de construir processos robustos de inovação societal e de mudança duradoura.

O segundo pilar prende-se com a *capacidade de os atores de cada região, de cada território, captarem e absorverem ideias inovadoras em trânsito*, desenvolvidas e experimentadas noutros locais. Para captar essas ideias em trânsito é essencial a existência de ‘embaixadores’ que funcionem nos dois sentidos, ou seja, que ajudem a trazer para a região esses elementos inovadores e, ao mesmo tempo, contribuam para levar as competências e capacidades da região a contextos que as reconhecer, possam valorizar e enriquecer. O princípio da ativação e a capacidade de captação e absorção de ideias em trânsito devem, naturalmente, reforçar-se reciprocamente.

O terceiro pilar relaciona-se com a *capacidade de criar valor ligando o que está desligado*: colocar as instituições a dialogar e cooperar, combinar diferentes tipos de conhecimento, articular competências, multiplicar formas de codecisão, em suma, estabelecer as ligações críticas que permitem criar valor, inovar, mudar. A metáfora do oxigénio e do hidrogénio aplica-se por inteiro a este terceiro pilar. Tomados isoladamente, cada um destes elementos químicos tem existência própria e características específicas. Mas se combinados entre si na proporção adequada (um átomo de oxigénio para dois átomos de hidrogénio) eles dão origem à água, que é a fonte da vida. Numerosos exemplos de cooperação, parceria, coordenação e decisão conjunta foram apresentados ao longo desta Conferência, confirmando os resultados positivos que apenas foram alcançados como consequência da opção de ligar o que estava desligado por parte das entidades envolvidas.

O quarto pilar corresponde ao *princípio da governança territorial*, também já amplamente referido. Este princípio relembra-nos que não basta ligar o que está desligado através de iniciativas pontuais, efémeras, desarticuladas entre si. É fundamental fazê-lo em função de objetivos concretos e tendo por base processos de decisão democráticos, eficientes, publicamente escrutináveis e estáveis no tempo. As formas de coordenação e de cooperação entre atores privados, associativos e públicos com incidência num mesmo território são

decisivas para garantir continuidade de ação e cumulatividade de resultados, objetivos preciosos em contextos, como os de hoje, marcados por elevados graus de imprevisibilidade e de contingência.

Por último, o quinto pilar: *o princípio da governança multinível*. Os territórios não funcionam como se fossem ilhas, não são realidades autocontidas dispendo de atores com a capacidade de ter a última palavra sobre o seu futuro. Com a intensificação dos mecanismos de globalização e a integração de Portugal na União Europeia, muitas das decisões que influenciam o futuro das nossas regiões são tomadas por agentes distantes, que desconhecem a diversidade territorial do país. Neste contexto, é fundamental conseguir participar nessas decisões ou, pelo menos, influenciá-las. Recentemente, o Comité das Regiões aprovou a “Carta da Governança Multinível”. O objetivo dessa carta é justamente dar maior peso às cidades e às regiões na definição das políticas comunitárias. Trata-se, também aqui, de ligar o que está desligado, mas agora envolvendo um leque de escalas geográficas e de níveis político-administrativos de decisão bem mais vasto e complexo.

Sobretudo em territórios de baixa densidade, onde a rarefação de pessoas, instituições e empresas constitui um forte obstáculo à definição de agendas próprias de mudança, não por demérito de quem decide mas por limitações estruturais cuja superação não está nas mãos dos atores locais, a aplicação conjunta destes cinco pilares é decisiva para viabilizar processos de construção conjunta dos futuros desejados. No contexto de crise e transição que atualmente se vive, esse esforço é particularmente relevante. Na verdade, mais do que aplicar modelos pré-estabelecidos de forma eficiente, importa *criar condições para que o imprevisível ocorra*. Construir um futuro diferente, que apenas intuimos ou conhecemos parcialmente e de forma fragmentada e desconexa porque não está pré-definido, implica criar condições favoráveis à ocorrência de múltiplas imprevisibilidades e ter a capacidade de criar valor económico, social e cultural a partir dessas situações.

#### *. A inovação no desenvolvimento territorial sustentável*

Finalmente, queria fazer um comentário sobre o título que me foi proposto para esta intervenção: “A inovação no desenvolvimento territorial sustentável”. Que significado atribuir a esta frase à luz dos comentários anteriores? Ela é particularmente interessante porque integra as palavras-chave para as questões que temos vindo a comentar. Importa, no entanto, olhar para esta frase de uma forma estratégica e prospetiva, tendo como horizonte a construção de uma agenda de mudança a favor de futuros desejados.

Ao referir *desenvolvimento sustentável*, o título identifica uma finalidade, uma direção, um certo futuro. Isso é importante, porque sem um alvo e sem uma ideia de futuro caminharemos sem rumo: limitamo-nos a atuar de forma reativa e não pró-ativa, porque não sabemos para onde queremos ir.

Por outro lado, o título invoca explicitamente a *inovação*. Ou seja, não temos apenas um alvo e uma ideia de futuro mas também uma ideia do caminho a privilegiar na construção desse futuro desejado. Nesta perspetiva, a inovação, em geral, e a inovação societal, em particular, são fundamentais para estimular processos de adaptação transformadora sem que se

disponha, como sucede atualmente, de uma antevisão definitiva, precisa e pormenorizada do futuro desejado.

Finalmente, o título contém ainda a palavra *território*, isto é, uma referência à existência de contextos específicos e variados. A menção ao território, e portanto a realidades concretas, significa que não estamos perante um debate meramente teórico, abstrato, mas sim de uma discussão sobre combinações particulares e localizadas de recursos, características, atores, potencialidades e problemas, aos quais a construção dos futuros desejados deverá atender. Reflexão e ação devem ser duas faces de uma mesma moeda. A articulação entre desenvolvimento sustentável como fim, inovação como meio e território como objeto de intervenção garante uma relação dialética entre visão estratégica e ação, prospetiva e curto prazo, objetivos e condições, aspirações e resultados. Pelo contrário, reflexão sem ação ou ação sem reflexão são igualmente perniciosas.

Diria então, para finalizar, que o título “A inovação no desenvolvimento territorial sustentável” leva a que foquemos a nossa atenção naquilo que é essencial: a necessidade de definir um alvo, um caminho e uma realidade territorial de referência a partir dos quais refletimos, debatemos, organizamo-nos, propomos soluções, concretizamos ações. Esta é, de facto, a única maneira de pessoas normais, como todos nós, combinarmos, como diziam os colegas ingleses, a estratégia profunda dos mestres de xadrez com a tática rápida dos acrobatas. Não precisamos de contratar mestres de xadrez ou acrobatas. Necessitamos, sim, de perceber que a nossa missão coletiva, dentro das capacidades de que dispomos e no quadro dos princípios que referi há pouco, é prosseguir um desígnio comum: a construção de agendas de futuro que deem resposta às necessidades da sociedade portuguesa, entendida como um conjunto diversificado de pessoas, comunidades, empresas e organizações com interesses, aspirações e prioridades não raro contraditórias. Esse alvo está mal definido? Está. O caminho é impreciso? É. Os diversos territórios confrontam-se com fortes limitações? Sim. Mas é com esta realidade volátil e complexa que temos de lidar, dependendo da nossa coragem, ousadia e, sobretudo, visão estratégica a capacidade de darmos uma resposta de futuro.

O acutilante mestre de xadrez e o rápido acrobata somos nós! Mas para que assim seja, necessitamos de duas plataformas: uma plataforma de troca de experiências, que alimente uma espiral de enriquecimento permanente a partir do cruzamento de diferentes conhecimentos e saberes, e uma plataforma de esperança, que mobilize todos aqueles que, tendo uma agenda de futuro, estejam disponíveis para debater, sem receio da controvérsia, diferentes futuros desejados e distintos caminhos para os construir.

Esta primeira edição das Conferências de Aljustrel confirmou como é fácil, afinal, colocar essas duas plataformas em funcionamento, sem mestres de xadrez ou acrobatas. Mas a metamorfose desta iniciativa para além de um estádio inicial efémero não é tarefa simples. A semente está lançada. Esperemos que caia em solo fértil. O futuro depende, obviamente, da qualidade de ambos – da semente e do solo – pelo que não nos podemos eximir da nossa quota-parte de responsabilidade quanto à continuidade deste debate.