

Seminário “Cidadania e Território: Desenvolvimento Local Sustentado”

17.12.2014

Observatório do CES Lisboa

Políticas territoriais eficazes e participadas

João Ferrão

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa

joao.ferrao@ics.ul.pt

Se consegui ver mais longe é porque estava aos ombros de gigantes.

Isaac Newton

- **Introdução**

Esta minha intervenção encontra-se estruturada em torno de quatro pontos. Mas começo por sublinhar que a coletânea de boas práticas¹ que acaba de nos ser apresentada corresponde a um *gigante* que nos permite, a partir de agora, ver mais longe e melhor.

Os gigantes não são apenas pessoas de enorme envergadura, que pela sua inteligência, clarividência e trabalho nos abrem novos horizontes. Os *gigantes* que nos permitem ver mais e melhor são, também, o fruto da sistematização de múltiplas pequenas iniciativas e ações, as quais, quando agregadas e analisadas em conjunto, ganham uma amplitude e um significado inesperados face à importância que cada uma delas possui por si.

É, pois, sob a influência do *bom gigante* que acabou de nos ser apresentado que irei colocar quatro questões, procurando dar conteúdo ao título que me foi proposto para esta intervenção: *Políticas territoriais eficazes e participadas*.

¹ Relatório “Para Comunidades Mais Participativas – Experiências de Desenvolvimento Local Sustentado em Portugal - Políticas Públicas e Território”. Acessível em: <http://comunidadesparticipativas.org/noticias/experiencias-de-desenvolvimento-local-sustentado-em-portugal-politicas-publicas-e-territorio/>

- **De que falamos quando falamos de políticas territoriais?**

A designação 'políticas territoriais' cobre situações muito distintas. É, por isso, necessário esclarecer que tipos de políticas se encontram sob esse chapéu. Em termos simples, podemos identificar cinco situações distintas.

Em primeiro lugar, as *políticas territoriais implícitas*, isto é, aquelas que não prosseguem objetivos territoriais mas que contribuem de forma decisiva para estruturar o território, quer de forma direta, quer indiretamente, a partir dos efeitos que desencadeiam. A política de transportes ou a política agrícola comum (no pilar relativo à agricultura) são, talvez, os dois exemplos mais conhecidos deste tipo de políticas. É, aliás, impossível compreender as grandes alterações do uso, ocupação e organização do território português das últimas décadas sem levar em consideração os impactes deste tipo de políticas. Paradoxalmente, esses impactes são muitas vezes mais fortes do que os das políticas que têm os territórios como objeto explícito de intervenção.

Em segundo lugar, as *políticas setoriais territorializadas*. É verdade que num país com grande tradição centralista como Portugal, onde imperam lógicas de decisão setoriais e verticais por comando e controlo, há pouco espaço para que as entidades de nível regional ou sub-regional ajustem orientações genéricas de âmbito nacional às especificidades dos territórios sobre os quais têm algum tipo de jurisdição. Mas também é certo que tem havido programas ou iniciativas que têm tentado essa aproximação em domínios tão distintos como o emprego e formação ou a saúde.

Em terceiro lugar, destacam-se as *políticas territoriais explícitas dedicadas*, isto é, especificamente desenhadas para determinados tipos de territórios (áreas rurais, cidades, orla costeira, etc.) ou de escalas geográficas (local, regional). São, em geral, políticas de desenvolvimento adjetivadas, ou seja, que visam o desenvolvimento de territórios específicos: desenvolvimento rural desenvolvimento urbano, desenvolvimento local, desenvolvimento regional, etc.

Em quarto lugar, existem as *políticas integradas de base territorial*, que correspondem, na verdade, não a um tipo de política mas antes a intervenções coordenadas de diferentes políticas pensadas de forma coerente para uma determinada área-problema / área-oportunidade.

Finalmente, temos as *políticas de ordenamento do território*, cujo papel fundador é a regulação do uso, ocupação e transformação do solo mas que nas últimas duas décadas têm vindo a ganhar uma componente complementar mais estratégica, podendo, no limite, ter como objetivo enquadrar e condicionar todas as anteriores, como sucede, por exemplo, com o Programa Nacional das Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT).

Ao falarmos genericamente de políticas territoriais estamos, portanto, a subsumir a existência destes vários tipos de políticas e as possíveis tensões ou sinergias que podem existir entre eles. Por outro lado, a própria evolução dessas políticas vai alterando o modo como se relacionam entre si. Nos últimos anos, o conceito de *políticas de desenvolvimento territorial* tende a incluir os três ou quatro últimos tipos considerados, absorvendo-os e substituindo-os.

- **De que falamos quando falamos de políticas eficazes?**

Existe um longo debate teórico e técnico sobre eficácia e eficiência das políticas públicas. Não tem sentido reproduzir aqui esse debate. Importa, isso sim, salientar que a eficácia e a eficiência das políticas públicas nos remetem para os meios e para a sua relação com os resultados obtidos, mas não para os fins das políticas.

O debate sobre a eficácia e a eficiência das políticas coloca o foco nos instrumentos e pressupõe uma visão basicamente gestionária. Melhores práticas, legislação mais adequada, instrumentos mais avançados ou instituições mais capacitadas tornarão, certamente, as políticas mais eficazes e eficientes. Mas esta visão, que é decisiva, não pode ocultar uma questão mais profunda: a das finalidades das próprias políticas. E esta questão, por sua vez, não pode deixar de suscitar debates sobre visões alternativas, futuros desejados. Já não estamos, portanto, perante uma perspetiva basicamente reativa e gestionária em função do que existe, mas antes num registo transformador, que coloca no centro da sua formulação intencionalidades e futuros.

É por isso que o conceito de inovação societal é tão importante. As políticas públicas devem estimular a mudança e a transformação em função de determinados valores, desejos e finalidades, que têm de ser explicitados, justificados e debatidos. Este aspeto é particularmente importante no atual contexto de crise e transição, onde a inovação societal

surge como uma condição para, recorrendo às palavras de Andy Stirling², passar de uma economia do conhecimento, baseada na ideia de progresso, para uma democracia da inovação, ancorada numa perspetiva de transformação.

- **De que falamos quando falamos de políticas participadas?**

A participação pública, assim como a transparência, a prestação de contas e o permanente escrutínio público, fazem parte do discurso hoje prevaiente, ainda que muitas vezes apenas a um nível retórico. Aliás, nos últimos anos multiplicaram-se as formas e os dispositivos de participação pública, de que os orçamentos participativos são, talvez, a referência mais popular.

Independentemente do distanciamento que não raro existe entre retórica e prática, a questão da participação pública sugere-me, neste contexto, três comentários.

Em primeiro lugar, a ideia de que a participação pública não se deve confinar a momentos predefinidos e circunscritos (por exemplo, período de participação pública no âmbito da elaboração de planos de ordenamento do território). Pelo contrário, e ainda que assumindo intensidades e modalidades distintas, a participação pública deve ocorrer ao longo de todo o ciclo de políticas, isto é, nas fases de formulação, execução, monitorização e avaliação. A existência de dispositivos institucionais que favoreçam este tipo de participação é, por isso, essencial.

Em segundo lugar, convém sublinhar que a participação só ganha verdadeira relevância quando se associa à possibilidade ou capacidade de decidir. A participação pontual e reativa pode ser importante como forma de resistência: evitar determinadas intervenções ou soluções, por exemplo. Mas na ótica transformadora anteriormente salientada, a participação deve ser um fator de mudança, de concretização de finalidades, de construção de futuros desejados. Os processos colaborativos de natureza deliberativa são, assim, essenciais. Neste âmbito, o debate sobre formas de governança territorial ganha uma importância indiscutível.

Em terceiro e último lugar, importa referir que, mesmo em contextos não diretamente deliberativos, ou seja, em que a participação não passa pelo envolvimento direto em processos

² Stirling, A. (2014). *Towards Innovation Democracy? Participation, Responsibility and Precaution in Innovation Governance* (No. 2014-24). SPRU-Science and Technology Policy Research, University of Sussex.

de decisão, é fundamental ter a capacidade de influenciar decisões de terceiros. Na verdade, quem influencia decisões, ainda que não possa decidir, torna-se numa espécie de coautor inorgânico dessas decisões. Este aspeto é relevante para políticas locais, regionais e nacionais, mas também comunitárias. As redes translocais e transnacionais, envolvendo, por exemplo, cidadãos, organizações e municípios, devem contribuir para uma nova relação entre processos de decisão e políticas descendentes (*top-down*) e ascendentes (*bottom-up*), concorrendo, por essa via, para uma melhor adequação entre necessidades, estratégias de adaptação e transformação e características socioculturais, económicas e político-institucionais territorialmente diversificadas.

- **E as organizações não-governamentais de desenvolvimento territorial?**

Às organizações não-governamentais, sobretudo as que incluem na sua missão objetivos de animação e desenvolvimento territorial, deve caber um papel importante ao longo das várias fases do ciclo das políticas territoriais. A intervenção das ONG depende naturalmente das suas forças e capacidades, mas também das circunstâncias em que desenvolvem o seu trabalho e do reconhecimento social que lhes é atribuído.

Deste último ponto de vista, não deixa de ser preocupante que num estudo recente sobre a opinião de cidadãos, empresários e autarcas do continente acerca da Economia do Futuro³, apenas uma minoria reconheça as ONG como atores relevantes de mudança. É certo que, dado que a questão colocada incidia sobre as ONG em geral, muitos dos inquiridos terão talvez associado a sua intervenção a domínios de natureza social e não económica ou territorial. Mas este resultado não deixa de representar um alerta para todos os que defendem a importância das ONG como atores de animação e desenvolvimento territorial, não por mera crença mas porque existe evidência empírica nesse sentido conforme a coletânea há pouco apresentada bem o demonstrou.

Talvez os comentários decorrentes das quatro questões colocadas permitam vislumbrar melhor alguns aspetos que não podem deixar de integrar uma agenda de futuro que tenha o

³ Ferrão, J. (Coord.) (2014), *A Economia do Futuro. A Visão de Cidadãos, Empresários e Autarcas*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa. Acessível em: http://www.ffms.pt/upload/docs/economia-do-futuro-a-visao-de-cidadaos-empresarios_vjD3tgh3PEmeRby0cdx7KA.pdf

desenvolvimento territorial como finalidade e que reconheça as organizações que a ele se dedicam como atores relevantes.

É necessário consolidar o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido e as boas práticas em que ele assenta.

É imperioso que as ONG de desenvolvimento territorial definam de forma mais clara as suas finalidades.

É fundamental conseguir que essas organizações comuniquem externamente a sua valia social distintiva face ao trabalho desenvolvido pelas empresas, pelas IPSS ou pelos serviços públicos.

Finalmente, é importante que as ONG de desenvolvimento territorial produzam uma Carta Aberta dirigida aos cidadãos, esclarecendo a sua missão e o modo como atuam enquanto agentes de mudança, e que a enviem aos vários partidos políticos, sensibilizando-os para a relevância do seu papel num domínio que é decisivo para o dia-a-dia de tantos portugueses e para o futuro de tantos territórios.