

ÍNDICE



1 TEMA DE CAPA

- 04 **Território e desenvolvimento** | José Reis
09 **Competitividade, inovação e política regional** | Raul Lopes
13 **Desenvolvimento da indústria têxtil e vestuário (ITV) em Portugal** | José Manuel Castro
17 **Território e desenvolvimento económico** | Helena Freitas
20 **Economia e território** | Fernanda do Carmo
25 **Um (novo) conceito de proteção marinha: preservar ou desqualificar?** | Maria Inês Madaíl Carapinha
28 **Política de inovação, especialização inteligente e dinâmicas territoriais em Portugal** | Rui Gama
33 **Transportes e desenvolvimento económico** | José Pinheiro Henriques, Carlos Correia da Fonseca, Fernando Nunes da Silva
37 **Economia para o bem comum...** | Leonor Pais, Susana Pereira, Nuno Rebelo dos Santos, Salvatore Zappalà

2 DOSSIER

A ENGENHARIA DA FORMAÇÃO

- 42 **Formação de adultos. Um fator determinante para o desenvolvimento de competências** | Thierry Ardouin
49 **Políticas públicas, território e pessoas** | Conceição Matos
54 **Antecipação, território e planeamento da oferta de qualificações** | Ana Cláudia Valente
58 **O futuro do Mundo Rural já chegou a Idanha-a-Nova** | Armindo Jacinto
62 **O Centro de Formação Avançada da Cova da Beira - exemplo de relevância na formação profissional no desenvolvimento de um território** | António Alberto Costa, Leopoldo Rodrigues

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

TEMAS DE GESTÃO

- 66 **Quatro passos simples para a qualidade na decisão** | Luís Pereira Filipe

TEMAS DE FORMAÇÃO

- 69 **Campeonato nacional das profissões | SkillsPortugal, Setúbal 2020** | Sandra Bernardo

4 EUROPA EM NOTÍCIAS

- 72 **A política de coesão da União Europeia** | Nuno Gama de Oliveira Pinto
77 **Euroflash** | Nuno Gama de Oliveira Pinto

5 DIVULGAÇÃO

- 79 **Tome nota** | Nuno Gama de Oliveira Pinto
80 **Sabia que** | Nuno Gama de Oliveira Pinto

TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO

Dar e receber

Devia ser a nossa forma de viver

Dar e receber

{...}

Trocar o espaço

Trocar a dança

Trocar o gesto que alarga uma aliança

António Variações, Dar e Receber



JOSÉ REIS, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra,
Centro de Estudos Sociais



ENGRISCO

SOBRE O TERRITÓRIO

As sociedades têm espaço e este não é apenas polvilhado por pontos. O que nelas encontramos são meios de vida, urbanidades e ruralidades, centros e periferias, hibridizações, sistemas produtivos, competências técnicas, recursos e capacidades, tudo isto inscrito em materialidades precisas e heterogéneas. Estas são as suas densidades e é nelas que se encontram as suas melhores qualidades. Um território é, portanto, composto

por espaços materiais humanamente construídos – os lugares e as relações de proximidade com que se estabelecem modos de organização coletiva dotados de características sociais próprias –, assim como por sistemas físicos naturais, por infraestruturas de conectividade e, evidentemente, pela representação institucional de cada uma das suas componentes relevantes, além da representação política do conjunto. As aglomerações populacionais e produtivas, os bens naturais, a paisagem e os seus elementos, as relações



intraterritoriais e com outros territórios, os atores e as instituições são, pois, os recursos do território. No centro de tudo estão pessoas, as pessoas que formam comunidades de diferentes escalas. A coerência e a capacidade dinâmica de um território dependem do modo como tais recursos se apresentam e interagem no conjunto. Dentro do que constitui a morfologia de um território complexo, faz sentido nomear expressamente, como elementos que o constituem, as cidades e os sistemas urbanos que estas estruturam e as formas de

vida material – isto é, o conjunto de atividades criadoras de valor e de emprego e geradoras de formas de acesso ao bem-estar. É esta a espinha dorsal do território. É aqui que estão os alicerces materiais da geração de bem-estar. E é tendo isto em vista que se devem pensar as políticas do território, quer dizer, as relações entre território e desenvolvimento.

Assim sendo, um território não é apenas uma localização, um sítio georreferenciado. É um lugar que constitui em si mesmo uma forma de organização, um lugar

de coordenação de processos coletivos. A *proximidade*, em diferentes escalas, é, por isso, uma característica essencial de um território.¹ A outra condição que o define é a lógica de *articulação interterritorial* em que esteja inserido. É por isso que uma visão territorial distingue-se de uma mera análise das localizações de pessoas, lugares ou recursos, perspetiva que podemos designar *puntiforme*.

TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO

Se as considerações anteriores forem pertinentes, é possível encontrar com facilidade as relações entre território e desenvolvimento, podendo falar-se de desenvolvimento territorial. Estaremos, então, perante processos que assumem os recursos de um território, os mobilizam, qualificam e articulam localmente tendo em vista a criação de valor e a sua inserção em relações económicas devidamente estruturadas. Um território é um lugar de desenvolvimento na medida em que seja uma sede de organização de vida material e um lugar não confinado a si mesmo ou apenas relacionado com o exterior através de formas não recíprocas. Assim sendo, as bases de uma relação entre desenvolvimento e território terão de ser, naturalmente, os próprios recursos do território.

Um território não é, portanto, um lugar para onde apenas se dirijam e onde se reproduzam processos exteriores, de que este não seja sujeito. Neste caso, o território será simplesmente objeto. Se se limitar a ser destinatário de políticas, então não estaremos certamente perante políticas territoriais. Podem ser políticas redistributivas ou assistenciais – não serão políticas territoriais.

Não é porque se declara que os recursos são localizados (*placed based*, como se tornou corrente na linguagem europeia) que passa a existir uma relação entre processos de desenvolvimento e territórios. Os recursos têm, obviamente, de ter uma localização, visto que não estão no ar. Mas é a sua inserção em materialidades concretas e precisas que os qualifica e potencia. Na verdade, o que devemos procurar num território são práticas «socio-técnicas» relevantes.²

As sociedades não são planas nem territorialmente harmoniosas, e correspondem-lhes sempre lógicas hierárquicas e de comando. O que interessa saber é como se constituem e qual a que prevalece. Tomando por referência uma distinção já canónica, a questão consiste em perceber se essa lógica assenta num conjunto de instituições de natureza inclusiva ou se, pelo contrário, é apenas extrativa.³

As fases mais intensas de modernização social, isto é, a industrialização e a urbanização, assentaram em certos lugares dominantes do território. Os restantes espaços foram incluídos no processo global pelas forças de arrastamento e por processos de mobilidade a favor dos primeiros, onde se iam concentrando recursos, atividades e poderes. Acontece, contudo, que estas tendências nunca foram «totalitárias», no sentido em que, por si mesmas, ocupassem e determinassem integralmente a realidade material das sociedades. Não o foram quando ainda não vigoravam plenamente, pois tinham de coexistir e de se articular extensivamente com inscrições territoriais antigas. Não o foram quando enfrentaram as suas próprias crises e dependeram de «compensações» dinâmicas geradas ainda de forma endógena. E não o foram também quando a intensidade da industrialização e da urbanização foi acompanhada por novas intensidades territoriais que partilharam um modo de desenvolvimento que era, ele próprio, composto pelas diferenciações de escala local. Em todos os casos, os territórios manifestam a sua presença e tornaram evidente a morfologia compósita das sociedades, a sua diversidade.

O problema de hoje, quando as sociedades e os próprios sistemas produtivos estão sob o poder e a constrição de intensas relações verticais externas, onde imperam a concentração financeira e metropolitana, é o de saber se o território ainda subsiste como sujeito ou se foi radicalmente reduzido à condição de objeto. Esta última possibilidade é bastante forte. Há uma realidade social, económica e política em que o território se apresenta como sujeito. E há outra em que é essencialmente conduzido à condição de objeto.

Na União Europeia e, conseqüentemente, entre nós, assiste-se à transição do nível nacional e regional de racionalização das políticas para uma espécie de «federalismo-liberal». Por outras palavras, isso significa uma transição da deliberação democrática e das políticas públicas para decisões de poderes burocráticos, que formulam princípios gerais. Em vários domínios, e muito especialmente no do desenvolvimento regional, pode encontrar-se uma grande similitude com a formação da União Económica e Monetária, onde tudo começou com a definição de um conjunto de condições genéricas a satisfazer por cada participante, que assim assumiram condicionalidades para a organização da sua vida material. O mesmo está a passar-se com as políticas que se dirigem aos territórios. Nisso consiste, por exemplo, a convicção errada de que a inovação, tal como a moeda, é um objetivo e não um instrumento. Vai assim emergindo

uma nova fratura territorial na Europa, que renova a velha divisão centro/periferia. Somam-se crescentes problemas territoriais nos planos nacionais que não são simples derivações dos problemas entre economias nacionais. São cumulativos e exigiriam uma governação territorial para a qual parece já não haver lugar.

Perante este novo discurso modernista, será a insistência no território apenas uma obstinação de alguns que, redutoramente, veem a sua própria especialização intelectual de um modo excessivo? Por que razão hão de os territorialistas insistir no território? Este é assim tão importante? Eis algumas razões para dizer que sim. A primeira é uma razão de prudência. Há riscos macro-sociais e macroeconómicos relacionados com a anulação do território enquanto elemento-chave da coesão e com a sua transformação em simples veículo de outras políticas. Um destes riscos é o baixo nível de uso ou mesmo o abandono de muitos recursos localizados. As consequências podem ser o conflito e a desarticulação espacial.⁴ Em Portugal, assim como noutras sociedades, são hoje visíveis os problemas de desertificação e de fragmentação territoriais. Não são apenas as regiões sujeitas ao abandono e ao desaproveitamento de recursos. É também a fraqueza cada vez maior de muitos lugares urbanos, exceto a capital. A demografia, a que me referirei mais adiante, ilustra isso do modo mais singelo e claro.

A segunda razão tem a ver com o âmbito de análise. A concentração da estratégia num conjunto limitado de condições definidas *ex-ante* e alheias aos próprios territórios deixa espaço para que surjam, ao lado do que foi formalmente estabelecido, outras dinâmicas não valorizadas, sejam positivas ou negativas. Portugal serve de novo como exemplo. No mesmo momento em que se elaboraram pesadas estratégias de inovação que deviam orientar, aliás, condicionar, as políticas públicas, emergem ao lado modalidades imprevistas, assentes no uso intensivo de trabalho precário, mal pago, criador de externalidades negativas e para as quais a ligação com o território é apenas instrumental, visto que a questão do seu desenvolvimento lhe é irrelevante. Refiro-me, por exemplo, ao turismo *low cost* como atividade em crescimento, mas não incluído em qualquer exercício previsionial.

Finalmente, há uma razão de coerência concetual. Como o exemplo anterior mostra, a existência de *place based resources* (uma noção quase tautológica) não significa que não se esteja a promover a proliferação de uma noção de espaço descontínuo. Está, de facto. Mais ainda, podemos estar perante a geração de desequilíbrios

regionais profundos e perante estilos de desenvolvimento que levam à concentração num único lugar. Portugal aparece de novo como exemplo: várias estratégias regionais, mas só um espaço relevante em crescimento, o da capital.

PORTUGAL: UMA CIRCUNSTÂNCIA ORIGINAL

As tendências da macro-organização territorial portuguesa parecem hoje claras e são muito distintas das de outros períodos recentes. Do ponto de vista demográfico, assistimos a um crescimento *unipolar* original, nunca antes verificado, com exclusiva concentração na proximidade da capital. Neste século, entre 2001 e 2018, a população nacional diminuiu 1,3%. A região Norte decresceu 3,3% [a Área Metropolitana do Porto reduziu 0,8%], a do Centro 5,7% e o Alentejo 9,1%. O Algarve aumentou 9,5%. A Área Metropolitana de Lisboa cresceu 6,3% e nalguns dos seus concelhos periféricos encontram-se crescimentos superiores a 30% ou 40%. Já entre 2011 e 2018, a população residente no país diminuiu 2,5%. Na região Norte a redução foi de 3,1% [sendo a da Área Metropolitana do Porto de 2,1%], no Centro foi 4,3% [com idêntica tendência nas áreas de todas as suas cidades], no Alentejo foi 6,5% e no Algarve, foi 1,6%. Só a Área Metropolitana de Lisboa cresceu neste contexto regressivo [0,7%]. Nos seus concelhos periféricos encontram-se de novo crescimentos muito significativos, nalguns casos superiores a 7%. Mesmo a réplica que era possível identificar no Algarve tende a desaparecer. Tornou-se enorme a fragilidade dos mecanismos de articulação entre territórios, e o que é mais notório é o fornecimento de população àquele «centro» por parte do resto do país, convertido todo ele em «periferia» muito estreita. Trata-se de uma convulsão radical do quadro territorial do continente português, que assim se desestruturou. Além disso, esta presença dominante de dinâmicas de concentração unipolar metropolitana em Lisboa, com regressão de outros espaços relevantes e deslaçamento de antigas relações territoriais internas, deixa a região da capital sem a companhia de mecanismos compensatórios presentes em dinâmicas territoriais anteriores, que sempre dotaram o país de capacidades não desprezíveis.⁵ Esses mecanismos, entre os quais se contavam capacidades regionais de investimento e de criação de emprego e sistemas sociais locais dinâmicos, foram essenciais na transformação de problemas metropolitanos profundos em simples crises locais, em vez de crises generalizadas. Mas podem já não existir quando uma nova crise estalar em Lisboa.

Nesse caso, esta será inexoravelmente nacional.

A hipótese que se deve colocar é que esta nova territorialidade realiza-se pela concentração lisboeta das atividades mais dinâmicas, mesmo que não sejam as mais robustas, e pela mobilidade das pessoas, com especial incidência nos jovens qualificados. Ao mesmo tempo, acentua-se o peso da periferia da própria metrópole e a natureza precária e trabalho-intensiva de muitas daquelas atividades, porventura com forte segmentação face às que têm maior capacidade de realização de valor. No período em que a Área Metropolitana de Lisboa é a única região do país que cresce, os concelhos que crescem mais expressivamente são, como vimos, os da sua periferia.

Uma das consequências da unipolaridade territorial é o deslaçamento, com intensidades diferentes, dos territórios urbanos de escala não metropolitana e dos de baixa densidade, onde não se organizam dinâmicas importantes, dado o efeito destrutivo das perdas populacionais, a que se junta a fragilização do sistema produtivo e uma terciarização excessiva.⁶ A outra consequência desta reversão estrutural é a limitação de grande parte do território a lugar de acontecimentos difusos. O território não desapareceu lá porque se desestruturou.⁷ Tornou-se foi menos capaz do que podia ser num quadro organizado. E trata-se de uma realidade sem interlocução política nem racionalização do ponto de vista do país. São, repete-se, realidades difusas. Porventura o lado insubmisso do território. Talvez, mais friamente, a sua fratura. Resta saber se também o seu lado resistente. São estas duas características – *unipolaridade e comportamentos difusos* – que mais marcam hoje o território continental. É isso que é necessário analisar, juntamente com o deslaçamento que representa.

Este quadro é significativamente diferente do que existiu nas décadas de 1980 e 1990, entre 1981 e 2001. Num contexto demográfico nacional ainda positivo, só o Alentejo estava em situação regressiva. O Norte e o Centro, cuja evolução foi positiva, revelavam a presença de sub-regiões particularmente dinâmicas, sendo possível admitir que estávamos perante capacidades regionais para estabelecer a estrutura e a dinâmica dos respetivos territórios, salvaguardando-lhes a coerência. Ao contrário, no período mais recente esse enraizamento regional perdeu-se perante a força unipolarizadora original, centrada em Lisboa.

A sociedade portuguesa de hoje parece assim fragilizar-se do ponto de vista demográfico e concentrar-se do ponto de vista espacial. A incompreensão sobre o que significa o território é grande e descarta-se que

políticas territoriais são as que assentam nos melhores recursos do território. A confusão entre território e «interior» (uma categoria não definida com rigor) é apenas uma consequência menor de tudo isto. Neste contexto, a articulação territorial do país, antes assente na presença de várias capacidades regionais diferenciadas, mas, salvo exceções, globalmente convergentes, vê-se substituída por uma dinâmica absorvente ditada a partir de um centro. A demografia e o emprego são as primeiras variáveis que ajudam a analisar este estado de coisas. Este é um problema essencial. Talvez fosse boa ideia que se considerasse que dar atenção ao território é ter uma noção capaz acerca do desenvolvimento das cidades e dos sistemas que estas formam, reparar nos lugares onde se cria emprego e compreender que é dessa materialidade que é importante partir, em vez de lhe sobrepor condicionalidades, e notar que desperdiçar o território é um desperício e será certamente um elevado custo futuro. ■

¹Dediquei-me a esta discussão concetual em «Uma epistemologia do território», in José Reis, *Ensaio de Economia Impura*, Coimbra, Almedina, 2009.

²Joe Painter (2010), «Rethinking Territory», *Antipode*, 42, 5, pp. 1090-1118.

³Daron Acemoglu e James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nova Iorque, Crown Publishers.

⁴Para um territorialista, fenómenos de conflitualidade territorial tornados enfim populares por episódios como os dos *gilets jaunes* não são surpreendentes. Não os evoco aqui por serem da agenda do momento, mas por convicções antigas.

⁵Não me canso de repetir o que me parece ser uma observação incontornável. Na segunda metade da década de 1970 e na primeira de 1980, Portugal conheceu uma crise laboral muito intensa no eixo Lisboa/Setúbal: desemprego significativo, salários em atraso, greves, turbulência social. Porém, essa situação nunca alastrou para o resto do país com a mesma intensidade. Não se tornou uma crise nacional. O país registou, aliás, um dos seus ciclos de crescimento económico mais significativos, semelhante ao da primeira fase da integração europeia (Reis, 2018). Porquê? Porque outros territórios registavam dinamismo importante, que contrabalançavam aqueles problemas. O que se passou em Lisboa/Setúbal ficou, pois, como uma crise local.

⁶José Reis (2018), *A Economia Portuguesa: Formas de Economia Política Numa Periferia Persistente (1960–2017)*, Coimbra, Edições Almedina.

⁷José Reis (2019), «O território ainda existe? Sistemas de provisão de habitação e o desperdício do país», in Ana Cordeiro Santos (org.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal: Uma Abordagem de Economia Política*, Lisboa, Actual.