



CONFERÊNCIA 16.03.2011

25 ANOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO EM PORTUGAL

António Manuel Figueiredo

ESTRUTURA DA INTERVENÇÃO

- 1. A abordagem ao tema: impactos territoriais diferenciados (não geridos por antecipação) de um modelo de crescimento (desenvolvimento) com esgotamento anunciado, mas resistente ...
- 2. Aspectos centrais do modelo: esgotamento versus mudança estrutural; o tempo longo da mudança e a má gestão de expectativas
- 3. Défices de investigação e de integração disciplinar: o (não) relevo dos constrangimentos organizacionais e institucionais
- 4. Políticas de desenvolvimento regional, urbano e de ordenamento do território: personagens FEDER dependentes em busca de um texto coerente
- 5. Alguns problemas estruturais - tipo: NUTS II e Regiões Autónomas

INTERPRETAÇÃO DO TEMA

- As mudanças regionais e urbanas do período 1986-2010 são indissociáveis da evolução do modelo de crescimento da economia portuguesa neste período ...
- Impactos territoriais de um segundo fôlego de um modelo com morte anunciada ...
- Em ambiente de não territorialização e transversalização de políticas públicas ...
- Um diálogo difícil (ou inexistente?) entre economistas macro e cientistas sociais (incluindo economistas não identificados com o *mainstream*) com sensibilidade ao território ...
- Mas paradoxalmente estes últimos com percepção atempada do esgotamento anunciado e sobretudo da espessura e duração das mudanças que o podem contrariar ...

MODELO DE CRESCIMENTO: Aspectos centrais

- Modelo “*investment driven*” ...
- Com elevada expressão da componente de infra-estruturas
- Progressiva capacidade de esgotamento da variável chave “taxa de investimento”
- Afectação de recursos progressivamente orientada para a produção de não transaccionáveis ...
- Forte influência do sistema bancário e financeiro em geral nesta progressão, ditada já há algum tempo por questões de financiamento externo da banca...
- *Paradoxo de produtividade*: fragilidade em termos de condições gerais de produtividade e de produtividade homem-hora (empresarial)
- Manifestações pontuais de serviços com níveis de preços relativos acima do valor esperado em função do nível de desenvolvimento

MODELO DE CRESCIMENTO: Aspectos centrais (2)

- Falsas partidas em matéria de mudança de perfil de especialização
 - ✓ Exemplo: o período 1985-1991 (ver slide específico)
- Modelo “*path-dependent*” com relevantes factores de inércia
 - ✓ Financiamento *input-based*
 - ✓ Atomização do tecido institucional
 - ✓ *Baixo nível de accountability*
- Consequências sobre o próprio Sistema Nacional de Inovação com factores de inércia penalizadores de orientações “*innovation-driven*”

Uma falsa partida (1985-1991)

- “Numa conjuntura de grande dinamismo do investimento, cujo peso no produto interno bruto cresceu sistematicamente, (...) a reorientação tornou-se evidente. Em lugar de continuar a apostar nas mesmas indústrias e nas mesmas tecnologias, os investidores passaram a orientar os seus recursos para novos sectores e novas indústrias, introduzindo significativa inovação tecnológica e procurando em factores de ordem qualitativa uma competitividade que já não poderia vir apenas de salários baixos e de moeda fraca.”

A. Castel - Branco Borges, 1991 (pp.60-61).

MODELO FORTEMENTE DEPENDENTE DO PERCURSO E DO CONTEXTO PARA A POLÍTICA REGIONAL

- *EU - driven ...*
- Tributário da lenta adaptação da política regional europeia à evolução dos paradigmas da economia (política) regional
- Um efeito lateral de sucessivos períodos de programação
- Com três componentes marcantes em termos de quadro institucional
 - Elevado nível de centralização (Estado e identidade nacional – J. Mattoso)
 - Municípios fortes (desproporcionadamente face à quota de despesa pública que manejam) ...
 - Regiões de planeamento frágeis
- Centros de racionalidade de nível regional também frágeis

O ESTADO DA
DESCENTRALIZAÇÃO

Sub-national expenditure 20,04

	€ Billion	% of GDP	% publ. exp.
Austria	20.1	7.8	15.8
<i>(Including Federated States)</i>	44.7	17.3	35.1
Belgium	21.8	7.0	14.2
<i>(Including Federated States)</i>	65.9	21.0	42.9
Germany	166.4	7.2	15.8
<i>(Including Federated States)</i>	456.0	19.6	43.2
Bulgaria	1.7	6.8	18.3
Cyprus	0.3	2.1	4.7
Czech Republic	13.6	12.0	27.4
Denmark	73.5	33.4	64.7
Estonia	1.1	8.4	25.4
Finland	32.8	19.6	40.2
France	199.3	11.1	20.8
Greece	6.1	3.1	6.7
Hungary	11.6	12.9	24.9
Ireland	11.9	6.8	19.9
Italy	230.4	15.6	31.2
Latvia	1.7	10.2	27.4
Lithuania	2.0	8.5	25.1
Luxembourg	1.7	5.2	13.2
Malta	0.03	0.6	1.5
Netherlands	82.1	15.4	33.3
Poland	36.7	13.5	30.8
Portugal	9.3	6.0	13.0
Romania	8.2	8.4	24.0
Slovakia	2.9	6.6	17.6
Slovenia	2.7	8.8	19.5
Spain		20.9	54.1
Sweden	76.6	25.0	45.0
United Kingdom	247.2	12.9	29.0
TOTAL EU 27	1 466.4	12.7	27.0
<i>(Total including Federated States)</i>	<i>1 814.9</i>	<i>15.7</i>	<i>33.5</i>

SÓ 13% DO TOTAL
DE DESPESA
PÚBLICA É SUB-
NACIONAL

Fonte: CEMR
DEXIA, 2007

O ESTADO DA
DESCENTRALIZAÇÃO

Public investment 25,04

	€ Bn	€ /capita	% of GDP	% publ. exp.
Austria	2.7	329	1.1	2.1
Belgium	5.3	505	1.7	3.5
Bulgaria	1.0	130	4.0	10.8
Cyprus	0.4	569	3.0	6.9
Czech Republic	5.7	555	5.0	11.5
Denmark	4.2	777	1.9	3.7
Estonia	0.6	445	4.5	13.7
Finland	4.1	773	2.4	5.0
France	60.1	951	3.4	6.3
Germany	32.7	397	1.4	3.1
Greece	6.7	599	3.4	7.4
Hungary	4.0	393	4.4	8.5
Ireland	6.5	1 528	3.7	10.9
Italy	33.9	575	2.3	4.6
Latvia	0.7	304	4.3	11.6
Lithuania	1.0	291	4.2	12.2
Luxembourg	1.3	2 847	4.0	10.2
Malta	0.2	538	4.3	9.9
Netherlands	17.4	1 065	3.3	7.1
Poland	10.5	275	3.9	8.8
Portugal	3.6	341	2.3	5.0
Romania	4.8	223	4.9	14.1
Slovakia	1.0	181	2.2	5.9
Slovenia	1.1	555	3.7	8.1
Spain	36.9	837	3.8	9.7
Sweden	9.6	1 059	3.1	5.7
United Kingdom	35.3	584	1.9	4.1
TOTAL EU 27	291.3	590	2.5	5.4

SÓ 5% DO TOTAL
DO INVESTIMENTO
PÚBLICO É SUB-
NACIONAL

Fonte: CEMR
DEXIA, 2007

O MODELO VISTO NA PERSPECTIVA DAS PERCEPÇÕES A PARTIR DO TERRITÓRIO

- Ainda e sempre o modelo *EXIT and VOICE* (Hirschman, 1970, 1982) ...
- Uma percepção das disparidades no mínimo “fuzzy” ...
- Esgotamento progressivo da componente EXIT (migrações internas) ... por razões demográficas
- Comportamentos de VOICE regional débeis sem expressão institucional visível...
- Relevância da VOICE municipal na reivindicação de um padrão mais equilibrado de distribuição espacial de recursos

PERCEPÇÕES VERSUS EVIDÊNCIAS

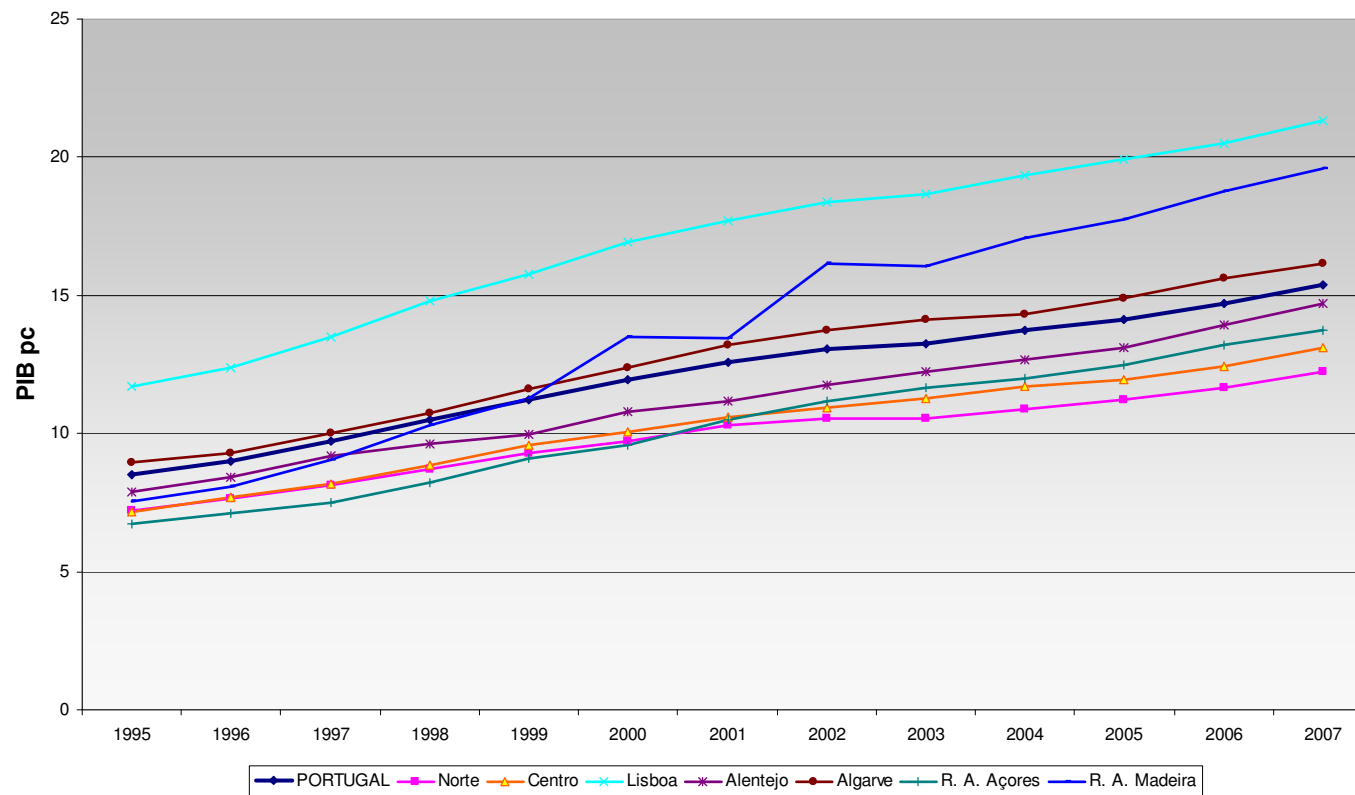
- O carácter “*fuzzy*” das percepções ...
- É potenciado por um padrão de disparidades mais visível em termos de produtividade do que em termos de indicadores de coesão social e qualidade de vida (A.M Figueiredo, 2003; A. Mateus, 2005 e DPP, 2006) ...
- Traduzindo em parte o efeito distributivo do poder desproporcionado da VOICE municipal
- As disparidades atenuam-se em cenários de contracção



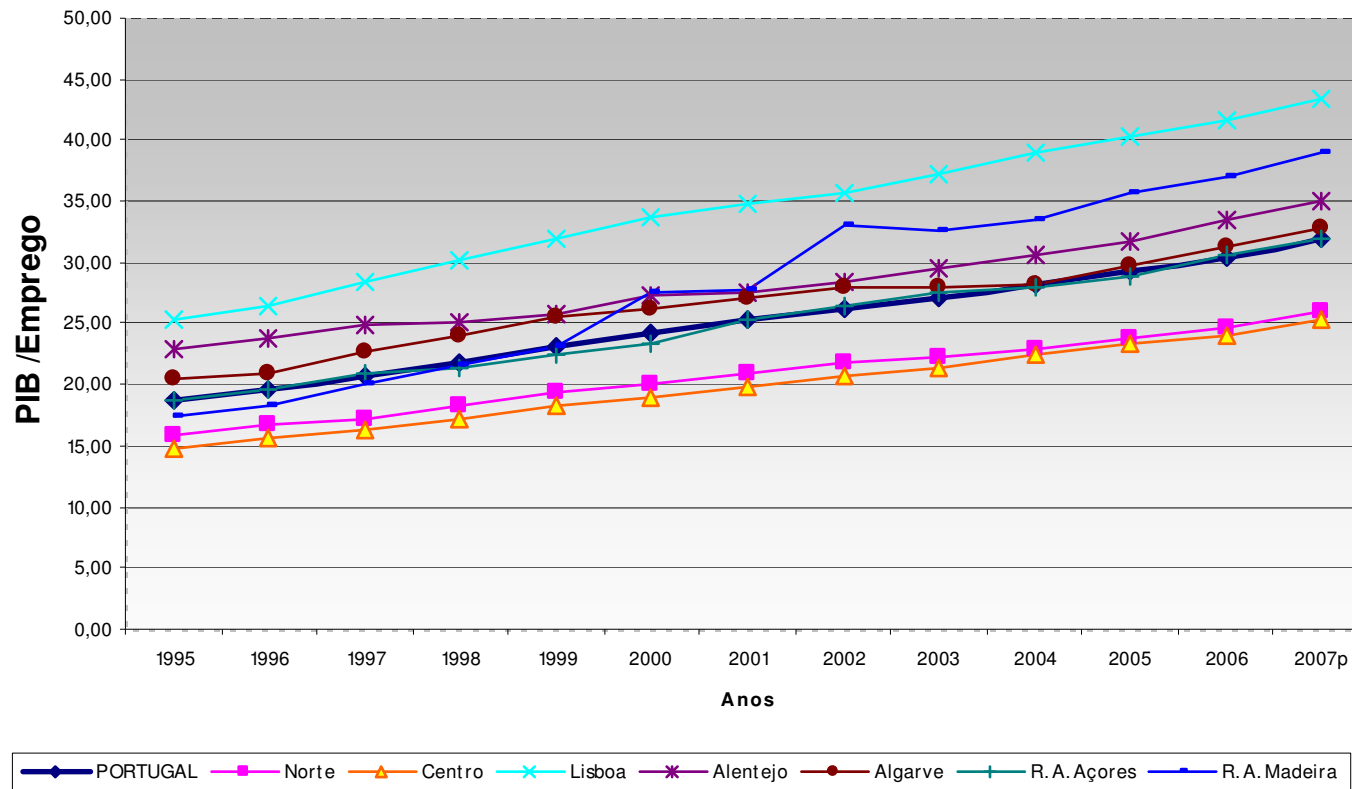
DE NOVO AS EVIDÊNCIAS ...

- A análise das evidências disponíveis mesmo sem sofisticação de tratamento ...
- Ilustra o princípio de que os impactos territoriais do esgotamento do modelo de crescimento e a sua transição para uma demorada adaptação aos novos rumos da globalização ...
- ... e sobretudo da lenta incorporação da melhoria de qualificações
- Se projectam claramente nos problemas estruturais - tipo das sete regiões

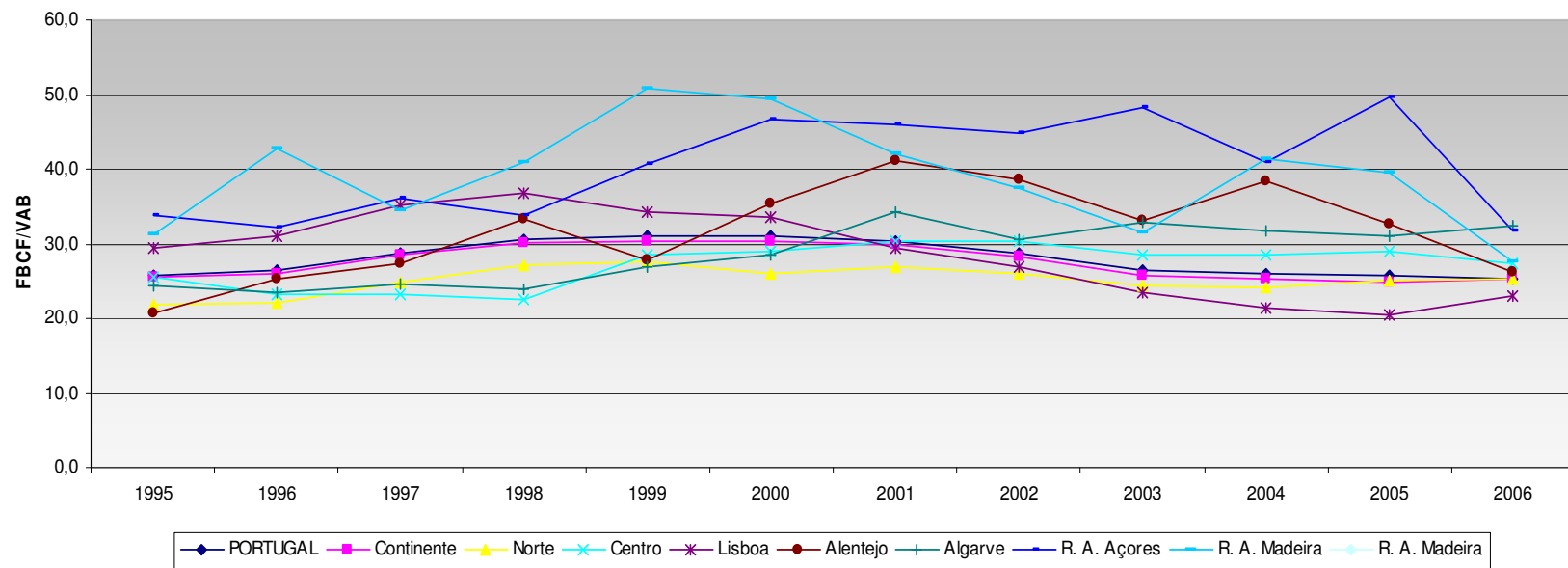
PIB pc NUTS II 1995-2007 (1000 euros/habitante)



PIB/Emprego NUTS II 1995-2007 (1000 euros/trabalhador)

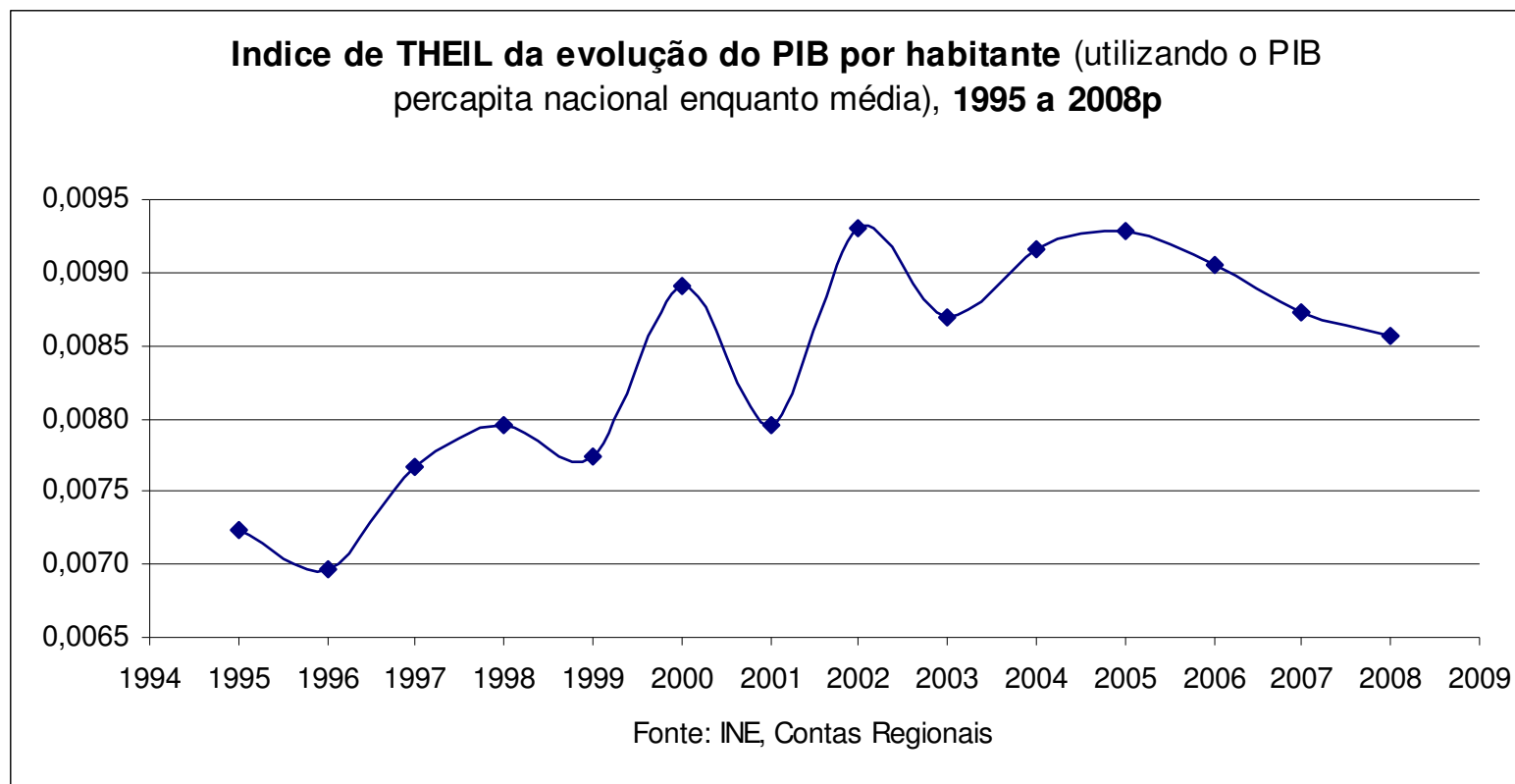


FBCF/VAB NUTS III 1995-2006



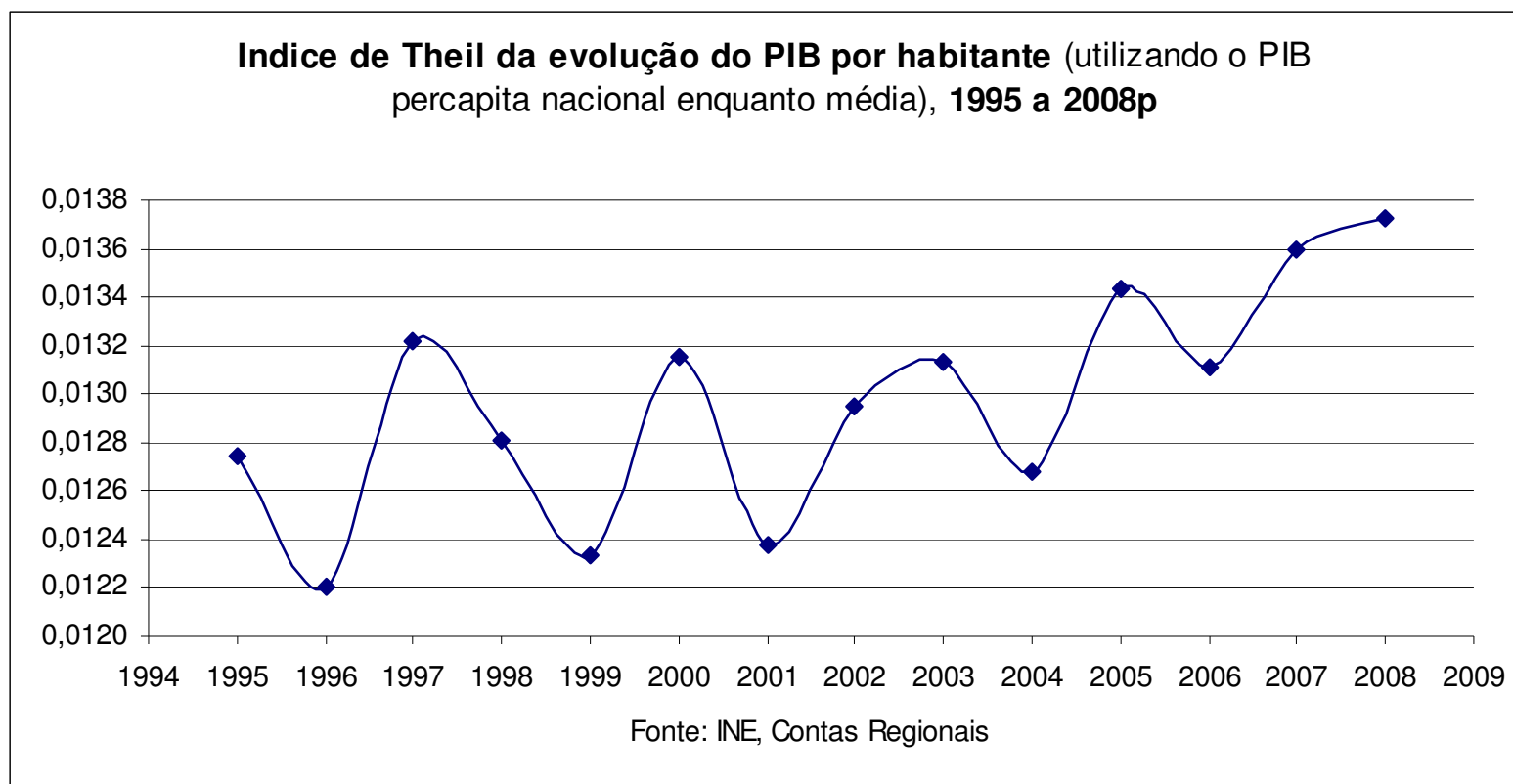
DISPARIDADES REGIONAIS: ENIGMA OU NEM TANTO ASSIM ...

NUTS II



DISPARIDADES REGIONAIS: ENIGMA OU NEM TANTO ASSIM ...

NUTS III



DÉFICE DE INVESTIGAÇÃO

- Apesar de alguns progressos relevantes em matéria de análise empírica (DPP, A. Mateus, ...)
- Continuam a registar-se défices de investigação ...
- Um exemplo: a hoje ultrapassada proliferação de aplicações do conceito de “*fordismo*” à realidade portuguesa numa multiplicidade de dissertações
- Traduzindo um fenómeno mais geral: aplicação de paradigmas gizados em função de realidades empíricas de “fronteira tecnológica e de conhecimento” e de “*territorial welfare*”
 - Exemplos: Sistemas de Inovação, Indústrias Criativas ...
- E também investigação em contra-ciclo com as tendências marcantes da investigação mundial ...
 - ✓ “*Shrinking cities and territories*” versus crescimento urbano tardio

DÉFICE DE INVESTIGAÇÃO (2)

- Lacunas persistem...
- Um conhecimento ainda muito fragmentado do modo como a mudança estrutural operada no mercado de trabalho (desemprego cíclico versus desemprego estrutural) ...
- Se articula com as dinâmicas dos mercados regionais de trabalho ainda territorialmente segmentados ... Norte e Centro particularmente
- Polarização de postos de trabalho em contexto de evolução fulgurante da oferta de licenciados ? (H. Figueiredo, 2010, 2011)
- Sobretudo atenção insuficiente aos constrangimentos institucionais e organizacionais (“*Governance matters*”) ...
- ... e à incapacidade de sustentar uma trajectória de aprendizagem organizacional (A.M. Figueiredo, 2004)

O DESENCONTRO DAS POLÍTICAS ...

- Regional, Urbana e de Ordenamento do Território...
- FEDER dependentes ...
- Em busca de um referencial comum de legitimação
 - ✓ Mosaico territorial / dualidade litoral – interior / Sistema Urbano...
- Perspectivas tardias de competitividade territorial à escala europeia e internacional
- Na antecâmara de uma oportunidade histórica: de órbitas desencontradas à conclusão (?) do edifício de planeamento
 - ✓ PNPOT, PROT, Política de Cidades, Programação Regional...
- ... Mas provavelmente ainda sem uma visão de País susceptível de acomodar tudo isto em contexto de consolidação orçamental abrupta...
- E de um ainda adiado (re)dimensionamento da despesa pública (escolhas e limiares)

O DESENCONTRO DAS POLÍTICAS (2)

- Para além da ausência de referencial legitimador...
- Constrangimentos sérios à territorialização e transversalização de políticas públicas (A.M. Figueiredo, 2010b) ...
- Com situações – tipo diversificadas de ...
 - ✓ **Bloqueio institucional** (políticas de emprego e formação)
 - ✓ **Vazio institucional** (política de inovação e desenvolvimento tecnológico)
 - ✓ **Incapacidade de operacionalizar a transversalidade** (Política de Cidades) ...
- Evidências destas situações – tipo: alguns desenvolvimentos em torno da Avaliação QREN
- Com sérias implicações na eficácia dos meios públicos afectos

SÍNTESE DOS EFEITOS – SITUAÇÕES ESTRUTURAIS

• Norte e Centro

- ✓ Manifestação mais evidente dos impactos territoriais da agonia e da lenta transformação do modelo de crescimento ...
- ✓ Com *nuances* mais favoráveis no Centro (perfil de especialização)
- ✓ Elemento central de monitorização estratégica: viabilidade de um sistema regional de inovação para o litoral Norte – Centro
- ✓ Um modelo de governação para uma cidade - Região litoral norte?
- ✓ Pode um activo específico como o Douro consolidar-se sem base urbana atractiva e imerso numa questão social?
- ✓ A gestão do policentrismo urbano no Centro
- ✓ “*Good value for money*” das mais valias ambientais?
- ✓ Factor de internacionalização crucial: Aeroporto de Sá Carneiro?

SÍNTESE DOS EFEITOS – SITUAÇÕES ESTRUTURAIS (2)

• Lisboa

- ✓ Indústrias do conhecimento e da criatividade versus impactos previsíveis da consolidação orçamental abrupta e da contracção estrutural da despesa pública...
- ✓ Uma estratégia regional coerente e agressiva sem meios compatíveis: efeitos perversos da proximidade ao poder?
- ✓ Transformação do sistema de inovação: vai o peso dos Laboratórios de Estado ajustar-se a padrões de I&D “*business-oriented*”?
- ✓ Consolidará o seu papel de placa giratória essencial do turismo em Portugal?
- ✓ Multiculturalismo: dos desafios da coesão social ao cosmopolitismo
- ✓ Desafios da sustentabilidade nos transportes

SÍNTESE DOS EFEITOS – SITUAÇÕES ESTRUTURAIS (3)

• Alentejo

- ✓ Uma região à procura de uma massa crítica de recursos...
- ✓ Estratégias de atracção de residentes?
- ✓ Novos modelos de residência qualificada na ruralidade de baixa densidade com proximidade a amenidades urbanas?
- ✓ Novas alavancas tardias mas promissoras: novas empresas, infra-estruturas logísticas
- ✓ Capitalização da proximidade à placa giratória de Lisboa
- ✓ Capacidade de atracção de reformados precoces?

SÍNTESE DOS EFEITOS – SITUAÇÕES ESTRUTURAIS (4)

• Algarve

- ✓ O resultado típico de uma situação estrutural de “*Tourism – disease*”...
- ✓ Com dificuldades objectivas de forjar uma combinação virtuosa “turismo – ordenamento” capaz de contrariar o efeito banalização e evoluir ascendentemente na cadeia de valor
- ✓ Valor económico do solo incompatível com qualquer projecto de actividade económica diversificada minimamente consumidora de espaço
- ✓ Dificuldades estruturais de aplicação de sistemas de incentivos à inovação
- ✓ Também na corrida para a atracção de reformados precoces?

SÍNTESE DOS EFEITOS – SITUAÇÕES ESTRUTURAIS (5)

• Região Autónoma dos Açores

- ✓ A evidência de que um padrão consistente de investimento público pode ser, numa dada duração, factor de convergência
- ✓ É sustentável no contexto de consolidação orçamental abrupta?
- ✓ Factores estabilizadores de rendimento: o sector agro-leiteiro e o desafio dos ganhos de valor
- ✓ Fragilidades estruturais: (ultra)perifericidade, longinquidade, fragmentação territorial
- ✓ Pode a “*tourism disease*” potencial ser evitada?
- ✓ Onde se fala de conhecimento: biologia marinha, oceanografia, vulcanologia, climatologia – possível “*good value for money?*”

SÍNTESE DOS EFEITOS – SITUAÇÕES ESTRUTURAIS (6)

• Região Autónoma da Madeira

- ✓ Um modelo económico de interacção entre “excelência turística” e imobiliária em transição para uma gestão (inteligente?) da estabilização senão da contracção ...
- ✓ Por razões de maturidade de ciclo e de efeitos da Grande Recessão Internacional
- ✓ Desafios de adaptação do projecto Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM)
 - ✓ Não ignorar que o INE lhe atribuía cerca de 21% do PIB regional em 2002
 - ✓ Certamente hoje mais baixo mas ainda relevante
- ✓ Desafios de incorporação de maior intensidade de conhecimento no modelo instalado
- ✓ Projecção destas questões no centro mais cosmopolita - Funchal

- Asheim, Bjorn e Gertler, Meric S. (2005), “The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems”, in Fagerberg, Jan; Mowery David D. e Nelson, Richard R. (2005), *The OXFORD HANDBOOK OF INNOVATION*, Londres: Oxford University Press
- Cooke, P. (2006), *Regional Innovation Systems as Public Goods*, Viena: United Nations Industrial Development Organisation
 - DPP (2006), Portugal: Clusters, Centros de Excelência e Potencial de Inovação nas Regiões Exportadoras, *Prospectiva e Planeamento*, volume 13, Lisboa: DPP
 - FIGUEIREDO, António Manuel (2004), “Evaluation and organisational learning patterns in Managing Structural Funds in Portugal”, EUROPEAN EVALUATION SOCIETY SIXTH CONFERENCE, Berlim, Outubro
 - FIGUEIREDO, António Manuel (2006), “Uma Abordagem Económica das Dinâmicas e Formas Urbanas do Portugal Recente”, in “CIDADE E DEMOCRACIA – 30 anos de transformação urbana em Portugal, Fundação da Juventude / Ordem dos Arquitectos, Lisboa: ARGUMENTUM
 - FIGUEIREDO, António Manuel (2006), “EU Structural Funds Programming and Evaluation-Based Innovation in Public Policies”, EUROPEAN EVALUATION SOCIETY “EVALUATION IN SOCIETY: CRITICAL CONNECTIONS”, Londres, Outubro
 - FIGUEIREDO, António Manuel (2009), “As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional”, in J. Costa e P. Nijkamp (2009), *Compêndio de Economia Regional*, volume I, Lisboa: Principia
 - FIGUEIREDO, António Manuel (2010a), *Territorialização de Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa: IFDR
 - FIGUEIREDO, António Manuel (2010b), “A Sustentabilidade Social do Crescimento Económico: simples restrição ou equação global a resolver?”, Colóquio Desigualdades Sociais: os Modelos de Desenvolvimento e as Políticas Públicas em Questão, Centenário da República, Porto, Novembro

- FIGUEIREDO, António Manuel (2011), “Competitividade e Ordenamento do Território”, Prospectiva e Planeamento (no prelo), Lisboa: DPP
- FIGUEIREDO, Hugo e FIGUEIREDO, António Manuel (2005), “Instituições e Políticas Públicas para um novo Paradigma de Inovação e Qualificações na Economia Portuguesa”, Cadernos Sociedade e Trabalho, volume V, Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
- FIGUEIREDO, António Manuel e VALE, Mário (coordenadores) (2003 e 2005), Avaliação Global do III Quadro Comunitário de Apoio, Quatenaire Portugal /CEDRU/ Tis pt., Lisboa: Observatório do QCA
- FIGUEIREDO, António Manuel; NEVES, A. Oliveira e COSTA, Artur (coordenadores) (2010), Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013, Quatenaire Portugal /IESE, Lisboa: Observatório do QREN
- FIGUEIREDO, Hugo (2009), Is Mass Higher Education Working in Portugal? – occupational restructuring, wages and skill utilisation among young university graduates 1995-2006, Ph dissertation, University of Manchester
- FIGUEIREDO, Hugo; TEIXEIRA, Pedro e RUBBERY, Jill (2011), “Is Mass Higher Education Working? An Update and a Reflection on the Sustainability of Higher Education Expansion in Portugal”, International Conference on “Human Capital and Employment in the European and Mediterranean Area”, Bologna, 10-11 March 2011
- HIRSGHMAN, Albert O. (1970), Exit, Voice and Loyalty – responses to decline in firms, organisations and states, Cambridge – Massachusetts: Harvard University Press
- HIRSCHMAN, Albert O. (1982), Shifting Involvements, Private Interests and Public Action, New Jersey: Princeton University Press
- MARTINS, Natalino; BARRADAS, Susana (2007), “Os Espaços do Crescimento Económico”, Lisboa: DPP

- MARTINS, Natalino; BARRADAS, Susana (2009), “Convergência Económica das Regiões Portuguesas 1995-2006”, Lisboa: DPP
- MARTINS, Natalino e BARRADAS, Susana (2009), Dinâmicas Territoriais de Crescimento 1995-2006, Documento de Trabalho nº 9, Lisboa: DPP
- MATEUS, Augusto & Associados (2005), Competitividade territorial e coesão económica e social, 3 volumes, Estudos e Documentos do Observatório, Lisboa: Observatório do QREN
- VALE, Mário (2009), “Conhecimento, Inovação e Políticas de Desenvolvimento Regional”, Prospectiva e Planeamento, volume 16, Lisboa: DPP