

**O TERRITÓRIO NO CENTRO
DAS POLÍTICAS
DE DESENVOLVIMENTO E DE COESÃO**

CONTRIBUTOS DO FÓRUM *CIDADANIA & TERRITÓRIO* PARA O DEBATE E CONSENSO NO
DOMÍNIO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Fórum *Cidadania & Território*

17 de junho de 2013

Índice

Pag

Introdução 3

Parte I

Desenvolvimento Territorial: cooperação e ação coletiva 5

Parte II

Pressupostos do Acordo de Parceria 11

1. Linhas de reorientação da programação estrutural 11

2. As condicionantes para o ciclo 2014-2020 18

3. Principais constrangimentos e prioridades de intervenção
por domínio temático de programação 19

4. A reforma da Administração Pública e as prioridades de intervenção ... 21

5. Abordagem territorial das prioridades de intervenção 22

Anexo

Carta de Princípios do Fórum *Cidadania & Território*

INTRODUÇÃO

Vivemos um período chave para a definição de opções quanto ao modelo a adotar em Portugal no próximo ciclo de programação de fundos comunitários (2014-2020), nomeadamente no âmbito das políticas de desenvolvimento e de coesão

O processo é conduzido pelo Governo português em articulação com a Comissão Europeia e o princípio de parceria implica a consulta e envolvimento de entidades institucionais, económicas e sociais na preparação dos instrumentos de programação. No entanto, o atraso de divulgação de opções políticas essenciais tem condicionado a participação da sociedade civil e o debate público.

O presente documento constitui um primeiro contributo do Fórum *Cidadania & Território* (Fórum C&T) para esse debate.

A visão aqui expressa é coerente com a missão e os objetivos consignados na Carta de Princípios do Fórum *Cidadania & Território* (ver Anexo).

Cidadania & Território é um fórum cívico, plural, de reflexão, debate, troca de experiências, ação cooperativa e intervenção pública sobre a construção do futuro das comunidades locais a partir de processos de desenvolvimento territorial.

Cidadania & Território emana diretamente da sociedade civil, é independente de quaisquer poderes políticos e económicos, e resulta da agregação voluntária de pessoas e organizações disponíveis para participar, apoiar e facilitar a construção e concretização partilhadas de ações que promovam processos de desenvolvimento territorial.

A oportunidade desta iniciativa do Fórum C&T articula-se com a divulgação recente da Resolução de Conselho de Ministros nº 33/2013, de 20 de maio, relativa ao processo de preparação do “Acordo de Parceria e dos respetivos Programas Operacionais”¹.

Na perspetiva de desenvolvimento territorial em que o Fórum intervém, estão em causa opções centrais de política pública nacional no que respeita à coesão territorial e respetivos instrumentos de intervenção, e não apenas à decisão de como utilizar em Portugal os recursos disponibilizados por fundos estruturais europeus, embora se reconheça a sua relevância em função das finalidades que lhe estão subjacentes e da dimensão dos recursos financeiros mobilizáveis.

Ao intervir, pretendemos contribuir para o debate público, tendo como destinatários não apenas os responsáveis pela condução do processo de negociação no plano

¹ A RCM 33/2013, de 20 de maio, sucede à RCM 98/2012, de 26 de novembro, a qual estabeleceu orientações genéricas sobre prioridades estratégicas e princípios orientadores subjacentes ao processo de programação 2014-2020, designadamente quanto às propostas de Acordo de Parceria e de instrumentos operacionais.

Fórum **Cidadania & Território**

técnico e político, mas também os restantes atores, de natureza pública, associativa e privada com fins lucrativos, com expressão na sociedade portuguesa, bem como todos os nossos concidadãos.

Este documento está organizado em duas partes. Na primeira parte explicita-se o entendimento que o Fórum *Cidadania & Território* tem sobre desenvolvimento territorial e salienta-se a existência, em Portugal, de um património de experiências e competências neste domínio que importa mobilizar e valorizar a favor do desenvolvimento e da coesão. Na segunda parte apresenta-se um primeiro conjunto de sugestões, tendo por referência o conteúdo dos “Pressupostos do Acordo de Parceria” recentemente divulgado pelo governo.

O documento é subscrito por um leque diversificado de entidades coletivas e pessoas singulares, que desta forma se associam à iniciativa do Fórum *Cidadania & Território*.

I Parte

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: COOPERAÇÃO E AÇÃO COLETIVA

■ **Desenvolvimento Territorial: conceção, visão e princípios orientadores**

A conceção de desenvolvimento territorial adotada pelo Fórum *Cidadania & Território* e a visão e princípios que enquadram a sua ação são os seguintes:

Conceção de desenvolvimento territorial

Conjunto de processos localmente enraizados, democráticos e baseados em abordagens integradas, intersectoriais, participadas, inclusivas e colaborativas (Cf. *Carta de Princípios* em anexo).

Visão e princípios orientadores

- Qualquer processo de desenvolvimento deve ser entendido de forma multidimensional, envolvendo as componentes social, económica, ambiental e cultural, e basear-se numa visão de longo prazo, levando em conta os interesses e as necessidades das gerações futuras;
- As práticas descentralizadas de mobilização, participação, cooperação, negociação e aprendizagem são fatores essenciais para a construção de comunidades locais com uma vida coletiva assente numa cultura de confiança, solidariedade, corresponsabilização e predisposição para estabelecer compromissos sociais duradouros;
- Os processos de inovação social, em contextos territoriais concretos, permitem construir soluções partilhadas e adequadas às expectativas e necessidades das comunidades locais;
- O desenvolvimento territorial exige uma forte capacitação cívica e institucional, a criação de inter-relações entre redes de atores relevantes, tanto locais como externos, e a constituição de formas de governança territorial democráticas, eficientes, justas e baseadas em processos de decisão publicamente escrutináveis;
- O desenvolvimento territorial pressupõe a aceitação de que os cidadãos e cidadãs e as organizações não podem ter os seus direitos e garantias amputados em função do local onde vivem ou desenvolvem as suas atividades.

As conclusões do Encontro Nacional de Desenvolvimento Local em Portugal, promovido pelas associações INLoco, Terras Dentro, Terras do Baixo Guadiana e Roça Mundo (Lisboa, 9 e 10 de maio de 2013), são convergentes com a visão do Fórum C&T e destacam a importância da “promoção do desenvolvimento e do bem-estar das

comunidades locais”, com base: (1) num trabalho de proximidade física e relacional, que assegure a participação dos atores locais, a cooperação institucional e a integração das comunidades; (2) em metodologias de animação territorial; (3) na distinção territorial, baseada nas diferenças e especificidades de cada local; (4) em estratégias de governança local, assentes em redes e parcerias; (5) na integração de políticas setoriais; e (6) na abertura e na articulação com outras escalas territoriais – regional, nacional, transnacional – rejeitando visões localistas fechadas sobre si próprias.

Como sublinhado nas conclusões deste Encontro, *“Desenvolvimento local e animação territorial significam criação de emprego (sobretudo nos territórios com maiores fragilidades), criação de riqueza, promoção da coesão social, parcerias territoriais, rentabilização de recursos, abordagens intersectoriais, mobilização de pessoas para serem agentes ativos no desenvolvimento dos seus próprios territórios”*.

Afirmamos, portanto, uma visão partilhada de que o desenvolvimento territorial resulta de formas de cooperação e de ação coletiva baseadas em instrumentos de intervenção pública e não pública. Segundo esta visão, a cooperação institucional entre atores públicos e não públicos desempenha um papel essencial para a obtenção de resultados em processos de desenvolvimento territorial. Pelo mesmo motivo, importantes obstáculos podem resultar do alheamento (ou distanciamento) do Estado e dos respetivos serviços face às dinâmicas de desenvolvimento local e territorial.

Na ótica do desenvolvimento territorial, a orientação de políticas públicas, e dos respetivos instrumentos, deve contemplar as seguintes opções:

- Reconhecimento da coesão como fator intrínseco da competitividade dos territórios;
- Valorização de uma abordagem integrada das dimensões económica, social, cultural e ambiental, apenas possível se assente em intervenções de base territorial;
- Valorização das diferentes redes, organizações, movimentos e intervenções existentes nos territórios e da sua articulação em modelos de organização inovadores no âmbito de estratégias integradas;
- Capacitação das organizações como fator de desenvolvimento e de sustentabilidade das trajetórias de desenvolvimento dos territórios;
- Contratualização “Estado-Organizações da Sociedade Civil” com base na confiança mútua, na negociação entre financiadores e financiados de metas viáveis e mensuráveis, e na estabilidade de regras e horizontes temporais de médio prazo;
- Enquadramento das intervenções em Estratégias de Desenvolvimento Territorial construídas com as comunidades locais, invertendo a orientação de aprovação de projetos avulsos que tem prevalecido em diversos programas públicos;

Fórum **Cidadania & Território**

- Simplificação efetiva de procedimentos administrativos e financeiros na gestão dos programas, com destaque para o financiamento plurifundos dos projetos de desenvolvimento local / territorial;
- Acompanhamento próximo dos projetos e monitorização e avaliação de resultados em função de metas e objetivos alinhados com os da União Europeia e baseados em indicadores negociados de eficiência e eficácia (económicas) e de sustentabilidade territorial.

Abordagem integrada e visão de conjunto, formação de parcerias e funcionamento em rede, competência técnica, confiança e capital relacional, concertação, acompanhamento e avaliação, são conceitos estruturais da abordagem sobre instrumentos de política pública de apoio ao desenvolvimento territorial defendida pelo Fórum *Cidadania & Território*.

■ **Um património de experiência a ter em conta**

O movimento do desenvolvimento local em Portugal possui uma história com mais de 25 anos. Ao longo deste período foram experimentados modelos, criadas redes e estruturas, concretizados projetos, influenciadas políticas e transformadas muitas realidades locais. As Associações de Desenvolvimento Local (ADL) foram pioneiras nas abordagens integradas de base territorial, assegurando proximidade, inovação, participação e flexibilidade na ação.

O património acumulado pelas organizações de desenvolvimento local traduz-se hoje em:

- Conhecimento das dinâmicas sociais, económicas e culturais dos territórios, incluindo o nível micro-local (do lugar);
- Qualificação técnica para ações de animação territorial;
- Capacidade de diálogo e de estabelecimento de pontes de cooperação institucional, de negociação e criação de consensos, de valorização dos outros;
- Capacidade de planeamento e organização, transformando simples ideias em projetos de desenvolvimento dos territórios;
- Capacidade de articulação em rede com organizações similares a nível nacional, transfronteiriço e transnacional.

O papel das organizações de desenvolvimento territorial e local foi valorizado e incentivado por algumas políticas públicas a partir do final da década de 80, por exemplo com base nas ILE de Apoio (financiamento do IEF), e sofreu um impulso fundamental na década de 90, com as primeiras fases de aplicação da Intervenção Comunitária Leader e, secundariamente, da Iniciativa Comunitária URBAN.

As políticas públicas neste domínio têm, no entanto, revelado, em geral, falta de continuidade e coerência. Sucessivas alterações nos instrumentos de política, em particular aquando da transição entre ciclos de programação de fundos comunitários,

geraram instabilidade e dificultaram a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento territorial.

Paradoxalmente, alguns dos melhores instrumentos de política pública são abandonados, sem que lhes sucedam outros que aproveitem a experiência acumulada. Um bom exemplo corresponde ao Programa Iniciativa Comunitária Equal, que conseguiu associar rigor na coordenação com gestão flexível dos projetos, acompanhando de perto a execução e evitando que a carga burocrática se sobrepusesse à criatividade e à flexibilidade necessárias a processos de experimentação e de inovação social e territorial. Este modelo de funcionamento ajudou a produzir resultados mais robustos e sustentáveis, confirmados no âmbito de uma avaliação independente. Alguns dos projetos financiados pela IC Equal continuam ativos, tendo sido assumidos por entidades públicas e privadas como elementos essenciais das suas estratégias de desenvolvimento territorial.

A abordagem LEADER, iniciada em 1991 como iniciativa Comunitária, constitui em Portugal o principal instrumento de política com incidência no domínio do desenvolvimento rural e territorial baseado na contratualização e com uma linha de continuidade. No entanto, a margem de autonomia na conceção e implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local por parte das Parcerias Territoriais que suportam as intervenções tem vindo a restringir-se progressivamente. A maior rutura deu-se com a integração da abordagem no quadro geral da programação do desenvolvimento rural - Programas de Desenvolvimento Rural (2007-2013) (ProDeR; ProRural; ProDeRam), transição complexa marcada, entre outros elementos, pela homogeneização tendencial das Estratégias Locais de Desenvolvimento, independentemente das particularidades de cada território, pelo recentramento do papel dos Grupos de Ação Local na esfera da gestão e por perdas na capacidade de proximidade, física e relacional, com as pessoas e o território.

Para o próximo período de programação coloca-se o desafio de reequacionar a abordagem LEADER no âmbito de uma gestão multifundos que seja efetiva e capaz de se adequar à diferenciação territorial do país e de reforçar o potencial de intervenção das parcerias locais.

Entre outros exemplos de instrumentos de política pública de desenvolvimento territorial, podemos referir a “Iniciativa Bairros Críticos” (IBC), promovida pela Administração Central (com incidência em três bairros das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto) numa lógica de rentabilização e articulação de recursos das várias entidades parceiras – públicas e não públicas - e de concertação de políticas públicas setoriais. A IBC, com uma filosofia de intervenção influenciada pela Iniciativa Comunitária URBAN, foi criada em 2005, por iniciativa do Governo, como um projeto-piloto com natureza experimental, tendo sido interrompida abruptamente em 2012. A avaliação desta experiência é importante para identificar elementos de inovação e transferibilidade em intervenções deste tipo, e ainda para perspetivar os moldes da sua continuidade e dos modelos de governança entretanto desenvolvidos face às expectativas criadas junto das comunidades locais.

A existência de territórios, com características marcadamente urbanas, onde se concentram e avolumam problemas socioeconómicos, como os que foram abordados

no âmbito da IBC e, posteriormente, dos instrumentos Parcerias para a Regeneração Urbana e Programa BIP/ZIP (Lisboa), deve merecer o desenho de políticas públicas específicas, que favoreçam as intervenções territoriais integradas e o envolvimento ativo de parcerias locais.

A Rede Social merece também referência neste âmbito. Após década e meia da sua criação e embora sujeita a alterações significativas em termos de legislação de enquadramento², a Rede Social cumpre um papel relevante ao transportar a cooperação e colaboração intersetorial para a integração territorial de políticas de âmbito social, com envolvimento do Estado e da sociedade civil. A afirmação da Rede Social tem tido expressão muito diferenciada, em função dos contextos territoriais da respetiva aplicação e da cultura organizacional das principais entidades que coordenam, nomeadamente as Câmaras Municipais e respetivos representantes no plano político e técnico. Há, todavia, um património de experiência acumulado, no qual se destacam dois aspetos: a) o trabalho conjunto entre o ISS, as autarquias locais, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e outras entidades de natureza privada, nomeadamente no âmbito da ação social e no planeamento de equipamentos sociais; b) o reforço do conhecimento da realidade local, incluindo a partilha de informação sobre a atividade desenvolvida pelos vários parceiros, que contribui para o aumento da capacidade de intervenção coordenada.

A Rede Social pode criar uma nova dinâmica e ganhar maior capacidade se superar a passividade que hoje caracteriza a participação de vários dos parceiros e conseguir uma maior integração entre a ação social e as ações direcionadas à promoção da atividade económica e da criação de emprego. Às autarquias locais, em particular às Câmaras Municipais, bem como aos representantes da Segurança Social, cabe um papel importante na promoção de condições para um maior envolvimento dos restantes parceiros, a traduzir em ações conjuntas (parceria de ação) como já acontece de forma exemplar em alguns concelhos do País.

Os processos de desenvolvimento territorial, e as organizações da sociedade civil que os dinamizam, integram uma componente importante de trabalho voluntário, mas a afetação de técnicos qualificados em funções exigentes pressupõe a existência de recursos profissionalizados e de condições logísticas de suporte à sua atividade.

Nos últimos anos, têm-se intensificado medidas adversas à sustentabilidade e capacidade de intervenção das organizações de desenvolvimento territorial e local, por via da crescente sobrecarga de procedimentos burocráticos associados ao financiamento público, por cortes abruptos no financiamento (como aconteceu, por exemplo, no domínio das políticas de apoio à descentralização cultural) e mesmo, em alguns casos, pelos cortes de natureza discricionária em reembolsos de despesa realizada e paga pelos promotores de projetos cofinanciados.

É necessária uma inversão de tendência na definição e aplicação das políticas públicas neste domínio, de modo a garantir condições de sustentabilidade quer às intervenções territoriais, para que os resultados visados possam ser alcançados, quer

² Sendo de particular relevância a estrutura consagrada pelo Decreto-Lei Nº 115/2006, de 14 de junho

Fórum **Cidadania & Território**

às organizações da sociedade civil envolvidas, para que estas possam cumprir adequada e responsabilmente a sua missão.

Portugal não pode desperdiçar nem o esforço público já investido em iniciativas de desenvolvimento territorial nem o património de competências individuais e institucionais entretanto acumulado e hoje enraizado nos territórios.

II Parte

PRESSUPOSTOS DO ACORDO DE PARCERIA

CONTRIBUTOS DO FÓRUM *CIDADANIA & TERRITÓRIO* PARA O DEBATE E CONSENSO NO DOMÍNIO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O Fórum *Cidadania & Território* saúda a publicação do documento “Pressupostos do Acordo de Parceria”³, o qual será neste documento brevemente analisado na ótica das matérias mais relevantes do ponto de vista do desenvolvimento territorial e local.

Contudo, importa sublinhar que opções essenciais quanto ao processo de programação 2014-2020 continuam por definir, ou não são do conhecimento público (inclusive dos Parceiros Sociais), nomeadamente: i) estrutura, prioridades e importância relativa de cada um dos PO Temáticos, do PO de Desenvolvimento Rural, do PO Política Marítima e das Pescas e, ainda, dos PO Regionais; ii) soluções de aplicação em concreto das abordagens territoriais integradas; iii) formas de complementaridade e articulação entre os PO Temáticos, PO de Desenvolvimento Rural, PO Política Marítima e das Pescas e PO Regionais e as abordagens territoriais integradas.

Neste sentido, os comentários e recomendações que se seguem devem ser considerados como um primeiro contributo para o processo de debate público e consensualização das orientações a consagrar no Acordo de Parceria a estabelecer entre Portugal e a Comissão Europeia.

1. Linhas de reorientação da programação estrutural

O documento “Pressupostos do Acordo de Parceria” identifica cinco linhas de reorientação da programação estrutural para o ciclo comunitário 2014-20:

■ *Primeira linha de reorientação: orientação para resultados*

O Fórum *Cidadania & Território* concorda com a necessidade de se atribuir uma maior importância à concretização dos objetivos prosseguidos através de uma orientação mais clara para a obtenção de resultados.

No caso das intervenções no domínio do desenvolvimento territorial e local, essa reorientação deverá, nomeadamente, levar em conta os seguintes aspetos:

³ “Pressupostos do Acordo de Parceria” - documento anexo à Resolução de Conselho de Ministros nº 33/2013, de 20 de maio, relativa ao processo de preparação do “Acordo de Parceria e dos respetivos Programas Operacionais, e que dela faz parte integrante”.

- Necessidade de definir metas em diálogo e concertação com os atores locais;
- Necessidade de ponderar a definição de metas diversificadas para realidades territoriais distintas;
- Necessidade de tomar em devida conta as especificidades próprias de operações de natureza imaterial, decisivas no contexto de intervenções de desenvolvimento territorial, na fixação de indicadores e na análise de resultados;
- Necessidade de garantir que a adoção da filosofia de orientação para resultados não implique um menor reconhecimento da importância atribuível à qualidade dos processos de decisão e gestão, condição essencial para a obtenção dos resultados desejados.

■ *Segunda linha de reorientação: mobilização preferencial dos fundos comunitários sob a forma de fundos reembolsáveis*

Esta segunda linha de reorientação exige a identificação das situações de não aplicação, ou aplicação mitigada, do princípio de mobilização preferencial dos fundos comunitários sob a forma de fundos reembolsáveis.

No domínio das intervenções de desenvolvimento territorial duas situações merecem ser destacadas:

- Nos projetos/operações de animação territorial e de capacitação institucional, incluindo a dinamização do empreendedorismo de micro e pequena escala, deve manter-se o princípio de financiamento não reembolsável, assegurando-se ainda aos promotores o financiamento público da parcela não cofinanciada pelos fundos europeus desde que: i) garantam a prestação de serviços que revestem a natureza de “bem público” em condições de maior eficiência e eficácia do que o setor público poderia assegurar; ii) não tenham acesso a receitas de origem privada como contrapartida destas atividades; iii) concorram para os objetivos a atingir com uma componente relevante de trabalho voluntário.
- Em relação aos apoios reembolsáveis, nomeadamente aos que se destinam ao setor privado lucrativo, recomenda-se a devida prudência face ao atual contexto que o país atravessa e a introdução do princípio da diferenciação territorial, assegurando condições mais favoráveis de reembolso no caso de empresas sedeadas em contextos mais periféricos. Este princípio leva-nos também a recomendar que as de taxas de cofinanciamento às atividades privadas possam ser diferenciadas em função dos territórios de pertença dos investidores. Sugere-se, assim, que em territórios rurais periféricos e de baixa densidade e em áreas urbanas mais frágeis sejam aplicadas taxas de cofinanciamento mais atrativas.

■ *Terceira linha de reorientação: simplificação de procedimentos de aplicação dos fundos estruturais*

Esta terceira linha de reorientação merece um acordo generalizado, justificado pelas tendências de crescente burocracia, complexidade de procedimentos e incumprimento de prazos definidos, nomeadamente em sede de reembolsos, que se têm verificado nos últimos anos.

Estas tendências implicaram a afetação de grande parte do tempo de trabalho das equipas de gestão, das equipas técnicas dos promotores dos projetos e, em alguns casos, dos próprios destinatários das ações a tarefas de natureza administrativa, consumindo tempo e recursos que seriam necessários, da parte da gestão, para um melhor acompanhamento, e da parte dos promotores, para o trabalho junto dos destinatários finais das ações. Desta situação resulta, inevitavelmente, um “distanciamento” crescente em relação às dinâmicas territoriais que se pretendem apoiar e um consumo desproporcionado de recursos em tarefas de natureza instrumental, com custos elevados em termos de eficiência e eficácia.

A experiência das organizações de desenvolvimento territorial e local permite desde já apresentar, a título ilustrativo, sugestões que podem proporcionar ganhos substanciais de eficácia e eficiência por via da simplificação e harmonização de procedimentos:

- Suprimir a prática de exigências “para além da lei”, nomeadamente no domínio dos procedimentos de contratualização pública (por exemplo, vários programas exigem convite a três entidades em circunstâncias em que o CCP não o obriga), desde que não decorram diretamente de regulamentos comunitários
- Harmonizar os sistemas de informação dos diversos programas e os procedimentos de gestão dos projetos;
- Efetuar pagamentos contra fatura ou, em alternativa, adotar um sistema de adiantamentos regulares;
- Garantir procedimentos de intervenção dos Gestores que permitam corrigir situações de arbitrariedade de quem analisa os pedidos de reembolso, com grave prejuízo para os promotores (nomeadamente nos casos em que esta arbitrariedade é sistemática e a Gestão se encontra informada dos problemas existentes);
- Desmaterializar dossiês, nomeadamente no que se refere à necessidade de manter, para cada projeto, dossiês com fotocópias dos documentos, com custos injustificados em termos de papel, espaço de arquivo e horas de trabalho. É suficiente garantir a consulta do dossiê de contabilidade, podendo a restante documentação ser arquivada em CD.

A conjugação da primeira linha de reorientação (ótica de resultados) com esta terceira linha exige, portanto, estruturas de gestão dos fundos particularmente ágeis

e céleres na análise das situações e dos reembolsos, de forma a assegurar o princípio de segurança para os promotores dos projetos no que se refere ao estrito cumprimento, por parte do Estado, dos compromissos assumidos, nomeadamente no que diz respeito aos prazos contratualizados para pagamento de reembolsos.

■ *Quarta linha de reorientação: reforço da articulação entre fontes de financiamento nacionais e comunitárias*

Esta quarta linha de reorientação é formalmente correta, mas a sua efetiva aplicação acarreta exigências organizacionais e de gestão que não podem ser subestimadas.

Por exemplo, a subordinação ao documento de estratégia orçamental e o princípio de alinhamento entre diferentes programações podem implicar, na sua concretização, atrasos incomportáveis nos processos de decisão, penalizando gravemente as entidades promotoras dos projetos caso se verifique insensibilidade ou mesmo atuação discricionária por parte de organismos de tutela governamental, a exemplo de situações frequentemente verificadas no passado. Com efeito, na vigência do QREN tem-se constatado a ocorrência de estrangulamentos à boa execução dos programas operacionais devido a medidas de congelamento ou adiamento da despesa pública que contribui para a contrapartida financeira nacional dos projetos.

■ *Quinta linha de reorientação: reforço da coordenação e integração entre fundos comunitários*

O Fórum *Cidadania & Território* subscreve o princípio geral enunciado, registando, aliás, que nesta matéria se tem verificado um progresso importante no que respeita às orientações da Comissão Europeia.

O Fórum *Cidadania & Território* concorda igualmente com a relevância atribuída aos instrumentos de planeamento estratégico, nomeadamente os de âmbito nacional ou regional, com destaque para o PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território⁴ e os PROT (Planos Regionais de Ordenamento do Território). Justifica-se uma menção expressa a estes documentos no âmbito do Acordo de Parceria, pela sua relevante função de enquadramento de qualquer exercício de planeamento estratégico à escala sub-regional, bem como a urgente aprovação dos PROT das regiões Norte e Centro.

A programação multifundos e a complementaridade da intervenção do FEADER e FEAMP com os Fundos da Política de Coesão, cuja consideração o Fórum *Cidadania & Território* acolhe com agrado, constituem desafios exigentes para o processo de programação. Um dos obstáculos conhecidos à boa concretização destas orientações é a prevalência de lógicas de natureza setorial ao nível do sistema administrativo e de governação em Portugal, revelando fortes resistências à integração efetiva das políticas públicas e da gestão dos respetivos instrumentos. Só uma efetiva integração,

⁴ Aprovado pela Lei nº 58/2007 de 7 de Setembro de 2007.

viabilizada por instrumentos de planeamento estratégico e por instituições públicas devidamente capacitadas, permite evitar que investimentos prioritários para o desenvolvimento territorial venham a ser excluídos do acesso aos fundos.

Neste domínio, e na ótica do desenvolvimento territorial, o Fórum *Cidadania & Território* apresenta as seguintes recomendações:

- Os Programas Operacionais Regionais devem incluir tipologias de operações e envelopes financeiros específicos (com financiamento FEDER e FSE), que permitam, nomeadamente, complementar as intervenções do FEADER e do FEAMP cofinanciadas pelos respetivos PO nacionais, para que as abordagens territoriais integradas sejam abrangentes e coerentes;
- A articulação entre os PO Temáticos (com particular relevância para o da Inclusão Social e Emprego) e os PO afetos às intervenções do FEADER e do FEAMP é importante mas não pode basear-se em modelos de gestão demasiado complexos e pesados, o que os tornará ineficientes;
- O Desenvolvimento Local de Base Comunitária designado por desenvolvimento local Leader em relação ao FEADER, deve beneficiar de financiamento multifundos (FEADER /FEAMP/FSE/FEDER);
- O objetivo temático 9. “Promover a inclusão social e combater a pobreza” deve ser alvo de particular atenção em termos de programação, com envolvimento de diferentes setores numa lógica que favoreça o financiamento numa perspetiva não assistencialista, mas sim de desenvolvimento territorial integrado, o que pressupõe, nomeadamente, uma boa articulação com as respostas focadas sobre os objetivos temáticos: 3. “Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas e dos sectores agrícola (para o FEADER), das pescas e da aquicultura (para o FEAMP)”; 8. “Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral”; e 10. “Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida”.

O Quadro 1, seguidamente apresentado, contém uma síntese das recomendações apresentadas pelo Fórum *Cidadania & Território* por linha de reorientação da programação estrutural.

Quadro 1. **Linhas de reorientação da programação estrutural: recomendações na ótica do desenvolvimento territorial**

Linhas de reorientação da programação estrutural	Recomendações
Orientação para resultados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir metas em diálogo e concertação com os atores locais 2. Diferenciar metas em função das diferentes realidades territoriais 3. Considerar as especificidades das operações de natureza imaterial na fixação de indicadores e na análise de resultados 4. Impedir que a filosofia de orientação para resultados diminua a atenção dada à qualidade dos processos de decisão e gestão
Mobilização preferencial dos fundos comunitários sob a forma de fundos reembolsáveis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manter o princípio de financiamento não reembolsável e assegurar o financiamento público da parcela não cofinanciada pelos fundos europeus aos promotores que apresentem cumulativamente as seguintes características: i) prestação de serviços com natureza de “bem público” em condições de maior eficiência e eficácia do que o sector público; ii) inexistência de receitas de origem privada como contrapartida dessas atividades; iii) componente relevante de trabalho voluntário para atingir os fins prosseguidos 2. Diferenciar territorialmente os apoios reembolsáveis (taxas de participação), assegurando condições mais favoráveis a empresas sedeadas em contextos periféricos do ponto de vista socioeconómico (áreas rurais de baixa densidade, áreas intraurbanas frágeis)
Simplificação de procedimentos de aplicação dos fundos estruturais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suprimir a prática de exigências “para além da lei” (p.e., procedimentos de contratualização pública mais exigentes que o CCP) 2. Harmonizar os sistemas de informação dos diversos programas 3. Harmonizar os procedimentos de gestão dos projetos 4. Efetuar pagamentos contra fatura ou, em alternativa, adotar sistemas de adiantamentos regulares 5. Garantir procedimentos de intervenção dos Gestores que evitem situações da arbitrariedade por parte de quem analisa os pedidos de reembolso 6. Desmaterializar dossiês (manter dossiê de contabilidade em papel e toda a restante documentação relativa aos projetos em CD) 7. Consagrar o princípio de segurança para os promotores dos projetos no contrato a celebrar entre o Estado e as organizações (nomeadamente no que se refere aos prazos contratualizados para pagamento de reembolsos)

Fórum **Cidadania & Território**

Quadro 1. **Linhas de reorientação da programação estrutural: recomendações na ótica do desenvolvimento territorial (cont)**

Linhas de reorientação da programação estrutural	Recomendações
Reforço da articulação entre fontes de financiamento nacionais e comunitárias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evitar que o princípio de alinhamento entre a programação da execução orçamental e a relativa à utilização dos fundos comunitários implique, na sua concretização, atrasos incomportáveis nos processos de decisão, lesando, nomeadamente, os promotores dos projetos cofinanciados
Reforço da coordenação e integração entre fundos comunitários	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluir tipologias de operações e envelopes financeiros específicos (com financiamento FEDER e FSE) nos PO Regionais que permitam complementar as intervenções do FEADER e do FEAMP no âmbito de abordagens territoriais integradas abrangentes e coerentes. 2. Garantir uma boa articulação entre os PO Temáticos (em especial PO Inclusão Social e Emprego) e os PO afetos às intervenções do FEADER e do FEAMP, sobretudo se os PO Regionais não tiverem uma dotação significativa de FSE 3. Consagrar financiamento multifundos no contexto da abordagem Leader 4. Evitar que no objetivo temático 9. “Promover a inclusão social e combater a pobreza” prevaleça um pendor assistencialista, adotando uma ótica de desenvolvimento territorial integrado, com envolvimento de diferentes sectores e uma boa articulação com respostas aos objetivos temáticos: 3. “Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas e dos sectores agrícola (para o FEADER), das pescas e da aquicultura (para o FEAMP)”, 8. “Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral” e 10. “Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida”

2. As condicionantes para o ciclo 2014-2020

As intervenções de desenvolvimento territorial contribuem para dar resposta a pelo menos quatro das sete condicionantes definidas no documento do Governo: 'O desafio demográfico'; 'O desemprego e a exclusão social'; 'As assimetrias e as potencialidades territoriais'; e 'Os compromissos no âmbito do Programa Nacional de Reformas e a Estratégia Europa 2020`.

No que se refere às políticas de promoção do emprego, é importante sublinhar que o desígnio formulado de “efetiva articulação entre as políticas setoriais relevantes, bem como o reforço das parcerias institucionais e do diálogo entre os parceiros sociais” para “promover o emprego e a inclusão social” têm tido escassa aplicação em Portugal, por clara insuficiência da colaboração intersectorial e de instrumentos de política pública de natureza integrada e com envolvimento de atores privados. Este aspeto é tanto mais importante quanto, nos termos do Programa Nacional de Reformas e da agenda Europa 2020, a meta definida para a taxa de emprego em 2020 é de 75%.⁵

No que diz respeito às assimetrias territoriais, elas são mais profundas do que o ilustrado pelos dados apresentados pelo Governo. Com efeito, uma análise geograficamente mais desagregada evidencia grandes assimetrias no interior quer das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto quer das regiões de convergência.

Neste contexto, a implementação de estratégias que tenham em conta as especificidades territoriais articula-se com opções de políticas públicas, e respetivos instrumentos, nomeadamente:

- O reconhecimento da coesão como fator intrínseco da competitividade dos territórios, valorizando a abordagem integrada das dimensões económicas, sociais, ambientais e culturais;
- A valorização dos diferentes movimentos, organizações, redes e intervenções existentes nos territórios e sua articulação através de estratégias integradas;
- O apoio à capacitação das organizações como fator de desenvolvimento e sustentabilidade dos territórios.

⁵ Deve registar-se, a este propósito, o “retrocesso no indicador relativo à taxa de emprego (de 73,5% em 2000 para 69,1% em 2011), refletindo a deterioração do mercado de trabalho em Portugal”, como o documento do Governo reconhece.

3. Principais constrangimentos e prioridades de intervenção por domínio temático de programação

São abordados neste capítulo do documento os quatro domínios temáticos subjacentes à estrutura operacional do Acordo de Parceria e dos PO que o integram, no que respeita aos fundos da política de coesão (FSE, FEDER e FC- Fundo de Coesão):

- Competitividade e internacionalização;
- Inclusão social e emprego;
- Capital humano;
- Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos.

O diagnóstico efetuado e as prioridades de intervenção identificadas são globalmente relevantes, mas algumas orientações e omissões merecem ser salientadas.

Em primeiro lugar, não é feita qualquer referência autónoma aos domínios abrangidos pelo FEADER (Fundo Europeu Agrícola e de Desenvolvimento Rural) e pelo FEAMP (Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas), embora as respetivas áreas setoriais e temáticas sejam também abrangidas pelo Acordo de Parceria, bem como os respetivos Programas Operacionais.

Por outro lado, este capítulo do documento não adota uma visão integrada dos quatro domínios temáticos, que são abordados em paralelo, o que conflitua com a exigência de uma verdadeira política de coesão territorial, a qual supõe articulações multinível e intersetoriais, desde a sua conceção até ao exercício da governança.

Em terceiro lugar, o tema Emprego não é considerado da forma mais correta. Pela sua importância, esta questão merece um comentário mais alargado.

A evolução da sociedade portuguesa nos últimos anos tem sido marcada por um significativo aumento do desemprego, tendência que, tudo indica, se agravará nos próximos anos, caso se dê continuidade às opções de política pública que têm vindo a ser adotadas, nomeadamente a “nível macro”. A dimensão do desemprego manifestou-se de forma particularmente aguda entre os jovens e em termos de desemprego de longa duração. Por outro lado, a sua incidência territorial gera graves bolsas de desemprego não detetáveis à escala regional ou mesmo sub-regional. Finalmente, associa-se a esta evolução uma crescente precariedade dos vínculos laborais.

No documento do Governo o tema Emprego é tratado em relação direta com o da Inclusão Social, não sendo referido, por exemplo, aquando da abordagem do tema Competitividade e Internacionalização.

Consideramos, assim, que é necessário atribuir uma maior centralidade à promoção do Emprego como elemento nuclear do modelo de desenvolvimento a adotar para o país, e que esta opção deve ter tradução na visão estratégica subjacente ao Acordo de Parceria e na definição das correspondentes prioridades em termos de objetivos operacionais e de afetação dos recursos financeiros proporcionados pelos fundos estruturais no próximo ciclo de programação.

Consideramos, no entanto, positivo que a parte do documento relativa à Inclusão Social e Emprego inclua passagens convergentes com a visão de que “o desenvolvimento territorial resulta de formas de cooperação e de ação coletiva baseadas em instrumentos de intervenção pública e não pública”.

São igualmente importantes as afirmações efetuadas no documento em análise de que “as intervenções públicas de combate ao desemprego e à pobreza e exclusão social deverão adotar uma abordagem transversal que tenha em consideração aspetos como: a complementaridade entre as diversas áreas sectoriais de política pública; a incorporação de um modelo de governação multinível” e a “diversidade de recursos e competências dos atores envolvidos”.

É ainda importante o reconhecimento do “potencial de inovação e de empreendedorismo social de que muitas organizações da economia social se revelam portadoras, tanto nas principais áreas urbanas mais dinâmicas como nas regiões de baixa densidade do interior” e a consideração de que “são cruciais para fazer face aos desafios da coesão social e do emprego no conjunto do território nacional”.

Por outro lado, quando se refere o “reforço da eficácia, pertinência, adequação e operacionalização das políticas ativas de emprego, nomeadamente as de proximidade, em conjunto com as autarquias e instituições, e incentivo a uma maior proatividade do serviço público de emprego nesta área”, deve assinalar-se que o reforço da colaboração entre o serviço público de emprego e as organizações não públicas, nomeadamente as organizações de desenvolvimento territorial e local, poderá dar um contributo importante para respostas mais adaptadas à diversidade de públicos-alvo a abranger.

Neste contexto, deve ser aprofundada a cooperação entre atores públicos e não públicos, com recurso a soluções inovadoras de contratualização que valorizem as iniciativas da sociedade civil e a experiência acumulada pelas organizações de desenvolvimento territorial e local. Estas modalidades de contratualização devem estar contempladas de forma clara nos instrumentos operacionais relativos aos Programas da Coesão (PO Temáticos e PO Regionais). Subjacentes a essas modalidades de contratualização devem estar, no entanto, dois princípios que a redação dos Pressupostos do Acordo de Parceria não salvaguarda convenientemente: a existência de diversos tipos de racionalidade económica, tanto de nível micro como macro, cuja compatibilidade e mesmo complementaridade devem ser levadas em conta; e a não submissão excessiva do domínio ‘emprego’ aos objetivos de inclusão social e combate à pobreza e aos setores da economia social e solidária, solução que se pode vir a revelar perversa mesmo do ponto de vista da inclusão social.

Saliente-se, por último, que intervenções públicas como, por exemplo, as ações de formação profissional dirigidas à população adulta com baixas qualificações ganharão maior eficácia se enquadradas em intervenções integradas de desenvolvimento territorial, numa perspetiva de complementaridade com outras abordagens dirigidas ao mesmo público-alvo. Também neste âmbito as organizações de desenvolvimento territorial e local dispõem de um capital de experiência muito relevante, que deve ser valorizado.

4. A reforma da Administração Pública e as prioridades de intervenção

Nos anos mais recentes têm-se verificado algumas tendências no seio da Administração Pública que importa salientar:

- Crescente centralização dos serviços, nomeadamente das funções de planeamento estratégico, com progressiva fragilidade do nível regional;
- Desqualificação, ou mesmo abandono, das respostas de proximidade por parte dos serviços, com particular acuidade em territórios de mais baixa densidade;
- Reestruturação da administração pública por vezes demasiado centrada em objetivos de poupança, afetando negativamente o desempenho dos serviços (nomeadamente pela crescente desmotivação dos trabalhadores do Estado).

Por outro lado, à noção de uma administração pública mais eficaz, eficiente, ágil e transparente deve ser acrescentada a dimensão participativa. Uma administração pública moderna não pode continuar a funcionar apenas segundo a lógica da prestação de serviços aos cidadãos. Estes devem ser considerados agentes ativos na definição das políticas e coprodutores de serviços públicos.

É, pois, no quadro de uma administração pública em muitos casos debilitada aos níveis regional e local e, ao mesmo tempo, confrontada com os desafios de uma maior abertura à participação dos cidadãos e de outros atores não públicos que a relação entre reforma administrativa, ação pública e desenvolvimento territorial deve ser repensada.

Na secção relativa à provisão de bens públicos o documento em análise salienta, aliás, a “mobilização do sector privado, sempre que tal se revele mais adequado, por exemplo enquanto parceiros da administração pública na provisão de bens públicos” e o “incentivo a novas formas de provisão de bens públicos (e.g. centros multisserviços ou unidades móveis) que assumem particular relevância em áreas de baixa densidade.”

O Fórum *Cidadania & Território* considera que existe um potencial de aplicação virtuosa de soluções em que atores privados / associativos assumem a provisão de bens públicos, por exemplo no que respeita à animação territorial para o desenvolvimento ou à oferta de serviços de apoio à promoção de iniciativas empreendedoras na área económica e social, com melhores níveis de eficiência e de eficácia do que os assegurados pela administração pública (incluindo a de nível local).

Retoma-se, assim, a proposta de que no próximo período de programação 2014-2020 sejam aprofundadas soluções de contratualização com organizações de desenvolvimento territorial e local e outras entidades melhor enraizadas nas comunidades, com capacidade de garantir respostas de proximidade.

A capacitação institucional de entidades públicas deve, por outro lado, contemplar modalidades e conteúdos formativos necessários à prossecução do processo de reforma administrativa, incluindo a dimensão participativa anteriormente referida. É

preciso preparar as diferentes estruturas da administração pública para que sejam capazes de incorporar nos seus modelos de gestão diferentes práticas de participação dos cidadãos e de interação colaborativa com outras entidades. Estas exigências encontram o seu campo preferencial de implementação ao nível local, onde a proximidade e a escala tornam mais viáveis os mecanismos de democracia participativa e de colaboração entre entidades públicas, associativas e privadas com fins lucrativos no quadro de ações comuns.

Do ponto de vista tanto da reforma administrativa como do desenvolvimento territorial, é essencial suscitar nas estruturas da administração pública um maior recurso a instrumentos de participação dos cidadãos, como, por exemplo, os *painéis de cidadãos*, os *orçamentos participativos* e as *agendas 21 locais*, entre outros.

O próximo período de programação deve colocar em agenda o apoio ao desenvolvimento de políticas de modernização da administração com enfoque na participação dos cidadãos e nos mecanismos de decisão colaborativos, capacitando as equipas dos serviços públicos nesse sentido.

5. Abordagem territorial das prioridades de intervenção

O Fórum *Cidadania & Território* congratula-se com a relevância conferida no próximo ciclo de programação 2014-20 à territorialização das políticas públicas, devendo esta ser entendida num duplo sentido: maior sensibilidade das políticas setoriais à diversidade territorial e maior importância atribuída a intervenções integradas de base territorial e respetivos instrumentos.

Aliás, do ponto de vista do desenvolvimento territorial o próximo ciclo 2014-20 contém alterações relevantes face aos anteriores:

- A coesão territorial foi explicitamente consagrada com uma das componentes da Política de Coesão no Tratado de Lisboa;
- A crescente importância atribuída à orientação para resultados levou a que se reconhecesse que a territorialização das políticas setoriais pode garantir uma maior adequação às necessidades e prioridades concretas de territórios com características específicas;
- A crescente pressão para uma boa despesa pública e conseqüente racionalização das intervenções públicas favorecem o apoio a abordagens e instrumentos de desenvolvimento integrado de base territorial;
- O crescente reconhecimento das novas questões societais com que os estados-membros se defrontam, desde o crescimento urbano às questões demográficas ou as alterações climáticas, justifica uma maior atenção à diversidade de condições territoriais de desenvolvimento;
- A crescente consciencialização da existência de conseqüências inesperadas ou negativas decorrentes de determinadas opções de política justifica uma preocupação maior com a avaliação de impactes territoriais de políticas, programas e planos.

O documento em análise reflete este conjunto de preocupações, ainda que de forma desigual e, em aspetos específicos, em moldes que justificam ponderação em nome da eficácia e eficiência pretendidas.

Em primeiro lugar, a territorialização das políticas públicas, no duplo sentido acima referido, pressupõe dimensões de análise e fundamentação e critérios que permitam levar em conta a diversidade geográfica existente, a integração entre áreas contíguas com significativas interações funcionais entre si e ainda a conectividade entre espaços organizados em rede.

Em segundo lugar, a territorialização das políticas implica a existência de mecanismos, coerentes entre si, que assegurem a necessária coordenação horizontal e vertical das intervenções a desenvolver.

A coordenação horizontal de políticas setoriais é particularmente decisiva entre domínios temáticos. No entanto, o conjunto do documento é omissivo ou pouco claro quanto às opções de desconcentração e articulação intersectorial dos vários domínios, mesmo no caso da inclusão social e emprego, onde este aspeto é aflorado.

A coordenação vertical entre diferentes níveis administrativos e escalas de intervenção é igualmente decisiva. Contudo, o documento centra-se excessivamente na articulação entre níveis administrativos e identifica as diferentes escalas de intervenção com as NUT.

Na verdade, o documento considera as CIM/NUT III como um nível privilegiado para as articulações entre governo central e governos locais (governança vertical, coordenação entre os níveis de governo). No entanto, este nível de governo sub-regional tem características próprias, os seus órgãos são associações de municípios com uma natureza pública mas que não são nem organismos públicos nem autarquias eleitas. Esta solução levanta, portanto, problemas de complexidade e legitimidade cujas potenciais consequências devem ser devidamente ponderadas.

Por outro lado, o documento atribui um papel nuclear às estratégias definidas pelas CIM, no âmbito de ITI⁶ de base territorial, como condicionantes da própria governança horizontal. Contudo, esta opção corre o risco de atribuir às CIM funções de planeamento estratégico com repercussões na aplicação de políticas setoriais que estão fora das competências das Autarquias Locais, condicionando, no domínio da programação e do acesso aos fundos comunitários, entidades que são autónomas das autarquias locais. Recorde-se que o processo de contratualização em vigor no QREN incide apenas sobre projetos da responsabilidade municipal e intermunicipal e que, mesmo neste domínio, são conhecidas as dificuldades de articulação entre municípios para uma efetiva concertação estratégica.

As opções referidas nos dois parágrafos anteriores pressupõem, portanto, a conjugação de mecanismos de governança vertical e horizontal, os primeiros num contexto indefinido de desconcentração de políticas e de articulação intersectorial, e

⁶ ITI - Investimentos Territoriais Integrados, podendo ser de base territorial ou de base temática.

Fórum **Cidadania & Território**

os segundos tendo por base uma escala de governo sub-regional de legitimidade e mesmo competência organizacional questionáveis.

Neste contexto, o Fórum *Cidadania & Território* apresenta as seguintes sugestões visando uma territorialização de políticas públicas eficiente e estável:

- Valorizar os instrumentos de planeamento territorial de nível nacional, regional e local;
- Elaborar, para domínios específicos (por exemplo, política de cidades / agenda urbana), um enquadramento estratégico mínimo de nível nacional;
- Envolver a diversidade de atores, públicos e privados, na transformação dos territórios, o que não é compatível com soluções de governança estritamente verticalizada e condicionada por limites territoriais estabelecidos por via administrativa;
- Atribuir ao nível de Governo regional um papel essencial de programação estratégica, tanto mais que essa escala corresponde aos Programas Operacionais de base regional – PO Regionais (no casos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, correspondem a programas de espectro abrangente que integram também as componentes relativas aos PO Temáticos do Continente);
- Limitar o âmbito do processo de contratualização com as CIM a competências das autarquias locais e respetivas associações.

As sugestões referidas constituem um referencial fundamental para os instrumentos de programação integrada de base territorial consagrados nas disposições comunitárias: Investimentos Territoriais Integrados (ITI), Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS) e ações de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC). A sua relevância do ponto de vista do desenvolvimento territorial justifica, por isso, um contributo mais aprofundado por parte do Fórum *Cidadania & Território*, que apenas será possível produzir após o esclarecimento e estabilização das opções de fundo anteriormente referidas.

De facto, a Resolução de Conselho de Ministros nº 33/2013, de 20 de maio, bem como o documento “Pressupostos do Acordo de Parceria” (que dela faz parte integrante), deixam em aberto a clarificação de aspetos fundamentais quanto à forma de concretização das abordagens territoriais integradas, nomeadamente dos ITI de base temática e das DLBC, ficando-se apenas pelo enunciado de orientações genéricas.

Ainda assim, é possível desde já salientar o seguinte no que se refere a opções de fundo:

- As abordagens integradas no domínio da territorialização das políticas públicas não se esgotam nos modelos mencionados (ITI, AIDUS e DLBC), devendo manter-se abertas outras vias de acesso a investimento (material e imaterial) cofinanciado pelos fundos comunitários, ou baseado apenas em

recursos nacionais, e que concorram para o desenvolvimento territorial e local;

- Os territórios de referência dos instrumentos referidos não devem ser mecânica e artificialmente ajustados a “áreas sub-regionais que integram NUTIII”: fatores como os objetivos e o âmbito das intervenções, as identidades territoriais, o historial de colaboração entre atores locais públicos, associativos e lucrativos ou ainda as dinâmicas *bottom-up* podem justificar a delimitação de espaços pertinentes de intervenção não necessariamente coincidentes com NUT III, sendo, no entanto, essencial que essas intervenções sejam coerentes com orientações, estratégias e prioridades de âmbito mais vasto, tanto de nível comunitário como nacional, regional e sub-regional;
- Por razões do mesmo tipo, o desenho das AIDUS e DLBC não deve obedecer a uma predefinição rígida e restritiva de domínios de intervenção, mas sim a uma lista indicativa, que decorre dos Regulamentos Comunitários, nem estar, em todos os casos, subordinado às estratégias definidas ao nível das ITI de base territorial; a experiência mostra, aliás, que o excesso de racionalismo e rigidez, em geral defendidos como fator de previsibilidade e de clareza de regras, constitui uma fonte de ineficiência na medida em que suscita soluções construídas à medida das regras existentes mas sem aderência à realidade;
- As orientações superiores devem, portanto, adotar uma visão aberta e flexível quanto à identificação dos territórios de referência e ao âmbito das intervenções, embora sempre orientada para os resultados;
- Sempre que necessário e justificado, o leque máximo de financiamento plurifundos deverá ser assegurado para garantir a abrangência temática dos vários instrumentos de programação integrada de base territorial.

O Quadro 2 sintetiza o conjunto de princípios orientadores que, na ótica do Fórum *Cidadania & Território*, devem presidir ao ciclo de programação 2014-20 no que se refere a intervenções de desenvolvimento territorial e local.

O Quadro 3 identifica os aspetos que urge aprofundar e esclarecer, para que seja possível emitir um parecer fundamentado e útil sobre os diversos instrumentos de programação integrada de base territorial no quadro da preparação do Acordo de Parceria que Portugal irá propor à Comissão Europeia.

Quadro 2. Princípios orientadores para o ciclo de programação 2014-20 na ótica do desenvolvimento territorial

1. Reconhecer a coesão como fator intrínseco da competitividade dos territórios
2. Garantir a coesão territorial através de abordagens integradas que incluam as dimensões económica, social, ambiental e cultural
3. Capacitar as estruturas da administração, organizações e redes existentes nos territórios como fatores de desenvolvimento sustentável desses territórios
4. Estimular formas duradouras de cooperação entre essas entidades no âmbito de estratégias integradas de desenvolvimento territorial
5. Democratizar a administração pública na sua relação com os cidadãos, reforçando a participação destes últimos nas tomadas de decisão sobre políticas, sobretudo ao nível local, onde a proximidade e a escala facilitam os mecanismos de democracia participativa
6. Reforçar, sobretudo ao nível local, a participação dos cidadãos e dos atores não-públicos na provisão de bens públicos em domínios em que seja possível alcançar níveis de eficiência e de eficácia superiores aos que são assegurados pela administração pública (por exemplo, ações de animação territorial para o desenvolvimento ou “serviços de apoio” à promoção de iniciativas empreendedoras na área económica e social)
7. Contemplar soluções inovadoras de contratualização nos instrumentos operacionais relativos aos Programas da Coesão (PO Temáticos e PO Regionais), retirando partido das iniciativas da sociedade civil e da experiência acumulada pelas “organizações de desenvolvimento territorial e local”
8. Conceber e concretizar intervenções integradas de desenvolvimento territorial em complementaridade com outras abordagens dirigidas aos mesmos públicos-alvo, evitando redundâncias e estimulando sinergias e efeitos conjugados
9. Valorizar os instrumentos de planeamento territorial de nível nacional, regional e local em vigor na definição de opções e intervenções territoriais e atribuir urgência à aprovação de planos em falta (PROT das regiões Norte e Centro, por exemplo) e de estratégias de enquadramento de âmbito nacional em domínios específicos (política de cidades / agenda urbana, por exemplo)
10. Reconhecer a existência de diferentes geografias pertinentes de intervenção, umas coincidentes com espaços administrativos (municípios e associações de municípios de fins múltiplos/comunidades intermunicipais), outras correspondendo a áreas de natureza funcional/temática, geograficamente contíguas (intra ou inter-regionais) ou organizadas em rede
11. Adotar instrumentos de programação de intervenções integradas de desenvolvimento territorial adequados aos objetivos prosseguidos, às capacidades instaladas e aos recursos existentes e que acrescentem valor a intervenções setoriais, tanto centralizadas como desconcentradas
12. Não limitar as abordagens integradas no domínio da territorialização das políticas públicas aos modelos consagrados nas orientações comunitárias (ITI, AIDUS e DLBC), mantendo abertas outras vias de acesso a investimento cofinanciado por fundos comunitários ou baseado em recursos nacionais que concorram para o desenvolvimento territorial e local

Quadro 3. Contrato de Parceria: aspetos prioritários a aprofundar e esclarecer na ótica do desenvolvimento territorial

1. Explicitar as relações de complementaridade, articulação e integração que devem existir entre os quatro domínios temáticos dos fundos da Política de Coesão (FSE, FEDER e FC- Fundo de Coesão): Competitividade e internacionalização; Inclusão social e emprego; Capital humano; Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos
2. Explicitar as relações de complementaridade, articulação e integração que devem existir entre esses quatro domínios temáticos e os domínios de intervenção do FEADER (Fundo Europeu Agrícola e de Desenvolvimento Rural) e do FEAMP (Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas), também abrangidos pelo Acordo de Parceria e respetivos Programas Operacionais
3. Explicitar as opções de desconcentração setorial e de articulação intersectorial no âmbito dos diversos domínios referidos em 1. e 2., de forma a esclarecer:
 - i) Condições de territorialização das políticas setoriais
 - ii) Formas de coordenação entre políticas setoriais desconcentradas
 - iii) Relações de complementaridade, articulação e integração que devem existir entre esses domínios e os PO Regionais
4. Explicitar uma política de coesão territorial baseada nas relações de complementaridade, articulação e integração referidas nos pontos anteriores
5. Explicitar critérios e procedimentos que assegurem coerência, numa ótica de flexibilidade, entre os processos de governação multinível da territorialização de políticas e as relações hierárquicas existentes entre diferentes níveis administrativos / NUT (nacional, regional, sub-regional e local)
6. Explicitar critérios e procedimentos que assegurem coerência, numa ótica de flexibilidade, entre articulação vertical multinível, de natureza administrativa, e cooperação horizontal, envolvendo atores públicos e não-públicos, evitando a imposição desadequada de soluções de governança estritamente verticalizadas e condicionadas por limites territoriais estabelecidos por via administrativa
7. Analisar, numa ótica de benefícios, limitações e efeitos potencialmente negativos, a opção de se considerar as CIM/NUT III como espaços privilegiados de:
 - i) Articulação entre governo central e governos locais, em detrimento do nível regional
 - ii) Enquadramento estratégico para intervenções de âmbito 'local', independentemente do tipo de entidades envolvidas, dos objetivos e âmbito da sua intervenção e dos espaços de referência associados quer ao historial dessas entidades quer aos objetivos das ações a concretizar no futuro
8. Explicitar, à luz do ponto anterior, processos de contratualização com as CIM que respeitem e valorizem a iniciativa e autonomia dos diferentes atores locais não-públicos
9. Explicitar a importância relativa, nomeadamente em termos de dotação orçamental, a atribuir a abordagens territoriais integradas (ITI, DLBC, AIDUS ou outras), bem como as condições e regras da sua concretização

Anexo

Carta de Princípios do Fórum *Cidadania & Território*

Carta de Princípios

Preâmbulo

O movimento do desenvolvimento local em Portugal possui uma história com mais de 25 anos. Ao longo deste período foram experimentados modelos, criadas redes e estruturas, concretizados projetos, influenciadas políticas e transformadas muitas realidades locais. As Associações de Desenvolvimento Local (ADL) foram pioneiras nas abordagens integradas de base territorial, assegurando proximidade, inovação, participação e flexibilidade na ação.

Através de estratégias de animação territorial, organização de parcerias, formação de atores locais, apoio e estímulo à capacidade de iniciativa em territórios de diversa natureza, essas associações foram alcançando resultados muito positivos, assegurando, por essa via, o devido reconhecimento estatal e comunitário, o que lhes permitiu, inclusive, a atribuição de competências para a gestão de fundos públicos.

A complexificação crescente dos quadros normativos associados aos programas públicos e comunitários de apoio ao desenvolvimento territorial tem, no entanto, obrigado muitas das associações a assegurar um papel diferente do que desempenharam no passado. Em larga medida essas estruturas têm vindo a assumir, cada vez mais, funções de gestão, o que lhes retira tempo e espaço para o trabalho de animação territorial e inovação social que distingue a sua intervenção.

Em paralelo, têm vindo a emergir na sociedade portuguesa novos grupos de atores de naturezas diversas e associados a abordagens temáticas distintas, mas assumindo, também, como objetivo o desenvolvimento integrado dos territórios onde se inserem, sejam urbanos, rurais, urbano-rurais, de baixa ou elevada densidade.

Perante a necessidade de revisitar e rever as diferentes perspetivas de promover o desenvolvimento de base territorial, bem como de estimular a articulação entre os seus protagonistas, um grupo de pessoas e organizações decidiu juntar-se num fórum cívico que designaram de *Cidadania & Território*. Estes atores estão empenhados em repensar o desenvolvimento territorial, adequando-o aos novos tempos e procurando torná-lo mais desafiante e eficiente na resposta aos complexos e perturbantes problemas de hoje.

Âmbito

Cidadania & Território é um fórum cívico, plural, de reflexão, debate, troca de experiências, ação cooperativa e intervenção pública sobre a construção do futuro das comunidades locais a partir de processos de desenvolvimento territorial.

Objeto

Por desenvolvimento territorial entende-se o conjunto de processos localmente enraizados, democráticos e baseados em abordagens integradas, intersectoriais, participadas, inclusivas e colaborativas.

Constituição

Cidadania & Território emana diretamente da sociedade civil, é independente de quaisquer poderes políticos e económicos, e resulta da agregação voluntária de pessoas e organizações disponíveis para participar, apoiar e facilitar a construção e concretização partilhadas de ações que promovam processos de desenvolvimento territorial.

Missão

Cidadania & Território visa a promoção, numa lógica colaborativa, do bem-estar e empoderamento das comunidades de territórios específicos, tanto urbanos como rurais e urbano-rurais.

Visão

Os membros do fórum *Cidadania & Território* partilham a defesa do papel específico e insubstituível de agendas, estratégias, políticas e intervenções de desenvolvimento territorial para aumentar as oportunidades de desenvolvimento das comunidades locais e garantir a prossecução do bem comum.

Valores

Os membros do fórum *Cidadania & Território* pautam a sua ação pelos valores éticos, humanos e sociais consagrados na Carta da Economia Social e, de uma forma genérica, pelo conjunto de valores subjacentes aos princípios a seguir identificados.

Princípios

Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Qualquer processo de desenvolvimento deve ser entendido de forma multidimensional, envolvendo as componentes sociais, económicas, ambientais e culturais, e basear-se numa visão de longo prazo, levando em conta os interesses e as necessidades das gerações futuras.

Princípio da Inovação Social

As inovações tecnológicas, organizacionais, económicas e outras apenas ganham verdadeiro sentido se baseadas em processos de inovação social adequados a contextos territoriais concretos, promotores de formas de cidadania ativa e benéficos para a generalidade dos membros das comunidades que aí vivem ou desenvolvem a sua atividade.

Princípio de Empreendedorismo Responsável

O desenvolvimento territorial deve ser concretizado a partir de uma atitude que seja reflexiva e empreendedora por parte de indivíduos e organizações e que se guie por uma ética de responsabilidade sócio-territorial.

Princípio da Subsidiariedade

Os princípios anteriores pressupõem práticas descentralizadas de mobilização, participação, cooperação, negociação e aprendizagem, fatores essenciais para a construção de comunidades locais com uma vida coletiva assente numa cultura de confiança, de solidariedade, de coresponsabilização e de predisposição para estabelecer compromissos sociais duradouros.

Princípio da Governança Territorial

O desenvolvimento territorial exige uma forte capacitação cívica e institucional, a criação de inter-relações entre redes de atores relevantes, tanto locais como externos (visão multinível), e a constituição de formas de governança territorial democráticas, eficientes, justas e baseadas em processos de decisão publicamente escrutináveis.

Princípio da Justiça Territorial

O desenvolvimento territorial pressupõe a aceitação de que os cidadãos e as organizações não podem ter os seus direitos e garantias amputados em função do local onde vivem ou desenvolvem as suas atividades.

Fórum Cidadania & Território

Princípio da Coesão Territorial

O desenvolvimento territorial pressupõe que a defesa da diversidade territorial não pode justificar a existência de disparidades socialmente inaceitáveis, sobretudo em sociedades desenvolvidas e democráticas.

Objetivos

Cidadania & Território prossegue os seguintes objetivos: i) estimular a construção colaborativa de processos de desenvolvimento territorial; ii) garantir a participação cidadã das comunidades locais no exercício pleno dos seus direitos económicos, sociais e culturais; iii) promover uma maior visibilidade no espaço público das potencialidades dos processos de desenvolvimento territorial; iv) disponibilizar evidência diversificada que demonstre a eficiência e o valor social desses processos; e v) contribuir para uma formulação mais exigente de políticas públicas de desenvolvimento territorial.

Compromissos

Os membros do fórum *Cidadania & Território* comprometem-se a desenvolver um trabalho continuado de mobilização e de estabelecimento de pontes entre pessoas e organizações que pugnam pelo desenvolvimento territorial, bem como uma ação permanente de partilha, reflexão, inovação e empreendedorismo de base sócio-territorial, de forma simultaneamente empenhada, autónoma e crítica, visando a construção colaborativa do futuro de comunidades locais a partir de uma agenda transformadora mais ampla, de desenvolvimento sustentável das sociedades contemporâneas.

Os membros deste fórum comprometem-se, ainda, a contribuir ativamente para que seja atribuída uma maior centralidade ao desenvolvimento territorial na formulação de políticas públicas e a participar em redes nacionais e internacionais que contribuam para alargar as possibilidades de ação baseadas em agendas e boas práticas de desenvolvimento territorial.