

Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem?

Territorialisation of Public Policies, Process or Approach?

Ricardo Cunha Dias

rdias@iscsp.ulisboa.pt

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UL),
Bolseiro de Doutoramento da FCT

Paulo Castro Seixas

pseixas@iscsp.ulisboa.pt

ISCSP/UL, Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)

Resumo/ Abstract

Este texto aborda o tema da territorialização de políticas públicas (TPP) a partir de uma visão de “processo” e de “abordagem”, procurando contribuir para a clarificação teórico-conceitual do que são políticas ‘territoriais’ e ‘territorializadas’. Através de uma revisão da literatura sobre o tema, o texto discute a TPP em face da importância que o território adquiriu nas opções de desenvolvimento num quadro de globalização, pondo em evidência um processo de reformulação do papel do Estado em que as políticas públicas de base territorial (*place-based policies*) são a mais recente abordagem. Por via do levantamento das tipologias existentes sobre a relação políticas públicas-território, e da apresentação de um caso concreto para discussão (Programa Rede Social), conclui-se que estamos perante uma ‘2ª geração de políticas públicas’ em que esta abordagem não é exclusiva das políticas de desenvolvimento territorial (no quadro da influência da Política de Coesão), ou das políticas tipicamente territoriais (como as políticas de ordenamento do território), mas que está também presente nas políticas tradicionalmente setoriais.

Palavras-chave: TPP; Desenvolvimento Territorial; Reformulação do Estado; Políticas Territoriais; Políticas Territorializadas.

Códigos JEL: R580; R590

This text addresses the theme of the Territorialisation of Public Policies (TPP) from a “process” and “approach” perspectives, seeking to contribute to the theoretical-conceptual clarification of what are ‘territorial’ and ‘territorialized’ policies. Through a literature review on the theme, the text discusses the TPP in view of the importance that the territory has acquired in the development options in a globalization framework, highlighting a process of reformulation of the role of the State in which place-based policies are the latest approach. By surveying the existing typologies about the public policy-territory relationship, and by presenting a concrete case for discussion (Programa Rede Social), it is concluded that we are facing a ‘2nd generation of public policies’ in which this approach is not exclusive to territorial development policies (within the influence of Cohesion Policy), or typically territorial policies (such as spatial planning policies), but which is also present in traditionally sectoral policies.

Keywords: TPP; Territorial Development; Reformulation of the State role; Territorial Policies; Territorialized Policies.

JEL Code: R580; R590

1. INTRODUÇÃO

Na última década, a Coesão Territorial passou a ser um princípio orientador das políticas de desenvolvimento da União Europeia (UE) (Santinha, 2014; Medeiros, 2016a) e a ‘territorialização de políticas públicas’ (TPP) tornou-se o paradigma a ser seguido para a sua promoção (Bachtler, 2010; Vanthillo & Verhetsel, 2012; Medeiros, 2016b; Ferreira & Catarino, 2018). No entanto, definir o que se entende por TPP não é tarefa fácil, desde logo porque o tema não possui um corpo de literatura estabilizado, sendo antes “o resultado de intuições e avanços de vários quadros disciplinares e sobretudo da experimentação e aprendizagem em torno das chamadas “place-based policies” popularizadas pelo Relatório Barca” (Figueiredo & Babo, 2014, p. 3). Neste quadro, alguns trabalhos têm procurado desenvolver de uma abordagem conceptual para analisar a dimensão territorial das políticas europeias (Medeiros, 2016a; 2017; 2019); enquanto outros se têm centrado nos novos instrumentos e arranjos de governança (Ferreira & Seixas, 2017; Dias & Seixas, 2018; Ferry & Borkowska-Waszak, 2018) ou no posicionamento e nas estratégias político-partidárias (Basile, 2016), em relação a essa mesma dimensão.

Não obstante os avanços sobre o tema, várias questões continuam ainda por esclarecer. Desde logo, as diferentes designações na literatura anglófona, tais como “place-based development policy”; “place-based policies”; “territory-focused public policies”, “local-based policies”, e respetivas traduções para o contexto nacional, com destaque para a de ‘políticas públicas de base territorial’ (PPBT) (IFDR, 2010), acabam por explicitar, mais uma “abordagem” (aproximação ao território) do que o “processo” (mudança da qual esta nova abordagem decorre) que o termo ‘territorialização’ (territorializar + ação) pressupõe no quadro das políticas públicas. Acresce ainda as diferenças de tradução inerentes às especificidades de conceitos como ‘região’, ‘território’, ‘lugar’ e ‘local’, que complexificam mais a questão. Além disso, a existência de políticas ditas “territoriais” e “territorializadas” (Faure, 2004) gera ainda mais confusão ao não se perceber bem em que casos estas podem, ou não, ser consideradas PPBT.

Um aspeto permanece, assim, por clarificar: o que é a TPP, trata-se de um “processo” ou de uma “abordagem”? Por “processo” das políticas públicas, entende-se o ciclo em que o Estado,

por via das suas instâncias de governo, procura dar resposta à dicotomia inerente à ação pública: estimular o crescimento económico e promover a justiça social (Bachtler, 2010); e por “abordagem”, as formas pelas quais o faz, tendo em conta as etapas tradicionalmente presentes nesse processo/ciclo. Neste quadro, a proposição que se coloca é que quando falamos de TPP, estamos a falar de uma mudança do processo das políticas públicas e não apenas de uma nova abordagem dentro daquelas que são as suas etapas tradicionais. Nesse sentido, este texto aborda o tema da TPP procurando evidenciar as mudanças em curso no ciclo das políticas públicas face à importância que o território adquiriu nas opções de desenvolvimento e da reformulação do papel do Estado. Ao fazê-lo, pretende-se contribuir para a clarificação teórico-conceptual do que se entende por ‘políticas territoriais’ e ‘políticas territorializadas’.

O texto encontra-se organizado em duas partes principais. Na primeira, as noções de território, territorialidade e territorialização são apresentadas no âmbito da aceleração da globalização para pôr em discussão o conceito de desenvolvimento territorial e as mudanças que a TPP implica no quadro da tradicional ação do Estado. Na segunda, faz-se o levantamento das tipologias existentes sobre a relação políticas públicas-território, e, apresentando-se o caso do Programa Rede Social como caso prático para discussão, procura-se evidenciar um novo ciclo das políticas públicas e o novo papel do Estado em cada uma das suas etapas.

2. TERRITORIALIZAÇÃO (DO DESENVOLVIMENTO) E REFORMULAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

Segundo Figueiredo e Babo (2014, p. 4) o tema da TPP resulta, “não de um domínio ou programa de investigação bem delimitado, mas antes da convergência de um conjunto de tendências que atravessaram várias disciplinas, das várias economias [...] à geografia, integrando o paradigma do desenvolvimento (policy-oriented) muito inspirado na máxima de que one size does not fit all”. Este enquadramento explicita bem a grande dificuldade de situar os fundamentos teórico-conceptuais da TPP. De facto, a relevância desta temática parece ter sido reforçada, mais por via do papel que algumas instituições internacionais, como a OCDE e a UE, tiveram no lançamento das *place-based policies* como novo paradigma de desenvolvimento

regional, do que por uma qualquer agenda investigativa (Barca, McCann & Rodriguez-Pose, 2012; Figueiredo & Babo, 2014; Ferreira & Catarino, 2018). Em todo caso, o impulso para esta nova abordagem parece decorrer de um maior reconhecimento da importância do território nas modernas teorias do desenvolvimento e, principalmente, dos fatores económicos e institucionais espacialmente contingentes que contribuem para a aglomeração económica num quadro de globalização (Bachtler, 2010; Rodríguez-Pose, 2013).

2.1 Território, Globalização e Desenvolvimento

O território é um conceito complexo, multi-dimensional e com diferentes interpretações, porém, complementares. Fuini (2014) evidencia isso mesmo ao apresentar as várias noções de território como dimensões do mesmo conceito, a saber: 1) política (relações espaço-poder; o território como espaço controlado e delimitado por um determinado poder, geralmente o poder político do Estado; 2) económica (dimensão espacial das relações económicas; o território como fonte de recursos, incorporado no confronto de classes e como produto da divisão territorial do trabalho; 3) cultural (dimensão simbólica e subjetiva; o território como produto de apropriação de um grupo em relação ao seu espaço vivido); e 4) natural (base das relações entre sociedade e natureza). Tendo em conta tal complementaridade, a configuração do território implica a noção de ‘territorialidade’, que é apresentada por Saquet (2011) em quatro níveis: (i) relações sociais (identidades, diferenças, redes, desigualdades e conflitos); (ii) apropriações do espaço (concreta e simbolicamente); (iii) comportamentos, objetivos, desejos e necessidades; (iv) práticas espaço-temporais (multidimensionais, efetivadas nas relações sociedade-natureza). Ao evidenciar o território como construção social, a territorialidade traduz um processo relacional e histórico sem o qual não é possível compreender o desenvolvimento. É esse processo que podemos designar de ‘territorialização’, indicando o enraizamento e identificação de uma organização, grupo ou indivíduo com um território, tanto em termos políticos, económicos, mais materiais, quanto em termos culturais e simbólicos, fortemente imateriais (Haesbaert, 2005).

O desenvolvimento é, antes de mais, um projeto societário transformado em projeto político. Durante a consolidação do Estado moderno, tal projeto traduziu-se na dicotomia inerente à ação pública: estimular o crescimento económico vs. promover a justiça social (Bachtler, 2010). Porém, sabe-se que tal processo é historicamente cíclico, ora mais centrado na dimensão económica, e, portanto, privada, ora centrado na dimensão social, portanto, pública (Santos, 2013). É em função deste ‘ciclo privado-público’ que o papel do Estado se define: umas vezes menos interventor na economia e nas liberdades individuais; outras, mais interventor como principal responsável pela defesa do bem/interesse comum.

A globalização económica de matriz neoliberal implicou uma transição de um Estado público para um mais privado. No entanto, ao contrário das transições anteriores, este processo foi acompanhado por uma compressão espaço-temporal sem precedentes. Tendo em conta a tradicional relação entre território e distribuição do poder político do Estado, tal inflexão influenciou, de forma completamente nova, as relações entre visões de desenvolvimento e o papel do Estado em tais visões. A novidade está, desde logo, no movimento de ‘desterritorialização’, referindo-se à perda de laços de vinculação e identificação aos territórios que o aumento do fluxo de comércio, capital, pessoas, imagens e informação acentuou (Fuini, 2014). No quadro da economia emergente, caracterizada por Castells (2007) como global, informacional e em rede, tal movimento decorre de uma nova divisão internacional do trabalho em que os territórios se passam a diferenciar em função do seu nível tecnológico e da capacidade de produzir, processar e aplicar conhecimentos baseados em informação. Em resposta ao agravamento de desigualdades e da diferenciação entre regiões e lugares que isto provocou, a lógica de forças endógenas associado a vantagens competitivas na base das economias nacionais, deu lugar a uma outra de redes e fluxos transnacionais associada a inovações competitivas.

Nesta passagem, Brenner (1999) refere que apesar da fase atual do capitalismo basear-se na redução nas formas territoriais de regulação características do Estado Social, a sua disseminação passou, paradoxalmente, a implicar a criação de novas formas de regulamentação territoriais, mas em novas escalas, como áreas metro

politanas e cidades-região. Segundo o autor, tal acontece porque o movimento de mercadorias, capital, dinheiro, pessoas, imagens e informações através de um espaço geográfico que é continuamente expandido e acelerado, implica que infraestruturas socioterritoriais relativamente fixas e estáveis sejam produzidas, reconfiguradas e transformadas para possibilitar tal movimento. A construção desses novos espaços regulatórios é o que Brenner (1999) chama de ‘reterritorialização’.

Fuini (2014), por sua vez, afirma que a sucessão entre movimentos entre *territorialização-desterritorialização-reterritorialização* (T-D-R) tem-se tornado cada vez mais rápida. Neste quadro, o autor levanta a hipótese de que as respostas locais/regionais em termos de desenvolvimento, podem indicar não apenas a territorialização dos recursos de capital e de conhecimento, mas também a desterritorialização como forma de competição programada para aceder ao capital das cadeias globais de valor. Desse modo, a ‘territorialização do desenvolvimento’ pode ser entendida, não apenas uma forma de apropriação e dominação de um território específico, mas também a apropriação e cruzamento de redes relacionais em múltiplos territórios, o que o autor refere como ‘multiterritorialização’.

De facto, no movimento de T-D-R, as redes tornaram-se uma marca da mediação entre desorganização e uma pluralidade de novos tipos de organização: centro/periferia; local/global, entre a hierarquia e a panarquia ou entre o governo e o indivíduo, em que se afirma a heterarquia e a adhocracia. Neste quadro, a necessidade de regulamentar as novas relações de poder e de coordenação entre redes de atores com vista a criar elementos de ‘reterritorialização’ de forma a tornar os territórios mais competitivos, coesos e sustentáveis, impôs-se no centro dos projetos de desenvolvimento (Medeiros, 2016b). Isto significa que a criação de redes, enquanto formas de organização que abrem as hierarquias dos Estados e das suas instâncias de governo à ‘governança’, isto é, a relações de cooperação e parceria entre atores públicos e privados, tornou-se uma dimensão fundamental do desenvolvimento territorial (Covas & Covas, 2013; Fuini, 2014).

A conceção a que se convencionou chamar de ‘desenvolvimento territorial’ remonta ao séc. XIX e à tensão entre determinismo (Ratzel e Humbolt) vs. possibilismo (La Blache) geográfico e territorial. De acordo com Dallabrida

(2015), esta conceção ressurgiu nos anos 70/80 a partir de trabalhos que retomaram a noção marshalliana de distrito industrial, reconhecendo o papel das novas dinâmicas espaciais nos processos de desenvolvimento regional. Segundo esta perspectiva, Davoudi et al. (2008) conceptualizam esta nova visão segundo duas dimensões do território: 1) como “construção social e política” (territorialidades); e 2) como “capital territorial” (potencial endógeno), evidenciando os territórios e as regiões como espaços ativos que exercem o protagonismo na decisão sobre seus projetos de desenvolvimento. Medeiros (2019), por seu turno, define ‘desenvolvimento territorial’ como um processo para criar, reter e distribuir riqueza, enfatizando o planeamento espacial como uma dimensão essencial e necessária para atingir tal objetivo. Por outro lado, Dallabrida (2015) refere que pensar em políticas de desenvolvimento territorial só é possível segundo duas condições: i) se houver o redimensionamento do papel e das capacidades estatais; e ii) se esse desenvolvimento se pautar pela inovação resultante de aprendizagens coletivas. A essas condições, Covas e Covas (2013) acrescentam a importância das relações de governança para integrar múltiplas territorialidades na construção de uma visão partilhada sobre um dado território. Para os autores, é na possibilidade dessas territorialidades serem convertidas em novas centralidades, ou seja, num projeto coletivo e numa nova economia para o território, que se passou a entender o desenvolvimento territorial.

2.2 Reformulação do Estado e Governança Territorial/Multinível

Sobre o redimensionamento do Estado, Faure (2004) afirma que a visão tradicional de território, enquanto espaço de exercício da soberania nacional, tem-se transformado desde os anos 80 em função de dois momentos: 1) um primeiro, referente ao crescente papel desempenhado pelas análises das condições de implementação de políticas públicas ao nível local nos estudos de ação governamental; e 2) um segundo, mais contemporâneo, que decorre do fortalecimento crescente das comunidades locais. Neste quadro, refere que o termo ‘territorialização’ resultou da evolução da linguagem utilizada por cientistas e especialistas para descrever a ação pública em torno de novos descritores como ‘territorial’ e ‘territorializado’. Para o autor, tais descritores são sintomáticos da

crise do modelo administrativo do Estado tradicional, pois revelam questões políticas totalmente novas de territorialidade associadas ao processo geral de descentralização que ocorreu na generalidade dos sistemas políticos nacionais. Nesse sentido, o termo ‘territorialização’ sugere que o território passou a ser uma dimensão importante para a ação governativa, na medida em que os órgãos centrais se tornam mais sensíveis à especificidade dos territórios, permitindo que os atores locais/regionais participem da formulação e da implementação de políticas públicas.

O tema da territorialização insere-se, portanto, nos processos de transformação e reformulação do papel do Estado que ganhou importância desde os finais dos anos 80 face às opções de desenvolvimento num quadro de globalização e está fortemente relacionado ao estudo das políticas públicas. Neste quadro, Feio e Chorincas (2009), referem que a tendência crescente para a TPP tem sido acompanhada pela importância atribuída ao conceito de ‘governança territorial’. O conceito remete para uma nova forma de pensar as capacidades do Estado, segundo a qual “o Estado “executor” de políticas cede lugar, cada vez mais, ao de coordenador de diferentes atores envolvidos desde a fase de conceção à fase de implementação de políticas públicas” (Feio & Chorincas, 2009, p. 139). Santos (2013), por sua vez, identifica três movimentos de fundo em função dos quais o Estado tem vindo a perder o tradicional protagonismo em matéria de políticas públicas: 1) um processo de integração política à escala europeia, com gradual alargamento das esferas de competência das entidades supranacionais; 2) um processo de descentralização que valoriza progressivamente os espaços locais/regionais e as iniciativas de proximidade; e 3) um processo de globalização económica fundada nas lógicas de mercado (Santos, 2013, p. 256).

No caso da UE, a literatura sugere que a intensificação da globalização e seus desafios revelou que a política de desenvolvimento territorial europeia até finais da década de 90, sustentada no chamado modelo do “Pentágono”, estava a ter custos inoportáveis em termos da coesão das regiões periféricas. A generalidade das críticas a este modelo centraram-se na dualidade centro-periferia do capitalismo, afirmando que o desenvolvimento das regiões centrais tinha como contrapartida o subdesenvolvimento das regiões periféricas na divisão internacional do trabalho (Seixas, 2012). Este

diagnóstico foi também sendo reforçado ao nível interno dos Estados-Membros pelos vários *Relatórios sobre Coesão* da Comissão Europeia (CE) que observaram que grande parte dos fundos da Política de Coesão estava a ser focalizada no crescimento de regiões metropolitanas em detrimento das restantes regiões (Medeiros, 2016a). A necessidade de se construir uma visão estratégica partilhada para um desenvolvimento policêntrico do espaço europeu levou a UE a colocar em prática posições políticas e estratégicas (Ferrão, 2002; 2003; 2010) que culminaram com a adoção do princípio da Coesão Territorial (Santinha, 2014; Faludi, 2006).

Uma parte integrante desses desenvolvimentos é uma mudança para uma lógica de governança multinível, sendo amplamente reconhecido o papel que a Política de Coesão, através do chamado fenómeno da *europeização das políticas públicas*, desempenhou nesse processo (Marks, Hooghe & Blank, 1996; Hooghe & Marks, 2003). Neste quadro, o modelo tradicional de governança das políticas regionais, dominado em grande parte ou exclusivamente pelo governo central, foi parcialmente substituído por um sistema de governança com órgãos subnacionais, por um lado, e a UE, por outro, desempenhando um papel importante na conceção e implementação de políticas. As mudanças abrangem um conjunto complexo de relações verticais e horizontais entre e em diferentes níveis territoriais e envolvem atores governamentais e não governamentais (Piattoni, 2016). No entanto, os constrangimentos são ainda múltiplos, sobretudo nas relações entre diferentes níveis político-administrativos (ver Charbitt, 2011). A este respeito, Faludi (2012) evidencia três problemas da governança multinível/territorial: 1) a redundância da expressão “territorial” (que não acrescenta nada ao multinível, pois este deve ser entendido como tendo uma componente territorial agregada; 2) a ambiguidade da governança multinível (existe quando se considera que esta apenas se referente às relações verticais entre órgãos de governo e não ao processo mais compreensivo chamado governança); e 3) as conceções de espaço e de território que lhe estão subjacentes. Sobre este último ponto, o autor alerta que a literatura sobre governança multinível necessita de ser completada por uma preocupação acerca do entendimento dos arranjos territoriais que estão a moldar a forma como se conceptualiza a Europa e como esta a ser organizada no território. Neste quadro, talvez se possa dizer que aos processos

de territorialização (construção de vínculos aos/nos e entre territórios), desterritorialização (perda da conexão aos/nos e entre territórios) e reterritorialização (reconstrução desses e/ou de novos vínculos), foram sendo associados a tipologias específicas de políticas públicas, as quais configuram diferentes abordagens em função de diferentes influências e visões sobre o desenvolvimento territorial. A próxima secção aborda justamente esta questão.

3. TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PROCESSO OU ABORDAGEM?

3.1 Tipologias da Relação Políticas Públicas-Território

Na literatura, é possível identificar diferentes tipos de políticas públicas centradas no território e/ou na crescente tendência para a TPP. Feio e Chorincas (2009, p. 137), citando Araújo (2007), apresentam as seguintes tipologias:

i) **Políticas públicas setoriais** (existindo uma articulação entre as esferas nacional, regional e local); **ou uma “leitura territorial” das mesmas** (ex.: programas nos domínios da educação, da ciência e da tecnologia);

ii) **Políticas públicas construídas a partir de bases territoriais específicas** (ex.: políticas orientadas para os territórios rurais ou para os sistemas produtivos locais);

iii) **Políticas públicas correspondentes à construção de planos territoriais específicos e a espaços próprios de planeamento** (ex.: políticas de planeamento regional e urbano); e

iv) **Políticas territoriais** (políticas que privilegiam um enfoque de desenvolvimento endógeno ou *bottom-up*, emanadas, por exemplo, da agregação de municípios).

Uma outra tipologia mais detalhada é apresentada por Ferrão (2014, p. 332), referindo que a relação entre políticas públicas e território tende a efetuar-se em torno de quatro situações principais:

i) **Políticas territoriais explícitas**, que incluem três subfamílias:

1) **Políticas de ordenamento do território**: associadas à regulação do uso, ocupação e transformação do solo aplicada a diferentes níveis administrativos ou em espaços com características específicas (orla costeira, áreas protegidas, bacias hidrográficas, espaço marítimo, etc.);

2) **Políticas de desenvolvimento territorial**: centradas em determinadas categorias de

espaços (desenvolvimento regional, local, urbano, rural, etc.);

3) **Políticas de cooperação territorial entre regiões e cidades de diversos Estados-membros, numa ótica transfronteiriça** (envolvendo atores de ambos os lados de uma mesma fronteira), **transnacional** (partilha de experiências no seio das macrorregiões europeias: Arco Atlântico, Sudoeste Europeu, etc.) e **inter-regional** (ex.: rede de cidades);

ii) **Políticas territoriais implícitas**: políticas setoriais com forte capacidade de estruturar, mas não necessariamente de ordenar, o território (ex.: políticas de transportes e a Política Agrícola Comum (PAC));

iii) **Políticas setoriais territorializadas**: políticas que mantêm a sua natureza setorial mas que procuram ajustar alguns dos seus instrumentos de intervenção às características particulares dos diferentes territórios, por decisão central ou por iniciativa de serviços desconcentrados (nível regional) ou descentralizados (municípios e associações de municípios);

iv) **Intervenções integradas de base territorial**: intervenções que, ao contrário das situações anteriores, envolvem a articulação de várias políticas, e não apenas uma única, no contexto de estratégias desenvolvidas por parcerias constituídas por um leque mais ou menos alargado de atores públicos e privados.

Por seu turno, Doucet, Bohme e Zaucha (2014, p. 4) apresentam uma tipologia mais restrita, mas útil para evidenciar os diferentes enfoques possíveis na relação políticas públicas-território:

i) **Spatially blind** (não faz distinção entre os territórios; coloca o seu enfoque numa aplicação homogénea em todos os lugares);

ii) **Spatially targeted** (reflete a diversidade territorial e considera a existência de padrões territoriais assimétricos, de interdependências bem como a tentativa dos atores públicos de modelarem as suas intervenções levando em linha de conta as diferentes características territoriais existentes);

iii) **Place-based** (parte do princípio que não deve existir uma equivalência entre os territórios e entidades administrativas, sendo que os territórios devem ser áreas funcionais, não ficando limitados pela existência de enquadramentos administrativos que não têm em conta a natureza holística do desenvolvimento).

Esta última tipologia vai de encontro ao já referido *Relatório Barca – Uma Agenda para a Reforma Política da Coesão* (Barca, 2009), que

reformulou os princípios da Política de Coesão da UE, incluindo propostas orientadoras para a sua reforma generalizada. Neste quadro, o relatório propõem uma *place-based development policy* enquanto abordagem para reinterpretar os objetivos estabelecida pelo Tratado da UE para promover o desenvolvimento harmonioso e combater as disparidades entre regiões, definindo-a da seguinte forma (Barca, 2009, p. 9¹):

1. uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, cujo objetivo é reduzir a *ineficiência* persistente (subutilização de todo o potencial) e a *desigualdade* (proporção de pessoas abaixo de um determinado nível de bem-estar e/ou extensão das disparidades interpessoais) em *locais* específicos;

2. através da produção de *bens e serviços públicos integrados* e adaptados ao local, projetados e implementados mediante o levantamento e agregação de *preferências e conhecimentos locais* por meio de *instituições políticas participativas*, e estabelecendo vínculos com outros locais; e

3. promovidos de fora do local por um sistema de *governança multinível*, no qual as subvenções sujeitas a *condicionalidades*, tanto nos objetivos quanto nas instituições, são transferidas dos níveis mais altos para os mais baixos do governo.

Nesta conceção, os “lugares” (*places*) são definidos através do processo de políticas a partir de uma perspectiva funcional como regiões nas quais um conjunto de condições propícias ao desenvolvimento se aplica mais do que em escalas maiores ou menores. Isto implica uma abordagem que remete para a produção de novas territorialidades tendo por base as características funcionais dos diversos territórios e deixa claro que o ponto de partida das *place-based policies* reside no facto de que o processo de desenvolvimento territorial assenta na existência de um processo participado e deliberativo que envolva atores endógenos e exógenos (Barca, McCann & Rodriguez-Pose, 2012).

Por outro lado, Bachtler (2010) refere as seguintes dimensões a ter em conta para avaliar se e como a abordagem *place-based* é incorporada nas políticas regionais europeias: (i) a existência de uma estratégia integrada (consistência e coerência das políticas entre diferentes níveis e por diferentes territórios e atores); (ii) os objetivos da política (medidas redistributivas vs. desenvolvimento de forças e potencialidades

territoriais); (iii) o foco espacial das intervenções (qual a escala territorial adequada); (iv) o modelo de governança multinível (determinado pelos diferentes arranjos constitucionais e estruturas institucionais de cada país); e (v) responsabilização (*accountability*) e aprendizagem (maior escrutínio político e público em todas as etapas do processo da política).

3.2 Tradução da Abordagem e sua Decodificação Processual

Em Portugal, esta conceção foi adotada pelo Instituto para o Financiamento e Desenvolvimento Regional (IFDR, 2010) no Relatório de Base *Territorialização de Políticas Públicas em Portugal*, elaborado para dar suporte ao Exame Territorial da OCDE (2008). Este estudo, mais de carácter técnico do que académico é, em si mesmo, uma evidência do que já foi dito sobre o papel da OCDE e da Política de Coesão na dinamização deste tema, tratando-se, até à atualidade, da principal referência sobre a TPP em Portugal. Neste documento, a **TPP** é definida como:

“A conceção e implementação de programas e projetos com impacto territorial relevante, cujas prioridades de intervenção são definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território-alvo, com participação, formal ou informal, na sua elaboração de instituições e atores identificados com tal território” (IFDR, 2010, p. 11).

Segundo esta visão, para que uma dada política pública possa ser considerada territorializada não basta que os investimentos tenham um impacto territorial relevante. Ou seja, ‘TPP’ e ‘impactos territoriais de políticas públicas’ (ITPP) são coisas diferentes. Para deixar clara esta distinção, o IFDR entende a ‘TPP’ como equivalente a **PPBT**, definidas como:

“As políticas concebidas e implementadas segundo um quadro estratégico prospetivo elaborado a partir de um dado território, com graus eventualmente desiguais de participação do sistema de atores regionais e locais” (IFDR, 2010, p. 11).

Uma outra definição é que a TPP pressupõe uma triangulação entre a existência de (Figueiredo & Babo, 2014, p. 3): 1) um território pertinente (de escala variável consoante a política pública); 2) uma visão descendente (*top-down*, setorial, vertical ou não) sobre esse território; e,

¹ Tradução nossa. Itálico no original.

3) uma dinâmica ascendente (construção integrada e prospetiva de natureza *bottom-up*) a partir do sistema de atores desse território capaz de configurar um centro de racionalidade estratégica. Por seu turno, Medeiros (2017; 2016b) refere que, a par das dimensões identificadas por Figueiredo (2009) e pelo IFDR (2010), a TPP depende ainda dos seus efeitos na promoção do

desenvolvimento territorial e/ou coesão territorial, propondo a identificação de cinco dimensões estratégicas: i) competitividade económica; ii) coesão social; iii) sustentabilidade ambiental; iv) governança territorial; e v) planeamento espacial, e, a partir destas, um modelo de avaliação da territorialização (Quadro 1.).

Quadro 1. Modelo de Avaliação do Nível de Territorialização de uma dada Política

Alta Territorialização	<ul style="list-style-type: none"> • Abrange na sua intervenção os pilares do desenvolvimento territorial • Incorpora na sua intervenção as dimensões do desenvolvimento territorial • Abrange mais de uma escala territorial
Média Territorialização	<ul style="list-style-type: none"> • Tem uma associação moderada com os três pilares do desenvolvimento territorial • Incorpora de forma moderada as dimensões do desenvolvimento territorial • Abrange mais de uma escala territorial
Baixa Territorialização	<ul style="list-style-type: none"> • Tem uma contribuição baixa para os pilares do desenvolvimento territorial • Tem uma contribuição baixa para as dimensões do desenvolvimento territorial • Abrange mais de uma escala territorial

Fonte: adaptado de Medeiros (2016b)

Segundo estas definições, é, portanto, notório o paralelismo desta abordagem com as *place-based policies* apresentada pelo Relatório Barca (2009). No entanto, tendo em conta a equivalência entre TPP e PPBT (Figueiredo, 2009; IFDR, 2010), resultante da necessidade de se diferenciar TPP de ITPP, quando olhamos para as tipologias existentes na literatura facilmente percebemos que a mesma abrange diversas tipologias e não apenas as políticas ditas ‘territoriais’. Em outras palavras, estas tipologias não são claras sobre as diferentes influências que concorrem na base da TPP como abordagem que remete para a mudança/atualização do processo das políticas públicas. O problema parece estar no facto das tipologias existentes serem insuficientes para dar conta do carácter dinâmico que atravessa o tema da territorialização no quadro do desenvolvimento territorial. Ou seja, cada uma dessas tipologias caracteriza uma determinada relação entre soberania e territorialidade, enquanto o tema da territorialização se refere à narrativa que atribui significado ao somatório de tais momentos no período histórico atual. Uma outra forma de ver a questão, é considerar tais tipologias como *frames* da reconfiguração do Estado e a territorialização como a história das relações da transformação contemporânea do Estado. Nesta perspetiva, as PPBT são a mais recente tipologia de TPP, mas não suficientes para substituir todas as restantes

tipologias que, coexistindo, estão também elas a ser alvo de mudança/ atualização.

Aliás, esta tipologia (PPBT) está muito dependente do contexto em que foi traduzida para o contexto nacional, por si, muito restrito à atualização das políticas de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, as ‘intervensões integradas de base territorial’, apresentadas por Ferrão (2014), parecem ilustrar melhor este processo de atualização das políticas públicas, ou seja, a existência de duas gerações distintas de políticas, ou mesmo uma mudança paradigma, que decorre da reforma administrativa (descentralização e emergência de arenas políticas regionais) e da reformulação do papel do Estado em cada uma das tipologias tradicionais. Nesse sentido, a pergunta que se coloca é o que difere então esta nova geração de políticas públicas da geração anterior. Uma resposta é dada por Figueiredo (2010) no relatório *Territorialização de Políticas Públicas e Monitorização Estratégica do QREN*, ao referir que o conceito de TPP está estritamente associado ao conceito de ‘transversalização de políticas públicas’, definido como a “integração concertada de atuações da administração pública aos seus vários níveis, seja através do reforço de parcerias institucionais, seja através da geração de projetos complementares e sinérgicos ou em cogestão” (Figueiredo, 2010, p. 5). Desse modo, a abordagem das ‘intervensões integradas de base territorial’,

difere das restantes por envolver a integração de várias políticas e não apenas uma única no contexto de estratégias desenvolvidas por parcerias constituídas por um leque mais ou menos alargado de atores públicos, privados e sociedade civil. No entanto, quer a designação de

‘políticas territoriais’ (Feio & Chorincas, 2009), quer a de ‘PPBT’ (IFDR, 2010), são importantes para caracterizar esta 2ª geração de políticas públicas (Quadro 2.), ilustrando as diferentes abordagens na base do novo paradigma do desenvolvimento territorial.

Quadro 2. Abordagens nas Políticas Públicas de 2ª Geração

Políticas Territoriais	Políticas Públicas de Base Territorial	Intervenções Integradas de Base Territorial
Políticas que privilegiam um enfoque de desenvolvimento endógeno ou <i>bottom-up</i> , emanadas por exemplo da agregação de municípios.	Políticas concebidas e implementadas segundo um quadro estratégico prospetivo elaborado a partir de um dado território, com graus eventualmente desiguais de participação do sistema de atores regionais e locais.	Intervenções que envolvem a articulação de várias políticas, e não apenas uma única, no contexto de estratégias desenvolvidas por parcerias constituídas por um leque mais ou menos alargado de atores públicos e privados

Fonte: adaptado de Feio & Chorincas (2009), IFDR (2010) e Ferrão (2014)

O que se está pretende aqui argumentar é que estas abordagens de 2ª geração, não são já exclusivas às políticas de desenvolvimento territorial (regional, no quadro da Política de Coesão, ou relativo a outras categorias de espaço, como o urbano e o rural), ou as políticas tipicamente territoriais (como é o caso das políticas de ordenamento do território), mas também às políticas tradicionalmente setoriais. Em outras palavras, atualmente, a TPP tando pode ser utilizada para se referir a ‘políticas territorializadas’ como a ‘políticas territoriais’, configurando estas, não tipologias de políticas públicas, mas duas modalidades distintas territorialização. Isto é relevante, em primeiro lugar porque deixa em aberto a TPP a futuras abordagens (formas de aproximação das políticas públicas ao território), não restringindo-a às PPBT ou a outra qualquer designação. Em segundo lugar, porque ao englobar influências internas (reforma administrativa e reformulação do Estado) e externas (*europaização das políticas públicas*), a TPP tem um caráter longitudinal que evidencia a tensão entre um duplo processo de mudança em que a racionalidade do desenvolvimento territorial (integrado) se impõe à racionalidade dos mecanismos redistributivos característicos do Estado tradicional (*top-down*, setorial).

3.3 Programa Rede Social e o Novo Ciclo das Políticas Públicas

O caso do Programa Rede Social é um caso emblemático de uma área de atuação setorial do

Estado em que as abordagens de 2ª geração foram introduzidas com mudanças significativas ao nível do processo/ciclo das políticas. Criado em 1997², o programa teve por objetivo compatibilizar e articular políticas sociais setoriais em diversas áreas (emprego, pobreza, cultura, educação, etc.) ao nível local, regional e nacional. Para o efeito, foi introduzido o conceito de ‘redes de apoio social integrado de âmbito local’, assumidas como uma estratégia baseada “num trabalho planeado, feito em parceria, visando racionalizar e trazer maior eficácia à ação das entidades públicas e privadas que atuam numa mesma unidade territorial” (IDS, 1999, p. 11). Tendo em conta o ciclo normal das políticas públicas, constituído pelas seguintes etapas (Souza, 2006): 1) agendamento; 2) identificação de alternativas; 3) avaliação das opções; 4) seleção das opções; 5) implementação; e 6) avaliação, a análise deste programa parece evidenciar, não um, mas um duplo ciclo. Se, por um lado, o agendamento e o desenho da política foram realizados ao nível central, por outro, cada município teve depois de implementar o programa segundo três orientações: 1) sinalizar de casos problema e criar condições para a sua resolução a partir dos recursos locais; 2) articular a intervenção dos diferentes agentes locais e das várias parcerias; e 3) promover um planeamento integrado e sistemático, baseado em diagnósticos locais participados, envolvendo todos os parceiros e população.

Segundo estas orientações, a implementação implicou a adoção de uma metodologia de planeamento estratégico integrado e participado,

² Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº197/97, de 18 de novembro.

envolvendo as seguintes etapas: 1) diagnóstico participado (identificação das necessidades e dos problemas prioritários e respetivas causas, bem como dos recursos e das potencialidades locais, que constituíssem oportunidades de desenvolvimento); 2) plano de desenvolvimento (definição dos objetivos e as estratégias capazes de responder às necessidades e aos problemas detetados no diagnóstico); 3) plano de ação (a realizar anualmente a partir da relação entre os objetivos, os meios e a estratégia de implementação da rede em cada município e o plano de desenvolvimento); e 4) monitorização e avaliação (transversal a todo o processo de planeamento a partir de um plano de avaliação concebido desde o início da implementação que permitisse evidenciar os elementos orientadores fundamentais para possíveis reformulações do plano de desenvolvimento e respetivos planos de ação). Mais tarde, em 2006, o âmbito deste ciclo de planeamento e de ação foi alargado com a criação de plataformas intermunicipais ao nível das NUTS III com o objetivo de dar escala à organização dos recursos e o planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supra-municipal.

Neste quadro, a avaliação global do programa no período 2010-2012, realizada pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), refere mesmo “a Rede Social como instrumento experimental de apoio ao Estado Experimental” (IESE, 2013, p. 11) e que o programa configura, ele próprio, uma das medidas experimentais de um novo ciclo de políticas públicas. Este distinguia-se pelo foco na inovação, dinamizada por via da participação *bottom-up*, sendo completado por um processo *top-down* de gestão de candidaturas, de supervisionamento e

de padronização das orientações relativas à elaboração do diagnóstico, do plano de desenvolvimento e do plano de ação. O Programa Rede Social é, assim, emblemático por duas razões: 1) pela criação e evolução da rede que passa de uma mera instância de articulação para um mecanismo *potencialmente* efetivo de governança territorial e de planeamento estratégico de políticas públicas setoriais numa base de desenvolvimento territorial (municipal e depois supra-municipal); e 2) por adotar os mesmos princípios da abordagem *place-based* muito antes da publicação do Relatório Barca e sem a influência dos ciclos da Política de Coesão da UE, onde esta abordagem apenas ganha maior relevo recentemente (ciclo 2014-2020).

O que se pretende evidenciar com este exemplo é que a TPP, enquanto abordagem de base territorial, só pode ser entendida à luz da TPP enquanto uma mudança do papel do Estado que se traduz no processo/ciclo das políticas públicas. Esta reformulação impõe uma nova visão em que as opções de desenvolvimento deixam de ser tanto político (governamentais/*top-down*) para serem estratégicas, seguindo um racional de planeamento prospetivo, participado e *bottom-up* com base num dado território e nos atores (públicos, privados e sociedade civil) nele presentes. O resultado é um novo ciclo de políticas públicas, aquilo que chamamos ‘políticas públicas de 2ª geração’, em que o Estado (tendencialmente) regulamenta, coordena e supervisiona a ação de redes de atores regionais e locais, os quais, através de mecanismos de governança territorial/multinível, passam a ser os principais responsáveis pela conceção e implementação de políticas públicas (Quadro 3.).

Quadro 3. Papel do Estado nas Políticas Públicas de 2ª geração

Ciclo/Processo	Papel do Estado/Governo e Administração Central
1. Agendamento	<ul style="list-style-type: none"> Reconhecimento e definição dos problemas/prioridades (a formulação do <i>policy-problem</i> como um projeto coletivo ou um bem comum)
2. Formulação/Regulamentação	<ul style="list-style-type: none"> Legislar/dar enquadramento legal às políticas (na forma de programas e/ou projetos) Definição/desenho dos programas e/ou projetos que serão desenvolvidos e as grandes metas a serem alcançadas tendo em conta a visão nacional e europeia <ul style="list-style-type: none"> Elaboração das linhas de orientação a serem aplicadas
3. Implementação/Criação da(s) Rede(s)	<ul style="list-style-type: none"> Identificação dos atores relevantes (<i>stakeholders</i>) em função de um território pertinente/definição de um território pertinente em função dos <i>stakeholders</i> (condições mínimas que devem estar reunidas para o <i>problem-solving</i>) <ul style="list-style-type: none"> Criação dos mecanismos de articulação, capacitação e financiamento das ações <ul style="list-style-type: none"> Ativação, coordenação e supervisão das redes
5. Diagnóstico Territorial Participado	<ul style="list-style-type: none"> Padronização das orientações relativas à elaboração do diagnóstico, plano de desenvolvimento e respetivos planos de ação Garantir a coerência e a integração com outros programas e projetos no mesmo nível ou entre níveis territoriais <ul style="list-style-type: none"> Gestão de candidaturas a financiamento de Programas, projetos e/ou ações; <ul style="list-style-type: none"> Definição dos termos das contratualizações quando aplicável
6. Plano de Desenvolvimento	
7. Plano de Ação	
8. Monitorização/ Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> Acompanhamento da concretização dos projetos/medidas planeadas <ul style="list-style-type: none"> Avaliação global e periódica dos programas e/ou projetos
Retorna ao diagnóstico ou à revisão do plano de desenvolvimento e dos respetivos planos de ação e não ao agendamento	

Fonte: elaboração própria

Tal mudança, porém, não pode/deve ser confundida apenas ao nível das políticas de desenvolvimento territorial, embora haja um movimento de aproximação das restantes tipologias a esta. Ela é transversal à generalidade das políticas públicas, sejam tradicionalmente setoriais, que tendem agora a ser territorializadas e integradas, sejam as tipicamente referentes a territórios específicos – como é o caso das políticas de ordenamento do território e das políticas de desenvolvimento regional, urbano, rural etc. – passando-se de um quadro em que se priorizava a regionalização para um outro que destaca a relevância da consideração de uma escala menos abrangente, por via de um modelo de cooperação intermunicipal. Ambas as modalidades de TPP, políticas territoriais e territorializadas, tendem, portanto, para a mesma abordagem, a qual se evidencia numa mudança do tradicional ciclo/processo das políticas públicas.

4. CONCLUSÕES

Este texto abordou o tema da TPP procurando contribuir para a clarificação teórico-conceptual do que se entende por políticas ‘territoriais’ e ‘territorializadas’. Com este propósito, a reflexão que se seguiu foi dividida em duas partes, a primeira dedicada à territorialização do desenvolvimento num quadro de globalização e de reformulação do papel do Estado, e a segunda sobre as tipologias de políticas públicas existentes tendo em conta a dimensão território, pondo em discussão a TPP como “processo” e como “abordagem”.

Apesar de não existir uma agenda investigativa bem delimitada no âmbito da TPP, parece claro que este tema se enquadra na dimensão política do desenvolvimento territorial. Em face da aceleração dos movimentos de T-D-R pelo fenómeno da globalização, esta dimensão evidencia-se na necessidade de regulamentar as relações de poder e de coordenação entre redes de atores com vista a criar elementos de reterritorialização que os territórios perderam ou que ainda não têm. Nesse sentido, a TPP remete para um processo histórico e relacional de redimensionamento do papel e das capacidades estatais segundo o qual, os órgãos centrais se tornam cada vez mais sensíveis à especificidade dos territórios, permitindo que os atores locais/regionais participem no ciclo das políticas públicas.

Em tal processo, os mecanismos de governança territorial/multinível surgem como importantes para enfrentar os efeitos do fenómeno

de desterritorialização, mas também como formas de democracia participativa e de inovação social. É aqui de destacar a influência da Política de Coesão na reestruturação administrativa e na promoção dos níveis subnacionais dos seus Estados-membros, reconduzindo o modelo de governança europeia à escala regional/local. Neste quadro, a designação ‘desenvolvimento territorial’ tende a substituir as expressões como desenvolvimento regional, local, e, mesmo, urbano e rural. Esta alteração traduz uma nova visão de desenvolvimento em que, tendencialmente, os processos de base territorial se impõem à racionalidade dos mecanismos redistributivos característicos do modelo de Estado tradicional, sectorializados e compartimentados por escalas ou níveis administrativos ou por categorias de espaço.

Assim, a governança territorial/multinível e os espaços relacionais não coincidentes com delimitações político-administrativas ganham relevo como territórios fundamentais na formulação e concretização de políticas públicas cuja eficácia, eficiência e efetividade resulta, exatamente, da sua adequação às necessidades, prioridades e capacidades dos múltiplos atores de territórios pertinentes para o efeito. É esta a ideia de base da abordagem *place-based* popularizada pelo Relatório Barca e que as traduções nacionais procuraram captar com o conceito de TPP e de PPBT. Porém, esta abordagem não se resume às políticas de desenvolvimento territorial. Como evidenciado com o Programa Rede Social, também as políticas tradicionalmente setoriais tendem a incluir uma conceção mais estratégica, baseada numa metodologia de planeamento prospetivo, planeado *bottom-up* em função de redes e de territórios pertinentes. Desse modo, apesar de dizerem respeito à atualização de tipologias de políticas públicas tradicionalmente distintas, políticas ‘territorializadas’ e ‘territoriais’ são modalidade de TPP que tendem hoje para a mesma abordagem.

O contributo deste texto foi, assim, o de procurar sistematizar um novo processo/ciclo das políticas públicas, ao que chamamos ‘políticas públicas de 2ª geração’, em que o principal papel do Estado passa a ser o de regulamentar, coordenar e supervisionar a ação de redes de atores regionais e locais, os quais, através de mecanismos de governança territorial/multinível, assumem o protagonismo na implementação de políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

Bachtler, J. (2010). Place-based policy and regional development in Europe. *Horizons*, 10(44), 54-58. Retrieved from <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/place-based-policy-and-regional-development-in-europe>

Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report, Commissioner for Regional Policy. Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

Barca, F., McCann, P., & Rodriguez-Pose, A. (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, Vol. 52, n.º 1, 134-152. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>

Basile, L. (2016). Measuring party strategies on the territorial dimension: a method based on content analysis. *Regional & Federal Studies*, 26(1), 1-23, Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1141767>

Brenner, N. (1999). Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies. *Theory and Society*, Vol. 28, no. 1, 39-78. Retrieved from: <http://www.urbanlab.org/articles/brenner%20state%20centrism%20territoriality.pdf>

Castells, M. (2007). Communication, Power and Counter-Power in the Network Society. *International Journal of Communication*, 1, 238-266.

Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralized Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Regional Development Working Papers. Paris, OECD Publishing. Retrieved from <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/48724565.pdf>

Covas, A. & Covas, M. M. (2013). Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da região do algarve. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, Ano 3, n. 2, 66-85.

Dallabrida, V. R. (2015). Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 215, 1 (2.º), 304-328. Retirado de http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_215_a04.pdf

Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, N. (2008). Territorial Governance in

the Making: Approaches, Methodologies, Practices. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 351-355. Retrieved from <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/19-TERRITORIAL.pdf>

Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2018). Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Regional em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, Nº 48, 5-16. Retirado de <http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER48/48.1.pdf>

Doucet, P., Böhme, K. & Zaucha, J. (2014). EU territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration. *European Journal of Spatial Development*, 1-24. Retrieved from <http://archive.nordregio.se/Global/EJSD/debate201401.pdf>

Faludi, A. (2012). Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms. *Planning Theory & Practice*, 13:2, 197-211. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677578>

Faludi, A. (2006). From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40:6, 667-678. Retrieved from

Faure, A. (2004). Territoires/Territorialisation. In L. Boussguet, S. Jacquot and P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po. Retrieved from: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/11/32/96/PDF/dicooAF.pdf>

Feio, P. A., & Chorincas, J. (2009). Governança Territorial e Inovação de Políticas Públicas. *Prospetiva e Planeamento*, Vol. 16, 137-157.

Ferrão, J. (2014). Ambiente e território: Para uma nova geração de políticas públicas com futuro. In V. Soromenho-Marques & P. T. Pereira (Coord.), *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal, Desenvolvimento Sustentável, Economia, Território e Ambiente* (pp. 328-343). Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. Retirado de http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/19991/1/ICS_JFerrao_Ambiente_A.pdf

Ferrão, J. (2010). Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática. *Prospetiva e Planeamento*, 17, 129-139. Retirado de <https://economidoterritorio.files.wordpress.com/2014/11/governanca-e-ordenamento-do-territo3b3rio.pdf>

Ferrão, J. (2003). A Emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do

Território na União Europeia: Reimaginar o Espaço Europeu para Criar Novas Formas de Governança Territorial? *GeoInova*, 7, 11-37. Retirado de <http://geoinova.fcsh.unl.pt/revistas/files/n7-1.pdf>

Ferrão, J. (2002). Policentrismo e Coesão Territorial: um novo papel para as “regiões”? *Revista Europa - Novas Fronteiras*, 12, 31-35. Retirado de <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000015001-000020000/000018035.pdf>

Ferreira, F., & Seixas, P. C. (2017). Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Vol. 9, n.3, 487-499. Retirado de <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v9n3/2175-3369-urbe2175-3369009003AO08.pdf>

Ferreira, F., & Catarino, J. R. (2018). European territorial development and the place based approach: the budgetary dimension of Portugal 2020. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies*, Vol. 7, n. ° 2, 114-136. Retrieved from http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/267/pdf_1

Ferry, M., & Borkowska-Waszak, S. (2018). Integrated Territorial Investments and New Governance Models in Poland. *European Structural and Investment Funds Journal*, 6(1), 35-50.

Figueiredo, A. M., & Babo, E. (2014). Territorialização das Políticas Públicas, Inovação e Cultura. In V. Soromenho-Marques & P. T. Pereira (Coord.), *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal, Desenvolvimento Sustentável, Economia, Território e Ambiente*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Figueiredo, A. M. (2009). O QREN e a Territorialização das Políticas Públicas. Lisboa, Observatório do QREN.

Fuini, L. L. (2014). A territorialização do desenvolvimento: construindo uma proposta metodológica. *Interações*, Vol. 15, n.1, 21-34. Retirado de <http://www.scielo.br/pdf/inter/v15n1/v15n1a03.pdf>

Haesbaert, R. (2005). Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo, Universidade de São Paulo, 20 a 26 de março de 2005. Retirado de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Teoriaymetodo/Conceptuales/19.pdf>

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel

Governance. *American Political Science Review*, Vol. 97(2), 233-243. Retrieved from http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hoghe.marks_unravelingcentralstate.apsr_2003.pdf

IDS. (2001). Programa Rede Social. Lisboa, Soartes. Retirado de http://www.seg-social.pt/documents/10152/147168/programa_rede_social/bfa76312-e5e2-45a6-8678-f2698525c443

IFDR. (2010). A Territorialização das Políticas Públicas em Portugal - Relatório Base. Lisboa, IFDR.

IESE. (2013). Projeto Rede em Prática: Relatório final da avaliação do Programa Rede Social 2010-2012. Lisboa, IESE.

Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), pp. 341-378. Retrieved from <http://hooghe.web.unc.edu/files/2016/09/marks.hooghe.blank-european-integration-from-the1980s.-state-centric-v.-multi-level-governance.pdf>

Medeiros, E. (2019). Spatial Planning, Territorial Development, and Territorial Impact Assessment. *Journal of Planning Literature*, Vol. 34(2), 171-182. Retrieved from <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0885412219831375>

Medeiros, E. (2017) The Territorial Dimension of European Policies: a conceptual approach. In E. Medeiros (Ed.), *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy* (pp. 9-22). Routledge, London.

Medeiros, E. (2016a). Territorial Cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, n° 60, 1-30. Retrieved from <http://archive.nordregio.se/Global/EJSD/Referreed%20articles/refereed60.pdf>

Medeiros, E. (2016b). Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? *Finisterra*, 89-112. Retrieved from https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/35712/1/Medeiros%20Eduardo_2016.pdf

Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47:7, 1034-1047. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>

Piattoni, S. (2016). Cohesion policy, multi-level governance and democracy. In S., Piattoni & L., Polverari (Eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (p. 65-78). Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Santinha, G. (2014). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. (*EURE*) *Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 40, nº119, 75-97.

Santos, J. A. (2013). As políticas públicas: uma perspetiva histórica. In C. Madureira & M. Asensio (Orgs.), *Handbook de Administração Pública*. Lisboa, INA editora.

Saquet, M. A. (2011). O desenvolvimento numa perspetiva territorial, multidimensional e democrática. *Resgate*, Vol. XIX, nº 21, 1-15.

Seixas, P. C. (2012). Políticas e Modelos de Desenvolvimento Territorial na Europa e Portu

gal. *Revista Paranense de Desenvolvimento*, nº 122, 147-175. Retirado de <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense>

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45. Retirado de <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>

Vanthillo, T., & Verhetsel, A. (2012). Paradigm change in regional policy: towards smart specialisation? Lessons from Flanders (Belgium). *Belgeo*, 1-2. Retrieved from <http://belgeo.revues.org/7083>;DOI:10.4000/belgeo.7083