

Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial em Portugal

Regional Models of Sustainability Governance: An Analysis of the First Integrated Strategies for Territorial Development in Portugal

Ricardo Cunha Dias

ricardo.daniel.cunha.dias@gmail.com

Mestre em Sociologia e bolseiro de investigação do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) – Universidade de Lisboa

Paulo Castro Seixas

pseixas@iscsp.ulisboa.pt

Doutor em Antropologia Urbana, agregado em Sociologia Urbana, professor associado do ISCSP, coordenador da unidade de Administração Pública e Políticas Territoriais e Presidente do Conselho Executivo do CAPP

Resumo/Abstract

O desenvolvimento sustentável tem implícita uma abordagem equilibrada entre as dimensões ambiental, económica e social. Contudo, a mobilização de tal equilíbrio pelas práticas políticas foi sempre um exercício frágil e complexo, constringido nos processos políticos, por prioridades e agendas conflituantes. Na União Europeia (UE) e em Portugal enquanto Estado-membro, tal influência entre processos e práticas políticas é particularmente pertinente face a um quadro de experimentação da governança multinível como novo paradigma e do território como fator de racionalidade das políticas públicas. Nesse sentido, este texto analisa os modelos regionais de governança da sustentabilidade que decorreram da elaboração das primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDTs) em Portugal para o Ciclo Comunitário 2014-2020.

Sustentando-se metodologicamente na análise de conteúdo às 23 EIDTs, concluiu-se que o desenvolvimento sustentável foi mobilizado em função de três modelos: 1.) um que evidencia a

Sustainable development implies a balanced approach between the environmental, economic and social dimensions. However, the mobilization of such balance by political practices has always been a fragile and complex exercise, constrained at the political processes, by conflicting priorities and agendas. In the European Union (EU) and Portugal as a Member State, such influence between political processes and practices is particularly pertinent in a framework of experimentation of multilevel governance as a new paradigm and territory as a factor of rationality of public policies. In this sense, this paper analyzes the regional models of sustainability governance which resulted from the first Integrated Territorial Development Strategies (ITDS) elaborated in Portugal for the 2014-2020 Community Cycle. Sustaining methodologically in the content analysis at 23 ITDS, it was concluded that sustainable development was mobilized according to three models: 1.) one that demonstrates the logic of territorial cohesion (bottom up projection of

lógica da coesão territorial (projeção *bottom up* dos recursos naturais endógenos); 2.) um que evidencia uma lógica de modernização ecológica (asserção *top down* da Estratégia Europa 2020 em função de maximização de financiamento); e 3.) um híbrido entre os dois primeiros. Procurou-se, segundo estes modelos, contribuir para as políticas públicas, evidenciando discutir a governança da sustentabilidade e estratégias políticas daí decorrentes.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Ambiente; Modernização Ecológica; Coesão Territorial; EIDTs; Política de Coesão.

Código JEL: R58; Q20; Q28; H73.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, o ambiente tornou-se um problema transversal e o desenvolvimento sustentável passou a configurar um referencial a ter em conta em qualquer visão político-económica. Tendo implícita uma abordagem equilibrada entre uma dimensão ambiental, económica e social, a mobilização de tal equilíbrio pelas práticas políticas tem-se, no entanto, revelado um exercício frágil e complexo, constringido nos processos políticos por prioridades e agendas conflitantes.

Entre a União Europeia (UE) e Portugal enquanto Estado-membro, tal tensão entre processos e práticas políticas tornou-se particularmente evidente no actual ciclo de programação comunitária (2014-2020) face a um cenário de experimentação da governança multinível como novo paradigma e do território como fator de racionalidade das políticas públicas. Tal cenário significa que a mobilização do desenvolvimento sustentável foi definida em função de processos/práticas cruzadas entre um quadro político-normativo, a Estratégia Europa 2020, e um quadro estratégico-territorial, elaborado sob a forma das primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDTs) em Portugal. Assumindo como pressuposto deste texto que tal mobilização reflete um processo de negociação cruzada entre as prioridades e interesses do vários atores dos diversos níveis territoriais, entendemos que é pertinente analisar os modelos de governança

endogenous natural resources); 2.) one that demonstrates a logic of ecological modernization (top-down assertion of the Europe 2020 strategy in terms of maximizing funding); and 3.) a hybrid between the first two. According to these models, it was sought to contribute to public policies, evidencing the discussion of the governance of sustainability and the resulting political strategies.

Keywords: Sustainable Development; Environment; Ecological Modernization; Territorial Cohesion; ITDS; Cohesion Policy.

JEL codes: R58; Q20; Q28; H73.

da sustentabilidade que resultaram desses novos processos/práticas políticas.

Assim, delimitando a mobilização do desenvolvimento sustentável pelas 23 EIDTs como objeto de estudo, colocaram-se as seguintes perguntas de partida: 1.) *Como foi integrado o desenvolvimento sustentável nos processos/práticas políticas das EIDTs?*; 2.) *Qual/quais o/os modelo/s regionais de desenvolvimento sustentável que resultaram das evidências/práticas políticas?*; e 3.) *Que inferências se podem retirar de tal/tais modelo/s para a governança da sustentabilidade?*

O objetivo principal foi o de analisar as lógicas subjacentes à mobilização do desenvolvimento sustentável adotadas pelas EIDTs para uma abordagem integrada do território. Especificamente, pretendeu-se: i) identificar as configurações/tipos ideais/padrões que resultaram de tal mobilização; e ii.) determinar qual/quais o/s modelo/s de política de desenvolvimento territorial/regional sustentável preconizado em Portugal para o actual quadro de apoio comunitário.

O artigo organiza-se em duas partes. Na próxima, apresenta-se uma revisão sobre os conceitos de desenvolvimento sustentável, modernização ecológica e coesão territorial, discutindo-os no quadro da Política Regional europeia. Na segunda parte, avança-se para a análise às 23 EIDTs, apresentando, primeiro, o *corpus* e a justificação das opções metodológicas, e depois, os resultados alcançados, evidenciando discutir a governança da sustentabilidade

de e modelos daí decorrentes.

2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA: O PAPEL DA GOVERNANÇA NA OPERACIONALIZAÇÃO DESTES REFERENCIAIS

O desenvolvimento sustentável foi popularizado pelo Relatório Brundtland como "the development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (WCED, 1987: 56). Pressupondo a possibilidade de uma relação positiva entre economia e ambiente, a ênfase colocada na relação futura entre 'necessidades' e 'limites', sem apresentar um qualquer sistema de prioridades, tornou a subsequente interpretação do conceito ambígua e pouco precisa (Redclift, 1993; Wilbanks, 1995; Drysek, 1997).

Uma abordagem que se tornou comum é a de pensar o desenvolvimento sustentável como um 'stock de capital' (material, humano e natural) a manter ao longo do tempo. Polarizada em defensores de um 'stock total de capital', que entendem que pode existir substituíbilidade entre os vários capitais, e em defensores de um 'stock constante de capital', que consideram que abaixo de certos limites críticos determinados componentes do capital natural não são substituíveis (capital natural crítico), estas perspectivas tem sido diferenciadas como sustentabilidade "fraca" e "forte" (Pearce, 1993), consecutivamente.

A dificuldade de definir objectivamente tais limites críticos em função das sinergias e *trade-offs* possíveis entre capitais, tem substanciado o debate sobre a necessidade de se considerar as percepções sociais na sua definição (Pelenc, Ballet & Dedeurwaerdere, 2015). Esta questão ganha expressão directa no aumento da consciência sobre a importância de envolver os decisores políticos com a academia, os cientistas, os sectores económicos, ONGs e da população em geral em todas as etapas do ciclo das políticas públicas.

Visível na centralidade de que a noção de governança se foi revestindo na abordagem adoptada pelas Nações Unidas (Seixas, 2014), a evolução conceptual e política do desenvolvimento sustentável tem acompanhado um processo de transformação político institucional mais amplo que decorre desde a década de

90. Resposta à fragmentação institucional e à diluição da soberania dos Estados-Nação face à crescente exposição aos desafios da globalização, tais mudanças tiveram como resultado a transferência de poder político para níveis transnacionais e subnacionais que, favorecendo novos fluxos relacionais entre diversos actores e grupos sociais, levaram à passagem de um paradigma de governação (*government*) para um de governança (*governance*) (Hill, 2004). Tal passagem caracteriza-se pela relevância adquirida pela natureza multinível e territorial dos processos políticos, em que as funções tradicionais do Estado, sustentadas numa visão hierárquica e de comando e controlo, foram, em muitos casos, substituídas por novos arranjos flexíveis envolvendo atores públicos e privados, baseados em processos horizontais e colaborativos de coordenação e de tomada de decisão (Dallabrida, 2015).

No caso concreto da UE, o processo de incorporação do desenvolvimento sustentável nas transformações da estrutura político-institucional expressou-se na tentativa de se lidar positivamente com as questões ambientais em domínios políticos associados. Mol (1995) caracteriza tal processo como seguindo uma trajetória normativa que dá pelo nome de modernização ecológica.

Originalmente apresentado nos trabalhos dos sociólogos Joseph Huber e Martin Jänicke para descrever a política ambiental preventiva que surgiu nos anos 80 nos países da Europa Ocidental, o termo foi desenvolvido como uma teoria de mudança social e uma estratégia política. Segundo Mol (1999), o seu principal pressuposto é o de que os problemas ambientais podem ser tratados dentro da actual ordem socioeconómica e política através de mais modernização, desde que num quadro de reestruturação que institucionalize, a par da racionalidade económica, uma racionalidade ambiental.

Gouldson e Murphy (1996: 14) identificam quatro pressupostos recorrentes desta abordagem: a) ambiente e economia podem ser sinergicamente combinados com a intervenção governamental; b) os objectivos da política ambiental devem ser integrados noutras áreas políticas; c) devem ser exploradas medidas políticas alternativas e inovadoras; e d) é essencial a invenção, inovação e difusão de novos tipos de tecnologias limpas. Por sua vez, Gibbs (1998: 6) sintetiza as linhas da modernização ecológica como programa político:

i.) compensação por danos ambientais e a utilização de tecnologias adicionais para minimizar os efeitos da produção e consumo no ambiente; ii.) foco na alteração dos processos de produção e consumo, através do uso de tecnologias limpas e de avaliação económica; e iii.) desmantelamento e desindustrialização das economias e uma transformação para unidades de pequena escala e uma relação mais estreita entre produção e consumo.

Apesar da modernização ecológica ser considerada a estratégia adotada para as políticas de desenvolvimento sustentável na UE, o enfoque que coloca nas soluções tecnológicas e de mercado levou a que esta seja geralmente entendida como uma abordagem “fraca” à sustentabilidade. Neste sentido, autores com o Blühdorn (2001), Baker (2007) e Sezgin (2013) vêem nesta solução uma forma da UE utilizar o desenvolvimento sustentável como um discurso/retórica que permite compatibilizar a gestão ambiental com os objectivos de base do Projecto Europeu associados a uma integração económica de cariz neoliberal.

Ao nível da política regional, ou Política de Coesão, na qual as estratégias de crescimento da UE se expressam junto dos Estados-Membros, tem também sido defendido o potencial da modernização ecológica como programa operacional (Gibbs, 1998; Roberts, 2001; O’Neill, 2007). A análise realizada por Argüelles e Benavides (2014) aos programas regionais no período 2000-2006 revelou, porém, pouca influência entre os princípios deste conceito e as estratégias definidas na maioria das regiões estudadas, sendo as regiões mais desenvolvidas a seguir mais de perto tais princípios.

Estes resultados levantam uma questão fundamental sobre a possibilidade desta abordagem ser utilizada pelos actores industriais como um discurso para legitimar os seus interesses económicos e, desse modo, continuar a dominação e destruição do meio ambiente (Christoff, 1996; Baker, 2007). Nesse sentido, também nesta perspetiva os processos de governança têm sido entendidos como cruciais para uma versão “forte”/reflexiva (Hajer, 1992; 1995; Christoff, 1996), funcionando a participação pública e o controle democrático como um mecanismo de regulação dos interesses individuais em prol dos colectivos.

2.1. A Coesão Territorial como Novo Paradigma de Desenvolvimento Europeu

Como referido, a adopção do desenvolvimento sustentável na UE foi paralelo a um processo de mudanças político-institucionais que é necessário enquadrar ao nível da evolução das visões de desenvolvimento do espaço europeu. Telegraficamente, a intensificação da globalização nos anos 90, revelou que o modelo diagnosticado da Europa do “Pentágono”¹, com um único centro a competir no mercado global, estava a ter custos incomportáveis na coesão das regiões periféricas (Seixas, 2012).

Face a este reconhecimento, o modelo diagnosticado deu lugar ao modelo desejado de uma Europa policêntrica/com múltiplos centros de competitividade, de coesão social e de sustentabilidade (Seixas, 2012). Não possuindo a Comissão Europeia (CE) competências formais ao nível do ordenamento do território, a construção de uma visão estratégica partilhada para o desenvolvimento europeu implicou colocar em prática políticas e estratégias ao nível da política territorial da UE (Ferrão, 2002; 2003; 2010; Seixas, 2012). Este processo iniciou-se com a produção do *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* (EDEC, 1999), e tais estratégias foram concebidas com a Agenda Territorial da UE (2007, e a sua revisão em 2011) e pela Estratégia Europa 2020 (European Commission, 2010), e culminou com a adoção do princípio da coesão territorial (Tratado de Lisboa) como novo paradigma de desenvolvimento do espaço europeu (Santinha & Marques, 2012; Santinha, 2014).

Apesar de não existir ainda uma definição consensual, é geralmente aceite que este princípio vem dar corpo à necessidade de uma abordagem de desenvolvimento regional harmonioso e equilibrado que integre competitividade económica, coesão social e sustentabilidade ambiental (European Commission, 2008; EEA, 2010; Medeiros, 2016). No quadro do desenvolvimento pretendido, isto tem implicado que os Estados-Membros coloquem a ênfase no potencial endógeno de cada região como meio de se projectarem de forma ascendente (*bottom up*) no contexto europeu (Santinha & Marques, 2012). Tem significado ainda o reforço da ‘governança multinível’, entenda-se, da coordenação estratégica, integração de polí-

¹ Metáfora espacial para o conjunto das metrópoles de Londres, Paris, Hamburgo, Munique e Milão.

ticas e articulação de actores dos diversos níveis territoriais, paradigma inerente ao *Livro Branco sobre a Governança Europeia* (Comissão Europeia, 2001) e ao princípio da subsidiariedade. Ao nível da Política de Coesão, tal paradigma traduziu-se em novas exigências em termos da coerência, eficácia e eficiência da aplicação dos fundos pelos Estados-Membros, que se tornaram particularmente evidentes no Ciclo Comunitário 2014-2020.

A concepção de território como construção sociocultural e política e como capital territorial subjacente à adoção da coesão territorial significa que o ambiente pode ser configurado como um fator de mais-valia competitiva quando pensado do ponto de vista da sua atratividade territorial, desde que sujeito a critérios de sustentabilidade. Todavia, dado que a incorporação do desenvolvimento sustentável nas estratégias regionais reflecte um processo conflitual de negociação cruzada entre vários níveis territoriais, os processos de governança na elaboração de tais estratégias são cruciais para que tal mobilização promova territorialmente os compromissos relativos à sustentabilidade face a um contexto mais global. Entendemos, por isso, que as configurações que resultaram da elaboração das EIDTs, enquanto novas práticas políticas que concretizam todo este processo de negociação em cascata, configuram a melhor abordagem para aferir e discutir os actuais modelos de governança do desenvolvimento regional sustentável.

3. METODOLOGIA

Com o objectivo de analisar a mobilização do desenvolvimento sustentável pelas EIDTs, o *corpus* de análise foi constituído pelo material documental das 23 EIDT produzido pelas Entidades Intermunicipais (EIs), Áreas Metropolitanas (AMs) e Comunidades Intermunicipais (CIMs), em Portugal para o presente quadro de apoio comunitário. Este material é de consulta pública e está disponível na internet.

No alinhamento da programação dos fundos europeus para o actual ciclo, as EIs (NUTS III) foram identificadas pelo Portugal 2020 como a escala privilegiada para a coordenação e articulação entre os vários actores dos diversos níveis territoriais. Sustentando a persecução dos obje-

tivos da Estratégia Europa 2020 (Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo), as EIDTs configuram documentos estruturados de carácter político (respondem às orientações da UE e que são critério à alocação dos fundos comunitários) e estratégico (de orientação da coerência das intervenções territoriais ao nível das NUTS II, NUTS III e local). A pertinência da presente análise sustenta-se, assim, a três níveis: *i.*) na novidade destas práticas políticas para a programação em cascata no quadro da governança multinível europeia; *ii.*) pela introdução de um conjunto de novos instrumentos de política pública de base territorial que a sua operacionalização implica²; e, por último, *iii.*) pelo contexto recente de consolidação do estatuto das EIs (AMs e CIMs) enquanto regiões administrativas (Lei 75/2013) que ainda é necessário avaliar.

Face aos objetivos de pesquisa, sustentamos metodologicamente na análise de conteúdo às 23 EIDTs, técnica que nos pareceu mais adequada tendo em conta a sua tradição na análise descritiva e inferencial de conteúdos comunicacionais de tipo político. Na aplicação da técnica, foi utilizada a análise categorial, procurando-se construir um sistema de categorias baseado na inferência dos resultados, incidindo assim, na sua vertente qualitativa. O objetivo foi o da desmontagem da forma como foram relacionadas uma dimensão social, económica e ambiental nas EIDTs, procurando identificar os elementos articuladores mobilizados e a lógica/racional subjacente.

Relativamente à codificação, as unidades de análise foram recortadas em função da palavra e do tema e as unidades de enumeração foram resultado da presença ou ausência de ocorrências com significado analítico. Ao nível da categorização, optamos por um sistema de classificação semântico a partir de um procedimento designado por ‘milha’ (Bardin, 1977: 119). Isto significa que o sistema de categorias resultou da classificação progressiva dos elementos à medida que se desenrolou o processo de investigação sendo ditado pelos contornos do *corpus*. Destaca-se, em tal processo, o jogo alternado ente o indutivo e o dedutivo a que tivemos de recorrer de forma transportar as inferências para o enquadramento e os objetivos de pesquisa.

² ITI – Investimentos Territoriais Integrados; DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária; e AIDUS – Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável.

4. APRESENTAÇÃO DO DADOS

Em termos conceptuais, procurou-se traduzir a mobilização do desenvolvimento sustentável nas EIDTs a partir dos elementos pelos quais estas novas práticas políticas, cruzando as orientações da Estratégia Europa 2020 e o diagnóstico territorial, relacionaram uma dimensão ambiental (variável independente) com a dimensão económica e social. Em função da aplicação da análise de conteúdo às 23 EIDTs, obtivemos os indicadores apresentados no Quadro 1. que evidenciaram um padrão de dupla hélix entre: a) medidas que relacionam valorização/proteção ambiental com rentabilização económica; e b) medidas de mitigação dos problemas ambientais e de incremento da resiliência socioambiental. Tal processo caracterizou-se a partir de duas grandes categorias de análise.

Na primeira categoria, que denominamos de sistémico-territorial, verificou-se que: *i.*) no relacionamento entre competitividade económica e sustentabilidade ambiental, o turismo foi mobilizado como principal elemento articulador, seguido pela fileira agrícola e alimentar, a fileira florestal e a economia azul (água, rios e mar); *ii.*) a relação inversa (ambiente-economia) é mobilizada, sobretudo, em função da atratividade que o património natural e, especialmente, das áreas protegidas e classificadas, em sinergia com o património cultural, restantes recursos endógenos e requalificação urbana, pode dinamizar numa ótica de captação de residentes, visitantes e empresas; *iii.*) é também função da imagem regional que tal qualidade ambiental pode projetar interna e exteriormente (dinamizado como estratégia de *marketing* territorial e como fator de internacionalização); *iv.*) estas sinergias são ainda mobilizadas na relação com uma dimensão social como fator de reforço da identidade regional; *v.*) e como fator de qualidade de vida (criação de emprego; etc.).

Na segunda, denominada tecno-ecológica, verificou-se que: *i.*) a produção de energia renovável é mobilizada como fator de competitividade económica e proteção ambiental, destacando-se a produção de energia hidroelétrica e eólica e, de forma complementar, a biomassa e solar; *ii.*) a otimização da eficiência energética e na utilização dos recursos como fator de mitigação dos problemas ambientais, mormente, associadas à modernização dos edifícios e equipamentos públicos e habitação, mas tam-

bém às empresas, infraestruturas e serviços ambientais básicos e aos transportes e mobilidade. Estas medidas aparecem num quadro de redução das emissões de CO₂; *iii.*) ainda para as empresas, o incentivo a mudanças para processos produtivos mais “verdes”, designadamente, para a aposta em soluções tecnológicas inovadoras a serem desenvolvidas em parceiras com as Universidades; e por último, *iv.*) a prevenção e gestão de riscos naturais, industriais e tecnológicos, como medida complementar de incremento da resiliência socioambiental num quadro de adaptação às alterações climáticas.

Assim, enquanto na categoria sistémico territorial, o foco foi colocado em relações de sinergia e de interdependência entre as várias dimensões do desenvolvimento sustentável; na tecno-ecológica, o foco foi colocado em soluções tecnológicas na otimização da eficiência energética e da utilização dos recursos. Seguindo tal padrão, inferimos os seguintes modelos:

1) um que evidencia a lógica da coesão territorial na elaboração das estratégias e metodologias; em que a sustentabilidade do capital ambiental é mobilizada como centralidade do desenvolvimento territorial desejado; remetendo para as possibilidades de sinergia entre ambiente, economia, e sociedade a partir do seu carácter distintivo, da sua atratividade e potencial de projetar e afirmar a região de forma ascendente (*bottom up*);

(casos: Tâmega e Sousa; Região de Aveiro; AML; Alto Alentejo; Baixo Alentejo; e Algarve);

2) outro que evidencia a lógica da modernização ecológica; sobressaindo uma asserção *top down* das orientações e metodologias da Estratégia Europa 2020 para o Crescimento Sustentável; com o enfoque a ser colocado nas soluções tecnológicas para a transição para uma economia com hipocarbónica; e na otimização da eficiência na produção de energia e utilização dos recursos e na prevenção e gestão dos riscos como forma de mitigar as alterações climáticas;

(casos: Cávado; AMP; Região de Leiria; Oeste; Viseu Dão e Lafões; Beiras e Serra da Estrela; e Beira Baixa);

3) e um terceiro, híbrido entre os dois primeiros; destacando-se a mobilização da produção de energias renováveis como uma forma coerente de ligar medidas de valorização/rentabilização e preservação com os recursos endógenos naturais e medidas para a

Quadro 1. Mobilização do desenvolvimento sustentável nas EIDTs (unidades de enumeração)

| | | | Norte | | | | | | | | Centro | | | | | | | | L | Alentejo | | | | | A |
|------------------------------|--|--------------------------------------|---------|---|---|---|----------|---|---|---|---------|----|----|----|----------|----|----|----|----|----------|----------|----|----|----|----|
| | | | Litoral | | | | Interior | | | | Litoral | | | | Interior | | | | | L | Interior | | | | |
| Categorias | Indicadores | Articuladores | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 |
| Sistémico-Territorial | Competitividade Territorial como Factor de Valorização e Protecção Ambiental | Turismo | x | x | | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | | x | x | x | x | x | x | x | x | |
| | | \ | x | | | | | x | | | | x | x | | | | | x | x | | x | | | | x |
| | | Fil. Agrícola | x | | | x | | | | | x | x | | | | | | x | | | x | | | | x |
| | | Fil. Alimentar | x | | | | | | | | x | | | | x | | | | | | x | | x | | |
| | | Economia Azul | x | | | x | | | | | | x | | | x | | | | | | x | | | | x |
| | Valorização e Protecção Ambiental como Factor de Atractividade Territorial | Recursos Endóg. | x | | | x | x | x | x | x | x | x | | | | | | | | x | | x | | x | x |
| | | Património Natural | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | | | | | | x | x | x | x | x | x |
| | | Áreas Protegidas e Classificadas | x | x | | x | | x | | x | | x | x | | | | | | | x | | | | | x |
| | | Património Cultural | x | x | x | x | | x | x | x | x | x | x | | | | | | | x | x | x | | x | x |
| | | Requal. Urbana | | x | x | | | | x | | x | x | | | | | x | | x | x | x | | | x | x |
| | Valorização e Protecção Ambiental como Factor de Internacionalização | | x | x | | x | | x | x | | x | | | | | | | | | x | x | x | x | | |
| | Valorização e Protecção Ambiental como Factor de Identidade Territorial | | x | | x | | | | x | x | | x | x | | | | | | | x | x | | | x | |
| | Sinergias entre Ambiente e Economia como Factor de Qualidade de Vida | | | | | x | x | | | | x | | | | | x | | | | x | x | | | x | |
| Tecno-Ecológica | Produção de Energias Renováveis como Factor de Competitividade Territorial e Protecção Ambiental | Hidroeléctrica | x | | | x | x | x | | x | | x | | | | x | | x | | | | | | | |
| | | Eólica | x | | | x | x | x | | x | | x | | | | | | | | | x | | | | |
| | | Solar | x | | | | x | | | | | | | | | | x | | x | | | | | x | |
| | | Biomassa | x | | | | x | | | | x | x | x | | | | x | x | x | | | | | x | |
| | | Marés | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Bioenergia | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | |
| | | Não Específica | | | x | | | | | | | | | x | | | | | | | | | | | |
| | Optimização da Eficiência Energética e da Utilização dos Recursos como Factor de Valorização e Protecção Ambiental | Edifícios e Equip. Públicos e Habit. | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| | | Empresas | x | x | x | | | | | | x | | x | | | x | x | x | | | x | | | x | x |
| | | Serviços Ambientais Básicos | x | x | x | x | x | | | | | x | x | | | x | x | x | | | | | x | | x |
| | | Transportes e Mobilidade Sust. | | x | x | | | | | | | x | x | x | | | x | x | x | x | | | | x | x |
| | Processos Produtivos mais Verdes como Factor de Protecção Ambiental | | x | | | | | | | | | | | | x | | | | | x | | | | | |
| | Prevenção e Gestão de Riscos Naturais, Industriais e Tecnológicos | | x | x | x | x | x | x | x | x | | | | | x | x | x | | | | | | | x | x |

(Norte) 1. Alto Minho; 2. Cávado; 3. AM Porto; 4. Alto Tâmega; 5. Ave; 6. Terras de Trás-os-Montes; 7 Tâmega e Sousa; 8. Douro; (Centro); 9. Região de Aveiro; 10. Região de Coimbra; 11. Região de Leiria; 12. Oeste; 13. Viseu Dão e Lafões; 14. Beiras e Serra da Estrela; 15. Beira Baixa; 16. Médio Alentejo; (Lisboa) 17. AM Lisboa; (Alentejo) 18. Alentejo Litoral; 19. Lezíria do Tejo; 20. Alto Alentejo; 21. Alentejo Central; 22. Baixo Alentejo; (Algarve) 23. Algarve

transição para uma economia hipocarbónica; mas que também uma forma menos coerente em que algumas EIDTs, apesar de adotarem uma visão e objetivos que remetem para a lógica da coesão territorial, acabam por cir-

cunscrever as suas intervenções a ações que remetem para uma modernização ecológica.

(casos: Alto Minho; Alto Tâmega; Ave; Terras de Trás-os-Montes; Douro; Região de Coimbra; Lezíria do Tejo; Médio Tejo; Alentejo Li-

toral; e Alentejo Central).

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Sobre o modelo que evidencia a lógica da coesão territorial, conclui-se que a mobilização seguida expressa, sobretudo, uma relação virtuosa entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável e a dinamização das atividades turísticas. Isto acontece porque a gestão do território enquanto destino turístico, leva a introduzir medidas para equilibrar a sustentabilidade dos sistemas económico, sociocultural e ambiental, definidas em função da consciência de possíveis incompatibilidades entre objetivos de desenvolvimento e de sustentabilidade.

Quanto ao modelo que evidencia a lógica de uma modernização ecológica, parece certo que as medidas são mobilizadas mimetizando as orientações dos níveis territoriais acima, sendo uma explicação possível tal asserção ser entendida como uma forma de maximizar as possibilidades de projetos a serem financiados. Ainda que tal se verifique na maioria das EIDTs, há uma tendência para que sejam as regiões com maiores carências básicas a adotar esta lógica, sendo que são também estas as que mais necessidades têm de ser financiadas. Isto é também óbvio no modelo híbrido, com parte das EIDTs a adotarem uma visão e objetivos que remetem para a lógica da coesão territorial, acabando, porém, por circunscrever as suas intervenções a projetos que remetem para uma modernização ecológica. Isto contraria os resultados do estudo de Argüelles e Benavides (2014) de que seriam as regiões mais desenvolvidas a seguir mais de perto uma modernização ecológica, ainda que as razões não tenham que ver com o caráter de tal estratégia. Veja-se o exemplo da AMP ao reconhecer que:

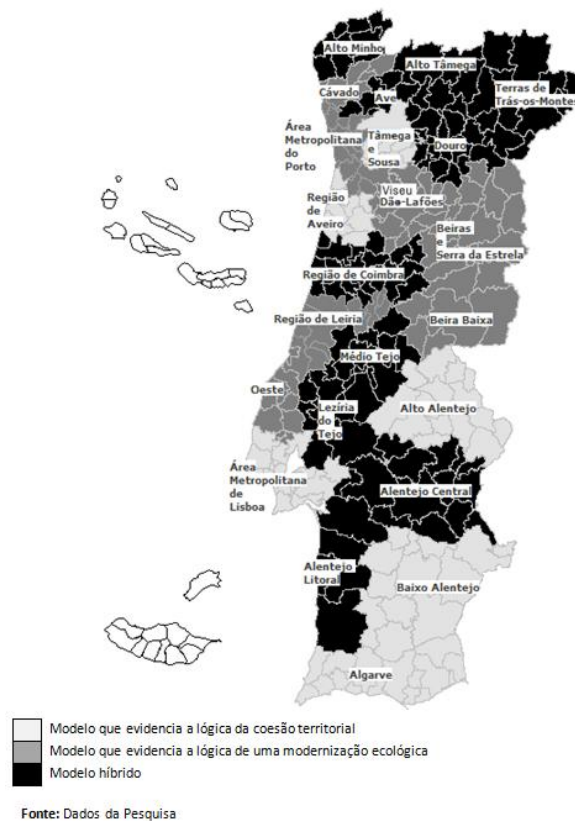
“na adoção como Objetivos Estratégicos para a AMP os Objetivos Temáticos definidos pela União Europeia para o próximo ciclo de programação dos fundos estruturais, decisão que, não obstante condicionar a estratégia, garante a coerência com a Estratégia Europa 2020 ampliando as possibilidades de financiamento das intervenções propostas” (AMP 2020, 2014: 22).

Assim, o que aqui parece estar em causa nestes modelos, não é o caráter mais ou menos adequado das medidas, mas sim a metodologia da programação em cascata, ou seja, os novos processos e práticas políticas, que parece condicionar grande parte das EIDTs a uma asserção vertical das medidas da UE em função da maximização das possibilidades de financiamento³.

Neste sentido, tais modelos traduzem, desde logo, retóricas e práticas políticas dissonantes que, por sua vez, remetem para vários cenários e problemáticas/leituras possíveis. Tal qual está planeado nas EIDTs, e dado que estamos a falar de estratégias, um primeiro cenário parece ser o que resulta do mapeamento destes 3 modelos (Fig. 1.). A leitura deste mapa em função dos outros níveis territoriais revela aparentemente um *cenário descoordenado*, quer ao nível nacional, quer das regiões-plano (NUTS II), e que se relaciona com outras leituras que têm claras implicações no quadro da programação em cascata europeia. Uma delas é a direção do processo de regionalização em Portugal, levantando interrogações como “qual o papel das AMs e CIMs em tal processo?” ou, “qual a relação entre as EIDTs com a municipalização e as regiões-plano?” e, “até que ponto estas entidades em cascata se podem confundir no futuro num sistema integrado de desenvolvimento nacional e europeu?” Tais questões que decorrem de territórios que, ao nível europeu, se esperam de políticas (*place base policies*), mas que, na prática, nem sequer configuram territórios políticos. Este é o caso das AMs e CIMs que apesar de terem visto o seu estatuto de regiões administrativas consolidado com a Lei 75/2013, não tem legitimidade política direta uma vez que não tem governos eleitos por sufrágio universal.

³ Isto coloca um cenário em que pode acontecer uma EI, sem qualquer estratégia, por apresentar mais intervenções que subscrevem a programação em cascata, ser financiada, e uma outra EI, com uma boa estratégia, mas sem intervenções deste tipo, não obter qualquer financiamento.

Figura 1. Mapeamento dos Modelos de Desenvolvimento Sustentável Adotados por Região



6. REFLEXÕES FINAIS

As formas de mobilização do desenvolvimento sustentável pelas novas práticas políticas cruzadas entre níveis e actores territoriais na UE estão ainda longe de poder ser consistentemente analisadas. Partindo da nossa análise às primeiras EIDTs em Portugal, a lógica de fundo subjacente aos modelos aferidos pode, no entanto, ser avançada para ajudar a entender parte do que está em causa com os novos processos e práticas de negociação em curso.

Não obstante o carácter de cada modelo, parece certo que grande parte das EIDTs circunscreve as suas intervenções a medidas apresentadas pelos níveis territoriais acima em ordem de aumentar as possibilidades de projectos financiados, sendo esta uma lógica de fundo. Quanto às inferências que se podem retirar para a governança da sustentabilidade, ainda que as EIDTs tivessem sido elaboradas em processos de governança (a montante), tal questão do financiamento é um sério constrangimento (a jusante) à capacidade de se exercer

uma governança multinível efetiva⁴ com reflexos na estratégia resultante. Ou seja, não seguindo o diagnóstico territorial, não é claro que tais estratégias sirvam realmente outro propósito que não o de maximizar os projectos a serem futuramente financiados. Isto coloca em causa, não só a possibilidade destas estratégias incluírem nas suas intervenções uma perceção alargada dos limites que são aceitáveis entre sinergias e *trade-offs* territoriais, como os mecanismos de controlo sobre interesses individuais que tal envolvimento possibilitaria deixam de existir. Tal limita, à partida, uma qualquer abordagem “forte” à sustentabilidade, independentemente do quadro político-normativo da UE para o desenvolvimento sustentável.

Ora, como o mapa que apresentamos (Fig. 3) é uma realidade dinâmica, é natural que haja na prática uma aproximação destas regiões

⁴ A construção destas estratégias como um processo invisível (de bastidores), que não permite, por isso, reflexividade (e *accountability*). Deste modo os ganhos não serão coletivos, mas em função de interesses individualizados. Os cientistas sociais deveriam aqui poder acompanhar a elaboração destas estratégias como observadores.

através de processos de reflexividade. Desse modo, cada um dos 3 modelos alcançados configura um cenário alternativo possível, na medida em que este mapa do país pode tender para se aproximar a qualquer um dos três conjuntos de lógicas identificadas. Assim, tais modelos/cenários configuram estratégias sínteses que podem servir para tentar prever, e em conformidade, apresentar orientações para a programação pós-2020:

Cenário 1.: Este cenário corresponde ao mapa tal qual está planeado nas EIDTs e representa uma mobilização do desenvolvimento sustentável descoordenada e pouco coerente ao nível nacional e das regiões plano. As lógicas de mobilização subjacentes, ainda que possam evidenciar um processo de *experimentação-ajustamento-aprendizagem*, são condicionadas pela necessidade de maximizar as oportunidades de financiamento comunitário. Tal significa que os processos de governança multinível a montante das EIDTs acabam por ser constrangidos e esvaziados a jusante por intervenções que seguem uma lógica de asserção *top down* e que a realidade do território (desafios e oportunidades) passa a ter pouca importância, servindo apenas como retórica para legitimar o financiamento.

Este cenário pode funcionar para maximizar possibilidades de projetos financiados, mas não beneficia a coerência e eficiência das intervenções na aplicação dos fundos. Isto condiciona uma governança multinível efetiva e consequentemente um desenvolvimento integrado ao nível nacional e europeu. Tem ainda claras implicações ao nível da governança da sustentabilidade, impossibilitando uma qualquer abordagem “forte”.

Cenário 2.: Este mapa do país pode tender para se aproximar ao conjunto de regiões que subscrevem a lógica de uma modernização ecológica. O resultado seria um país que aposta fortemente nas soluções tecnológicas e na ecoeficiência, dando-se, ao mesmo tempo, um aprofundamento dos condicionamentos do primeiro cenário. Isto configuraria um modelo de desenvolvimento que poria em causa uma abordagem integrada do território e de qualquer possibilidade de projeção *bottom up* no quadro do modelo europeu implícito ao paradigma da coesão territorial.

Cenário 3.: Este mapa do país pode tender para se aproximar ao conjunto de regiões que subscrevem lógicas híbridas. A coerência das intervenções seria aqui possível, em particular, pela mobilização da produção de energias renováveis enquanto fator de desenvolvimento. No entanto, este cenário facilmente potenciaria que algumas EIDTs apresentassem retóricas e práticas dissonantes entre o diagnóstico territorial, a visão, estratégias e objetivos e as intervenções ao nível dos projetos.

Cenário 4.: Este mapa do país pode tender para se aproximar ao conjunto de regiões que subscrevem a lógica da coesão territorial. O desenvolvimento sustentável seria aqui mobilizado a partir de um quadro estratégico-territorial negociado entre os diversos atores dos vários níveis territoriais em função das heterogeneidades do território, apresentando intervenções coerentes com tal quadro. Este cenário possibilitaria uma mobilização (*bottom up*) do ambiente como fator de desenvolvimento territorial sujeito a critérios de sustentabilidade decorrentes dos processos de governança na sua definição (*place based e people based policies*). As medidas tecno-ecológicas seriam aqui mobilizadas de forma complementar. Tal cenário subscreveria e contribuiria para o modelo de desenvolvimento europeu desejado.

Por fim, este estudo abre vários caminhos de pesquisa, a saber: a.) confirmar, ou não, as inferências de uma lógica de fundo nas EIDTs que visa a maximização dos projetos financiados como o principal racional na definição das intervenções; b.) desenvolver ferramentas metodológicas que permitam avaliar o sucesso das estratégias definidas em função da lógica do modelo de desenvolvimento sustentável subjacente por região; e ainda, c.) desenvolver a relação entre tais modelos de desenvolvimento e a governança da sustentabilidade, em particular, no que aos processos de participação horizontal diz respeito. Estamos em crer que em função de tais processos investigativos podemos apresentar contributos válidos para melhores práticas políticas regionais de desenvolvimento sustentável.

BIBLIOGRAFIA

AP2020 (2014), *Acordo de Parceria Portugal 2014-2020*.

Argüelles, Margarita & Benavides, Carmen (2014), "Analyzing How Environmental Concerns are Integrated in the Design of the EU Structural Funds", *European Planning Studies*, Vol. 22, No. 3, pp. 587-609.

Bardin, Laurence (1977), *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Edições 70.

Baker, Susan (2007), "Sustainable Development as Symbolic Commitment: Declaratory Politics and the Seductive Appeal of Ecological Modernization in the European Union", *Environmental Politics*, 16(2), pp. 297-317.

Beck, Ulrich, Giddens, Anthony & Lash, Scott (1997), *Reflexive Modernization Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Palo Alto, Stanford University Press.

Blühdorn, Ingolfur (2001), "Reflexivity and self-referentiality: on the normative foundations of ecological communication", *Critical Studies*, 16, pp. 181-201.

Camagni, Roberto (2009), "Territorial capital and regional development", in Capello, R., Nijkamp, P. (Eds.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 118-132), United Kingdom, Edward Elgar Publishing Limited.

Christoff, Peter (1996), "Ecological modernisation, ecological modernities", *Environmental Politics*, 5(3), pp. 476-500.

Dallabrida, Valdir Roque (2015), "Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática." *Análise Social*, 215, 1 (2.º), pp. 304-328.

Dryzek, John (1997), *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*, Oxford, Oxford University Press.

EEA (2010), "The territorial dimension of environmental sustainability - Potential territorial indicators to support the environmental dimension of territorial cohesion", EEA Technical Report, n.º 9, Copenhagen.

European Commission (1999), *ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Communities, Luxembourg.

European Commission (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament.

European Commission (2010), *Europe 2020 - a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the commission, 3.3.2010, Brussels.

Ferrão, João (2002), "Polícentrismo e Coesão Territorial: um novo papel para as "regiões"?", *Revista Europa - Novas Fronteiras*, 12, pp. 31-35.

Ferrão, João (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, pp. 11-37.

Ferrão, João (2010), "Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática", *Prospetiva e Planeamento*, Vol. 17.

Gibbs, David (1998), "Ecological Modernization: A Basis for Regional Development?", Paper presented to the Seventh International Conference of the Greening of Industry Network 'Partnership and Leadership: Building Alliances for a Sustainable Future', Rome 15-18 November 1998.

Gouldson, Andrew & Murphy, Joseph (1996), "Ecological modernisation and the European Union", *Geoforum*, 27, pp. 11-21.

Hajer, Maarten (1995), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press.

Hill, Michael (2004), *The Public Policy Process*, Harlow, Pearson.

Medeiros, Eduardo (2016), "Territorial Cohesion: An EU concept", *European Journal of Spatial Development*, n.º 60, pp. 1-30.

Mol, Arthur (1995), "The Refinement of Production: Ecological Modernisation Theory and the Chemical Industry", Netherlands, Koninklijke Bibliotheek: The Hague.

Mol, Arthur (1999), "Ecological modernisation and the environmental transition of Europe: between national variations and common denominators", *Journal of Environmental Policy and Planning*, 1(2), pp. 167-181.

Olivieri, Alejandro (2012), "A Teoria da Modernização Ecológica e a Mudança Climática", *Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros*, Ano 3, n.º7, pp. 33-54.

O'Neill, Kate (1997), "Ecological Modernization or Regulatory Convergence?"

Recent Trends in the Environmental Policies of EU Member States”, Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of European Community Studies Association, Seattle May, 28-Jun 1, 1997.

Pearce, David (1993), “Measuring Sustainable Development”, United Kingdom, Earthscan.

Pelenc, Jérôme, Ballet, Jérôme & Dedeurwaerdere, Tom (2015), “Weak Sustainability versus Strong Sustainability”, Online publication of the Brief for GSDR. .

Redclift, Michael (1993), “Environmental Economics, Policy Consensus and Political Empowerment”, in K. Turner (Org.), Sustainable Environmental Economics and Managements, pp. 106-119, London, Belhavam Press.

Roberts, Peter (2001), “Incorporating the environment into structural funds regional programmes: Evolution, current developments and future prospects”, *European Environment*, 11(2), pp. 64–74.

Santinha, Gonçalo & Marques, Teresa (2012), “A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português”, *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n.º 2, pp. 215 -244.

Santinha, Gonçalo (2014), “O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de

desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes”, (EURE) *Revista de Estudos Urbano Regionais*, Vol. 40, nº119, pp. 75-97.

Seixas, Paulo Castro (2011), *Urbanismo, cultura e globalização em Portugal: Modelos analíticos e de desenvolvimento territorial*, *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 3, n. 1, pp. 55-75.

Seixas, Paulo Castro (2012), “Políticas e Modelos de Desenvolvimento Territorial na Europa e Portugal”, *Revista Paranense de Desenvolvimento*, nº122, pp. 147-175.

Seixas, Paulo Castro (2014), “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: A primeira Política Pública Global do Antropoceno” *Revista Científica Monfragüe*, Vol II, nº 2, abril, pp. 191-213.

Sezgin, Z. (2013), “Ecological Modernization at the Intersection of Environment and Energy”, *International Journal of Energy Economics and Policy*, Vol. 3, pp. 93-101.

WCED (1987), “Our Common Future”, Oxford, Oxford University Press.

Wilbanks, Thomas (1994), ““Sustainable Development” in Geographic Perspective”, *Annals of the Association of American Geographers*, 84(4), pp. 541-556.