

# A dimensão política do planeamento do desenvolvimento regional em Portugal

*The political dimension of regional development planning in Portugal*

La dimensión política del planeamiento del desarrollo regional en Portugal

Francisco Carballo Cruz<sup>1</sup> e José António Cadima Ribeiro<sup>2</sup>

Universidade do Minho e Universidade de Oxford<sup>1</sup>/Universidade do Minho<sup>2</sup>

contato: jcadima@eeg.uminho.pt

**Resumo:** Durante as duas últimas décadas, as aproximações aos processos de planeamento económico relacionadas com o desenvolvimento territorial surgiram como alternativa às aproximações baseadas na manipulação da procura agregada. Contudo, a maior parte das estratégias de desenvolvimento regional adoptando um enfoque de baixo para cima implementadas em Portugal têm conseguido resultados limitados. Esse insucesso relativo tem associadas diversas justificações, embora uma das mais importantes se relacione com a existência de elementos políticos inerentes ao processo de planeamento.

**Palavras-chave:** Planeamento territorial; Objetividade técnica; Atores institucionais.

**Abstract:** During the last two decades, the approximation of the processes of economic planning related to territorial development appeared as alternatives to the approximations based on the manipulation of the aggregated demand. In all, the major part of the strategies of regional development, adopting the focus from bottom to top implemented in Portugal, have gained limited results. This relative lack of success has associated diverse justifications, although one of the most important is related to the existence of inherent political elements in the planning process.

**Key words:** Territorial planning; Technical objectivity; Institutional actors.

**Resumen:** Durante las dos últimas décadas, las aproximaciones a los procesos de planeamiento económico relacionadas con el desarrollo territorial, surgieron como alternativa a las aproximaciones basadas en la manipulación de la búsqueda agregada. No obstante, la mayor parte de las estrategias de desarrollo regional adoptando un enfoque de bajo hacia arriba implementadas en Portugal ha conseguido resultados limitados. Ese insuceso relativo tiene asociadas diversas justificaciones, aunque una de las más importantes se relacione con la existencia de elementos políticos inherentes al proceso de planeamiento.

**Palabras claves:** Planeamiento territorial; Objetividad técnica; Actores institucionales.

## 1. Desenvolvimento regional: conceito de planeamento e relevância da dimensão política

Durante as duas últimas décadas as aproximações aos processos de planeamento económico relacionadas com o desenvolvimento territorial, especialmente de carácter regional (âmbito superior ao municipal), emergiram como alternativa às aproximações baseadas, fundamentalmente, na manipulação da procura agregada, utilizadas extensivamente antes das crises económicas da década de 70. Estas aproximações territoriais tratam de privilegiar uma estratégia de desenvolvimento do território e ajustamento produtivo assente na mobilização de recursos multi-dimensionais de base local/regional, mediante processos de planificação participativa, na qual todos os agentes localizados no território assumem um papel activo na definição da estratégia e na elaboração e implementação do Plano. A transformação do sistema produtivo territorial, o crescimento e a diversificação da produção, a melhoria do rendimento *per capita* da população, o incremento da qualidade dos serviços sociais e a protecção do meio ambiente são, genericamente, alguns dos objectivos finais das

políticas enquadradas numa estratégia de desenvolvimento regional (GAROFOLI, 1992).

Apesar das instituições promotoras deste tipo de estratégias de desenvolvimento deterem possibilidades de intervenção bastante limitadas, considera-se que podem ter um papel dinamizador da mudança estrutural no território pela sua proximidade face aos problemas e aos cidadãos, a qual permite uma intervenção mais flexível e eficaz (STÖHR; TAYLOR, 1981). Contudo, a maior parte das estratégias de desenvolvimento regional em Portugal pilotadas por agentes localizados no território, adoptando, portanto, um enfoque *from below*, têm conseguido resultados escassos se comparados com o esforço total realizado. Neste contexto, o decorrer do tempo tem transformado a maioria dos planos de desenvolvimento regional em documentos de consulta, de orientação genérica, marginalizando a sua razão de ser como documentos de definição das directrizes operativas que contribuem directamente para o desenvolvimento territorial.

A despromoção dos planos de desenvolvimento regional tem associadas diversas justificações, embora, uma das mais importantes se relacione com a existência de

elementos políticos inerentes ao processo de planeamento, cuja desconsideração, por parte dos técnicos, tem implicações negativas em termos de aceitação global dos documentos em questão por parte dos demais intervenientes, e de identificação de cada um deles com o plano, em concreto.

A componente política refere-se aos posicionamentos e interesses intrínsecos a toda a instituição representativa dos agentes económicos e sociais e não unicamente àquelas de natureza político-administrativa (p.e., Câmaras Municipais). Este elemento político, subjacente a toda a instituição, atravessa seccionalmente o processo de planificação do desenvolvimento, condicionando o seu desenho, implementação e, inclusivamente, avaliação. Portanto, para efeitos de delimitação conceptual, consideramos que a componente (dimensão/âmbito) política é generalizável a toda instituição de representação económica, social ou política com responsabilidade nos processos de planeamento do desenvolvimento do território.

Os planos de desenvolvimento regional elaborados até a data em Portugal têm privilegiado determinados âmbitos de intervenção, especialmente o infraestrutural e o da articulação territorial, relegando outras vertentes, como o meio ambiental, os recursos energéticos, as questões do emprego e da formação ou a promoção das actividades económicas, sociais e culturais para um ostracismo parcial ou total. Esta falta de atenção (progressivamente menor) vem motivada por os entes locais e as instituições económicas e sociais pertencentes a estes âmbitos espaciais não contarem normalmente com competências significativas nestas matérias, o que tem implicações em termos de disponibilidade de verbas para a concretização dos projectos.

As tendências políticas e ideológicas na Europa apontam para que, nos próximos anos, assistamos a uma revisão dos modelos de atribuições e competências no contexto da U.E. (União Europeia) em matérias tão importantes como a política económica e social, no sentido de que algumas das competências até agora exclusivas das Administrações Centrais sejam total ou parcialmente transferidas para Administrações Periféricas. Simultaneamente, a dificuldade dos

Concelhos de assumirem e manterem atribuições que requerem escalas de intervenção supra-municipais reforça a necessidade da assunção de competências por parte de âmbitos administrativos ou pseudo-administrativos intermédios. Estas possibilidades devem ser um acicate suficientemente motivador para gerar um extenso debate político e social sobre o enquadramento das instituições e processos de desenvolvimento regional no sistema político-administrativo estadual em Portugal. Evidentemente, nesse debate a componente política referida não deve ser esquecida porque a sua relevância na planificação *per si* é extensiva ao processo de desenvolvimento regional como um todo. Os conflitos de objectivos, os interesses descontraídos, a divergência de enfoques e a dissonância entre propostas de intervenção dão origem a algumas das expressões mais negativas da inevitável componente política. O impacte desses aspectos negativos sobre o processo de planeamento justifica a necessidade de uma reflexão sobre o papel da componente política e sobre a sua convivência com a componente técnica. Isto porque a dita componente política erige-se como a condicionante intangível mais relevante da planificação do desenvolvimento regional e, consequentemente, da própria estratégia de desenvolvimento regional.

Os elementos esboçados até ao momento irão ser abordados de forma mais extensa e sistemática nas secções imediatas, ficando definitivamente organizadas como se indica de seguida. Na secção dois explica-se a importância que as estratégias de desenvolvimento de base territorial podem vir a ter num horizonte temporal não muito longínquo, no contexto da U.E., adiantam-se as possibilidades de alteração do modelo de partilha de competências entre as diferentes Administrações e sublinham-se, tacitamente, as oportunidades que as instituições promotoras do desenvolvimento regional podem vir a explorar no contexto da captação de novas competências, delegadas pela Administração Central, fundamentalmente. No ponto três trata-se os problemas que dificultam a consolidação das estratégias de desenvolvimento regional em Portugal: a inexistência de um quadro legal e institucional definido, o escasso reconhecimento

por parte das Administrações (especialmente da Central) e os limitados resultados concretos obtidos pelos projectos desenvolvidos até agora, resultado, em parte, da divergência entre os âmbitos técnico e político nos processos de planeamento. A junção das ideias avançadas nos pontos dois e três evidencia a necessidade de reformular o posicionamento das instituições e processos de desenvolvimento regional, sendo obrigatório, para tal, ultrapassar os condicionamentos que atingem este tipo de estratégias. Na secção quatro analisam-se as limitações associadas à existência da componente política nos processos de planeamento regional e à frequente confrontação entre essa componente e a componente técnica. Finalmente, as conclusões mais relevantes enunciam-se no último ponto.

## **2. O reforço do papel dos agentes institucionais territoriais na política económica da Europa**

A partir de meados da década de setenta assistiu-se à incapacidade do modelo Keynesiano dominante de resolver o problema generalizado de *estagflação* (existência de um reduzido nível de actividade económica associada a um incremento generalizado dos preços) nos países industrializados, explicado fundamentalmente, pela fraqueza da procura agregada e pela inflação de custos vinculada aos produtos energéticos e intermédios. Nestas circunstâncias, as políticas Keynesianas foram sendo progressivamente substituídas por propostas Neoclássicas, destinadas a controlar os preços (moderação salarial, desregulação dos mercados, fomento da concorrência...) e a obter estabilidade monetária (contenção da despesa pública, controlo do défice público, redução da oferta monetária...). Paralelamente, a maioria dos Governos interiorizou a necessidade de enfrentar a luta contra os desequilíbrios macro-económicos com uma perspectiva de médio prazo, tentando, sempre que possível, isolar as soluções e evitar a abordagem simultânea de problemas macro-económicos complexos (AROCENA, 1995). Isto é, as dificuldades operativas em combater dentro do mesmo horizonte temporal os dois maiores problemas, desemprego e

inflação, deu origem a uma estratégia que consistiu em estabelecer calendários alternativos para a solução desses desequilíbrios. O decorrer do tempo evidenciou que o estabelecimento de prioridades na luta contra a falta de emprego e o incremento dos preços não foi a estratégia mais adequada. Adicionalmente, tornou-se explícito que, apesar do crescimento económico ser uma condição necessária para reduzir as elevadas taxas de desemprego, não era uma condição suficiente para gerar emprego duradouro. Esta insuficiência deveria, deste modo, ser colmatada por políticas complementares que contribuíssem directamente para a geração de emprego. No contexto da UE, apelos significativos à implementação deste tipo de políticas foram realizados a partir de finais da década de oitenta, mais especificamente, a partir da difusão do denominado Relatório Delors (1989).

O processo de convergência económica e monetária desenvolvido durante a década seguinte, que culminou com a posta em circulação do Euro no início de 2002, caracterizou-se pela implementação de políticas económicas de estabilização. Segundo se depreende do texto da *Agenda 2000* (1999), as políticas macro-económicas para os países da zona Euro continuaram mantendo como objectivo central a estabilidade das macro-magnitudes a fim de gerar crescimento económico saudável, isento de tensões nos preços. Relativamente ao emprego, parece existir uma tendência orientada para dar protagonismo a ideias baseadas em conceitos micro-económicos, como as políticas activas de emprego, as novas bacias de emprego e a economia social. É precisamente neste contexto que as estratégias de desenvolvimento regional, até ao momento limitadas no seu alcance e objectivos, parece poderem vir a assumir funções da política económica, no quadro de uma descentralização parcial da política de emprego (p.e., políticas activas de emprego) e da política industrial (p.e., promoção do empreendedorismo) (PÉREZ RAMÍREZ; CARRILLO BENITO, 2000).

As tendências em termos de assunção de competências políticas nos próximos anos parece anteverem uma divisão de funções entre os diferentes âmbitos territoriais. Assim, a Administração Central irá preser-

var as responsabilidades macroeconómicas básicas, enquanto que as Administrações Periféricas e outras instituições de âmbito territorial local/regional poderão vir a assumir algumas das políticas microeconómicas até agora pertencentes ao domínio de intervenção da Administração Central. É precisamente por este motivo que as instituições e processos ligados ao desenvolvimento regional poderão vir progressivamente a chamar a si um rol relevante de atribuições. Por tal razão, a utilização de processos e instrumentos de desenvolvimento de forma não sistemática e pouco estruturada, assente em lógicas metodológicas ineficientes do tipo prova/erro, deve ser substituída por actuações consistentemente articuladas dentro de um quadro estratégico intencionalmente decidido. No mesmo sentido, o planeamento do desenvolvimento deve redireccionar-se para a resolução dos seus problemas mais imediatos, nomeadamente os que se prendem com a eficácia, entre os quais se destaca a frequente divergência latente entre a dimensão política e a dimensão técnica do processo.

### **3. Limitações do processo de afirmação institucional do Desenvolvimento Local/Regional**

A consolidação das estratégias de desenvolvimento regional passa necessariamente pelo reconhecimento das suas potencialidades e vantagens, mas inevitavelmente, também, pela consciencialização relativamente às suas dificuldades e inconvenientes. O processo de afirmação institucional desta forma de promoção do desenvolvimento sócio-económico defronta-se com uma série de condicionantes de diferente calibre, ainda que, em geral, profundamente limitativos da sua capacidade de intervenção. Entre os mais salientáveis, merecem especial destaque os seguintes: a falta de um quadro legal e institucional definido; a escassa aceitação e adesão por parte das Administrações (especialmente da Central); e os escassos resultados gerados pelos projectos lançados, baseados em processos de planificação estratégica ao nível regional.

A definição de um contexto regulamentar das actividades em âmbitos supra-

municipais torna-se uma tarefa iniludível. A inexistência de um quadro legal que dote de personalidade jurídica as instituições e que legitime processos vinculados ao desenvolvimento regional é uma lacuna com consequências determinantes. A indefinição relativamente às competências, atribuições, direitos, responsabilidades e deveres destes âmbitos de intervenção intermédios é um elemento gerador de instabilidade e insegurança estratégica nas comunidades e instituições ligadas a territórios concretos. Em Portugal, projectos como o IQADE, de estímulo e apoio à criação e consolidação de estruturas de desenvolvimento de base local/regional, são necessários mas insuficientes. A aposta em projectos mais ambiciosos é um dos desafios para os próximos anos. O objectivo último da reivindicação de competências para âmbitos superiores ao município deve ter um carácter duplo: jurídico-económico e financeiro. O primeiro deles associa-se ao reconhecimento jurídico expresso de um maior protagonismo para estes âmbitos de decisão intermédios, no relativo à promoção e aproveitamento dos recursos endógenos, à dinamização e diversificação das actividades económicas, à prestação de serviços sociais e ao cuidado com o meio ambiente. A reivindicação de competências, justificada por razões de natureza financeira, está estreitamente associada à disponibilidade orçamental suficiente para que a assunção de novas atribuições não fracasse por falta de recursos financeiros.

A espúria sensibilidade política e institucional relativa ao papel que desempenham as instituições direccionadas para a génese e acompanhamento de estratégias de desenvolvimento regional, constitui um segundo condicionante de importância para o processo de consolidação deste tipo de estratégias de desenvolvimento. Estes obstáculos institucionais poderão vir a ser ultrapassados quando, de um lado, desapareça a sensação generalizada de precaridade que a maioria dos responsáveis políticos da Administração Central têm do desenvolvimento regional e, doutro, quando os responsáveis políticos e institucionais com intervenção no âmbito regional ultrapassem a concepção conjuntural e oportunista do desenvolvimento regional e assumam o seu papel de agentes

geradores de mudança, guiados por motivações económicas e sociais estruturantes, que contribuam para alimentar a estratégia de desenvolvimento a longo prazo. A aceitação generalizada das estratégias de desenvolvimento regional implica necessariamente a sensibilização dos responsáveis políticos das Administrações, aos seus diversos níveis, para as potencialidades e a transcendência das políticas de base local/regional na articulação territorial, na geração de riqueza, na criação de emprego, na redistribuição do rendimento, na sustentabilidade e, em termos gerais, na promoção do desenvolvimento territorial.

O terceiro condicionante relaciona-se com a escassez de resultados globais das políticas propostas no quadro dos processos de planificação estratégica de nível regional. Nalguns casos, a falta de concretização deve-se à não atribuição de verbas para a execução das intervenções mas, noutras, a difícil harmonização das componentes técnica e política dos processos de planificação gera resultados estéreis ou, inclusivamente, nulos. É possível identificar situações em que planos tecnicamente perfeitos produzem resultados inócuos pela falta de consenso sobre o seu enfoque e/ou sobre as políticas propostas e, contrariamente, outras, em que planos com grandes défices técnicos são o ponto de partida para intervenções globalmente satisfatórias, graças ao consenso subjacente e à implicação do contexto político de decisão no processo de desenho estratégico e definição de medidas e acções de carácter operativo. Isto é, as dificuldades de natureza política inerentes ao processo de planeamento, decorrentes da construção de consensos, da materialização de compromissos e, mais genericamente, da concertação de objectivos, são muitas vezes o “material inflamável” que acaba por “queimar” uma estratégia de desenvolvimento local/regional em fase de consolidação, o que permite inferir a relevância desta componente no sucesso deste tipo de processos. É esta relevância da componente política que justifica o seu tratamento pormenorizado. Entender a relação entre a referida componente política e os restantes aspectos que dão corpo ao processo de planeamento não é uma tarefa isenta de complexidade, dado que a

sua completa compreensão é o resultado de um processo empático que exige a consideração da totalidade dos pontos de vista presentes neste processo social de carácter participativo e iterativo.

#### **4. O processo de planeamento e o necessário entendimento entre os âmbitos técnico e político**

Os processos de planeamento consistem na definição de um conjunto de acções tendentes à transformação de um sistema. Essas acções respondem a um conjunto de objectivos previamente estabelecidos, os quais, por sua vez, estão orientados para a obtenção de um objectivo último, denominado fim (BLAKELY, 1989).

Os processos de planeamento, em geral, justificam-se pelo carácter escasso dos recursos e a necessidade resultante de estabelecer prioridades entre objectivos, sistematizar medidas e acções. A calendarização das fases da estratégia de desenvolvimento introduz elementos de suporte ao processo de planificação em questão.

A planificação do desenvolvimento regional é um processo com uma destacada componente social, onde os indivíduos e a comunidade, as instituições e a sociedade, os políticos e os não-políticos têm interesses e necessidades contrapostas, que respondem, consequentemente, a objectivos em conflito.

O fim inerente a todo processo de desenvolvimento regional pode ser expresso como “o incremento da qualidade de vida da população num determinado contexto espacial e temporal”. Este fim tem, sem dúvida, associadas doses significativas de subjectividade, as quais se prestam a uma leitura interpretativa dos conceitos e realidades do desenvolvimento, provocada pelas perspectivas enviesadas que tacitamente os agentes económicos e sociais assumem, dependendo das suas preocupações e objectivos individuais. O comportamento racional que em Economia se pressupõe nos agentes económicos, motivador de escolhas preferentes segundo uma perspectiva maximizadora da utilidade, adquire no processo de planeamento do desenvolvimento uma dimensão superlativa.

O referido conflito de objectivos e o

impacte globalizado das consequências do planeamento justificam plenamente a participação activa dos representantes dos agentes institucionais económicos, sociais e políticos no processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional, com a finalidade de conseguir elevados níveis de consenso, através da negociação e do diálogo institucional.

A divergência de objectivos entre os agentes institucionais pertencentes ao âmbito político é uma situação expectável *a priori* devido à diferente natureza e propósito de cada um deles. Esta variedade de aproximações ao fenómeno do desenvolvimento representa um desafio para os técnicos responsáveis por aplanar o caminho do entendimento entre todos eles, evitando qualquer contradição com os fundamentos técnicos e conceptuais subjacentes ao processo de planeamento. Isto é, em certa medida e de uma forma tácita, o técnico actua como juiz entre os elementos do âmbito político utilizando a “lei” da teoria e a prática do planeamento. Contudo, o seu papel de juiz não lhe impede de assumir um papel de parte no processo, o qual é uma fonte potencial de conflitos entre o âmbito técnico e o âmbito político.

As limitações derivadas da falta de entendimento entre os dois âmbitos são múltiplas. Muitas delas resultam em situações profundamente ineficientes, onde o esforço de planificação se torna papel molhado. Nestas situações extremamente frustrantes, os políticos submetem a um esquecimento absoluto aqueles planos de desenvolvimento que, independentemente do seu rigor técnico, não vão ao encontro dos seus interesses e compromissos políticos.

Como resultado, o processo de planeamento do desenvolvimento pode ser interpretado, do ponto de vista da *praxis* generalizada, como a justaposição de dois processos paralelos, um técnico e um político que, na maior parte das ocasiões, respondem a *timings* diferentes e a objectivos e propostas de intervenção nem sempre coincidentes. Provavelmente, esta realidade divorciada em termos processuais não seria um entrave tão significativo como de facto se manifesta, se nos pontos de contacto entre os dois percursos planificadores fossem conseguidos

compromissos cabais entre a suposta objectividade atribuída ao âmbito técnico e a subjectividade inevitável imposta pelo calendário e a própria prática política.

Uma interpretação simplista, e por isso certamente errada, desta disjuntiva processual assume dogmaticamente que a dicotomia técnico-político é um reflexo da contraposição entre os conceitos de objectividade e subjectividade. Isto é, a complexidade de um processo social, como é o de planeamento, desqualifica qualquer interpretação simples da realidade que assente em dicotomias exacerbadas. Por este motivo, parece que a solução para o problema da duplicidade de processos, interesses e objectivos e intervenções finalistas deve surgir a partir de uma filosofia de entendimento centrada em posicionamentos que rejeitem a existência de verdades absolutas e estereótipos sobre a intencionalidade e os valores dominantes em técnicos e políticos.

Assumir que o trabalho dos técnicos é absolutamente objectivo é uma falácia. Em termos gerais, é possível sustentar a hipótese que os técnicos, na sua imagem finalista sobre o modelo de planeamento, se projectam como os agentes que, graças à sua experiência e, sobretudo, aos seus conhecimentos teóricos, podem planear uma promoção do desenvolvimento baseada em verdades contrastadas. É, supostamente, este conjunto de verdades teóricas e experimentais que permite ao técnico assumir o rol de único agente planificador com valores objectivos contrastáveis. Pese embora esta lógica semântica sobre a objectividade do técnico gozar de aceitação geral entre os cientistas sociais preocupados como planeamento do desenvolvimento, parece também acertado pensar que o técnico de planeamento tem, simultaneamente, objectivos individuais que acabam por afectar a sua intocável objectividade. Essa objectividade vê-se muitas vezes minada pela dependência económica presente, mas sobretudo futura, e especialmente, nalguns casos, pela existência de interesses político-institucionais, derivados da filiação do técnico, ou político-partidários, sejam eles individuais ou colectivos. Adicionalmente, pode-se argumentar que os elementos indutores da subjectividade são, em certas ocasiões, introduzidos pelas

próprias preferências técnicas, cimentadas na formação da base, nos conhecimentos teóricos, na experiência acumulada ou na identificação com certo tipo de políticas ou intervenções. Este tipo de pseudo-objectividade técnica pode ser exemplificado pelo erro de aproximação, frequentemente detectado, consistente numa velada reiteração dos critérios e orientação de planeamento, independentemente da situação delineada pelo diagnóstico.

Do mesmo modo que etiquetar o trabalho dos técnicos como totalmente objectivo é erróneo, considerar que a posição dos políticos se esgota em interpretações interessadas e, conseqüentemente, subjectivas, demonstra uma absoluta falta de entendimento do problema. Sendo embora certo que a imagem social das instituições com componentes políticas dominantes, ou profundamente marcadas por elas, deixe transparecer uma desconfiança generalizada perante o oportunismo e a promoção pública que serve os interesses de alguns, uma leitura mais pormenorizada desta rede institucional permite evidenciar que existem atitudes construtivas no que diz respeito à contribuição para o processo de planeamento.

Os políticos, tal como se demonstra na teoria sobre o assunto, maximizam uma função das suas possibilidades de reeleição, centrando-se no imediato e desvalorizando muitas vezes o médio e o longo prazo, horizontes temporais subjacentes aos processos de planificação do desenvolvimento. Contudo, a falta de sensibilidade política para os prazos temporais alargados não é um facto generalizável a todos os agentes representantes de instituições com componentes políticas vincadas. Neste sentido, a tarefa dos técnicos destas instituições assume uma significação importantíssima, dado que o facto de constituírem um elemento estrutural, permanente, das instituições lhes permite ter, até certo ponto, uma perspectiva mais abrangente em termos de prazos e menos interessada em termos de projecção pessoal. São estes técnicos e, obviamente também, ainda que em menor medida, outros agentes com um perfil político mais definido, os contribuintes activos de elementos objectiváveis nos processos de planeamento do desenvolvimento que o âmbito técnico tem o dever

de aproveitar para que o resultado final se torne mais rico e consensual.

Destas interpretações sobre os valores dominantes nos âmbitos técnico e político depreende-se que se requer uma aproximação diferente aos processos de planeamento que integre de forma mais efectiva os objectivos, perspectivas e propostas das duas vertentes em questão. Para tal, os técnicos devem abandonar a sua magnificência e pureza processual, onde a análise rigorosa, a definição académica da estratégia e dos objectivos, a presunção da inequívoca aplicação das intervenções e a interpretação rígida dos *timings* na passagem de uma a outra fase devem ser relativamente relaxadas, por forma a acomodar os pontos de vista próprios da componente política. Simultaneamente, o âmbito político deve minimizar o poder de veto que muitos dos seus agentes possuem (os representantes políticos), como consequência do direito que lhe outorga a legitimidade democrática da sua escolha. A marginalização do recurso ao veto para "abafar" o trabalho dos técnicos permitiria uma redução da desconfiança, frequentemente patente, entre os dois âmbitos em questão.

O abandono das posições extremas por parte das duas frentes de actores do processo de planeamento do desenvolvimento regional deve permitir métodos mais eficientes e, sem dúvida, mais eficazes. Para tal, a iteração assume-se como indispensável. O diálogo próximo entre técnicos e políticos ao longo de todas as fases incrementa a confiança, reduz a falta de enfoque e contribui para a obtenção de resultados mais consensuais. Neste sentido, os técnicos não podem entender o processo de planeamento como um encargo centrado no trabalho de escritório, individual ou conjunto, com os técnicos das instituições pertencentes ao âmbito político. O seu contacto com estes agentes não se pode reduzir a uma reunião inicial de recolha de informações e determinação de intenções e a uma outra final de apresentação de resultados e exposição de comentários. O âmbito político deve intervir durante todo o processo, comentando, sugerindo, modificando, em definitivo, participando, ainda que, evidentemente, o bom senso deva impor limites a uma participação desproporcionada que desvirtue a natureza do próprio

planeamento. Trata-se de fomentar uma retroalimentação permanente onde a participação seja uma actividade quotidiana, evitando assim o seu relegar para a uma actividade de salão de limitada eficácia. O sucesso do processo de planeamento necessita de concessões por parte dos âmbitos técnico e político. O técnico deve relaxar os seus fundamentos e incorporar elementos dotados da subjectividade inerente ao âmbito político, os quais contribuirão, certamente, para o enriquecimento e aceitação do planeamento. Por seu lado, o político deve conceder liberdade de actuação ao técnico, ao mesmo tempo que minora a sua ânsia desproporcionada de participação e controle dos resultados.

A situação generalizada de concessões mínimas que dificulta o compromisso e, portanto, menospreza a eficácia, pode derivar do enviesamento característico de cada um dos âmbitos repetidamente referidos. O técnico, por um lado, tende a concentrar o seu trabalho na recolha, sistematização e interpretação de informação, procedente, maioritariamente, de fontes secundárias, por considerar as fontes primárias de carácter opinativo como desinformação ou informação confusa e, portanto, de difícil assimilação e verificação. O político, por outro, tende a interpretar a participação como uma actividade desregrada e inconsequente. Tem dificuldade em entender que a opinião individual, ainda que seja rejeitada, contribua para a formação da opinião colectiva, tão relevante para a geração de consensos.

Provavelmente, estes dois enviesamentos são, ambos, manifestações do défice de flexibilidade e da falta de cultura de cooperação ainda vigente no sistema de valores sociais. Na teoria do desenvolvimento de base territorial, as questões relativas ao sistema de valores estão directamente relacionadas com o conceito de *orgware*<sup>1</sup> do desenvolvimento. Este, é constituído tanto pelas diferentes formas organizacionais das instituições promotoras e participantes no processo de desenvolvimento, como pelas formas de relacionamento preponderantes. Estas últimas diferem de uns contextos espaciais para outros dependendo do sistema de valores dominante. Desta forma, aqueles

territórios onde imperem sistemas nos quais primem a abertura mental frente ao preconceito, a flexibilidade face à rigidez, a cooperação frente à concorrência e a participação face ao dirigismo engendram *orgware's* que facilitam os processos de planeamento e, simultaneamente, permitem uma melhor engrenagem da maquinaria do desenvolvimento regional.

## 5. Conclusão

Os processos de reestruturação produtiva e a reformulação da distribuição de atribuições no seio dos estados da U.E. podem vir a reforçar o papel das Administrações de âmbito regional e supra-municipal na definição e dinamização das estratégias de desenvolvimento regional. O progressivo esvaziamento de competências da Administração Estadual Central provocado por forças centralizadoras (Comissão Europeia) e descentralizadoras (Administrações Periféricas do Estado), deve ser uma fonte de oportunidades para as instituições e processos de desenvolvimento regional. As forças descentralizadoras, resultado da aplicação do princípio da subsidiaridade, deverão impelir a transferência de determinadas competências da Administração Central para instituições promotoras do desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, a dificuldade manifesta dos municípios de desenvolver certo tipo de políticas, devido às limitações associadas à escala, deverá permitir a assunção de competências por parte de âmbitos competenciais intermédios (supra-municipais/regionais).

Contudo, as instituições parece não estarem convenientemente preparadas para assumir as responsabilidades que as tendências actuais potencialmente lhes atribuem, e as metodologias postas em uso igualmente se sugerem pouco ajustadas à superação dos desafios em perspectiva. As limitações com que se defrontam são de diversa índole, algumas com uma solução exógena ao contexto territorial de intervenção, mas outras dependentes da superação de deficiências e da resolução de problemas no próprio meio.

Um dos entraves internos relaciona-se com as dificuldades inerentes ao processo de planeamento, derivadas da existência de

uma componente política que convive com a componente técnica que, em última instância, é a responsável pelo resultado final. Esta componente política não é, no nosso entender, exclusiva das instituições político-administrativas propriamente ditas, senão que é extensível a outras instituições e organizações por força do seus objectivos e interesses na sociedade.

O manejo da componente política e o seu aproveitamento como fonte de informação e opinião, por parte dos técnicos, é um dos segredos para o sucesso do planeamento. A sua desconsideração é o bilhete de ida para o ostracismo e a ineficácia. Apesar da divergência de objectivos, o entendimento entre técnicos e políticos é uma condição *sine qua non* para a elaboração, implementação e controle de planos de desenvolvimento regional consensuais. A concessão nos pontos de vista, a flexibilidade e a participação antecipam-se como elementos a não descurar num processo social tão complexo como o do planeamento do desenvolvimento.

**Nota:**

<sup>1</sup> Conceito introduzido por Vázquez Barquero (1993) no denominado modelo do pentágono do desenvolvimento local, cujos cinco vértices ou componentes são os seguintes: hardware, software, orgware, ecoware and finware.

**Referencias**

AROCENA, J. *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1995.

BLAKELY, E. J. *Planning Local Economic Development: theory and practice*. Londres: Sage, 1989.

GAROFOLI, G. *Endogenous Development and Southern Europe*. Aldershot: Avebury, 1992.

HAKANSSON, H.; JOHANSON, J. The network as a governance structure: Inter-firm cooperation beyond markets and hierarchies. In: GRABHER, G. *The Embedded Firm: on the Socio-economics of Industrial Networks*. Londres: Routledge, 1993.

LUNDEVALL, B. A. Explaining inter-firm cooperation and innovation. In: GRABHER, G. *The Embedded Firm: on the socio-economics of Industrial Networks*. Londres: Routledge, 1993.

PÉREZ RAMÍREZ, B.; CARRILLO BENITO, E. *Desarrollo Local: manual de uso*. Madrid: Esic Editorial-FAMP, 2000.

STÖHR, W. B.; TAYLOR, D. R. F. *Development from Above or Below?* Chichester: Wiley and Sons, 1981.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Política Económica Local*. Madrid: Ediciones Pirámide, 1993.