

# Coesão e Inovação Territorial

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.3>

**Pedro Chamusca**

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,  
Universidade do Minho, Braga, Portugal  
<https://orcid.org/0000-0001-6921-8057>  
[pedrochamusca@ics.uminho.pt](mailto:pedrochamusca@ics.uminho.pt)

## Resumo

Apesar da proximidade conceptual, a coesão e a inovação territorial têm as suas próprias agendas, quase sempre desligadas de uma estratégia territorial que considera as especificidades de cada espaço como elementos centrais ao desenvolvimento. Esta afirmação é debatida ao longo do texto, recorrendo a um caso de estudo realizado na região Centro, que sustenta a identificação dos principais obstáculos e desafios que se colocam atualmente em Portugal. No geral, este texto contribui para uma melhor compreensão das opções de política territorial e para a identificação de áreas prioritárias para um diálogo necessário entre coesão e a inovação territorial. Com base nesta investigação, defendemos que as dinâmicas e projetos de desenvolvimento regional/local, especialmente os relacionados com a coesão territorial, a competitividade e a inovação, contribuem significativamente para o bem-estar dos cidadãos. Estas dinâmicas de desenvolvimento que são estruturalmente desequilibradas e as consequências destes desequilíbrios são prejudiciais à qualidade de vida dos territórios. Assim, as políticas públicas – como o ordenamento do território, os instrumentos de governação territorial e os mecanismos de intervenção – adquirem grande relevância na gestão e mitigação destes desequilíbrios. O foco é então colocado na eficácia das políticas públicas, uma vez que o desenvolvimento do território e a qualidade de vida das sociedades dependem dele. Considerando a existência de um vasto leque de fatores que previnem ou reduzem esta eficácia, é essencial assegurar um diálogo e convergência

entre os dois domínios de ação que estruturam as dinâmicas de desenvolvimento local e regional, ou seja, a coesão e a inovação territorial.

## Palavras-chave

coesão territorial, inovação territorial, desenvolvimento

## Introdução

Territórios e comunidades, em diferentes escalas, experimentam constantes mudanças de natureza económica e social, com uma forte base espacial. Embora a mudança seja permanente, os últimos anos têm sido particularmente intensos na velocidade e complexidade da transformação, com compressão espacial (Harvey, 1990), aceleração temporal (Giddens, 1999/2006), crescente mobilidade e tempos de lazer (Madanipour, 2017) e as pandemias COVID-19 a desempenharem um papel decisivo. No entanto, o ritmo e intensidade das mudanças, bem como um conjunto de respostas inadequadas ou insuficientes por parte das entidades públicas que governam e planeiam, tem promovido assimetrias de natureza diversa, reforçando a importância de políticas públicas mais eficazes e eficientes, orientadas para a promoção da inovação e coesão territorial (Balland et al., 2015; Pires et al., 2020; Sá Marques et al., 2018; Silva et al., 2021).

No contexto da União Europeia (UE), a política regional e os fundos estruturais estão cada vez mais preocupados com a promoção da coesão territorial, económica e social nas regiões europeias. Para tal, as políticas europeias assumiram que os modelos orientados para a inovação são os motores do desenvolvimento regional e do crescimento económico (Mikulic & Nagyszombaty, 2015). O foco na inovação territorial e coesão foi tão intenso que os três principais fundos europeus da política de coesão – Fundo de Coesão, Fundo Social Europeu e Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – absorvem quase um terço do orçamento da UE (Brandsma et al., 2014). No entanto, apesar do enorme financiamento a vários projetos em diferentes regiões no âmbito da Política de Coesão da UE, as disparidades regionais persistiram e aumentaram mesmo nas regiões e países da UE (Amin & Tomaney, 1995; Chamusca, 2021; Pylak, 2015).

A inovação territorial é entendida como um processo transformador de interação entre agentes, no qual a criação de valor económico e social está ancorada na existência de recursos endógenos (Jensen et al., 2007; Lundvall, 2010; Lundvall & Jonhson, 1994). Estes recursos tornam-se ativos territoriais, desempenhando um papel decisivo na promoção do desenvolvimento

local e regional. Os ecossistemas de inovação (Amoroso et al., 2018; Boschma, 2005) são baseados em redes de produção e inovação de conhecimento, que envolvem diversos atores e várias escalas territoriais. Estas redes representam ligações associadas a processos de criação, produção e transferência de conhecimento e inovação, podendo desencadear a co-especialização e a variedade relacionada entre os diferentes intervenientes localizados na região.

A coesão territorial tem vindo a ganhar força ao longo da última década, numa construção conceptual (e aplicação prática esperada) que a assume como processo de conceção de um território mais coeso e equilibrado, procurando: (a) superar os défices de articulação estratégica, constrangimentos administrativos e assimetrias de desenvolvimento existentes; (b) promover o desenvolvimento sustentável e uma organização territorial mais equilibrada, integrada e bem governada; (c) valorizar a diversidade, a complementaridade e a articulação territorial, bem como a justiça social e espacial como elementos estruturantes da tomada de decisão (Hartmann & Hengstermann, 2014; Luukkonen, 2010; Medeiros, 2016).

Tanto a coesão territorial como a inovação de base territorial assumem que as especificidades locais e os recursos endógenos (diversidade natural e económica) devem ser valorizados, permitindo aos cidadãos aproveitar ao máximo as características inerentes a estes territórios. Apesar desta proximidade conceptual, a coesão territorial e a inovação têm as suas próprias agendas, quase sempre desligadas de uma estratégia territorial ou de uma visão do futuro. Neste texto, apresentamos alguns dados que sustentam esta afirmação, utilizando como exemplo a investigação realizada na região Centro de Portugal, nomeadamente entrevistas a 21 autarcas. Os resultados contribuem para a compreensão das opções de política territorial e para a identificação de áreas prioritárias para um diálogo necessário entre coesão territorial e inovação.

## Metodologia

O Estado português estrutura-se em escalas de hierarquia e decrescente dimensão territorial: central, regional, intrarregional e local. A administração das regiões portuguesas – com exceção das regiões autónomas da Madeira e dos Açores – é um organismo desconcentrado do Estado central. São geridos por uma estrutura pública (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional) com autonomia financeira e administrativa, que tem como missão implementar políticas ambientais, ordenamento do território e desenvolvimento local e regional ao nível da Nomenclatura das

Unidades Territoriais para Fins Estatísticos II, promovendo uma ação coordenada de serviços regionais não consolidados e apoiando tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

O Plano Estratégico da Região Centro para 2030 (aqui tomado como exemplo), recentemente aprovado pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional no âmbito de um processo altamente participado que envolve os principais atores regionais, molda uma visão estratégica orientada para: (a) reforçar a sua competitividade nacional e internacional e consolidar um modelo de inovação territorial e socialmente inclusivo; (b) promover o empoderamento e a capacitação para a resiliência dos territórios mais vulneráveis e com maiores problemas demográficos; (c) fomentar a evolução para uma sociedade mais sustentável, promovendo a inovação e a transição para a economia circular, integrando as implicações das alterações climáticas nos sistemas produtivos e na organização territorial; (d) promover um sistema urbano baseado num modelo territorial de cooperação entre territórios competitivos e inovadores e territórios mais deprimidos; e (e) promover as qualificações e competências das pessoas, atraindo população qualificada (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, 2020b).

As preocupações com a coesão territorial e a inovação já estavam presentes em documentos regionais anteriores, nomeadamente a Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente (RIS3), onde a coesão territorial, juntamente com a sustentabilidade dos recursos, eficiência energética e internacionalização foram identificadas como prioridades transversais (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, 2020a). Nesta nova estratégia para 2030, há uma forte aposta nas duas grandes questões abordadas pelo Ministério da Coesão Territorial como chave para estimular a implementação prática da coesão territorial. De facto, a *Visão Estratégica para a Região Centro 2030* tem um foco claro no desenvolvimento urbano, competitividade, sustentabilidade e cooperação territorial, com uma clara preocupação com os territórios mais deprimidos.

No âmbito desta investigação, foram entrevistados 21 autarcas da administração local, representando diferentes contextos económicos, sociais e territoriais. O trabalho de campo foi realizado entre novembro de 2019 e fevereiro de 2020, organizado de acordo com um guia estruturado de oito perguntas: três respostas guiadas (de uma lista de opções: Q1, Q2, Q3), quatro respostas livres (Q4, Q5, Q7, Q8) e uma de resposta mista (Q6; Tabela 1). O total destas oito questões, enumeradas abaixo, permite-nos discutir a coesão do Centro Portugal (desde o desenho político à implementação prática de projetos) e trabalhar numa ferramenta de medição da coesão territorial a implementar a estas escalas.

**Tabela 1** Questões aplicadas no caso de estudo.

<b>Questões</b>		
Q1	Das seguintes áreas de políticas públicas para o território selecione as três que considera mais relevantes, ordenando-as por grau de importância:	(a) desenvolvimento económico; (b) sustentabilidade ambiental; (c) coesão territorial; (d) qualidade de vida das populações; (e) envolvimento e capacitação dos cidadãos; (f) justiça e proteção social; (g) educação, saúde e cultura; (h) acessibilidade e mobilidade; (i) dinâmicas demográficas; (j) governação eficiente e de qualidade.
Q2	Atendendo às características específicas deste território, classifique as seguintes prioridades de desenvolvimento por grau de importância, numa escala de 1 a 7:	(a) saúde; (b) educação; (c) cultura; (d) emprego; (e) população; (f) habitação; (g) apoio social; (h) empresas; (i) produtividade, conhecimento e inovação; (j) acessibilidade e mobilidade; (k) sustentabilidade ambiental; (l) reabilitação urbana; (m) participação e envolvimento; (n) capacitação; (o) governação.
Q3	Das prioridades que classificou como mais importantes selecione as três principais.	
Q4	Quais são os principais obstáculos ao desenvolvimento dos objetivos que identificou como prioritários?	
Q5	Como define a coesão territorial e como considera que as prioridades que identificou podem contribuir para essa coesão?	
Q6	A coesão territorial é frequentemente descrita da seguinte forma: a coesão territorial é o processo de construção de um território mais coeso e equilibrado, valorizando a diversidade e complementaridade territorial, assim como a justiça social e espacial como elementos estruturantes da tomada de decisão. Este processo é tão mais eficaz quanto maior for a capacidade de: (a) apoiar a redução das assimetrias sociais e económicas entre os territórios; (b) promover a sustentabilidade ambiental; (c) reforçar a cooperação de base territorial e setorial, em escalas diversas, associada a sistemas de governança territorial que assegurem intervenções integradas e uma maior articulação entre atores; e (d) desenvolvendo políticas públicas de base territorial, orientadas para a valorização dos recursos, a intensificação das relações policêntricas (ou polinucleadas) e a dinamização dos territórios como espaços de vida dos cidadãos. Concorda com esta definição? Porquê? O que falta? É útil ou importante para si?	
Q7	A coesão territorial é, normalmente, medida tendo por base cinco dimensões principais: (a) equidade; (b) competitividade; (c) conectividade; (d) sustentabilidade ambiental; (e) governação.	7.1. Como avalia a importância de cada uma destas dimensões para a coesão territorial em diferentes escalas: regional, intrarregional e local?  7.2. O que o leva a considerar diferentes importâncias para a mesma dimensão entre escalas?
Q8	Indique qual é, na sua opinião, a informação mais importante para avaliar a coesão territorial à escala intrarregional e local.	

A seleção de autarcas resultou da análise de um conjunto de indicadores, tendo em conta os municípios que, em cada sub-região, apresentam maiores desvios (positivos e negativos) em relação aos valores médios da região, desde que sejam integrados em diferentes grupos (que resultaram de uma análise multivariada dos indicadores considerados). Os indicadores selecionados para este exercício foram estruturados de acordo com cinco dimensões principais: (a) territorial – densidade populacional; (b) demografia – taxa de variação dos habitantes; percentagem da população

idosa (envelhecimento); (c) social – número de beneficiários do rendimento social por 1.000 habitantes em idade ativa; índice total de dependência; (d) acessibilidades – duração média dos movimentos de acesso ao trabalho e à escola (conectividade, mobilidade e acesso ao emprego); número de médicos por 1.000 habitantes (acesso à saúde); acesso à habitação, medido através de um exercício que calcula o tamanho médio da habitação que um casal pode adquirir com 30 anos de renda; (e) desempregados económicos – desempregados de longa duração por 1.000 habitantes em idade ativa; ganho médio mensal; índice de poder de compra. Tendo em conta estes critérios, foram selecionados os seguintes municípios (ver Tabela 2).

**Tabela 2** Municípios selecionados e sua participação no estudo de caso.

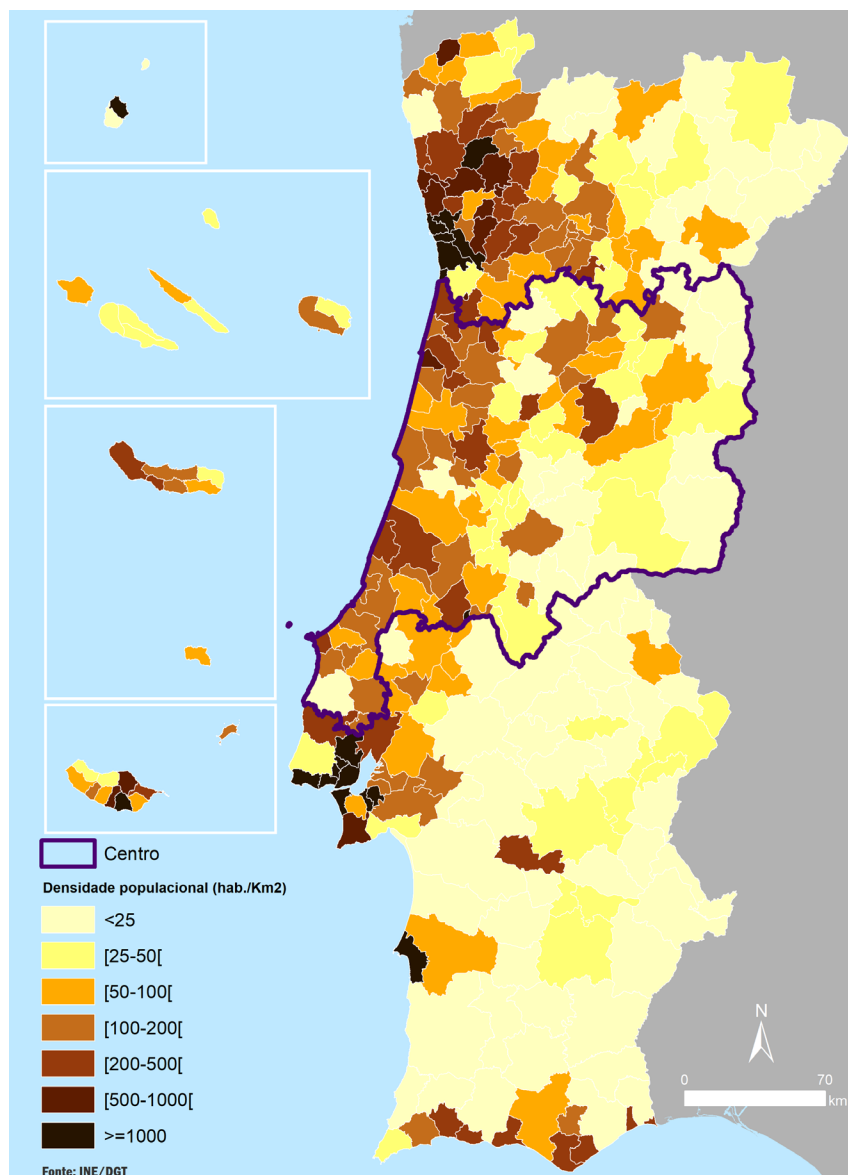
Comunidade intermunicipal (sub-região)	Maior desvio positivo	Maior desvio negativo	Outros ("capital")
Oeste	Alenquer	Cadaval	Caldas da Rainha
Região de Aveiro	Aveiro	Murtosa	
Região de Coimbra	Coimbra	Góis	
Região de Leiria	Marinha Grande	Pedrógão Grande	Leiria
Viseu Dão Lafões	Oliveira de Frades	Castro Daire	Viseu
Beira Baixa	Vila Velha de Ródão	Idanha-a-Nova	Castelo Branco
Médio Tejo	Entroncamento	Vila Nova da Barquinha	Tomar
Beiras e Serra da Estrela	Guarda	Sabugal	

## Coesão e Inovação Territorial na Região Centro de Portugal

Tendo em conta as dinâmicas demográficas, sociais e económicas, Portugal tem experienciado, ao longo das últimas décadas, um intenso processo de metropolização (Wolf et al., 2020). Os dados disponíveis mostram que tem havido uma concentração progressiva em alguns espaços urbanos, com especial destaque para zonas próximas de Lisboa e Porto. Neste processo de metropolização, não há apenas a concentração de pessoas, mas também do poder político de decisão, da sede das grandes empresas e dos meios de comunicação social. A análise da densidade populacional (Figura 1) e de empresas (Figura 2) permite uma visão clara deste processo, sublinhando, ainda assim, a relevância e importância da região Centro. De facto, em Portugal, a região Centro desempenha um papel muito importante na dinâmica económica e social, tendo em conta a sua posição estratégica

(situa-se entre os dois maiores centros urbanos nacionais: Lisboa e Porto), a sua dimensão (cerca de 31% da área total de Portugal) e a relevância da população (21,5% da população que vive no país em 2021) e das empresas (20,4% das empresas do país em 2019).

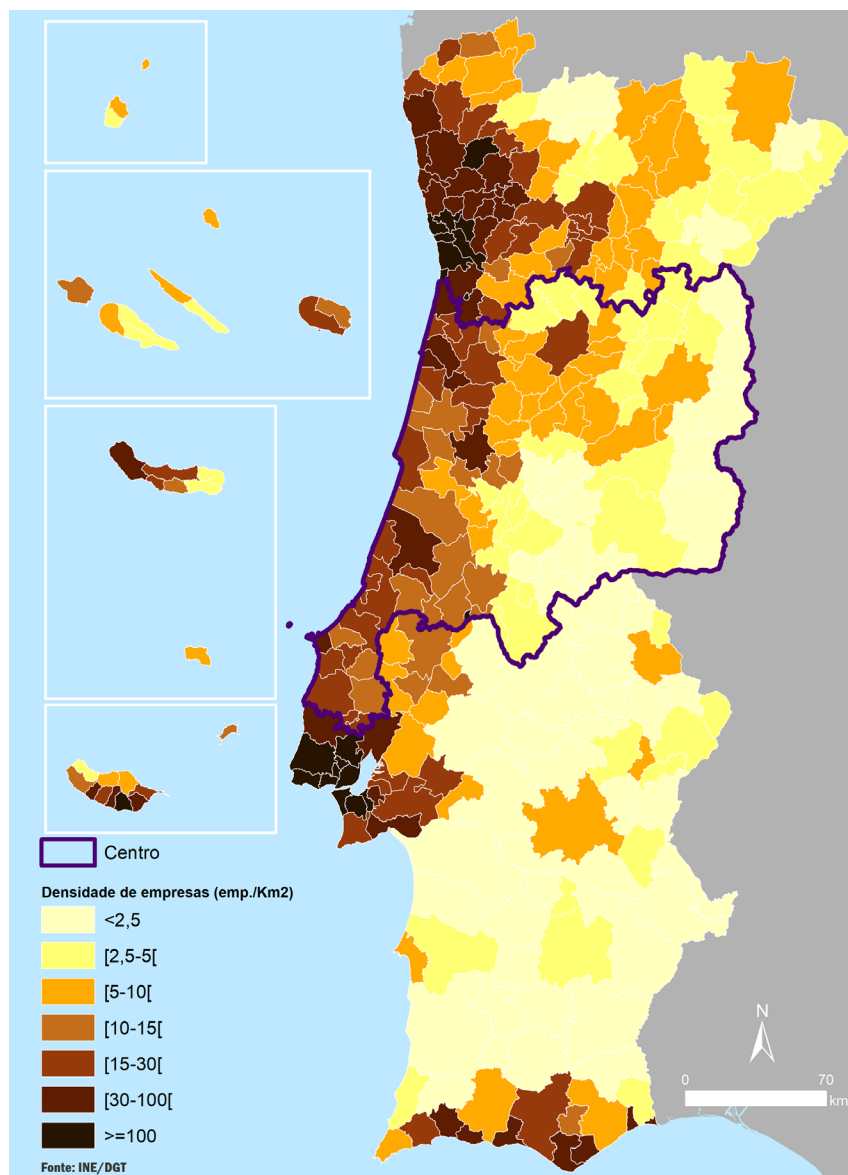
Em termos globais, a região Centro perdeu população nos últimos 10 anos (-4,29%), a um ritmo superior à média nacional (-2,03%), processo que foi acompanhado por um processo de envelhecimento da população (Instituto Nacional de Estatística, recenseamento de 2021). Em termos de coesão territorial, o conjunto de dinâmicas e problemas é muito semelhante aos registados em Portugal como um todo, nomeadamente: (a) uma distribuição assimétrica da população no território, com tendência para a concentração da população, do emprego e do investimento nos principais centros urbanos, o que promove problemas de despovoamento, envelhecimento e filtração social; (b) desigualdades no acesso a bens e serviços essenciais – em termos de educação, saúde e justiça, por exemplo, bem como obstáculos à mobilidade, o que cria várias dificuldades para a fixação ou atração de habitantes e empresas; (c) uma distribuição desigual dos rendimentos e, consequentemente, do poder económico das famílias, com o indicador do poder de compra dos cidadãos (Instituto Nacional de Estatística, 2020), a mostrar que, em 2019, apenas cinco municípios (Lisboa, Porto, Sintra, Vila Nova de Gaia e Cascais – todos fora da região Centro) concentravam 21,7% do poder de compra total do território nacional, com efeitos na qualidade de vida de quem vive noutros espaços territoriais; e (d) um sistema de governação muito centralizado que depende do governo nacional, dificultando a adaptação das políticas públicas às especificidades do território, bem como ao desenvolvimento de estratégias de cooperação regional e intrarregional.



**Figura 1** Densidade populacional em Portugal (2021).

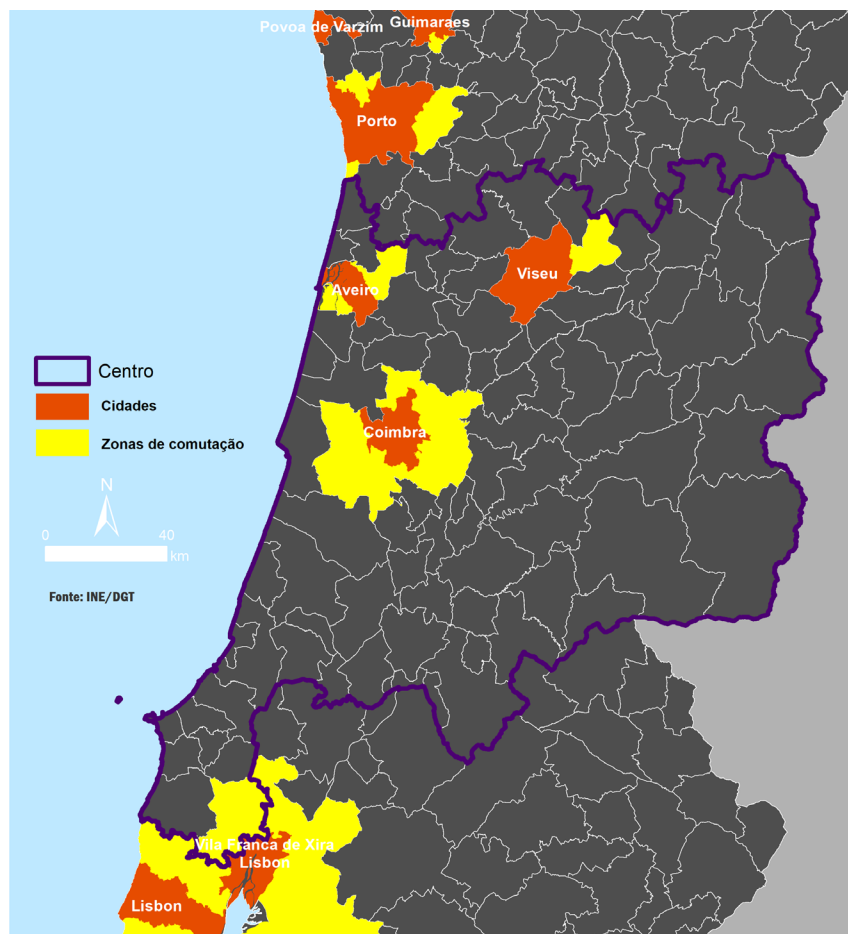
*Créditos.* Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em setembro de 2021.





**Figura 2** Densidade de empresas em Portugal (2019).

*Créditos.* Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em setembro de 2021.



**Figura 3** Áreas funcionais da Organização para o Cooperação e Desenvolvimento Económico na região Centro de Portugal.

*Créditos.* Elaboração própria, utilizando dados da Organização para o Cooperação e Desenvolvimento Económico (2022).

A variação do número de empresas (2009–2019) apresentou uma tendência contrária, com um crescimento de 11,4% na região Centro (18,39% em Portugal), o que acaba por ser particularmente significativo no que diz respeito às grandes empresas, uma vez que o crescimento foi de 39,16% (24,37% em Portugal). Esta dinâmica de transformação económica apoia a consolidação e dinamização de três áreas funcionais na região Centro (das 11 identificadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, em Portugal), associadas aos municípios de Aveiro, Coimbra e Viseu (Figura 3).

Estas áreas urbanas funcionais – juntamente com a sub-região de Leiria – são fundamentais para compreender grande parte da dinâmica da região Centro. Em termos de investigação e desenvolvimento (I&D) e recursos de inovação, e quando comparado com outras regiões portuguesas, o Centro ocupa o segundo lugar no que diz respeito aos doutoramentos em ciências e tecnologia por 1.000 habitantes (0,87% em 2018, acima da média nacional – 0,79%) e ocupa o terceiro lugar no que diz respeito aos investigadores de I&D na população ativa – 0,78% em 2017, abaixo da média nacional de 0,86% (Instituto Nacional de Estatística, 2020). Na região Centro, em 2019, 36,5% da população com idades entre os 30 e os 34 anos tinha o ensino superior (Eurostat, 2020), acima da média nacional (36,2%), mas inferior à média da UE (41,6%). O número de colaboradores no setor de alta tecnologia tem vindo a aumentar desde 2012, registando um total de 23.300 colaboradores em 2019. Este valor representou 15,1% do emprego nacional no sector e 2,2% do total do emprego – contra a média da UE de 4,1% (Eurostat, 2020).

A análise das redes de inovação de cada sub-região da região Centro permite sistematizar algumas das suas características fundamentais, nomeadamente: (a) a existência de um sistema de inovação regional que demonstra claramente as diferenças entre o espaço relacional regional, enfatizando as inequidades da densidade organizacional; (b) um sistema polarizado pelas regiões de Coimbra, Aveiro e Leiria, que dominam os processos de criação e produção de conhecimento, beneficiando dos efeitos da inovação; (c) uma tendência para a especialização em algumas áreas do conhecimento, especialmente nas tecnologias de informação e comunicação e nas dos materiais, e incorporação de conhecimento em atividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento, como a saúde, bem como nas indústrias tradicionais; e (d) uma proximidade geográfica nas relações, onde a escala regional nos processos de inovação é privilegiada, mas também a expansão do espaço relacional para o noroeste português.

As “Agendas Individuais” e a Falta de Agendas Territoriais em Portugal

Perspetivas do Decisor Regional/Local Sobre Coesão e Inovação Territorial

As construções políticas da coesão territorial apresentam algumas variações, nomeadamente entre uma que valoriza o conceito como um processo coletivo de promoção do desenvolvimento e outras que replicam ideias de

políticas europeias associadas à convergência, à igualdade e à redução das assimetrias. Globalmente, os decisores políticos locais e intrarregionais chegam a acordo sobre três ideias principais associadas à definição de coesão territorial: (a) é muito importante reduzir as assimetrias entre territórios, garantindo a igualdade de oportunidades para todos; (b) as atuais tendências sociais e económicas e as dinâmicas territoriais exigem que as autoridades públicas trabalhem numa maior capacidade e oportunidades de articulação estratégica entre territórios; e (c) a coesão territorial só é possível com estratégias conjuntas para promover o crescimento/desenvolvimento económico à escala intrarregional, com benefícios para todos os territórios resultantes da articulação política.

Não existem definições oficiais de coesão territorial nestas escalas ou projetos específicos, programas ou metas relacionadas com ela. Os entendimentos políticos são territorialmente diferenciados, e cada município assume diferentes valores, recursos e dimensões que competem pela coesão territorial. Embora estas diferenças espaciais não apresentem padrões territoriais claros dentro do Centro, a verdade é que ela parece resultar de visões políticas e estratégicas dos autarcas e não das dinâmicas sociais e económicas.

Em suma, a evidência da administração local da região Centro permite-nos concluir que: (a) não há uma definição clara do que é a coesão territorial ou como está integrada na governação ou em documentos estratégicos; (b) existe uma base teórica de alguns autarcas, reproduzindo palavras e conceitos no discurso sem compreender o seu âmbito ou aplicação prática; (c) a construção política ou a perceção da coesão territorial é essencialmente o resultado de uma visão política e de uma consideração dos valores/problemas que cada território apresenta; e (d) a coesão territorial é pensada individualmente, sem coordenação vertical e horizontal. Não existe uma cultura de cooperação ou articulação dos decisores, apesar das experiências recentes nas comunidades intermunicipais.

### Conceção e Implementação de Políticas

No Centro há uma grande diversidade de opiniões sobre as áreas de política pública mais relevantes, em resultado de um discurso que, regra geral, opta por destacar as complementaridades entre as diferentes áreas e as vantagens das intervenções integradas. O discurso dos autarcas sublinha, quase sempre, que uma governação eficiente resulta do sucesso de todas as outras. No geral, a visão dominante aponta para uma grande valorização do desenvolvimento económico (incluindo inovação), saúde, educação e cultura,

seguido de outras questões como sustentabilidade ambiental, acessibilidade, mobilidade e questões associadas à demografia.

Com efeito, há uma ênfase essencialmente nas necessidades de curto prazo, que resulta do que parece ser uma incapacidade de interpretar estrategicamente o território (municipal, mas essencialmente sub-regional). Isto explica a centralidade do “desenvolvimento económico”, com a maioria dos autarcas a defender a importância de investir em mecanismos de I&D e na criação de emprego como elementos centrais para combater o despovoamento, promover o desenvolvimento e aumentar a qualidade de vida. Isto também é visível na valorização de outras áreas políticas associadas ao investimento direto (muitas vezes em infraestruturas ou equipamentos) nos domínios da educação, saúde, cultura ou acessibilidade.

O tema da coesão territorial não é identificado como uma prioridade, principalmente porque se assume como consequência do desenvolvimento integrado e equilibrado de outras áreas e não como objeto de trabalho ou investimento direto. Ainda assim, a escassa valorização da coesão territorial como área prioritária parece resultar essencialmente de três fatores: (a) a ausência de uma visão estratégica para o território, com gestão diária orientada para a satisfação das necessidades de curto prazo, com especial ênfase na criação de emprego e para uma resposta adequada nos domínios da saúde e da educação; (b) uma grande atração para angariação de fundos ou investimento, o que significa que o desenvolvimento económico ou a criação de novas empresas são identificadas como as mais relevantes para a afirmação regional e nacional do município; (c) desconfiança e crítica de outros: do governo para outros municípios, com uma clara ausência de uma cultura de cooperação supranacional.

No plano oposto, a inovação é identificada como uma prioridade de desenvolvimento. Neste exercício, a preocupação com as ações e projetos de programas associados à atividade económica é evidente, seguida da acessibilidade, mobilidade e população como temas prioritários, seja através do investimento na educação/formação ou pela necessidade de evitar problemas de despovoamento e envelhecimento. O discurso dos autarcas tem alguns pontos em comum, na medida em que afirmam que é necessário ter pessoas e emprego no território, identificar a economia como motor de desenvolvimento e exigir mais investimento público e privado na criação de emprego e apoio jurídico e financeiro às empresas.

### Obstáculos à Coesão e à Inovação Territorial

São identificados vários obstáculos e constrangimentos ao desenvolvimento equilibrado dos territórios. Na grande maioria dos casos, há um forte desafio à cultura dominante do ordenamento do território (ou falta dela) e às opções de política pública, pensadas em Lisboa (por vezes com referência ao Porto), baseadas nos problemas da capital e sem instrumentos ou programas de discriminação positivos capazes de inverter o ciclo de baixa densidade que afeta grande parte deste território. O discurso é mais pronunciado nos territórios das zonas interiores de Portugal (como Viseu-Dão-Lafões, Beiras e Serra da Estrela e Beira Baixa), mas acaba por ser transversal a todos. Neste discurso, palavras/expressões como o “centralismo”, a “falta de investimento”, a “necessidade de discriminação positiva”, a “ausência” e o “défice” são comuns.

Em geral, os principais obstáculos identificados estão associados a:

- centralismo e as opções da administração central;
- multiplicação de políticas e investimentos a favor de Lisboa e Porto;
- falta de mão de obra qualificada;
- ausência de massa crítica e pouca formação de agentes locais;
- despovoamento e envelhecimento e falta de medidas para inverter os processos;
- défice no investimento público e privado.

### Conclusão

O território, a geografia e as dinâmicas sociais e económicas de cada lugar desempenham um papel especialmente importante na perceção e construção política da coesão territorial e da inovação a nível local e intrarregional. Neste contexto, é essencial assumir que a coesão territorial é dinâmica (em constante construção e transformação), multidimensional (associado a várias dimensões e características), e que a sua avaliação pode ser variada de acordo com o contexto geográfico da análise, o nosso enquadramento sectorial e o perfil do utilizador de dados. Por outras palavras, um território pode ter características diferentes de coesão, e a possibilidade de análise e compreensão de todas estas variáveis deve ser assegurada. Estes sistemas devem desenvolver diferentes ferramentas e metodologias para a ponderação e valorização das dimensões da coesão territorial, garantindo uma avaliação correta das suas dinâmicas e multidimensionalidades.

Da mesma forma, a inovação territorial pode ser entendida como um processo transformador de interação entre agentes (públicos, privados ou comunitários), onde a criação de valor social e/ou económico se baseia na existência de recursos endógenos. Existe uma panóplia de processos de comunicação, colaboração e partilha de recursos específicos que podem fomentar estes mecanismos de inovação. No entanto, o seu pressuposto mais básico baseia-se na relevância destes recursos como ativos territoriais e na convicção de que podem ter um impacto significativo no desenvolvimento local e regional. Com efeito, a prática provou que os projetos que reúnem as pessoas e criam redes – muitas vezes baseadas na transferência de conhecimentos –, na proximidade dos territórios e baseados numa forte coesão entre as diferentes partes interessadas, terão resultados positivos e impacto, nomeadamente na economia, no emprego, no bem-estar e na qualidade de vida. A inovação territorial valoriza as pessoas e os territórios, promove o desenvolvimento e a qualidade de vida, e reforça a eficiência e eficácia dos processos de tomada de decisão.

Neste contexto, a qualidade de vida dos territórios está associada à sua dinâmica de desenvolvimento regional, um processo que combina várias dimensões, das quais duas aparecem como centrais ou estruturantes: a competitividade associada aos processos de inovação e a coesão territorial. Estas dinâmicas são estruturalmente desequilibradas, com diferentes consequências económicas e sociais para diferentes territórios. Quando os desequilíbrios atingem níveis elevados, não só criam tensões económicas e sociais – com elevados custos económicos, sociais e políticos – como também põem em risco o próprio processo de desenvolvimento regional. Os problemas associados à coesão territorial são uma das manifestações destes desequilíbrios e merecem, por isso, uma atenção especial.

Existem níveis de coesão territorial que reforçam positivamente a inovação económica e as dinâmicas sociais, e outros níveis que conduzem à desagregação do próprio sistema económico e social. Ninguém conhece o nível ideal de coesão territorial para uma determinada sociedade, mas são facilmente identificados níveis inadequados de coesão territorial, normalmente devido aos problemas que colocam a outras dimensões relevantes da sociedade.

Assim, parece importante valorizar as abordagens de baixo para cima que assumam que cada território e dimensão de desenvolvimento devem ser abordados de uma forma muito particular, tendo em conta os seus recursos próprios e pessoas (Wolf et al., 2019). No entanto, a medição da implementação prática de projetos que promovam a coesão territorial é também

relevante. De facto, os desafios sociais contemporâneos exigem um acompanhamento dinâmico dos processos e a avaliação da implementação de estratégias, políticas ou ações num contexto de múltiplas interações sociais, económicas e territoriais. Assim, a operacionalização de novos instrumentos de apoio à decisão requer o desenvolvimento de bases técnicas e científicas que sejam também dinâmicas, abertas e flexíveis para enfrentar os desafios da recolha, processamento e modelação de grandes volumes de informação (Borges et al., 2020). Ao mesmo tempo, é fundamental fornecer uma orientação operacional e analítica a estes procedimentos de natureza mais técnica, garantindo que o produto final é uma ferramenta capaz de produzir conhecimentos relevantes, oportunos e rigorosos, em vez de um mero repositório de dados.

Assim, os dispositivos de promoção, avaliação e medição da coesão territorial e da inovação devem ser concebidos de acordo com o desenho político do desenvolvimento estratégico e os objetivos que lhe estão associados – com indicadores de realização e resultado para a sua implementação prática – assumindo como centrais cinco objetivos de operacionalização:

1. A recolha, processamento e disponibilização de informação útil, oportuna e fiável sobre as políticas públicas de coesão territorial, garantindo a otimização, integração e comunicação da informação produzida – e dispersa, nomeadamente pelas diversas entidades da administração pública – de forma flexível e inovadora.
2. Desenvolvimento de instrumentos que melhor qualifiquem os processos de tomada de decisão e a qualificação da atividade de planeamento estratégico e das políticas públicas territorializadas com vista à coesão territorial, contribuindo para uma maior eficácia dos processos governamentais.
3. Acompanhamento, avaliação e divulgação do conhecimento sobre inovação, desenvolvimento regional e coesão territorial, promovendo um debate informado e qualificado sobre as orientações políticas para a coesão territorial.
4. Apoio ao controlo da eficiência e da eficácia do investimento público, tanto a nível nacional como em conformidade com as orientações políticas nacionais e europeias.
5. A promoção do desenvolvimento espacial e a melhoria da qualidade de vida de todos os que vivem ou utilizam estes territórios, através do desenvolvimento de políticas públicas territoriais (preferencialmente não sectoriais) que promovam a cooperação e coordenação horizontais e verticais.



Neste contexto, em que o acompanhamento e a avaliação são cruciais, o objetivo da coesão territorial é reduzir o nível de desigualdades – em termos de proximidade e acesso a bens e serviços essenciais – mas com um aumento (ou diminuição) concomitante na média do nível da variável que serve de referência para medir essas mesmas desigualdades. Assim, as políticas públicas são uma dimensão fundamental (juntamente com o mercado e o terceiro sector) dos processos associados à dinâmica do desenvolvimento regional. Significa que são também responsáveis pelos resultados em termos de inovação e coesão territorial (o bom e o mau). Nestes termos, o papel das políticas públicas na resolução de problemas associados à coesão territorial ganhou relevância nas últimas décadas. Por conseguinte, é importante que as políticas públicas sejam eficazes na gestão da coesão territorial e da inovação. Quanto maior for o grau de eficácia das políticas públicas na resolução dos problemas económicos e sociais, melhor se justifica a utilização deste mecanismo. Além disso, o reforço da eficiência e eficácia da política pública confere-lhe valor económico e social e, desta forma, consolida a democracia e a confiança nos processos de tomada de decisão.

Neste contexto, propõe-se o seguinte referencial para avaliação da coesão e inovação territorial (Tabela 3), centrado nas cinco dimensões entendidas como centrais pelos agentes locais e regionais.

**Tabela 3** Dimensões e subdimensões centrais da coesão e inovação territorial.

*Fonte.* Adaptado de Chamusca et al., 2022, p. 7.

<b>Dimensão</b>	<b>Subdimensões (para análises intrarregionais/locais à escala, com base na experiência portuguesa)</b>
Equidade	Acesso a bens e serviços; dinâmicas sociais e demográficas; desigualdades sociais e económicas
Competitividade	Condições de vida; produtividade; dinâmicas empresariais; inovação, conhecimento e desenvolvimento
Conetividade	Conetividade digital; mobilidade; densidade; distância a serviços
Sustentabilidade ambiental	Promoção e proteção do ambiente; comportamentos individuais e coletivos
Governança	Gestão financeira; participação; transparência

Para concluir, podemos argumentar que o bem-estar dos cidadãos depende da dinâmica e dos projetos de desenvolvimento regional/local, em especial dos relacionados com a coesão territorial, a competitividade e a inovação. Estas dinâmicas de desenvolvimento, que são estruturalmente desequilibradas e as consequências destes desequilíbrios, são prejudiciais à qualidade de vida dos territórios. Assim, as políticas públicas – como o ordenamento do território, os instrumentos de governação territorial e os mecanismos de intervenção – adquirem grande relevância na gestão e mitigação destes desequilíbrios. O foco é então colocado na eficácia das políticas públicas, uma vez que o desenvolvimento do território e a qualidade de vida das sociedades dependem dele. Considerando a existência de um vasto leque de fatores que previnem ou reduzem esta eficácia, é essencial assegurar um diálogo e convergência entre os dois domínios de ação que estruturam as dinâmicas de desenvolvimento local e regional, ou seja, a coesão territorial e a inovação.

## Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

## Referências

- Amin, A., & Tomaney, J. (1995). The regional dilemma in a neo-liberal Europe. *European Urban and Regional Studies*, 2(2), 171–188. <https://doi.org/10.1177/096977649500200205>
- Amoroso, S., Coad, A., & Grassano, N. (2018). European R&D networks: A snapshot from the 7th EU framework programme. *Economics of Innovation and New Technology*, 27(5–6), 404–419. <https://doi.org/10.1080/10438599.2017.1374037>
- Balland, P., Boschma, R., & Koen, F. (2015). Proximity and innovation: From statics to dynamics. *Regional Studies*, 49(6), 907–920. <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.883598>
- Borges, M., Marques, J. L., & Castro, A. (2020). Decision making as a socio-cognitive process. In I. Management Association (Ed.), *Research anthology on decision support systems and decision management in healthcare, business, and engineering* (pp. 488–509). <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-9023-2.ch023>
- Boschma, R. (2005). Proximity and innovation: A critical assessment. *Regional Studies*, 39(1), 61–74. <https://doi.org/10.1080/0034340052000320887>
- Brandsma, A., Di-Comite, F., Diukanova, O., Kancs, D., Lopez-Rodriguez, J., Persyn, D., & Potters, L. (2014). Assessing policy options for the EU cohesion policy 2014–2020. *Investigaciones Regionales*, 29, 17–46.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. (2020a). *RIS3 Centro: Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente*.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. (2020b). *Visão Estratégica para a Região Centro 2030*. [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5300-visao-estrategica-regiao-centro-2030&category\\_slug=2020&Itemid=739](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5300-visao-estrategica-regiao-centro-2030&category_slug=2020&Itemid=739)

Chamusca, P. (2021). Urban planning and policy in Portugal: An overview on the role of EU funds and guidelines. *Urban Research & Practice*, 16(1), 44–65. <https://doi.org/10.1080/17535069.2021.1980607>

Chamusca, P., Marques, J. L., Moreno Pires, S., & Teles, F. (2022). Territorial cohesion: Discussing the mismatch between conceptual definitions and the understanding of local and intra-regional public decision-makers. *Territory, Politics, Governance*. Publicação eletrónica antecipada. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2044899>

Eurostat. (2020). *Database*. Retirado a 15 de fevereiro de 2022 de <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Giddens, A. (2006). *O mundo na era da globalização* (S. Barata, Trad.; 8ª ed.). Editorial Presença. (Trabalho original publicado em 1999)

Hartmann, T. & Hengstermann, A. (2014). Territorial cohesion through spatial policies: An analysis with cultural theory and clumsy solutions. *Central European Journal of Public Policy*, 8(1), 30–49.

Harvey, D. (1990). *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell.

Instituto Nacional de Estatística. (s.d.). *Base de dados*. [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_base\\_dados&menuBOUI=13707095&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados&menuBOUI=13707095&contexto=bd&selTab=tab2)

Jensen, M. B., Johnson, B., Lorenz, E., & Lundvall, B.-A. (2007). Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy*, 36(5), 680–693. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.006>

Lundvall, B.-A. (Ed.). (2010). *National system of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning*. Anthem Press.

Lundvall, B.-A., & Johnson, B. (1994). The learning economy. *Journal of Industry Studies*, 1(2), 23–42. <https://doi.org/10.1080/13662719400000002>

Luukkonen, J. (2010). Territorial cohesion policy in the light of peripherality. *Town Planning Review*, 81(4), 445–466. <https://doi.org/10.3828/tpr.2010.12>

Madanipour, A. (2017). *Cities in time: Temporary urbanism and the future of the city*. Bloomsbury.

Medeiros, E. (2016). Territorial cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, (60), Artigo 60. <http://hdl.handle.net/10451/35722>

Mikulic, D., & Nagyszombaty, A. (2015). Does international trade cause regional growth differentials in Croatia? *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta U Rijeci-Proceedings of Rijeka Faculty of Economics*, 33(1), 81–102. <https://hrcaj.srce.hr/139930>

Organização para o Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2022). *Functional urban areas*. <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Portugal.pdf>

Pires, S., Polido, A., Teles, F., Silva, P., & Rodrigues, C. (2020). Territorial innovation models in less developed regions in Europe: The quest for a new research agenda? *European Planning Studies*, 28(8), 1639–1666. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1697211>

Pylak, K. (2015). Changing innovation process models: A chance to break out of path dependency for less developed regions. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 46–72. <https://doi.org/10.1080/21681376.2014.979433>

Sá Marques, T., Santos, H., & Ribeiro, P. (2018). Redes de inovação no ecossistema da região centro de Portugal. In T. Sá Marques, H. Santos, & M. P. Alonso Logroño (Eds.), *VIII Jornadas de Geografía Económica: La Geografía de las Redes Económicas y la Geografía Económica en Rede: Livro de atas* (pp. 123–132). Asociación de Geógrafos Españoles; Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Silva, P., Pires, S., & Teles, F. (2021). Explanatory models of regional innovation performance in Europe: Policy implications for regions. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34(4), 609–631. <https://doi.org/10.1080/13511610.2021.1909462>

Wolf, J., Batista, P., & Marques, J. L. (2020). Processes of urban transformation: A typology based on urbanity, centrality and on territories' population growth. *Cidades, Comunidades e Territórios*, (41), 133–155. <https://doi.org/10.15847/cct.20554>

Wolf, J., Borges, M., Marques, J. L., & Castro, E. (2019). Smarter decisions for smarter cities: Lessons learned from strategic plans. In L. Cagica Carvalho, C. Rego, M. Lucas, M. Sánchez-Hernández, & A. Backx Noronha Viana (Eds.), *New paths of entrepreneurship development. Studies on entrepreneurship, structural change and industrial dynamics* (pp. 7–30). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-96032-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-96032-6_2)