

EDITORIAL

Informação, Modelação e Políticas Públicas

João Lourenço Marques

Carlos Gonçalves

Universidade de Aveiro, GOVCOPP

Este número especial da Revista Portuguesa de Desenvolvimento Regional assinala o momento da realização do 26º Congresso da APDR, que decorreu na Universidade de Aveiro, entre 3 e 5 de julho de 2019. Sob o tema “*Evidence-based territorial policymaking formulation, implementation and evaluation of policy*”, este encontro anual permitiu, a académicos, a investigadores, a políticos e a técnicos que estudam e trabalham temas da ciência regional, um enriquecedor debate sobre as necessidades e os desafios da territorialização de políticas públicas, nomeadamente, sobre o papel da informação e das ferramentas de apoio à decisão.

Adensam-se os desafios decorrentes da reconfiguração das políticas europeias, das reorganizações administrativas nacionais, da integração de territórios transfronteiriços, do despovoamento de vastas áreas no interior, da transição energética ou da reconfiguração dos serviços de interesse geral (habitação, saúde, educação, etc.). Ao mesmo tempo que se exige uma nova geração de respostas de governança territorial, as TIC geram continuamente novas fontes de dados (*big data*) às quais se associam oportunidades, mas também bloqueios no acesso à informação, obrigando a que o esforço de investigação consiga identificar as potencialidades e os problemas inerentes ao uso deste tipo de *inputs* na definição de políticas de desenvolvimento regional, adequando-as a contextos territoriais específicos.

A formulação, execução e avaliação de políticas públicas requerem, desta forma, que se analise a natureza multidimensional dos problemas, a imprevisibilidade dos fatores que os determinam e as suas interações. Tais desafios justificam, tanto a necessidade de envolver uma diversidade de atores e de conhecimento, como o uso de informação capaz de apoiar decisões mais ajustadas aos novos desafios. A capacidade de integrar e articular critérios técnicos e políticos com outros, resultantes das motivações e das preferências daqueles para quem a política ou a ação é dirigida, são condições cada vez mais necessárias para tornar as decisões mais eficazes, eficientes e sustentáveis.

Conjugando a necessidade de trazer mais território e melhor informação para as políticas de desenvolvimento regional, o 26º Congresso da APDR colocou ênfase na interação de três dimensões: i) dados e informação; ii) ferramentas e modelos; iii) políticas e instrumentos:

i. **mais e melhor informação de base territorial:** discutindo os grandes dados (*big data*), disponibilidade e limitações no seu uso;

ii. **metodologias inovadoras e integradas:** avaliando as TIC como ferramentas efetivamente úteis para satisfazer as necessidades e as expectativas das populações e potenciar dinâmicas de desenvolvimento regional;

iii. **melhores políticas regionais e urbanas:** identificando as necessidades e os desafios de qualificação dos territórios e os instrumentos de política que lhes podem dar resposta.

Do vasto e diversificado espaço de discussão que este encontro proporcionou, extraiu-se uma amostra exemplificativa da aplicação de metodologias integradas e desenvolvidas com informação de base territorial, do uso de conceitos (com destaque para a governança) que informam a construção de políticas públicas e da compreensão das desigualdades sociais.

Metodologias integradoras e informação de base territorial

A definição de políticas, a partir de informação de base territorial com metodologias inovadoras e integradas é um desafio assumido por uma parte dos autores deste número especial. As regiões mais deprimidas (ex.: Interior de Portugal) carecem de metodologias de apoio à decisão para reverter o declínio económico e social traduzido na crescente regressão demográfica. Os modelos *input-output* e de previsão demográfica são capazes de demonstrar a coevolução da demografia e da economia, enfatizando a forte relação entre mercado de trabalho e as migrações. Através desta abordagem integrada é possível concluir que as regiões podem beneficiar com políticas que atentem às necessidades de mão-de-obra ao mesmo tempo que respondem à capacidade de atrair (e de reter) população (Castro et al., 2020). Recorrendo ao mesmo tipo de metodologias, mas desta feita avaliando o impacto do programa “NORTE 2020” no desenvolvimento regional, quantificam-se os efeitos multiplicadores deste instrumento financeiro no VAB e no emprego. Este exercício permite perceber que, no caso do VAB, por cada euro investido a economia desta região gera-se 1,2 euros o que equivale a um valor estimado de 4 mil milhões de euros; já no caso do emprego, o efeito multiplicador é de 0,032 euros, estimando-se a criação de 112 mil postos de trabalho (Oliveira & Leitão, 2020).

Ainda no campo da integração de informação de base territorial, aferindo a eficácia da iniciativa comunitária Líder (um instrumento desenvolvimento regional), percebe-se que estamos perante uma iniciativa que canaliza recursos significativos para as áreas rurais, importantes num contexto de fortes restrições do orçamento da UE para políticas efetivas de desenvolvimento rural. Com base numa análise da região da Extremadura, verifica-se que, apesar de desvios face a metas estabelecidas, estas iniciativas são uma ferramenta que promove a geração de valor acrescentado aos recursos existentes no território—importa reforçar a importância da participação ativa dos agentes locais para a construção e para implementação deste tipo de políticas (Castellano-Álvarez et al., 2020).

Conceitos, informação e políticas públicas

A necessidade de observar a informação com intuito de melhorar os instrumentos de política clama por aprofundamentos teórico-conceituais. Este número especial apresenta três artigos neste sentido. Abordando a territorialização das políticas públicas, procurando, por um lado, clarificar o próprio conceito, e por outro, sistematizar as fases do ciclo de políticas públicas (“de 2ª geração”), capta-se uma mudança do papel do Estado que se deve traduzir numa maior responsabilidade em regulamentar, coordenar e supervisionar as políticas públicas, assegurados por mecanismos de governança territorial/multinível (Dias & Seixas, 2020).

Seguindo o mesmo propósito, mas com uma perspetiva distinta, a análise dos processos de descentralização e de governança na implementação de políticas territoriais no setor do turismo, no Estado do Ceará (Brasil), permite compreender que uma estrutura de coordenação em diversos níveis territoriais (do nacional ao local) provocou, neste caso, um incremento da complexidade, dificultando a concretização de estratégias de desenvolvimento. Este tipo de estrutura de governança, estudada por Fernandes et al., (2020), que prevê uma forte interação entre Estado e sociedade e uma articulação horizontal dos agentes sociais nos municípios e nas regiões, tem-se demonstrado inconsistente.

Ainda no contexto do esforço de melhoramento das políticas públicas, as questões de governança e mais especificamente a importância da participação (governança colaborativa) em processos de tomada de decisão, quando observadas através de uma perspetiva crítica, fornecem ensinamentos distintos dos que são comumente propalados. As metodologias de participação são defendidas de forma generalizada como sendo moral, técnica e democraticamente superior a outras formas de formulação e avaliação de políticas públicas; não obstante de se reconhecer a bondade das intenções dos seus preponentes, considera-se que estas metodologias são potencialmente problemáticas para o interesse público, e que, se apresentadas de forma acrítica, podem fortalecer posicio-

namentos ideológicos perniciosos (Ferreira et al., 2020).

Informação, desigualdades e políticas sociais

Este número especial aborda ainda as disparidades regionais e a relevância da monitorização das políticas sociais, procurando conhecer a sua capacidade no combate a alguma impedância ao desenvolvimento das comunidades.

Observando, à luz da NGE, o crescimento de municípios limítrofes em diferentes Estados do Brasil (pela variação do PIB entre 2003 e 2012) e quantificando os efeitos dos benefícios fiscais, concedidos ao setor da indústria, conclui-se que esta relação não é estatisticamente significativa. O PIB destas regiões é mais sensível a especificidades regionais: os vínculos laborais, o número de estabelecimentos, o VAB industrial, o custo de transporte e a densidade demográfica. Ganha relevo a ideia de que as políticas de desenvolvimento local não podem ser confundidas com as políticas fiscais (Esquerdo & Giuberti, 2020).

Numa leitura complementar, podemos direcionar a atenção para os padrões territoriais da distribuição da atividade económica dos Municípios de Minas Gerais (Brasil), em que, através de um modelo econométrico espacial se demonstra os efeitos das desigualdades (heterogeneidade) e da concentração da estrutura produtiva (forças de aglomeração) onde as infraestruturas de transportes são consideradas os principais constrangimentos ao desenvolvimento local (Aparecida et al., 2020).

Colocando a problemática sobre outro prisma, podemos olhar para a importância das Cantinas Sociais (geridas pela Santa Casa da Misericórdias), como instrumentos de implementação do Programa Nutricional de Emergência em 2012. Este recurso de suporte social garantiu que indivíduos e famílias carenciadas tenham tido acesso a refeições gratuitas. Analisando a região Norte de Portugal constata-se que apesar de se ter verificado um aumento significativo do número de refeições diárias fornecidas, existem neste programa aspetos menos positivos, como sejam, o apoio do Estado e a interligação entre os diferentes atores que combatem a subnutrição e a pobreza das comunidades mais vulneráveis (Moreira et al., 2020).

Com estudos de caso, metodologias e objetos setoriais distintos, a leitura dos contributos que se apresentam neste número especial permite compreender melhor soluções metodológicas integradoras (modelação) que potenciem políticas públicas mais robustas fundamentadas com informação de base territorial.

Agradecimento

O 26º Congresso da APDR teve o apoio do projeto de investigação: DRIVIT-UP (POCI-01-0145-FEDER-031905) e da Unidade de Investigação da GOVCOPP (UID / CPO / 04058/2019), ambos financiados pela FCT.