

**(Re)visitar a regionalização
25 anos depois**

(Re)visitar a regionalização 25 anos depois

2023

Coordenação

André Carmo

Conceição Rego

Manuel Couret Branco

Maria da Saudade Baltazar

(RE)VISITAR A REGIONALIZAÇÃO 25 ANOS DEPOIS

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT — Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto «UIDB/04647/2020» do CICS.NOVA — Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa e do projeto «UIDB/ 04007/2020» do CEFAGE — UÉ — Centro de Estudos Avançados em Gestão e Economia da Universidade de Évora.

COORDENAÇÃO

André Carmo (CICS.NOVA.UÉvora — Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, polo da Universidade de Évora)

Conceição Rego (CEFAGE — Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia)

Manuel Couret Branco (CICP — Centro de Investigação em Ciência Política)

Maria da Saude Baltazar (CICS.NOVA.UÉvora — Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, polo da Universidade de Évora)

REVISÃO CIENTÍFICA

João Pedro Ferreira (Weldon Cooper Center, Universidade da Virgínia, EUA)

Mário Vale (CEG-UL — Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa)

REVISÃO

Teresa Martins

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Avenida Emídio Navarro, 81, 3D

3000-151 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almедina.net · editora@almедina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

CAPA

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Novembro, 2023

ISBN

....

DEPÓSITO LEGAL

....

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



GRUPOALMEDINA

ÍNDICE

SIGLAS.	7
AGRADECIMENTOS.	9
PREFÁCIO. REGIONALIZAÇÃO: URGÊNCIA, VELHA	11
INTRODUÇÃO.	17
REGIONALIZAÇÃO: PORQUE SIM E (OU) PORQUE NÃO?.	29
REGIONALIZAÇÃO: PARA UM DEBATE POLÍTICO INFORMADO E PEDAGÓGICO	43
REGIÕES EM PORTUGAL: PORQUÊ, PARA QUÊ E COMO?	59
INTEGRAÇÃO EUROPEIA, ESTADO-ADMINISTRAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO	83
REGIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL: PORQUE NÃO?	107
REGIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL: UM PROBLEMA QUE TARDA EM SER RESOLVIDO	123
ATORES, CONCEITOS E DEBATES: O QUE ESTÁ EM CAUSA EM DISCURSOS MEDIÁTICOS SOBRE REGIONALIZAÇÃO	143

(RE)VISITAR A REGIONALIZAÇÃO 25 ANOS DEPOIS

CARTOGRAFIAS REGIONAIS EM PORTUGAL: CONVERGÊNCIAS, CONFLITOS E VAZIO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO E CULTURAL . . .	173
REGIONALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADES REGIONAIS — UMA RELAÇÃO MUITO CONTINGENTE.	197
ENTRE O PODER CENTRAL E O PODER LOCAL EXISTEM MUITOS CAMINHOS PARA LADO NENHUM.	223
SOBRE OS AUTORES.	247

SIGLAS

CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CIM	Comunidades Intermunicipais
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIB	Produto Interno Bruto
UE	União Europeia

REGIONALIZAÇÃO: PARA UM DEBATE POLÍTICO INFORMADO E PEDAGÓGICO

João Ferrão

1. A regionalização como problema público

Nenhum debate se desenvolve no vazio. O contexto e as circunstâncias em que cada debate ocorre constituem, por isso, elementos essenciais para compreender o modo como ele emerge e evolui, mobilizando perspectivas, argumentos, interesses e grupos distintos, que salientam determinados aspetos ao mesmo tempo que ignoram ou minorizam outros.

Também sabemos que os debates que se prolongam demasiado no tempo tendem, a partir de um dado momento, a cristalizar-se em torno de polarizações relativamente rígidas e persistentes. Esta situação tem a vantagem de tornar mais claro o que diferencia as posições em confronto. Mas, ao mesmo tempo, pode contribuir para empobrecer o debate, acantonando as diversas posições a conjuntos repetitivos de argumentos, cujo impacto resulta, muitas vezes, mais do modo recorrente como são invocados do que do rigor e plausibilidade que possuem.

Acresce que esta cristalização do debate prejudica a eventual necessidade de o atualizar em função da evolução do contexto e das circunstâncias iniciais, atualização essa que tende a ser tanto mais justificada quanto o prolongamento do debate no tempo resultar não de uma controvérsia que permanece

viva e dinâmica, e por isso em aberto, mas antes de motivos que lhe são externos.

As observações anteriores aplicam-se de modo particularmente ajustado ao debate sobre a regionalização em Portugal (continente), isto é, sobre a criação legal e a instituição em concreto de regiões administrativas conforme consagrado na Constituição da República Portuguesa após a revisão de 1997. Uma controvérsia que se arrasta de forma inconclusiva há mais de 45 anos, ou seja, desde a aprovação da Constituição em 1976, com base em argumentos que pouco têm mudado nos últimos anos conforme se poderá verificar relendo o livro editado por Barreto (1998) e o artigo de Santos (1998), ambos publicados no ano de realização do referendo sobre a regionalização.

As vicissitudes políticas deste debate são bem conhecidas, não se justificando, neste contexto, a sua enumeração. Importa, sim, salientar dois aspetos que decorrem do seu prolongamento no tempo. Por um lado, a tensão entre a necessidade de concretizar uma iniciativa prevista na Constituição, mas que continua por cumprir — a instituição de regiões administrativas enquanto uma das categorias das autarquias locais, a par dos municípios e das freguesias (artigo 236.º) — e as múltiplas modificações contextuais e conceptuais entretanto ocorridas ao longo de quase meio século; por outro, o efeito erosivo junto da opinião pública, crescentemente alheada ou cansada de um debate que não é inteligível para grande parte dos cidadãos e que se tem revelado incapaz de produzir resultados concretos.

Os aspetos referidos suscitam três questões paralelas. A primeira diz respeito à adequação, hoje, da existência de um nível regional do poder local, as regiões administrativas. A segunda prende-se com o grau de compreensão e aceitação social das razões que justificam a criação desse nível regional autárquico. Finalmente, a terceira refere-se à plausibilidade da institucionalização de uma proposta de concretização difícil. As duas primeiras questões têm vindo a ser simplificarmente debatidas em torno, no primeiro caso, da defesa do reforço das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas como alternativa à instituição de regiões administrativas e, no segundo caso, da necessidade, ou não, de um referendo tal como consagrado na quarta revisão constitucional, efetuada em 1997. A terceira questão mantém-se em aberto, correspondendo a uma incógnita de desfecho marcado por uma considerável imprevisibilidade.

Aparentemente, o tempo ter-se-á encarregado de disciplinar o debate sobre a criação de regiões administrativas na parte continental do país a partir de opções dicotómicas. Regionalização: sim ou não? Referendo: sim ou não? Cooperação intermunicipal como alternativa à criação de regiões administrativas: sim ou não? Sucede que nenhuma das questões enunciadas é passível de ser respondida de forma linear. Existem argumentos diferentes, e por vezes até contraditórios, entre os defensores tanto do sim como do não à regionalização. Há procedimentos no âmbito do processo de referendo suscetíveis de serem tratados de forma diferenciada. E não é adequado apresentar o reforço da cooperação intermunicipal como uma solução alternativa generalizada à criação de regiões administrativas, quando a própria Constituição contempla explicitamente a possibilidade de as áreas metropolitanas, ao contrário das atuais comunidades intermunicipais, poderem ser alvo de uma evolução particular: «Nas grandes áreas urbanas (...), a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica» (artigo 236.º, n.º 3).

Acresce, ainda, que há aspetos em que as opções dicotómicas não são fáceis de equacionar, como sucede, por exemplo, com o mapa das regiões administrativas: as cinco regiões Plano ou outras — mas, neste último caso, quais? Por outro lado, a regionalização não se esgota neste tipo de questões, como se depreende dos aspetos que permanecem em aberto de acordo com o texto constitucional: «As regiões administrativas são criadas (...) por lei, a qual define os respetivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma» (artigo 255.º).

Em suma, as respostas às perguntas «porquê», «para quê» e «como» não são compagináveis com perspetivas dicotómicas simplistas. O debate sobre a regionalização administrativa de Portugal Continental é bem mais complexo, dada a inevitável interação que se verifica entre essas diversas dimensões e a necessária integração numa visão mais ampla de aplicação efetiva do princípio de descentralização administrativa envolvendo as várias escalas geográficas de atuação da administração central (nacional, regional e sub-regional) e as diversas categorias de poder local (regiões administrativas, municípios e freguesias).

Um debate inconclusivo, mas precocemente cristalizado em torno de posições dicotómicas excessivamente baseadas em crenças e receios, não contribui

para o esclarecimento dos cidadãos. A criação e instituição de regiões administrativas na parte continental do país é um problema público, no sentido definido por Gusfield (1981): um problema que suscita conflito e controvérsia no que se refere à ação pública num domínio em que a responsabilidade de solução é política. Como tal, esse problema deve ser compreendido, debatido e apropriado da forma mais ampla possível. Para isso, a consciencialização pública do problema e a importância do conhecimento para o exercício de autoridade por parte de entidades públicas em relação ao problema são essenciais. Este texto visa, justamente, contribuir para um debate político informado e pedagógico sobre esta matéria. Afinal, o que está em causa quando falamos de regionalização?

2. Regiões administrativas em Portugal Continental: atualidade e plausibilidade

Antes de se assumir uma posição a favor ou contra a regionalização¹, importa delimitar adequadamente o problema de modo que cada pessoa possa decidir com base em conceitos corretos, exemplos comparáveis, processos compreensíveis e expectativas realistas. Só assim é possível combater as diferentes formas de demagogia que têm acompanhado o debate público sobre a regionalização, umas de exaltação acrítica sustentada mais em aspirações e desejos do que em factos e provas, outras de natureza catastrofista, ampliando de forma caricatural riscos potenciais ou imaginados.

Das três questões acima referidas — atualidade, aceitação social e plausibilidade da existência de regiões administrativas —, é a segunda que estrutura os comentários da próxima secção deste texto. Isso não significa atribuir menor relevância às restantes. Aliás, seria espúrio dissertar sobre como promover um ambiente de debate informado sobre a função política e social das regiões

¹ Declaração de interesse: integrei a Comissão Independente para a Descentralização, criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, e fui um dos relatores do «Volume I — Relatório», disponibilizado em 31 de julho de 2019. Partilho, portanto, a perspetiva e as opções adotadas nesse Relatório. Contudo, o objetivo do presente texto não é defender uma posição em relação à criação de regiões administrativas na parte continental do país, mas sim pugnar por um debate político informado e pedagógico sobre esta questão.

administrativas se esta fosse uma solução a descartar à partida, porque totalmente descabida ou definitivamente inviabilizada.

A criação de regiões administrativas, ainda que com contornos institucionais distintos e envolvendo competências igualmente diferenciadas, permanece uma questão atual como o comprovam as análises comparativas recentes efetuadas pela OCDE (2020, 2022). A «regionalização» mantém-se na agenda política de múltiplos países e dificilmente poderá ser considerada como um problema do passado ou um falso problema. Claro que há diferentes conceções de «regionalização» e que em todos os países existem defensores e detratores das várias soluções apresentadas neste domínio. Mas não parece razoável recusar um debate alargado sobre a criação e instituição de regiões administrativas invocando, de forma liminar, que o facto de corresponderem, no caso do nosso país, a uma proposta consagrada na Constituição há mais de quatro décadas, mas sempre adiada, torna a solução proposta inevitavelmente ultrapassada e, por isso, desmerecedora de discussão pública.

Quanto à sua plausibilidade, a situação é de indefinição. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro, que determina a transferência, partilha e articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), não refere a palavra «regionalização» e apenas uma vez usa, com sentido muito genérico e no texto preambular, a expressão «regiões administrativas». Contudo, ao sublinhar explicitamente o alinhamento desta iniciativa com os processos de descentralização de competências para os municípios (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto) e de democratização das CCDR através da eleição indireta do presidente pelos eleitos locais da área geográfica de atuação da respetiva CCDR e de um vice-presidente pelos presidentes das câmaras municipais da mesma área (Portaria n.º 533/2020, de 28 de agosto), o XXIII Governo integra explicitamente o esforço de racionalização dos serviços regionalmente desconcentrados numa ótica mais ampla de reforma do Estado assente no aprofundamento da descentralização administrativa.

Esta opção, fortalecida pela inserção de uma menção, no programa do referido Governo, à realização de um referendo sobre a regionalização em 2024, indicia vontade de colocar na agenda política a criação e instituição de regiões administrativas. É verdade que, como sucedeu em períodos anteriores,

essa vontade parece oscilar de acordo com as circunstâncias. Mas o caminho traçado até aqui pode efetivamente facilitar a criação de regiões administrativas, ainda que por si só não garanta que isso venha a suceder. Encontramo-nos, pois, numa antecâmara a partir da qual várias trajetórias são possíveis, num jogo complexo de descentralização, desconcentração e mesmo recentralização² envolvendo diferentes níveis e escalas geográficas de administração: nacional, regional, sub-regional, municipal e inframunicipal.

Permanecendo a existência de regiões administrativas na parte continental do país uma questão atual e (relativamente) plausível, a oportunidade de a debater parece indiscutível. Importa, assim, contribuir para tornar efetivamente pública uma questão que deve ser encarada como um problema público, num contexto marcado pela possibilidade de realização de um novo referendo à regionalização em 2024 (o que exige informação e esclarecimento) e tomando em consideração o significado e as implicações que a institucionalização desta categoria autárquica de escala regional poderá ter para a qualidade do relacionamento democrático entre Estado e cidadãos.

3. Regiões administrativas em Portugal Continental: três requisitos básicos para um debate decente e competente

Há quem afirme que a regionalização é um tema das elites políticas, académicas e técnicas. Essa afirmação tem duas leituras: a regionalização como uma invenção injustificada que as elites querem impor ao conjunto da população e a regionalização como uma questão apenas inteligível pelas elites. A segunda leitura é certamente verdadeira. Quanto à primeira, só um debate alargado o permitirá avaliar com o devido rigor.

De qualquer modo, o debate público não se justifica para esclarecer esta dúvida em particular, ou qualquer outra considerada individualmente, mas

² A instituição das regiões administrativas, que corresponde a um processo de descentralização, pode ser acompanhada por tendências seletivas de ascensão de competências, quer dos municípios e associações de municípios (comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas) para as regiões administrativas, quer dos serviços desconcentrados (direções-regionais, por exemplo) para a administração central (direções-gerais) ou institutos públicos. Visa-se, neste último caso, acautelar o desempenho de funções de interesse nacional.

antes para permitir que haja uma consciencialização do que está em causa: objetivos, vantagens e riscos, meios, custos, impactos positivos e negativos. Claro que não se trata de debater tecnicamente e de forma aprofundada todos estes aspetos. Trata-se, sim, de colocar em confronto, através da disponibilização de informação relevante e de um debate dialógico, perspectivas e argumentos díspares e antagónicos. Os problemas públicos exigem debate público, não para alcançar o consenso, mas para esclarecer os cidadãos. E esse esforço é particularmente importante e decisivo quando, no espaço público, se opõem de forma dicotómica narrativas simplistas, a favor ou contra, que jogam mais com fatores emocionais, positivos ou negativos, do que com informação e conhecimento. «Sim, se» ou «Não, se»: é este o debate necessário, dado que permite passar do confronto entre narrativas evangelizadoras pró-sim e pró-não para a identificação da relação entre os objetivos visados e as condições para os atingir.

Um debate público decente no modo como decorre e competente quanto à qualidade dos resultados a alcançar pressupõe quatro requisitos mínimos. O primeiro diz respeito à definição clara do problema, isto é, do objeto em causa: de que regiões falamos quando falamos de regionalização? O segundo refere-se à identificação das finalidades, ou seja, à razão de ser da regionalização: para que servem as regiões administrativas? O terceiro relaciona-se com a necessidade de delimitar as regiões administrativas de modo a assegurar o máximo de benefícios para o dia-a-dia das pessoas e das organizações: qual a geografia mais adequada das regiões administrativas? Finalmente, o último tem a ver com a dimensão financeira: quanto custam e como são financiadas as regiões administrativas? Sem um esclarecimento adequado destas quatro questões, não haverá um debate nem decente nem competente.

3.1. De que regiões falamos quando falamos de regionalização?

A Constituição da República Portuguesa esclarece que as regiões administrativas correspondem a uma categoria de autarquia local, a par dos municípios e das freguesias. Os artigos que lhes dizem respeito integram o Título VIII. Poder Local. Não podem, por isso, ser comparadas com as regiões autónomas da Madeira e dos Açores, que têm um regime político-administrativo próprio, o qual inclui a existência de uma Assembleia Legislativa e de um Governo

Regional, e muito menos com as comunidades autónomas de Espanha, com autonomia legislativa e poderes executivos ainda mais amplos.

Neste sentido, é difícil compreender as afirmações dos que defendem que a existência de regiões administrativas constitui um fator de fragmentação interna e de conflitualidade inter-regional suscetíveis de pôr em causa a unidade do país e, até, de enfraquecer a posição de Portugal em relação a Espanha. Do mesmo modo, não se percebe como é que a existência de um nível autárquico de escala regional poderá estimular a emergência de regionalismos suficientemente fortes para justificar a invocação de movimentos regionalistas semelhantes aos existentes, por exemplo, em diversas comunidades autónomas de Espanha, como exemplo de situações de elevado risco que poderão ser estimuladas pela existência de regiões administrativas. Pelas mesmas razões, mas agora no polo oposto do debate, não é adequado defender que a existência de regiões administrativas impulsionará dinâmicas de desenvolvimento de base territorial idênticas às que foram estimuladas pelos governos regionais das comunidades autónomas espanholas, como sugerem os que comparam, por exemplo, a evolução ocorrida nas últimas décadas na região Norte e na Galiza. E não é garantido que a existência de regiões administrativas promova, por si só, melhor desenvolvimento regional e mais coesão territorial.

Uma parte considerável dos argumentos contra a ou a favor da regionalização parece ignorar, ou pelo menos minimizar, o facto de as regiões administrativas serem uma autarquia local e, por isso, terem poderes muito inferiores aos das regiões autónomas dos Açores e da Madeira ou das comunidades autónomas espanholas. Esse facto leva a empolar quer riscos quer vantagens, favorecendo a polarização de posições em torno de narrativas emocionais irrealistas e fantasiosas, assentes em doses desproporcionais de alarmismo ou de otimismo.

3.2. Para que servem as regiões administrativas?

A segunda questão a esclarecer prende-se com a finalidade das regiões administrativas: afinal, para que servem? O texto constitucional apresenta genericamente a resposta: enquanto autarquias locais, «visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas» (artigo 235.º, n.º 2); enquanto categoria específica das autarquias locais, o artigo 257.º, relativo

às suas atribuições, refere que «Às regiões administrativas são conferidas, designadamente, a direção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à ação dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes.»

De um modo geral, a criação e instituição de regiões administrativas deverá, portanto, dar um contributo para três objetivos: aprofundamento da democracia (eleição de órgãos de âmbito regional por sufrágio direto), qualificação da ação pública (coordenação à escala regional) e melhoria das condições de desenvolvimento das regiões (reforço de iniciativas que respondem diretamente aos interesses das respetivas populações).

De forma mais concreta, parece legítimo densificar um pouco a formulação desses três contributos:

- Democracia: aprofundamento da democracia, conferindo legitimidade democrática às decisões tomadas à escala regional (democracia representativa), mas também dando mais voz às necessidades, interesses e prioridades das populações locais (democracia de proximidade e participativa);
- Reforma do Estado: qualificação da ação pública, racionalizando vertical e horizontalmente a organização territorial da administração (atribuições e competências, áreas de incidência, processos de decisão, instrumentos de intervenção, governança multinível e de base territorial);
- Desenvolvimento territorial: melhoria das condições de desenvolvimento territorial, ajustando as políticas setoriais bem como as redes e a provisão de serviços públicos às necessidades dos cidadãos e das organizações da região a partir de uma visão estratégica e integrada de desenvolvimento das regiões.

Se assim é, a segunda componente do debate sobre a regionalização deve centrar-se na efetiva capacidade de esta autarquia local de âmbito regional contribuir para os três objetivos referidos com vantagem em relação a outras soluções possíveis. Essa avaliação deve levar em conta exemplos de situações comparáveis de outros países, com experiências mais avançadas e diversificadas neste domínio, e identificar as condições necessárias

(institucionais, recursos humanos e financeiros, etc.) para que os objetivos possam ser cumpridos.

Se a presença da primeira questão no debate público se caracteriza sobretudo pela invisibilidade ou ambiguidade, esta segunda é alvo dos confrontos mais evidentes. A criação de regiões administrativas contribui para aprofundar a democracia ou, pelo contrário, enfraquece a democracia «efetiva», ao promover um novo palco de poder favorável ao florescimento de várias formas de caciquismo, clientelismo, *jobs for the boys*, corrupção? Contribui para qualificar e racionalizar a ação pública ou, ao invés, para diminuir a sua eficácia, ao introduzir maior complexidade, burocracia e conflitualidade institucional, tanto vertical (entre distintos níveis de administração central e autárquica) como horizontal (entre serviços desconcentrados e órgãos das regiões administrativas)? Contribui para a melhoria das condições de desenvolvimento das regiões ou antes para uma maior competição entre regiões e, como consequência, para o agravamento das disparidades inter-regionais?

Na verdade, não há relações causais de tipo determinístico entre os vários aspetos referidos, tanto no sentido positivo como negativo. Mas a ausência de relações causais pré-determinadas não significa a existência de relações intrinsecamente aleatórias. O grau de contingência dessas relações depende da capacidade de encontrar respostas adequadas para duas questões: como prevenir os riscos associados ao processo de regionalização, que são reais, transformados pelos seus detratores em obstáculos intransponíveis e com consequências nefastas inevitáveis?; e como assegurar o cumprimento dos três objetivos da regionalização anteriormente enunciados e invocados pelos seus defensores, sabendo que são difíceis de atingir e que não é possível controlar antecipadamente os resultados e os efeitos de um processo inevitavelmente complexo?

3.3. Qual a geografia mais adequada das regiões administrativas?

Leonardi e Nanetti (2011) classificam o sistema governamental português como assimétrico, isto é, caracterizado pela ocorrência simultânea de centralismo e de municipalismo. De facto, Portugal tem uma forte tradição centralista e municipalista, caracterizando-se pela ausência de um escalão intermédio

de administração historicamente estável e generalizadamente reconhecido do ponto de vista social. Este vazio institucional de decisão política contrasta com a multiplicidade de referências geográficas existentes à escala regional ou sub-regional: províncias, distritos, círculos eleitorais, regiões Plano, NUTS II e III, etc. Existe, portanto, ao nível regional um vazio institucional paradoxalmente sobreocupado por referências identitárias e espaços de ação distintos, com reconhecimentos sociais diversificados e com geografias não coincidentes entre si (Ferrão, 2020).

Como relacionar, então, a geografia das regiões administrativas com esta pluralidade de referenciais territoriais para os cidadãos em geral, em termos de sentimentos de pertença (províncias, distritos), de representatividade democrática (círculos eleitorais) e de acesso a serviços ou a apoios públicos (distritos, NUTS III, NUTS II, regiões Plano)?

A situação caótica inerente a um «vazio sobreocupado» à escala regional indicia, desde logo, que não existe uma resposta ótima para esta questão. Mas o elemento central deste debate relaciona-se com o critério que deve presidir à definição da geografia das regiões administrativas, isto é, do mapa da regionalização: um critério funcional, associado a um funcionamento sistémico coerente da organização territorial da administração central e autárquica, ou um critério cultural, baseado em espaços identitários, no duplo sentido de territórios com características semelhantes, que conferem unidade interna e asseguram diferenciação em relação ao exterior, e de territórios com os quais as populações estabelecem relações afetivas?

Autores como Paasi (1986) defendem que as identidades territoriais constituem um recurso fundamental para a institucionalização de regiões administrativas. Mas este autor também reconhece que a existência de regiões administrativas contribui para a formação e consolidação de (novas) identidades territoriais. O interessante trabalho desenvolvido por Gusman (2021) para a região Norte mostra, a partir de uma análise pormenorizada baseada em múltiplas fontes (literatura, documentos públicos, entrevistas), que não existe uma imagem identitária do conjunto da região e que as unidades internas com reconhecimento social não cobrem a totalidade da região. As identidades territoriais identificadas são geograficamente fragmentadas, baseiam-se em marcadores identitários de natureza distinta, incluem escalas muito diversificadas e não coincidem com espaços institucionais.

Este estudo, que mereceria ser replicado para as restantes áreas do país, mostra como é frágil a convicção de que é possível definir o mapa das regiões administrativas exclusivamente com base em critérios identitários. A visão do país como um *puzzle* de identidades territoriais bem encaixadas entre si é uma ilusão ou um desejo das elites, de que o mapa das províncias elaborado pelo geógrafo Amorim Girão, que serviu de base à divisão administrativa de 1936, constitui, sem dúvida, o melhor exemplo. Aliás, é interessante verificar que, em relação a esta questão, os debates recentes sobre a criação de regiões administrativas colocam em confronto duas posições antagónicas: enquanto para alguns as regiões devem basear-se em fatores culturais identitários, para outros o país é internamente demasiado homogéneo do ponto de vista cultural para justificar a demarcação de regiões.

A controvérsia que opõe de forma rígida critérios funcionais e critérios culturais no que diz respeito à definição do mapa das regiões administrativas (número e delimitação) não parece ser a mais profícua. De mais utilidade será perceber até que ponto o critério funcional de organização territorial sistémica dos vários níveis de administração central e autárquica não só não fragmenta como acomoda as identidades territoriais, com diferentes graus de consolidação, existentes na parte continental do país. Ao mesmo tempo, importa entender até que ponto as vivências associadas a espaços institucionais contribuem para a construção social, ao longo do tempo, de novos espaços de pertença e, como consequência, de novas identidades partilhadas.

Mais do que uma discussão abstrata sobre os critérios que devem presidir à definição do mapa das regiões administrativas, importa clarificar de que modo as delimitações propostas são as que mais se adequam às necessidades do dia-a-dia dos indivíduos, famílias e organizações. Essas delimitações permitem planear melhor as distintas redes regionais de serviços sociais, introduzindo uma maior racionalização nas deslocações necessárias para aceder a serviços mais especializados (saúde, educação, etc.)? Possibilitam uma programação mais eficiente do funcionamento em rede dos equipamentos existentes, viabilizando uma oferta estável e regular de serviços mais sofisticados numa ótica de relativa proximidade? Asseguram uma melhor adequação de iniciativas e apoios públicos aos interesses e prioridades das populações e das empresas? Garantem uma maior identificação entre eleitores e eleitos e, por essa via, uma maior confiança nas instituições e nos decisores políticos?

Em suma, o mapa das regiões administrativas deve maximizar a relação entre espaços institucionais, espaços funcionais, espaços identitários e espaços de exercício da democracia, levando em consideração a situação de «caos territorial» que há muito prevalece ao nível regional e sub-regional de Portugal Continental.

3.4. Quanto custam e como são financiadas as regiões administrativas?

Das quatro questões básicas a esclarecer, esta é, sem dúvida, a mais técnica e, por isso, a mais difícil de ser compreendida pela maioria dos cidadãos. Trata-se, portanto, de um aspeto a exigir explicações claras, incompatíveis com afirmações não devidamente justificadas de que a regionalização acarretará necessariamente custos elevados para o erário público e para os cidadãos, traduzindo-se por um significativo agravamento fiscal, mas também com declarações, teoricamente corretas, mas apresentadas de forma enfática e pretensiosa, de que a democracia implica inevitavelmente custos. Acresce que a transferência de competências para os municípios e as entidades intermunicipais desencadeada em 2018 (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e posteriores decretos-leis) trouxe para o debate político e público o risco de iniciar processos de descentralização sem que a necessária dotação financeira esteja devidamente salvaguardada. O grau de autonomia possível e desejável do modelo de financiamento das regiões administrativas e a necessidade de novas transferências de recursos a partir da administração central são questões que merecem a maior atenção. E, embora este seja um exercício ainda mais complexo, essa avaliação deverá ser comparada com uma estimativa dos custos decorrentes do atual modelo centralista.

De forma mais ligeira (por exemplo, Santos, 1998) ou com maior aprofundamento (por exemplo, Comissão Independente para a Descentralização, 2019), diversos autores têm-se debruçado sobre os custos e o financiamento das regiões administrativas. São análises que exigem fundamentação rigorosa, dados adequados, interpretações escrutináveis e, claro, conhecimentos e capacidades que o cidadão comum não detém. Cabe, portanto, aos governos, aos partidos políticos e à academia disponibilizar a informação necessária para que esta questão possa ser devidamente debatida, a par das três anteriores.

4. Notas finais

A criação e instituição de regiões administrativas é um problema público cuja resolução exige uma ação política mobilizadora dos cidadãos. O debate público, para que seja mobilizador, tem de ter significado para as pessoas comuns, ser inteligível, estar diretamente relacionado com necessidades, interesses e anseios sentidos no dia-a-dia. Como estimular um debate decente na forma como se processa e competente no que se refere aos resultados a obter? A resposta parece clara: ao confronto polarizado por narrativas simplistas de natureza evangelizadora, baseadas em emoções negativas (receio de futuros catastróficos) ou positivas (promessa de futuros irrealistas), é necessário contrapor um debate dialógico, informado e pedagógico, que identifique objetivos e condições para os alcançar, bem como riscos e estratégias para os evitar.

Este debate tem várias camadas, umas de natureza mais intuitiva, o que não lhes retira relevância, e outras de maior complexidade, e por isso mais exigentes em termos de conhecimento técnico. Um debate público alargado terá, por isso, de ser seletivo. Foi com esse objetivo que se identificaram os requisitos básicos para um debate simultaneamente decente e competente sobre a criação e instituição de regiões administrativas na parte continental do país: começar por esclarecer o que está em causa (o que são regiões administrativas?), por que razão podem as regiões ser importantes (para que servem as regiões administrativas?), qual a configuração territorial mais vantajosa para o quotidiano das populações e das organizações (qual a geografia mais adequada das regiões administrativas?) e como garantir uma regionalização eficiente e sustentável que não constitua um ónus adicional para o erário público e os cidadãos (quanto custam e como são financiadas as regiões administrativas?).

Estas questões estão longe de esgotar o debate sobre a regionalização. Mas um debate sem foco, que abre múltiplas frentes de críticas ou promessas sem que o entendimento dos aspetos básicos esteja consolidado, limitar-se-á, inevitavelmente, a um jogo entre narrativas populistas, que podem convencer quem as ouve, mas que dificilmente contribuem para uma discussão séria sobre a qualificação democrática da relação Estado/cidadãos a partir de uma visão estratégica e coerente dos diversos níveis e escalas geográficas de ação da administração central e das distintas categorias de autarquias locais.

Referências bibliográficas

- BARRETO, A. (Ed.) (1998) *Regionalização: sim ou não?* Dom Quixote.
- COMISSÃO INDEPENDENTE PARA A DESCENTRALIZAÇÃO, CRAVINHO, J., FERRÃO, J., PIMPÃO, A., JOÃO JARDIM, A., MOURA, P. H., CARMONA-RODRIGUES, A., FONTAINHAS-FERNANDES, A., (2019) «Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado». Assembleia da República.
- FERRÃO, J. (2020) Território e Administração Pública. *Administração Pública e Interesse Público: dos Últimos aos Próximos 20 Anos*, Conselho Económico e Social, 47–58.
- GUSFIELD, J. R. (1981) *The Culture of Public Problems: Drinking-driving and the Symbolic Order*. University of Chicago Press.
- GUSMAN, I. (2021) «A valorização cultural e económica das identidades dos territórios: o caso de estudo do norte de Portugal» (Dissertação de Doutoramento). Universidade de Santiago de Compostela.
- LEONARDI, R., NANETTI, R. Y. (2011) Multi-level governance in the EU: Contrasting structures and contrasting results in cohesion policy. *RSA Research Network on Effectiveness, Added Value and Future of EU Cohesion Policy*.
- OECD (2020) *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing.
- OECD (2022) *Regional Governance in OECD Countries: Trends, Typology and Tools*, OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing.
- PAASI, A. (1986) «The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity». *Fennia-International Journal of Geography*, 164(1), 105–146.
- SANTOS, A. B. (1998) «Regionalização: crónica de uma morte anunciada». *Análise Social*, 885–903.

SOBRE OS AUTORES

André Carmo é doutorado em Geografia pela Universidade de Lisboa e professor auxiliar na Escola de Ciências e Tecnologia da Universidade de Évora. Coordena atualmente o polo de Évora do CICS.NOVA — Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, em que é investigador integrado. Tem desenvolvido investigação em torno de processos de transformação sócio-territorial, estudos urbanos e pensamento geográfico. Coordenou recentemente as obras *Espaço, Lugar e Território: Figuras do Pensamento Português Contemporâneo* (Afrontamento, 2022) e *Sindicalismo no Ensino Superior e na Investigação. João Cunha Serra — uma vida em luta* (Outro Modo, 2023).

António Caleiro é doutorado em Economia, desde maio de 2001, pelo Instituto Universitário Europeu (Florença, Itália). Realizou provas de agregação em Economia, em março de 2011 (mas somente plenamente reconhecidas em janeiro de 2017), na Universidade de Évora. Conforme uma simples consulta ao seu CV mostraria, os seus interesses de investigação são diversos e multi-disciplinares. É docente no departamento de Economia da Universidade de Évora, desde maio de 1989. Desde esta data, tem lecionado muitas e diversas unidades curriculares, tal como, também, uma consulta simples ao seu CV comprovaria.

António Covas é doutorado pela Universidade de Bruxelas, (1987) e professor catedrático da Universidade do Algarve desde 2000 (atualmente

aposentado). Entre 1990 e 1995 foi pró-reitor e vice-reitor da Universidade de Évora e assessor ministerial entre 1995 e 1999. Tem livros publicados na área dos Estudos Europeus e dos Estudos Rurais e Territoriais. Foi conselheiro Nacional de Educação, vogal do Programa Operacional do Algarve entre 2008–2014 e é membro de vários centros de investigação. A investigação incide sobre três áreas: os assuntos europeus, a transição para a 2.^a ruralidade, a inteligência coletiva e a *smartificação* dos territórios.

António Pedro Sousa Marques é doutorado em Sociologia pela Universidade de Évora. Tem lecionado no ensino superior em instituições públicas e privadas. É investigador colaborador do polo de Évora do CICS. NOVA — Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, na linha de investigação Cidades, Ambiente e Desenvolvimento Regional — Paisagem e Dinâmicas Territoriais. O desenvolvimento local e a análise prospetiva, nomeadamente a estratégia de atores, são dois dos seus principais interesses de investigação.

Conceição Rego é doutorada em Economia pela Universidade Évora e professora auxiliar no Departamento de Economia da Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora. É membro integrado do CEFAGE — UÉ — Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia da Universidade de Évora. É co-editora da *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* e subdiretora da *Revista FORGES*. Os interesses de investigação centram-se nas áreas do desenvolvimento regional e urbano bem como no domínio da economia da educação. Tem artigos científicos publicados em revistas e livros, nacionais e estrangeiros, e tem desenvolvido atividade como editora de livros científicos.

Cristina Ponte é professora catedrática da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (NOVA FCSH), na área dos Estudos dos *Media* e do Jornalismo, e coordena o Instituto de Comunicação (ICNOVA), unidade de investigação classificada como excelente pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Coordena a equipa portuguesa da rede europeia EU Kids Online e do projeto europeu ySKILLS (H2020) e editou o livro *Nós na*

Rede. Ambientes Digitais de Crianças e Jovens (Edições Almedina e Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2020).

Inês Gusman é investigadora pós-doutoral do Departamento de Geografia da Universidade de Santiago de Compostela e investigadora visitante no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. O foco principal da sua investigação é o estudo da relação entre identidades territoriais e espaços de cooperação intermunicipais e transfronteiriços. Doutorada em Desenvolvimento Regional e Integração Económica pela Universidade de Santiago de Compostela e licenciada em Economia pela Universidade do Minho, conta com especializações nas áreas do Turismo Urbano e do Planeamento Territorial. É autora de várias publicações sobre relações transfronteiriças, ordenamento do território, identidades territoriais e valorização patrimonial.

João Ferrão é doutorado em Geografia Humana, investigador coordenador aposentado do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, especialista em estudos urbanos e políticas de desenvolvimento local e regional. Foi docente no departamento de Geografia da Faculdade de Letras de Lisboa, consultor da OCDE e da Comissão Europeia, presidente da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades e pró-reitor da Universidade de Lisboa. É membro do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, da Comissão de Acompanhamento da Implementação e Monitorização dos ODS e do Conselho Geral do Instituto Politécnico de Portalegre.

João Mourato é investigador auxiliar e docente no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS). Arquiteto (FA-UTLisboa) e PhD Town Planning (The Bartlett School-UCL), o seu trabalho centra-se na intersecção entre as áreas do ordenamento do território e alterações climáticas. Investiga a dinâmica de aprendizagem e adaptação institucional e governança do conhecimento face aos desafios da transição socioecológica e sociotécnica para a sustentabilidade. É atualmente consultor da Iniciativa Nacional Cidades Circulares — InC2, da Direção-Geral do Território — Ministério do Ambiente

e Ação Climática, membro do secretariado de gestão da Adapt.Local e vogal da direção da AdURBEM.

Jorge Gonçalves é geógrafo e professor no Instituto Superior Técnico — Universidade de Lisboa em Urbanismo e Arquitetura. É investigador integrado do CiTUA — Centro para a inovação em Território, Urbanismo e Arquitetura, onde faz parte da respetiva direção executiva. Dinamiza a Linha Temática *Spatial Justice Lab*, onde atualmente integra a coordenação do projeto de investigação Território.Justo.pt. A partir da coordenação do projeto MetroGov3C — Governança na Área Metropolitana de Lisboa em contexto de conflito, cooperação e competição, produziu um conjunto alargado de publicações e organizou um leque de iniciativas relacionadas com o desafio da regionalização e respetivos processos de articulação institucionais.

José Alberto Rio Fernandes é professor catedrático na Universidade do Porto, onde dirige o curso de doutoramento em Geografia. Coordena o grupo «Cidades e Desenvolvimento Territorial» do CEGOT — Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, que já dirigiu. Criou a revista *GOT*, de que é editor adjunto, assim como da *Ikara*, revista das geografias ibero-americanas. Autor de mais de 200 títulos em livro e revistas científicas, sobre temas de geografia urbana, urbanismo e desenvolvimento do território.

Manuel Brandão Alves é professor catedrático (1995) (aposentado) da Universidade de Lisboa (ISEG) e membro do Grupo de Trabalho «Economia e Sociedade». Lecionou e desenvolveu atividade científica nas áreas da Economia Regional, Urbana e do Território, Economia do Planeamento e Economia do Desenvolvimento. Foi coordenador do Círculo Cultura e Democracia; presidente da Associação Nacional de Direito ao Crédito; diretor-Geral do Ensino Superior; membro do Conselho de Administração do Instituto Nacional de Estatística; presidente do Conselho Diretivo do Departamento de Economia e da Assembleia de Representantes do ISEG; presidente do Centro de Investigações Regionais e Urbanas (CIRIUS) do ISEG.

Manuel Couret Branco é professor catedrático do Departamento de Economia da Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora onde leciona, entre outras disciplinas, Economia do Desenvolvimento, História do Pensamento Económico e Economia Política dos Direitos Humanos. Doutorou-se em Economia pela *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, em Paris. É membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política. Entre as suas últimas publicações encontram-se os livros *Political Economy for Human Rights* e *Economia Política dos Direitos Humanos* e os artigos, «Teaching Political Economy for Human Rights», «Economics for the Right to Work» e «Economics for Substantive Democracy».

Maria da Saudade Baltazar é socióloga e professora associada no Departamento de Sociologia, Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora. É investigadora integrada do CICS.NOVA. Integra a estrutura organizativa da Associação Portuguesa e Europeia de Sociologia. Desde 1990 desenvolve a sua docência e investigação nas áreas do Desenvolvimento, Planeamento e da Defesa e Segurança, com coordenação e participação em projetos de investigação financiados por fundos nacionais e europeus. Tem livros e artigos publicados sobre os seus principais domínios de interesse científico: defesa, segurança e desenvolvimento; políticas públicas; desigualdades territoriais, sociais e de género; planeamento estratégico e metodologias colaborativas.

Mariana Lameiras é doutorada em Ciências da Comunicação pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho (2016) e investigadora auxiliar no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da mesma universidade. Debruça-se sobre questões no âmbito das políticas da comunicação, regulação dos *media*, governação eletrónica e participação eletrónica para uma cidadania crítica e ativa. Em particular, e através da ligação à United Nations University Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance (UNU-EGOV), tem-se dedicado ao governo digital e à monitorização e avaliação de diferentes dimensões ao abrigo do governo digital, com enfoque para o governo local.

Paulo Miguel Madeira é doutorado em Geografia pela Universidade de Lisboa, investigador de pós-doutoramento no Instituto de Ciências Sociais e professor auxiliar convidado no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, ambos da mesma universidade. É atualmente um dos coordenadores da Secção Temática de Economia Política do Território da Associação Portuguesa de Economia Política. É também investigador colaborador do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. Os seus interesses de investigação centram-se no desenvolvimento territorial e políticas regionais e de desenvolvimento sustentável, na economia política do território e políticas públicas, na geografia política e geopolítica.

Pedro Chamusca é investigador auxiliar no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho e presidente da Associação Portuguesa de Geógrafos. Doutor em geografia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto (2012), apresenta um percurso profissional diversificado que inclui o desempenho privado de consultoria em SIG, planeamento e ordenamento do território, e um percurso sólido na docência e investigação científica. É autor de mais de 80 publicações científicas, coordenador de vários projetos de investigação fundamental e aplicada e desenvolve investigação em temas associados à geografia urbana, coesão territorial, SIG, governança, planeamento, turismo e ordenamento do território.

Pedro Marques é investigador no centro INGENIO, afiliado ao Conselho Superior de Investigações Científicas de Espanha e à Universidad Politécnica de Valência. É também *lecturer* na Universidade de Oxford no Mestrado em Desenvolvimento Urbano Sustentável. Os seus interesses de investigação são o desenvolvimento regional, políticas públicas, desigualdade e inovação. O seu objeto de investigação têm sido as regiões menos desenvolvidas, principalmente na Europa, com o objetivo de compreender o que é único ou distintivo nas suas dinâmicas de inovação, nas suas configurações institucionais e em como melhorar o impacto de políticas públicas nestas áreas.

Raquel Lourenço é bolseira de doutoramento na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (NOVA FCSH), na área dos Estudos dos Media e do Jornalismo, e integrada no Instituto de

Comunicação (ICNOVA), unidade de investigação classificada como excelente pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Atualmente encontra-se a desenvolver investigação intitulada «Cruzando discursos sobre regionalização com experiências e imaginários de territórios em Portugal». Daqui resultou a apresentação de três comunicações em 2022: 3.^a Edição do Doctoral Winter School de Ciências da Comunicação e Digital Media (ICNOVA); XII Congresso da SOPCOM e XVII Congresso IBERCOM.

