

**(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


ALMEDINA

(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.almedina.net · editora@almedina.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

REGIONALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADES REGIONAIS — UMA RELAÇÃO MUITO CONTINGENTE

Paulo Miguel Madeira

1. Introdução

A regionalização é um tema persistente na agenda política portuguesa. Dificilmente deixará de o ser, pois está inscrita na Constituição da República Portuguesa desde 1976 sem que se tenha concretizado. Essa persistência tem, contudo, períodos de maior e de menor visibilidade nas agendas públicas, quer na política e mediática, quer na académica. Esses períodos podem ser mais ou menos prolongados, consoante os ritmos da agenda política, que parecem comandar as restantes agendas neste domínio.

Recentemente, a questão ganhou uma nova atualidade devido, justamente, a iniciativas políticas, pois o Governo iniciou um processo de desconcentração e anunciou a intenção de avançar com o referendo à criação das regiões, possivelmente em 2024. Isto foi precedido pela criação, pela Assembleia da República, da Comissão Independente para a Descentralização, que no seu relatório de 2019 defendeu a criação de regiões administrativas e a alteração dos termos do referendo previsto na Constituição.

A regionalização é frequentemente apresentada, em Portugal e também noutros contextos, como um meio para aumentar o bem-estar e o desenvolvimento, e também para levar a uma diminuição das desigualdades regionais.

Será mesmo assim? Ou será sempre assim? Muitos estudos investigaram a relação entre descentralização e desenvolvimento, essencialmente tomando o crescimento económico como indicador de desenvolvimento. A investigação teórica inicial inclinava-se para a ideia de que a descentralização levaria a maior crescimento económico, através de maior eficiência, políticas inovadoras e responsabilização política (Rodríguez-Pose e Vidal-Bover, 2022).

Estas ideias contribuíram, aliás, para justificar o ímpeto descentralizador que nas décadas mais recentes se viveu nos países da OCDE, mas também um pouco por todo o mundo. Durante as últimas décadas, afirmou-se uma tendência geral para a descentralização, sobretudo na forma de regionalização, promovida por algumas elites centrais e também por um crescente número de grupos regionalistas e nacionalistas. A sua defesa faz-se sobretudo com base no argumento de que ela é um meio para alcançar melhor eficiência e competitividade económicas (Rodríguez-Pose e Ezcurra, 2010), afastando-se, assim, dos argumentos em torno da defesa da identidade, centrais noutras épocas. Esta tendência fez parte do que Brenner (2004) conceptualizou como «novos espaços estatais» (*new state spaces*), que emergiram no âmbito de um reescalonamento do Estado em contexto neoliberal.

Vários estudos têm abordado a relação da descentralização com a evolução do crescimento económico e também das desigualdades territoriais, principalmente de um ponto de vista quantitativo e econométrico. Isto aconteceu quer com estudos que abordam países individuais, quer com estudos para conjuntos de países. Tendo em conta os termos predominantes da discussão sobre regionalização em Portugal, afigura-se útil tentar perceber o que se sabe sobre estas relações em termos gerais, atendendo ao conjunto de países com características comparáveis. Isso é possível olhando para as conclusões dos principais estudos recentes que abordam estas relações de um ponto de vista empírico, recorrendo a dados para o conjunto de países da OCDE.

Essa investigação empírica, no entanto, tem chegado a resultados em grande medida inconclusivos, o que põe em causa as asserções iniciais da investigação teórica. Não obstante, esses resultados fornecem um conhecimento importante sobre estas relações e sobre o que várias formas de descentralização têm alcançado, ou não, em termos de desenvolvimento económico e desigualdades territoriais. Por isso, o seu conhecimento dá um contributo

valioso para perspetivar o que pode acontecer neste domínio em Portugal e para se ter uma melhor noção das consequências das várias opções que podem ser tomadas, caso a regionalização se concretize, nos termos previstos na Constituição ou noutros, decorrentes de uma sua possível revisão que incida também sobre este tema.

Na secção seguinte faz-se uma sùmula dos argumentos a favor e contra a regionalização em Portugal, com base no relatório da Comissão Independente para a Descentralização (2019). Depois, é abordada a relação entre descentralização e desenvolvimento, na sua aceção minimalista de crescimento económico medido pelo PIB (secção 2), diferenciando a descentralização nas suas formas política, administrativa (para a qual foram encontradas muito poucas referências) e fiscal, neste último caso com a discussão do problema dos mandatos subfinanciados. Segue-se uma secção sobre descentralização e desigualdades territoriais à escala regional. Finalmente, na secção 4 reúnem-se um conjunto de observações conclusivas e algumas pistas sobre o conhecimento a aprofundar com vista a um desenho adequado da regionalização que eventualmente venha a ocorrer.

2. A favor e contra a regionalização em Portugal

De um ponto de vista teórico, há várias ordens de razões para se defender a regionalização em Portugal, entendida enquanto criação de subunidades do território nacional, entre as escalas nacional e local. Uma dessas razões é que a regionalização poderá levar a um maior desenvolvimento das regiões e fazer diminuir as assimetrias socioeconómicas e demográficas dentro do território nacional. A Comissão Independente para a Descentralização (2019) sistematizou os principais argumentos a favor e contra a regionalização do território de Portugal Continental invocados por um conjunto de entidades e personalidades ouvidas no âmbito dos seus trabalhos. Esses argumentos estão sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1. Principais argumentos a favor e contra a regionalização

A favor da regionalização	
Argumento	Justificação
Custos do centralismo excessivo	Portugal é um dos países mais centralizados da UE e da OCDE. Em 2017, a despesa pública subnacional representava 5,8% do PIB, face a 15,3% na UE e 16,2% na OCDE, em média. A administração central é muito setorializada, pouco articulada entre si e territorialmente cega.
Superar défices que constituem obstáculos ao desenvolvimento das regiões	As regiões deparam-se com vários défices que dificultam iniciativas que as beneficiem: défice de autonomia política; défice de participação dos agentes públicos, económicos, académicos e sociais nas questões relativas ao seu futuro; défice de coordenação e integração de políticas.
Vantagens da proximidade do Estado às populações	O nível regional é o mais ajustado para aproximar os níveis de decisão sobre as soluções à origem dos problemas. Os dirigentes regionais têm um conhecimento mais direto dos territórios. A proximidade dos dirigentes regionais aos cidadãos estimula o escrutínio público e pressiona no sentido de uma maior transparência e prestação de contas.
Estratégias regionais mais previsíveis	As decisões de investimento dos empresários beneficiam de estabilidade e, em particular, previsibilidade da evolução dos contextos.
Consolidar uma escala de respostas públicas adequada às mudanças tecnológicas	A automação dos processos produtivos, de armazenamento e de distribuição terá impactos, na destruição de postos de trabalho, assimétricos no plano regional. Isto obriga a estratégias de adaptação incompatíveis com um Estado centralizado, baseado em paradigmas de organização e de funcionamento estandardizados, típicos das sociedades industriais.
Contra a regionalização	
Argumento	Justificação
É um tema artificial criado pelas elites políticas e intelectuais	Em Portugal Continental não existem regiões com uma identidade geográfica, histórica e cultural (linguística, étnica, religiosa) própria. Por isso, qualquer delimitação regional será artificial e arbitrária, logo, conflitual. Isto explicaria a inexistência de movimentos sociais que afirmem a necessidade da criação de regiões administrativas.
Fator de quebra da coesão nacional	A regionalização contribuiria para diminuir o papel do Estado e erodir a identidade nacional, como consequência de uma dupla perda de poder: a favor da globalização e da UE, por um lado, e das regiões, por outro.

Obstáculo ao desenvolvimento nacional e regional e fator de agravamento das assimetrias (intra)regionais	A divisão em regiões é vista como tendo consequências negativas em termos de desperísimo, maior burocracia, descoordenação, e maior conflitualidade institucional resultante de diferentes legitimidades democráticas. Isto levaria a uma ineficácia sistémica, com centralismos regionais, entravando o desenvolvimento regional e fomentando as assimetrias entre regiões e no interior de cada uma delas.
Mais cargos políticos e aumento da corrupção	Um novo nível de decisão política é encarado como favorecendo o amiguismo político e a corrupção, pois leva ao aumento do número de cargos políticos, o que favoreceria novas clientelas e novos compadrios e agravaria a possibilidade de captura por redes de interesses.

Fonte: baseado em Comissão Independente para a Descentralização (2019, 125–135)

Parte destes argumentos e das justificações utilizadas prendem-se diretamente com o desenvolvimento das regiões, quer no campo dos seus defensores, quer no dos seus opositores. Mesmo quando assim não é, a ideia comum que lhes está subjacente pode ser reconduzida, na maioria das vezes, à questão do desenvolvimento dos territórios. A Comissão Independente para a Descentralização (2019, 125) afirma mesmo que o objetivo central dos argumentos utilizados pelos seus defensores é «estimular um melhor desenvolvimento não só de cada uma das regiões, mas também do conjunto do país, como resultado de dinâmicas regionais mais favoráveis».

A Comissão (2019, 130) assinala também que os defensores da regionalização que ouviu reconhecem a existência de riscos ligados à sua instituição. Entre os referidos mais frequentemente estão «a possibilidade de aumento da ineficácia e ineficiência das políticas públicas por aplicação insuficiente ou desadequada dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no que se refere à repartição de competências e respetivos recursos financeiros e humanos». E também o perigo de agravamento das assimetrias intrarregionais, em resultado de as sub-regiões mais ricas e populosas terem maior capacidade para fazer prevalecer os seus interesses. De forma minoritária, foi também referido o risco de agravamento de desigualdades entre as regiões pelo facto de as regiões mais necessitadas poderem evidenciar piores capacidades governativas e de liderança institucional. Estas aspetos são vistos pelos críticos da regionalização ouvidos como fatores que justificam que não se criem regiões, e não como meros riscos.

Temos assim que a questão do desenvolvimento das regiões é central nos argumentos usados pelos seus defensores e opositores, mas que a questão do

aumento ou da diminuição das desigualdades entre elas (também designados como «divergência» e «convergência») aparece de forma menos explícita. Esta secundarização das desigualdades entre as regiões pode parecer injusta, mas é também admissível pensar que parte das referências ao desenvolvimento das regiões pudesse ter em mente a questão das desigualdades regionais.

No estudo que fez sobre os cenários de descentralização e regionalização para Portugal, a OCDE (2020) afirma que a descentralização pode estimular o crescimento e contribuir para a diminuição das disparidades regionais. Para suportar esta tese, apresenta uma correlação positiva fraca ($R^2 = 0,2546$) entre o desenvolvimento económico dos países que a integram e o seu nível de descentralização. Reconhece, no entanto, que não é possível retirar inferências causais com base nos dados existentes. Importa, por isso, ver o que se sabe, de um ponto de vista teórico e empírico, sobre a relação entre a criação de regiões, nas suas várias formas, e o crescimento e desenvolvimento económico que isso pode induzir, perspetivando também a sua eventual contribuição para a diminuição das desigualdades de desenvolvimento socioeconómico entre os territórios.

É importante notar que a descentralização é uma categoria ampla, onde se insere a regionalização. A descentralização pode ser feita de vários modos e para escalas territoriais diversas — em Portugal, o nível municipal é o mais relevante neste âmbito. A regionalização combina a escala regional com um determinado quadro de poderes e/ou competências que lhe são atribuídos, supostamente com os correspondentes recursos financeiros. Estes podem ser assegurados por transferências do Governo nacional, pela atribuição às regiões da capacidade de gerarem receitas próprias para as respetivas competências ou pela combinação destas duas modalidades em diversos graus.

3. Descentralização e desenvolvimento pelo prisma do crescimento

Uma revisão da literatura permitiu constatar que a relação entre descentralização e desenvolvimento tem sido objeto de interesse académico, o que se constata através da substancial lista de referências encontradas. Sem ser exaustivo, em relação aos anos mais recentes pode-se evocar Rodríguez-Pose e Miquel Vidal-Bover (2022), Cheng (2020), Adams (2016), Baskaran

et al. (2014), Ezcurra e Rodríguez-Pose (2013); Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010, 2011), Thornton (2007) e Zhang (2006). Grande parte desse interesse relaciona-se com os eventuais efeitos da descentralização fiscal-orçamental sobre o crescimento, sendo mais escassos os trabalhos sobre a relação entre descentralização política e crescimento.

A teoria apresenta um conjunto de argumentos sobre os potenciais efeitos positivos e os potenciais efeitos negativos da descentralização, nas suas várias dimensões, sobre o desenvolvimento. É, contudo, inconclusiva sobre se são prevaletentes os efeitos positivos ou os efeitos negativos sobre o crescimento e sobre a convergência entre territórios. Por isso, é importante recorrer a trabalho empírico sobre os efeitos da descentralização à escala regional nestes domínios.

Perceber a possível relação entre descentralização e desenvolvimento implica necessariamente ter alguma medida de ambos. No caso do crescimento, isso não é problemático devido à fácil disponibilidade de dados de PIB e população para períodos longos e várias escalas territoriais. Note-se que, até por razões práticas, estes estudos acabam por recorrer ao crescimento económico como um indicador mais ou menos direto de desenvolvimento. Apesar de o desenvolvimento abranger também outras dimensões, neste contexto a opção pelo PIB é uma questão prática e não muito problemática, porque há frequentemente uma correlação elevada entre as várias dimensões do desenvolvimento e os níveis de produção e consumo decorrentes do crescimento económico, medido em termos de PIB por habitante.

No que respeita ao grau de descentralização, a situação é muito diferente, e não só pela exiguidade dos dados. A medição do grau de descentralização depara-se com o problema da multiplicidade de formas que pode assumir a transferência de poderes dos governos e administrações centrais-nacionais para os governos e/ou administrações de escala regional e/ou local, e com o seu carácter multidimensional.

3.1. Descentralização política, administrativa e fiscal

Pode pensar-se em pelo menos três dimensões da descentralização, que nem sempre se combinam num mesmo processo de transferência de poderes: a descentralização política, a descentralização administrativa e a descentralização

fiscal (Ezcurra e Rodríguez-Pose, 2013). Assim, a variedade de combinações que a configuração da governação subnacional pode assumir leva a que frequentemente ela difira de país para país, o que dificulta as comparações internacionais relativas aos efeitos da regionalização sobre o desenvolvimento económico (do conjunto nacional, entendido enquanto soma das suas regiões, e também de cada região) e sobre a evolução das desigualdades entre os territórios a várias escalas.

No caso português, para o território continental, a Constituição da República Portuguesa estipula a sua regionalização administrativa, ao contrário do que aconteceu nas áreas insulares, onde a regionalização foi política, com a respetiva autonomia associada. À descentralização na forma de regionalização administrativa deverá ficar associado algum grau de descentralização de natureza financeira (fiscal e/ou orçamental), mas cuja natureza e alcance não estão especificados na Constituição. Note-se que a regionalização é apenas uma entre várias formas possíveis de descentralização, correspondendo a que está prevista na Constituição ao que a OCDE designa por processo de «regionalização por descentralização» (Comissão, 2019, 121).

A literatura que aqui se aborda respeita sobretudo a análises que tentam identificar, recorrendo a modelos de tipo econométrico, as eventuais relações entre descentralização e crescimento económico e entre descentralização e desigualdades territoriais, recorrendo a dados relativos a conjuntos de países, sobretudo da OCDE, para determinados períodos. Para medir o crescimento é usado o PIB por habitante, para medir as disparidades territoriais o coeficiente de variação do PIB por habitante ponderado pela população de cada região e para a descentralização um conjunto de índices criados por vários autores. Não foi encontrado qualquer estudo que incidisse especificamente sobre a regionalização administrativa, mas sim estudos sobre descentralização política e descentralização fiscal/orçamental. Foi, no entanto, encontrado um estudo que adota o nível de descentralização administrativa (e também a política) como variável de controlo (Rodríguez-Pose e Ezcurra, 2011). Isto pode compreender-se porque, dadas as grandes diferenças entre as diferentes formas de descentralização e regionalização dos vários países, não é adequado fazer estudos internacionais abrangentes para formas específicas de descentralização/regionalização, mas sim para categorias genéricas neste domínio.

Note-se, contudo, que a distinção feita na Constituição entre regionalização política e regionalização administrativa encerra também alguma ambiguidade, pois a forma de região administrativa adotada tem características que lhe dão alguma dimensão política. Uma forma administrativa de regionalização em que as regiões terão uma assembleia «constituída por membros eleitos diretamente e por membros, em número inferior ao daqueles, eleitos pelo sistema da representação proporcional e o método da média mais alta de *Hondt*, pelo colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição directa» (artigo 260.º da Constituição) tem necessariamente uma dimensão política, pelo menos em termos de legitimidade popular. Essa dimensão política decorre também de essas assembleias terem competência para aprovar opções do plano e orçamento, num contexto em que as regiões terão receitas próprias e em que está prevista a possibilidade de virem a ter poderes tributários (artigos. 238.º e 239.º). Por isso, as abordagens sobre descentralização política e sobre descentralização fiscal/orçamental existentes na literatura académica não deixam de ser relevantes também para o que se perspectiva na Constituição para a regionalização em Portugal Continental.

Dos trabalhos recentes encontrados, o estudo de Ezcurra e Rodríguez-Pose (2013) sobre descentralização política, crescimento económico e disparidades regionais em 23 países da OCDE é simultaneamente o mais abrangente nestes domínios e o que se relaciona mais diretamente com o tema aqui em discussão. Simultaneamente, ao incidir sobre a OCDE, tem como objeto uma realidade em que Portugal se insere, do ponto de vista político-institucional e económico. Medir a relação entre descentralização e desenvolvimento económico é uma tarefa complicada. Estes dois autores consideram-na mesmo «quase impossível» (*ibidem*, 389). O problema começa com a dificuldade em medir o nível de descentralização, em geral, e de descentralização política, em particular. A questão foi objeto de um vasto conjunto de estudos. Por exemplo: Lijphart (1999), Treisman (2002), Schneider (2003), Marks *et al.* (2008), Schakel (2008).

Na sequência de uma revisão da literatura, Ezcurra e Rodríguez-Pose (2013) constataram que existia já uma quantidade de medidas sofisticadas de descentralização, mas reconheceram a subsistência de problemas quanto à sua comparabilidade, pois cada índice poderá captar aspetos diferentes,

o que não permite a obtenção de resultados consistentes entre indicadores. Por isso, selecionaram um conjunto de sete índices de descentralização política que cobrem os 23 países em estudo para o período de 1980–2005: Colomer (1995), Schmidt (1996), Lijphart (1999), Woldendorp *et al.* (2000), Treisman (2002), Brancati (2006) e Marks *et al.* (2008). O principal critério de escolha destes índices foi o de maximizar o número de países incluídos na análise e garantir a comparabilidade.

Construíram depois um modelo econométrico em que a variável dependente é o crescimento médio anual do PIB por habitante de cada país no período 1980–2005, tomando em consideração o seu valor inicial, para captar o que é conhecido como convergência condicional. Esta variável foi depois associada a um conjunto de variáveis genericamente aceites na literatura como explicativas dessa convergência (Ezcurra e Rodríguez-Pose, 2013). O modelo é calculado usando à vez cada um dos índices de descentralização política selecionados previamente; são calculadas regressões com todas as variáveis utilizadas. Os resultados revelaram que nenhum dos coeficientes de correlação obtidos com cada um dos sete índices usados é estatisticamente significativo. A correlação é inclusive negativa com cinco destes índices e positiva apenas com dois deles (o de Schmidt, 1996, e o de Woldendorp *et al.*, 2000). Isto aponta para uma ausência de relação entre a descentralização política e o crescimento nos países e no período analisado, independentemente da medida de descentralização política utilizada.

O *regional authority index* (RAI) de Marks *et al.* (2008) desagrega as componentes do poder regional em duas dimensões, com quatro subíndices cada, que foram também incluídos como variáveis explicativas no modelo de Ezcurra e Rodríguez-Pose (2013). Os oito subíndices são relativos a: densidade institucional, âmbito das políticas, autonomia fiscal, representação, capacidade legislativa, controlo executivo, controlo fiscal e influência constitucional. Os resultados mostraram que quase nenhuma destas variáveis tem relação estatística com a variável dependente do modelo (PIB por habitante), o que veio confirmar com mais detalhe aquilo que já tinha sido encontrado anteriormente, usando os sete índices de descentralização política.

A única exceção é, contudo, relevante. Foi encontrada uma associação negativa significativa, ainda que por uma margem reduzida, do crescimento económico com o subíndice de controlo fiscal (-0,254). Note-se que, no RAI,

a autonomia fiscal diz respeito à medida em que um governo regional tem autoridade para taxar a sua população, independentemente das suas despesas ou receitas; por outro lado, o controlo fiscal avalia em que medida os governos regionais podem influenciar a distribuição das receitas fiscais nacionais.

3.2. Descentralização fiscal e crescimento económico

A relação negativa detetada entre a capacidade de os governos regionais influenciarem a distribuição das receitas fiscais nacionais e o crescimento económico indica que um dos riscos que a Comissão Independente (2019) relatou, o de a regionalização poder induzir uma ineficácia sistémica, entretendo o desenvolvimento regional (ver acima), se tem concretizado, pelo menos nalguns contextos. No entanto, não é a relação do controlo fiscal com o crescimento, mas mais genericamente a da descentralização fiscal, que tem sido objeto de um número substancial de estudos empíricos com metodologias robustas. Isto acontece, pelo menos em parte, porque a orientação global no sentido da descentralização foi frequentemente justificada com base no argumento de que seria de esperar que maiores transferências de recursos para governos de nível subnacional proporcionassem maior eficiência na provisão de bens e serviços públicos e maior crescimento económico (Rodríguez-Pose e Ezcurra, 2011).

Num artigo de 2007, John Thornton apresentou o sumário de uma revisão da literatura que mostrou serem inconclusivos os resultados obtidos até então, tal como seria expectável. A maioria dos estudos aí referidos encontrou um impacto positivo e estatisticamente significativo entre descentralização fiscal e crescimento, mas havia outros que não tinham identificado relação e num caso até foi encontrada uma relação negativa (na China). Cada estudo tinha, obviamente, as suas especificidades em termos de metodologia, de períodos observados e de grupos de países considerados (mais ou menos desenvolvidos).

Ao contrário do que sucede com a descentralização política, a medição da descentralização fiscal assenta frequentemente em duas variáveis amplamente utilizadas: a quota das receitas do Estado obtidas por autoridades de nível subnacional e a quota das despesas do Estado feitas através de entidades de nível subnacional — isto é, em ambos os casos, a quota relativa a autoridades de âmbito territorial abaixo do nacional no total de receitas e despesas nacionais,

sendo que este total inclui a soma de todas as escalas territoriais, do local ao nacional. Assim é também nos trabalhos analisados por Thornton (2007). Este autor adotou, no entanto, uma nova abordagem a esta questão, detalhando o modo como a descentralização fiscal era medida. Mais especificamente, quis considerar se o modo como as autoridades subnacionais podiam dispor das verbas que cobravam e gastavam influenciava a relação entre descentralização fiscal e crescimento. Para isso, recorreu a um estudo da OCDE (1999) que, para 19 dos seus países-membros, mediu o grau de autonomia, em 1995, dos governos/autoridades subnacionais em relação às suas receitas e despesas, através do cálculo das suas receitas resultantes das taxas de imposto e da base tributária sobre as quais tinham total discricionariedade.

Thornton (2007) construiu depois um modelo econométrico em que, para estes 19 países, a variável dependente é a variação do PIB por habitante entre 1980 e 2000 e que, entre as variáveis independentes, usa a média das receitas subnacionais obtidas a partir da base fiscal sobre a qual as respetivas autoridades tinham total discricionariedade. Adicionalmente, utilizou uma variável para testar a noção de relação não linear de forma convexa (também conhecida como «U invertido») entre crescimento e este tipo de autonomia fiscal e ainda um conjunto de variáveis de controlo frequentes na literatura sobre crescimento económico. O resultado mostrou não haver uma relação estatisticamente significativa entre este tipo específico de descentralização fiscal e o crescimento. Isto sugere que, quando a descentralização fiscal é medida apenas com base nas receitas sobre as quais os governos/autoridades subnacionais gozam de total discricionariedade, ela não tem efeito relevante sobre o crescimento económico nos países com níveis de PIB médios a elevados.

Alguns anos depois, Rodríguez-Pose e Ezcurra (2011) foram analisar também a relação entre descentralização fiscal e crescimento económico, com a novidade de usarem, como variáveis de controlo, os níveis de descentralização política e administrativa. Isto porque consideraram provável que a interação entre diferentes tipos de descentralização influenciasse os retornos conseguidos com a receita e despesa realizadas ao nível subnacional. Tal como Thornton (2007), constataram que os estudos anteriores sobre descentralização fiscal apresentavam resultados inconclusivos, que iam de relações positivas significativas a relações negativas não muito fortes, passando pela ausência de

relação com o crescimento. No caso dos países da OCDE, identificaram uma grande diversidade de situações relativas à descentralização fiscal.

Adotando 1990–2005 como período de estudo relativo a 21 países, constataram que a relação linear simples entre crescimento e descentralização fiscal era negativa quer quando medida através da percentagem da despesa, quer através da percentagem da receita total (Rodríguez-Pose e Ezcurra, 2011). Como o crescimento económico depende de muitos outros fatores, estimaram depois um modelo econométrico com a taxa de crescimento real do PIB por habitante como variável dependente, sendo variáveis independentes medidas de cada um dos três principais tipos de descentralização — fiscal, política e administrativa — e ainda um conjunto de variáveis habitualmente vistas como influenciando o crescimento. Para a descentralização política foram, inclusive, utilizadas duas medidas diferentes: a de Schneider (2003) e a de Marks *et al.* (2008).

Os resultados do modelo mostraram que o coeficiente da medida de descentralização fiscal relativa à despesa era sempre negativo e estatisticamente significativo, acontecendo o mesmo no caso da descentralização fiscal relativa à receita. Isto mostra que uma maior parcela subnacional no conjunto da despesa e da receita públicas nacionais estava associada negativamente com o crescimento económico nos 21 países da OCDE abrangidos, entre 1990 e 2005. Este resultado manteve-se quando foram adicionadas as outras variáveis explicativas, inclusive a relativa às diferenças de descentralização política e à descentralização administrativa, o que confirmou o sentido da relação linear simples identificada de início.

De particular interesse para o caso português, neste estudo, é a relação entre descentralização administrativa e crescimento económico. Os resultados mostram, contudo, uma relação algo ambígua. Isto é, se por um lado se registou uma associação negativa entre estas variáveis, por outro, quando se considera o modelo completo, no caso de se incluir a descentralização da despesa, ela só é significativa para um intervalo de confiança de 10% e quando a medida de descentralização política é a de Schneider (2003) — no modelo completo usando a medida de descentralização política de Marks *et al.* (2008), mantém-se negativa, mas sem ter significância estatística. Quando é considerada a descentralização da receita, a descentralização administrativa mantém uma associação negativa com o crescimento do PIB por habitante,

significativa inclusive quando foi usada a medida de descentralização política de Marks *et al.* (2008).

As conclusões destes dois estudos mostram que, em períodos recentes e em países com que Portugal se compara, a relação entre descentralização fiscal e crescimento (tomado como indicador indireto de desenvolvimento) é tendencialmente negativa; no mínimo, dúbia. É negativa quando considerados os pesos das despesas e das receitas subnacionais e não apresenta relação com a parte dessas despesas sobre a qual as autoridades regionais e/ou locais têm total discricionariedade.

3.3. Descentralização subfinanciada

Um aspeto que foi também objeto de atenção nos estudos sobre a relação entre descentralização e crescimento/desenvolvimento foi o do eventual subfinanciamento das competências e funções que são descentralizadas. Em Portugal esta discussão tem, aliás, sido recorrente, a propósito da transferência de competências do Estado central para os municípios.

Há já duas décadas, Rodríguez-Pose e Gill (2003) diziam que, de um ponto de vista teórico, *ceteris paribus*, os governos nacionais preferem transferir responsabilidades para os níveis subnacionais acompanhadas do mínimo possível de recursos; e os governos/autoridades subnacionais tendem a pedir o máximo possível de recursos. A sua análise empírica concluiu que nos casos estudados (Espanha, EUA, México, Brasil, China e Índia) foi raro encontrar descentralização simultânea de responsabilidades e recursos correspondentes, e que frequentemente foi constatado um desajustamento entre responsabilidades e financiamento (*ibidem.*, 344). Um dos problemas identificados relacionados com este desajustamento financeiro foi o avolumar de dívida, ao nível central ou a escalas territoriais inferiores, o que punha em questão o argumento de que a descentralização gera maior eficiência económica. Adicionalmente, tende-se a gerar concorrência entre territórios, o que estes autores viam como prejudicial à eficiência ao nível nacional. Rodríguez-Pose e Ezcurra (2011) constataram também que era frequente a ocorrência de mandatos inadequados ou com financiamento insuficiente.

Um artigo recente de Rodríguez-Pose e Vidal-Bover (2022) aborda especificamente o problema do impacto económico da descentralização com

mandatos subfinanciados. O seu ponto de partida foi a constatação de que os resultados díspares sobre os eventuais dividendos económicos da descentralização (política e/ou fiscal) tinham sido obtidos com metodologias onde era assumido — ao contrário do que Rodríguez-Pose e Gill (2003) tinham encontrado — que nos processos de descentralização os recursos acompanham as funções aí atribuídas; e também a constatação da ausência de estudos empíricos inter-regionais abrangendo um grande número de países sobre a questão dos mandatos não financiados. Genericamente, até então, os estudos empíricos tinham considerado a descentralização política e a descentralização fiscal separadamente, negligenciando o facto de que os resultados da descentralização decorrem da combinação destas duas dimensões.

Para perceberem em que medida os mandatos não financiados prejudicam o crescimento económico regional, recorreram a dados de 518 regiões de 30 países da OCDE entre 1997 e 2018. Adicionalmente, examinaram também se e em que medida a descentralização política e fiscal de uma região, bem como o seu nível de desenvolvimento, afetavam o impacto dos mandatos não financiados no crescimento económico regional. O indicador indireto de descentralização fiscal mais utilizado é a parcela da despesa pública feita pelos governos/autoridades de âmbito subnacional (Rodríguez-Pose e Vidal-Bover, 2022), disponível à escala nacional. Por isso, neste estudo usaram a capacidade de despesa *per capita* de cada uma destas 518 regiões.

Este indicador não estava disponível em bases de dados internacionais, pelo que a sua recolha obrigou à consulta, caso a caso, dos orçamentos de cada região considerada. Para a descentralização política, usaram o RAI, por ser o único que capta as diferenças regionais dentro dos países e que comporta oito subcategorias (já referidas, na versão inicial de Marks *et al.*, 2008).

A medição do (des)equilíbrio entre os mandatos das regiões e os seus recursos fez-se com a normalização das variáveis relativas à descentralização fiscal e à descentralização política, com uma média de 0 e um desvio padrão de 1; os valores da descentralização fiscal foram depois subtraídos aos da descentralização política. Assim, os mandatos mais subfinanciados são os que tiverem valores maiores no índice daqui resultante. O modelo construído tem o crescimento do PIB como variável dependente, sendo variáveis independentes as relativas ao subfinanciamento dos mandatos, à descentralização fiscal, à descentralização política e, ainda, o habitual conjunto de variáveis de

controle, que neste caso inclui a população e a dimensão das regiões, o PIB por habitante e o capital humano.

Os dados mostraram que, durante o período de 21 anos considerado, houve uma redução do valor médio dos mandatos subfinanciados. Isto sugere que, com o tempo, os níveis descentralização fiscal se aproximaram dos níveis da descentralização política. Os resultados da aplicação do modelo apontam para que não são tanto os graus de descentralização política e fiscal que têm influência sobre o crescimento económico, mas sim a dimensão do desfazamento entre ambos. Isto porque Rodríguez-Pose e Vidal-Bover encontraram uma associação negativa, estatisticamente significativa e robusta a diferentes estimativas econométricas, entre o subfinanciamento de mandatos de descentralização política e o crescimento do PIB. Adicionalmente, verificaram que, quando confrontadas com mandatos subfinanciados, as regiões com mais descentralização fiscal têm maior margem de manobra do que as com menos descentralização fiscal, o que resulta naturalmente da sua maior capacidade para reunirem receita.

Tal como os próprios autores notaram, esta nova perspetiva acerca da relação entre descentralização e crescimento/desenvolvimento indicia que o debate entre descentralização e desenvolvimento tem estado mal orientado, não se dirigindo a este aspeto mais crucial da questão. Isto tem implicações importantes, pelo menos para o debate que se deveria fazer em Portugal sobre que modelo de regionalização adotar, mesmo estando já definido que a regionalização será administrativa.

4. Descentralização e desigualdades regionais

A eventual relação entre regionalização e desigualdades territoriais tem sido pouco debatida em Portugal quer no espaço público, quer entre os académicos. Como foi já referido, o risco de agravamento de desigualdades entre as regiões em resultado da regionalização (administrativa, de acordo com a Constituição) foi mencionado ocasionalmente pelo vasto conjunto de responsáveis e especialistas ouvidos pela Comissão Independente para a Descentralização. O argumento mais invocado neste domínio — as regiões mais necessitadas poderem evidenciar piores capacidades governativas e de

liderança institucional — corresponde a uma das preocupações expressas na teoria acerca das razões por que a descentralização pode conduzir a maiores disparidades territoriais.

Além de pouco debatida em Portugal, a relação da regionalização (nas suas várias formas) com as desigualdades regionais tem sido também menos abordada na literatura especializada do que a sua relação com o desenvolvimento económico. Mas existe um conjunto de trabalhos que permite perceber como essa relação, nada evidente, é bastante problemática. Em revisões da literatura feitas já há uma década, (Ezcurra e Rodríguez-Pose, 2013; Lessman, 2012; Rodríguez-Pose e Ezcurra, 2010) foi constatada a pouca atenção até então dedicada ao assunto e a sua fraca compreensão.

De um ponto de vista teórico, a perspectiva prevalecente era a de que a transferência de poderes e recursos para os níveis subnacionais de governação/administração beneficiava desproporcionalmente as regiões com maior capacidade para melhorarem a alocação de recursos e a eficiência produtiva, que geralmente correspondem às regiões à partida já mais bem capacitadas do ponto de vista socioeconómico e institucional. Assim, a distribuição dos benefícios da descentralização seria geograficamente desigual, levando a maior concentração de recursos nalguns territórios que à partida já estavam mais desenvolvidos, o que levaria a um aumento das desigualdades regionais.

A evidência empírica então encontrada baseava-se muito em estudos de países individuais, sendo prevalecentes os casos que tendiam a encontrar uma relação positiva entre descentralização e desigualdades regionais: resultados para a Índia, Colômbia, Indonésia, Filipinas, China (seis estudos), Reino Unido e Estados Unidos iam nesse sentido. Por outro lado, um estudo para a Itália, um para a Coreia e dois para a China apontavam para uma ausência de relação ou para uma relação negativa. Nos casos dos estudos com dados de vários países, em número mais limitado e que cobriam sobretudo um pequeno grupo de países desenvolvidos, chegaram a conclusões também contraditórias. O padrão que emergia era os estudos sobre os países em desenvolvimento tenderem a encontrar uma relação positiva entre descentralização e desigualdades regionais, enquanto para os países desenvolvidos os resultados eram muito ambíguos.

No seu artigo de 2010, Rodríguez-Pose e Ezcurra centraram-se em perceber a relação entre a descentralização fiscal e as desigualdades territoriais

dentro dos países, tomando também em consideração os níveis de descentralização política. Para isso, recorreram a dados de 26 países desenvolvidos, em transição e em desenvolvimento de todo o mundo. Tomaram como variável dependente o coeficiente de variação do PIB por habitante ponderado pela população de cada região. A descentralização fiscal (medida através da parte subnacional no total da despesa governamental) foi tomada como a principal variável dependente, sendo complementada pela descentralização política, medida pelo índice de descentralização política de Schneider (2003). Como é habitual, foi também utilizado um grupo de indicadores de controlo, inclusive da endogeneidade. Note-se que, aqui, a endogeneidade respeita à possível relação bidirecional entre descentralização e desigualdades regionais: a descentralização pode afetar as desigualdades regionais, positivamente ou negativamente, tal como temos vindo a discutir; mas a evolução das desigualdades regionais também pode levar o poder político a decidir alterar os níveis de descentralização vigentes.

Os resultados mostraram que a relação da descentralização fiscal com as desigualdades variava consoante o nível de desenvolvimento dos países. Para os países da amostra com PIB por habitante baixo ou médio (minoritários na amostra), a relação era positiva e estatisticamente significativa. Inversamente, para os países de rendimento elevado, a relação era negativa e estatisticamente significativa. Isto sugere que, a partir de determinado limiar de rendimento, os efeitos negativos da descentralização fiscal tendem a desaparecer e dão lugar a efeitos positivos. Por outro lado, o índice de descentralização política não apresentou relação com as desigualdades regionais nos países analisados.

Lessman (2012) analisou também o impacto da descentralização política e fiscal nas desigualdades regionais, com base num grupo mais vasto de 54 países, com diferentes graus de desenvolvimento, para o período de 1980 a 2009. Como medida de desigualdades regionais usou também o coeficiente de variação do PIB por habitante ponderado pela população de cada região. Para as variáveis independentes, foi reunido um vasto conjunto de dados, que incluiu várias medidas de descentralização fiscal e várias de descentralização política, aplicadas uma de cada vez num modelo que incluiu também o habitual conjunto de variáveis de controlo e várias abordagens para reduzir a potencial endogeneidade entre descentralização e desigualdades regionais.

Os resultados mostraram que a descentralização, quer na sua dimensão fiscal, quer na sua dimensão política, tem um efeito negativo sobre as desigualdades regionais. Mas isto apenas nos países desenvolvidos, pois o modelo de interação aponta para que a descentralização provoque um aumento das desigualdades regionais nos países menos desenvolvidos. Não foram encontradas diferenças relevantes entre os resultados obtidos com as medidas de descentralização fiscal e as de descentralização política.

Em 2013 Ezcurra e Rodríguez-Pose olharam de novo para a relação entre descentralização política e desigualdades regionais, mas agora com o objetivo específico de perceberem até que pontos os resultados dependem da medida específica de descentralização política utilizada na análise. Para isso, recorreram a dados de 21 países da OCDE, para o período 1980–2005. Usaram também o coeficiente de variação do PIB por habitante ponderado pela população de cada região como medida das desigualdades regionais (variável dependente), num modelo que tinha um grupo de variáveis de controlo e as medidas de descentralização política já referidas na secção 2.3. Os resultados revelaram associações não significativas (algumas positivas, outras negativas) com sete dos oito índices testados.

A exceção foi o RAI de Marks *et al.* (2008), para o qual foi obtida uma associação positiva significativa. Testes deste modelo com outras medidas de desigualdades regionais obtiveram resultados no mesmo sentido. Tal como fizeram para o desenvolvimento regional (secção 2.1), Ezcurra e Rodríguez-Pose (2013) testaram o papel das oito dimensões do RAI nas desigualdades territoriais a esta escala. Três revelaram associações positivas significativas: densidade institucional, âmbito das políticas e representação. Isto sugere que a maior autonomia dos governos regionais (em vez de desconcentração), o leque de políticas por que são responsáveis e a existência de autonomia legislativa e executiva são fatores que contribuem para um aumento das desigualdades regionais.

Novamente, os resultados revestem-se de alguma ambiguidade, pois não foi encontrada uma relação entre desigualdades territoriais e descentralização política medida por sete índices diferentes, mas sim uma relação com um índice sofisticado dessa descentralização. Isto torna difícil perceber que tipo de relação existe entre descentralização política e desigualdades regionais, caso exista alguma.

5. Ilacões e perspectivas

A incursão pela literatura não deixa dúvidas sobre a falta de predeterminação entre descentralização e desenvolvimento regional, sem que haja sequer uma relação minimamente clara entre ambos à luz da experiência recente do conjunto de países desenvolvidos com características mais próximas da realidade institucional e económica portuguesa. Esta ausência de relação parece bem estabelecida com base na descentralização política (Ezcurra e Rodríguez-Pose, 2013). No que respeita à descentralização fiscal, a situação é diferente, havendo razões para pensar que essa relação é negativa.

Até há uma dúzia de anos, os estudos existentes não tinham identificado uma relação entre descentralização fiscal e desenvolvimento regional (medido na perspectiva da produção e consumo, isto é, através do PIB por habitante). Mas, em 2011, Rodríguez-Pose e Ezcurra analisaram esta relação com a novidade de usarem os níveis de descentralização política e administrativa como variáveis de controlo. Concluíram que as maiores parcelas de receita obtida e despesa executada à escala regional estavam associadas negativamente ao crescimento de 21 países da OCDE, entre 1990 e 2005. Este resultado manteve-se quando foram consideradas variáveis relativas às diferenças de descentralização política e ao nível de descentralização administrativa — o que é relevante para o que se perspectiva para Portugal, apesar de alguma ambiguidade dos resultados.

Um aspeto que merece reflexão é o do financiamento das competências e funções das regiões que eventualmente venham a ser instituídas em Portugal Continental. Como seria previsível de um ponto de vista teórico, foi detetada uma associação negativa robusta entre o subfinanciamento de mandatos descentralizados e o crescimento do PIB (Rodríguez-Pose e Vidal-Bover, 2022). Contudo, o que é mais relevante é que não era difícil encontrar regiões com mandatos subfinanciados (Rodríguez-Pose e Gill, 2003). Em Portugal, são conhecidos os protestos de muitos autarcas por, nas recentes transferências de competências do Governo para os municípios, o quadro legal nem sempre prever novas dotações financeiras e/ou capacidade de cobrança em linha com as novas necessidades. No atual contexto de elevado endividamento público nacional, e se os constrangimentos ao financiamento dos Estados da zona euro não forem alterados, um eventual processo de regionalização pode

facilmente padecer de subfinanciamento das responsabilidades que vierem a ser definidas. Isto levaria, com elevada probabilidade, a que esse processo de regionalização induzisse uma penalização do crescimento agregado, com maior incidência nas regiões menos prósperas e com menor densidade de tecido socioeconómico.

Chegamos assim à relação entre descentralização e desigualdades regionais. Os resultados encontrados na revisão da bibliografia são ambíguos quanto ao impacto da descentralização política neste domínio nos países desenvolvidos, sugerindo, sobretudo, uma ausência de relação. Mas, nesses países, a descentralização fiscal apresenta uma relação clara com a redução dessas desigualdades nos dois estudos mais recentes que abrangem este universo (Lessman, 2012; Rodríguez-Pose e Ezcurra, 2010). A conjugação destes dois resultados sugere, aliás, que esta diferença poderá estar relacionada com a frequência dos mandatos subfinanciados — a ausência de relação entre descentralização política e desigualdades territoriais pode resultar, pelo menos numa parte significativa, de os mandatos subfinanciados não serem raros. No atual momento nacional, aos constrangimentos da zona euro soma-se o que se afigura vir a ser alguma periferização geoeconómica da Europa decorrente da guerra na Ucrânia e da reação da UE. Por outro lado, nos quadros plurianuais mais recentes da política de coesão, a lógica prevalecente está centrada na inovação e na especialização inteligente, o que se afigura adequado para regiões com indústria tecnologicamente avançada ou outras atividades intensivas em conhecimento, mas não para resolver assimetrias territoriais existentes na UE, onde muitas regiões mais pobres têm tido dificuldades em convergir significativamente (Madeira *et al.*, 2021; Wigger, 2022).

Dada a relação fortemente contingente entre descentralização à escala regional e desenvolvimento, por um lado, e desigualdades regionais, por outro, como se explica então a continuada tendência para a descentralização ao longo das últimas décadas? E como se explica que defensores e oponentes da regionalização em Portugal apresentem, como argumentos, posições não fundamentadas empiricamente sobre o impacto da regionalização no desenvolvimento do país? Constatada a falta de relação direta da regionalização com o desenvolvimento, esta insistência percebe-se melhor quando consideramos razões políticas, no âmbito da lógica do regime de neoliberalismo globalista que até recentemente comandou a economia política internacional

e o modo como os Estados nela se podiam inserir e melhor prosperar. As forças dominantes neste regime tinham uma agenda de alteração profunda do funcionamento do Estado, em que alguns objetivos eram mais facilmente alcançados se determinadas funções deixassem de ser asseguradas centralmente e passassem para o nível regional. Isto pôs as regiões em concorrência aberta entre si, para poderem competir num mundo de fronteiras cada vez mais porosas para muitas finalidades. Frequentemente, as prioridades das autoridades regionais passam pelo *marketing* territorial, com o objetivo de criar atratividade junto de investidores externos ou outros grupos de interesse para a dinamização económica no seu espaço.

Na União Europeia, houve também um reforço do papel da escala regional, central para o crescimento económico e a coesão (social, económica e territorial), no âmbito de um reescalamento de funções estatais (Brenner, 2004). Tratou-se de uma das reorganizações territoriais à escala regional que decorreram em contexto de reorganização neoliberal dos territórios (Mendes, 2015). Estes processos aconteceram num período de concentração territorial das atividades produtivas, que em muitos contextos levou a maiores desequilíbrios territoriais, mesmo se na UE isso foi compensado, pelo menos parcialmente, pela política de coesão.

Além das adversidades de contexto mencionadas, temos ainda de ter em conta as alterações territoriais das décadas mais recentes em termos não só de desenvolvimento enquanto bem-estar das populações, mas também em termos de densidades socioeconómicas e institucionais. Podem ser identificados «territórios em perda sistemática e já não são apenas aqueles em que os fatores de exclusão eram intrínsecos» (Reis, 2019, 2). Quando considerado o desenvolvimento de um modo abrangente e adotando um conjunto de variáveis adequado, o território continental pode ser classificado sobretudo em dois grandes grupos — as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e o Algarve, por um lado, e todas as outras NUTS III, por outro (Rego *et al.*, 2021). Assim, tradicionais distinções norte/sul e litoral/interior esbatem-se e emerge algo mais próximo da ideia de país-arquipélago, em que «aglomerações urbanas e respetivas bacias de emprego imediatas, não raro de características rurais, constituem as ilhas desse arquipélago» (Ferrão, 2002, 155).

Em função disto, como conduzir então um eventual processo de regionalização administrativa para que os resultados sejam positivos do ponto de vista

do desenvolvimento e da convergência entre territórios? Os aspetos territoriais que emergiram nas décadas mais recentes interpelam o formato territorial da regionalização com base nas atuais NUTS II, algumas com fortes contrastes internos. Se a opção for esta, o desenho institucional deverá considerar a necessidade de lógicas internas diferenciadas. Por outro lado, seria desejável estudar com detalhe os casos de regionalizações que, em contextos análogos ao português, foram bem-sucedidos em termos de desenvolvimento e de convergência. Para uma discussão bem informada, não um debate de claques.

Referências bibliográficas

- ADAMS, B. E. (2016) «Assessing the Merits of Decentralization: A Framework for Identifying the Causal Mechanisms Influencing Policy Outcomes». *Politics & Policy*, 44(5), 820–849.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2005) *Constituição da República Portuguesa*, VII Revisão Constitucional. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>.
- BASKARAN, T., FELD, L. P., SCHNELLENBACH, J. (2014) «Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: Survey and Meta-Analysis». *CESifo Working Paper Series*, 4985, 1–54.
- BRANCATI, D. (2006) «Decentralisation: fueling or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism». *International Organization*, 60, 651–685.
- BRENNER, N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press.
- CHENG, J. (2020) *States, Intergovernmental Relations, and Market Development — Comparing Capitalist Growth in Contemporary China and 19th Century United States*. Palgrave Macmillan.
- COLOMER, J. (1995) Introducción. Em J. Colomer (Ed.) «La política en Europa: introducción a las instituciones de quince países». Ariel, 7–25.
- 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.
- EZCURRA, R., RODRÍGUEZ-POSE, A. (2013) «Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD». *Regional Studies*, 47(3), 388–401.
- FERRÃO, J. (2002) «Portugal, três geografias em recombinação: espacialidades, mapas cognitivos e identidades territorais». *Lusotopie*, 9(2), 151–158.
- LESSMAN, C. (2012) «Regional inequality and decentralization: an empirical analysis». *Environment and Planning A*, 44, 1363–1388.

- LIJPHART, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- MADEIRA, P. M., VALE, M., MORA-ALISEDA, J. (2021) «Smart Specialisation Strategies and Regional Convergence: Spanish Extremadura after a Period of Divergence». *Economies*, 9(4), 138, 1–19.
- MARKS, G., HOOGHE, L., SCHAKEL, A. H. (2008) «Regional authority in 42 democracies, 1950–2006: a measure and five hypotheses». *Regional and Federal Studies*, 18(2-3), 111–121.
- MENDES, L. (2015) «Globalização e Novas Condições para o Governo Neoliberal do Território: Prelúdio à Nova Reforma da Administração do Poder Local Português». *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, 4(1), 188–206.
- OCDE (1999) *Taxing Powers of State and Local Government*. OECD Tax Policy Studies 1, OECD.
- OCDE (2020) *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?* OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing.
- REGO, C., RAMOS, I. J., LUCAS, M. R., BALTAZAR, M. S., DIONÍSIO, A. (2021) «New geography in old territories: a multivariate approach based on Portuguese regions». *Regional Studies, Regional Science*, 8(1), 25–50.
- REIS, J. (2019) «Recuperar o país inteiro: Discutir a regionalização em busca do tempo perdido». Em J. A. R. Fernandes, L. Carvalho, P. Chamusca, T. Mendes, M. Pacheco, A. Rei, I. S. H. Rocha, A. Silva (2019) *IV Conferência em Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento Territorial — Descentralização e Desenvolvimento*. CEGOT & P3DT, 1–5.
- RODRÍGUEZ-POSE, A., EZCURRA, R. (2010) «Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis». *Journal of Economic Geography* 10, 619–644.
- RODRÍGUEZ-POSE, A., EZCURRA, R. (2011) «Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries». *Journal of Economic Geography*, 11, 619–643.
- RODRÍGUEZ-POSE, A., GILL, N. (2003) «Is there a global link between regional disparities and devolution?» *Environment and Planning A*, 36: 2097–2117.
- RODRÍGUEZ-POSE, A., VIDAL-BOVER, M. (2022) «Unfunded Mandates and the Economic Impact of Decentralisation. When Finance Does Not Follow Function». *Political Studies*, 0(0), 1–25.
- SCHAKEL, A. H. (2008) «Validation of the regional authority index». *Regional and Federal Studies*, 18, 143–166.
- SCHMIDT, M. G. (1996) «When parties matter: a review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy». *European Journal of Political Research*, 30, 155–183.
- SCHNEIDER, A. (2003) «Decentralisation: conceptualization and measurement». *Studies in Comparative International Development*, 38, 32–56.
- THORNTON, J. (2007) «Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered». *Journal of Urban Economics*, 61(1), 64–70.
- TREISMAN, D. (2002) *Defining and measuring decentralisation: a global perspective*. Unpublished manuscript, 1–38.
- WIGGER, A. (2023) «The New EU Industrial Policy and Deepening Structural Asymmetries: Smart Specialisation Not So Smart». *Journal of Common Market Studies*, 61(1), 20–37.

- WOLDENDORP, J., KEMAN, H., BUDGE, I. (2000) *Party Government in 28 Democracies (1945–1998): Composition — Duration — Personnel*. Springer.
- ZHANG, X. (2006) «Fiscal Decentralization and Political Centralization in China: Implications for Growth and Inequality». *Journal of Comparative Economics*, 34(4), 713–726.

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.

