

**(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.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

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

CARTOGRAFIAS REGIONAIS EM PORTUGAL: CONVERGÊNCIAS, CONFLITOS E VAZIO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO E CULTURAL

Inês Gusman¹ e João Mourato

1. Introdução

Região, em Portugal, é um conceito paradoxalmente complexo. Situa-se, figurativamente, num amplo espaço de desencontro entre formulações explícitas e implícitas, objetivas e subjetivas, entre a consequência de dinâmicas endógenas e exógenas, entre tradições culturais fortemente enraizadas e formulações identitárias de base administrativa ainda embrionárias.

O valor intrínseco da escala regional é, contudo, uma permanente bandeira política, técnica e identitária no contexto do debate sobre desenvolvimento territorial. Existem múltiplas razões que o justificam. Exemplos mais comuns incluem: a necessidade de mobilizar agentes territoriais; o questionar das soluções de representatividade democrática e legitimidade na tomada de decisão; a territorialização doméstica de políticas públicas europeias; a necessidade de ganho de escala estratégica na implementação de políticas públicas

¹ O trabalho de Inês Gusman é financiado pelas ajudas a contratos de pós-doutoramento «Margarita Salas» (UP2021-042) do Ministério de Universidades (Gobierno de España) e da União Europeia (Next Generation EU).

nacionais; e a tradução da coexistência de lógicas antigas e contemporâneas de administração do território.

Independentemente da sua formulação, o debate sobre a intervenção pública e administração territorial à escala regional, pese embora fortes flutuações na sua intensidade, tem sido uma presença constante no pós-25 de Abril de 1974.

Este debate ganhou, nas últimas duas décadas, uma renovada dinâmica. Esta advém, principalmente, das reformas 2003–2013 da organização político-administrativa que se traduziram na reconfiguração do papel das Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional e na constituição das entidades intermunicipais. A isto acresce o arranque, em 2018, de um processo de descentralização de competências para a administração local e da reabertura do debate sobre a regionalização e da eventual realização de um novo referendo, tal como constitucionalmente enquadrado.

Perante este cenário, parece-nos fundamental revisitar e reconhecer as diferentes cartografias regionais que coexistem em Portugal, identificar as lógicas que as sustentam e as implicações que geram na governação do território. Neste contexto, o principal objetivo é, através do mapear das múltiplas cartografias regionais de Portugal (Continental) e do apuramento do seu significado político, administrativo e cultural, ilustrar convergências, conflitos e vazios dos limites regionais que marcam território nacional. Esta é uma análise fundamental para o debate acerca do futuro funcionamento da governação multinível, da ação das entidades supramunicipais enquanto promotoras da cooperação entre municípios e, também, da definição das políticas de desenvolvimento territorial.

Ao nível teórico-conceitual, este capítulo enquadra-se na Nova Geografia Regional, que toma as regiões não como realidades predefinidas, mas sim enquanto entidades geográficas em constante mudança, historicamente contingentes e moldadas por diferentes tipos de poderes (MacLeod e Jones, 2007; Murphy, 1991; Paasi, 2010; Paasi e Metzger, 2016). As regiões traduzem, assim, uma evolução de práticas políticas, administrativas, económicas e culturais. É a partir desta perspetiva que este capítulo leva a cabo uma revisão longitudinal, abarcando o período do pós-25 de Abril de 1974 até à atualidade, da legislação, planos estratégicos e programas nacionais que têm definido as práticas regionais em Portugal. Alia-se a esta revisão documental a utilização

ferramentas de análise cartográfica SIG (i.e., Sistema de Informação Geográfica — QGIS v.3).

Este capítulo estrutura-se nas seguintes secções. Começamos por refletir acerca da atual relevância política, económica e cultural da região e apresentar o enquadramento teórico-conceitual do seu estudo. Na segunda secção, revemos as principais lógicas que têm marcado a gestão da escala regional em Portugal e expomos o mapeamento das atuais cartografias regionais que, de acordo com a sua natureza, se classificam da seguinte forma: administração pública, administração territorial e outras. O cruzamento das diferentes análises será apresentado na terceira secção, onde se ilustram as principais convergências, conflitos e vazios dos diferentes limites regionais que marcam território nacional. O artigo termina com uma reflexão acerca dos efeitos que o desencontro entre as cartografias regionais gera na territorialização das políticas públicas, nas dinâmicas de cooperação intermunicipais e na viabilidade de avançar com a criação de um nível intermédio de governação no país como forma de promover coesão territorial.

2. Região: relevância e abordagens

Nas últimas décadas consolidou-se científica e politicamente a ideia de que a região é a escala adequada para melhor enfrentar certos desafios socioeconómicos e ambientais e, paralelamente, garantir a coesão entre territórios (Rodríguez-Pose, 2008; Soja, 2015). Para tal contribuíram as ideias da geografia económica que, sobretudo a partir dos anos 80 do século xx, dotaram esta narrativa de exemplos de sucesso vindos Europa e dos Estados Unidos, que reforçaram a ideia de que as regiões seriam os motores da economia global (Davoudi, 2019; Scott, 2000). Estas tendências fortaleceram a ideia de que viveríamos num «mundo regional» (Keating, 1998; Storper, 1997) e levaram à valorização da escala regional no desenho e implementação de políticas territoriais em detrimento da estatal (Paasi *et al.*, 2018).

A região, enquanto escala de intervenção económica e política, foi ativamente promovida pela União Europeia, respaldada pela visão da «Europa das Regiões». Concretamente, o acesso dos Estados-membros aos fundos de coesão obriga à definição espaços de intervenção intermédios entre o local e

o nacional. O financiamento europeu ao desenvolvimento dos territórios está associado à divisão dos diferentes países em unidades territoriais para fins estatísticos (as NUTS) de três níveis: nacional (NUTS I), regional (NUTS II) e infraregional (NUTS III). Também os instrumentos *hard* e *soft* de planeamento regional passaram a ser prática corrente na União, atuando como promotores de desenvolvimento via a coordenação e cooperação vertical e horizontal entre diferentes agentes territoriais (Smas e Schmitt, 2021). Apesar de ter havido certa convergência dentro do contexto europeu em diferentes práticas de gestão regional, existe uma grande variabilidade quanto ao enquadramento institucional, autonomia política e âmbito geográfico que sustentam estes espaços (Waterhout *et al.*, 2009).

A regionalização da organização territorial e administrativa verificou-se em vários Estados-membros da União Europeia. Na segunda metade do século xx difundiu-se por diferentes contextos nacionais a introdução de níveis de governação intermédios, através da criação governos regionais democraticamente eleitos para a sua representação, dotando-os de poderes políticos e/ou administrativos (Loughlin, 2013). No entanto, observa-se uma grande heterogeneidade no que diz respeito à forma como cada país adaptou o seu sistema político-administrativo e as suas cartografias funcionais. Existem modelos onde as regiões beneficiam de uma autonomia política e administrativa, como no caso da Alemanha, Bélgica ou Espanha, e modelos de regionalismo administrativo, como em França. Há também países onde a escala regional não possui qualquer grau de autonomia, como acontece em Portugal continental.

Os critérios utilizados para definir o âmbito geográfico das regiões variam, também, de país para país. Há regiões definidas com base em critérios funcionais, tais como as interdependências económicas entre territórios, como é o caso de Randstad nos Países Baixos, outras que conformam uma unidade sociocultural, como acontece nas comunidades autónomas da Catalunha, Galiza ou País Basco em Espanha, enquanto outras têm a sua configuração determinada por características físicas, como é o caso de Rhône-Alpes em França (atual Auvergne-Rhône-Alpes). Mesmo dentro dos próprios países existem diferentes critérios para a definição das cartografias regionais. Constata-se, assim, que a região toma diferentes formas institucionais e territoriais, que variam no tempo e no espaço, o que leva a que existam diferentes perspetivas para a sua abordagem.

O autor Semian (2016) refere que na geografia contemporânea são três as principais formas de interpretar as regiões: a mais comum toma as regiões como entidades predefinidas e como ferramentas analíticas para organizar territorialmente dados e informações, e que tem como principal objetivo comparar e medir as diferenças entre as distintas entidades territoriais; a abordagem tradicional que entende a região como uma unidade territorial com uma certa coesão que serve para descentralizar o poder do Estado e implementar estratégias de desenvolvimento; e as mais recentes que entendem a região como produto e produtora de relações socioeconómicas, culturais e de poder no espaço. Dentro destas últimas enquadra-se a Nova Geografia Regional que assume as regiões como construções sociais resultantes da articulação de uma série de relações sociais e poderes que acontecem ao longo do tempo no espaço (Allen *et al.*, 1998).

A teoria da institucionalização regional de Anssi Paasi (1986, 1991, 2011), que posteriormente foi desenvolvida por outros autores (Metzger, 2013; Zimmerbauer, 2017) destacou-se dentro desta visão, já que permite associar a teoria ao estudo empírico das regiões. Segundo esta, uma região emerge como parte do sistema socioespacial adquirindo quatro formas diferentes: i) forma territorial — suas fronteiras no território; ii) forma simbólica — seus símbolos territoriais, entre os quais se destaca a denominação; iii) forma institucional — a existência de instituições que a tomem como âmbito de atuação; iv) identidade regional — quando é reconhecida como parte de uma estrutura espacial mais ampla e existe na consciência social. Assim, para além da forma física e formal das regiões, o seu conteúdo simbólico e reconhecimento social é o fundamental para o seu funcionamento como ferramenta de integração territorial de esforços e vontades dos diferentes agentes e para a sua manutenção no tempo (Semian, 2016). Segundo esta perspectiva, o estudo das regiões faz-se a partir dos processos que conduzem à sua formação, utilizando análises geo-históricas (Pred, 1984). Neste contexto, investigam-se práticas discursivas nas esferas políticas, económicas e culturais (Paül e Haslam McKenzie, 2015; Vainikka, 2012) bem como a ação dos diferentes agentes (Paasi, 2010). No seu conjunto, estes processos contribuem para a produção material e discursiva da região e para a consolidação da sua existência como entidade territorial (Keating, 1998; Paasi e Metzger, 2016).

3. A escala regional em Portugal

Em Portugal, desde o surgimento do Estado moderno no século XIX, as decisões relativas à escala regional não têm sido consensuais. Diversos modelos de organização territorial foram sendo adotados, seguindo critérios distintos e produzindo diferentes formas territoriais e institucionais. Ao contrário das escalas municipal e estatal, que têm raízes antigas e formas estáveis, a escala supramunicipal portuguesa tem sido dominada pela instabilidade tanto nos seus limites como nas suas funções. O país já esteve dividido em comarcas, províncias, distritos e regiões Plano, com denominações e formas territoriais distintas, que vão deixando marcas no território (Freitas do Amaral e Pereira da Silva, 2019). Ainda que a criação de regiões administrativas seja, desde há muito, uma questão latente (Santos, 1985), e a Constituição em vigor desde 1976 lhes dê enquadramento institucional, a escala de governo regional existe apenas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Concretamente, uma revisão constitucional feita em 1997 introduz o artigo 256.^o que vincula o avanço da regionalização a um referendo, que no ano seguinte viria a ser rejeitado pela população. Numa votação marcada por uma alta taxa de abstenção (51,88%) as duas propostas apresentadas (a primeira relativa à implementação da regionalização em Portugal e a segunda sobre a concordância com a região em que os eleitores votaram, caso a proposta fosse aprovada) foram rejeitadas (com 63,52% de votos contra a primeira e 64,72% de votos contra a segunda). O facto de ter sido um debate dominado pelos poderes partidários e a inadequação do mapa proposto são apontadas como razões para o resultado obtido (Baum e Freire, 2001). No entanto, e apesar das várias revisões feitas, a versão atual da Constituição considera as «regiões administrativas» como autarquias locais, juntamente com os municípios e freguesias, cujas atribuições são «... 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» (artigo 257.^o) além de elaborarem os «planos regionais» e participarem nos «planos nacionais» (artigo 258.^o).

Após o referendo, a criação de um nível intermédio de governação em Portugal Continental, ao que comumente se denomina de regionalização, perdeu protagonismo na agenda dos principais partidos políticos, e muitos

acreditavam que o debate estava encerrado (Pérez-Nieto, 2016). No entanto, após iniciar em 2018 um processo de descentralização de competências (a favor dos municípios e das estruturas supramunicipais), o Governo em funções abriu de novo o debate. Nesse mesmo ano criou-se, por iniciativa parlamentar, uma Comissão Independente para a Descentralização para promover um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infraestadual. Entre as principais recomendações do relatório final desta Comissão está a criação de um nível de governo intermédio com órgãos democraticamente eleitos com base nas atuais regiões de planeamento. Entre os argumentos a favor desta opção apontam-se os custos de um centralismo excessivo e descoordenado, a necessidade de superar obstáculos ao desenvolvimento regional, as vantagens de um Estado mais próximo, a existência de estratégias regionais previsíveis e uma melhor adaptação às mudanças tecnológicas (Comissão Independente para a Descentralização, 2019). O Governo que tomou posse no ano 2022 inscreveu no seu programa a criação de «condições necessárias para a concretização do processo de regionalização, mediante a realização de um novo referendo em 2024» (Programa do XXIII Governo Constitucional, 2022). No entanto, a pressão de outras forças políticas tem colocado obstáculos à realização deste referendo.

Paralelamente, e tal como é reconhecido por diferentes autores (Ferrão, 2011; Silva *et al.*, 2016; Waterhout *et al.*, 2009), a entrada de Portugal no projeto europeu em 1986 e as lógicas regionais por si preconizadas tiveram efeitos no ordenamento territorial nacional português, nas práticas de planeamento e nas dinâmicas de cooperação entre entidades territoriais. Entre ela está a aplicação do mapa das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), criado pelo *Eurostat*, e usado para produção de estatísticas regionais. Esta classificação tornou-se uma ferramenta poderosa de estruturação de espaços regionais na Europa, já que passou a guiar a alocação de fundos estruturais da União Europeia (Paasi e Metzger, 2016), tendo produzido efeitos nas cartografias regionais portuguesas, tal como se ilustra na próxima secção.

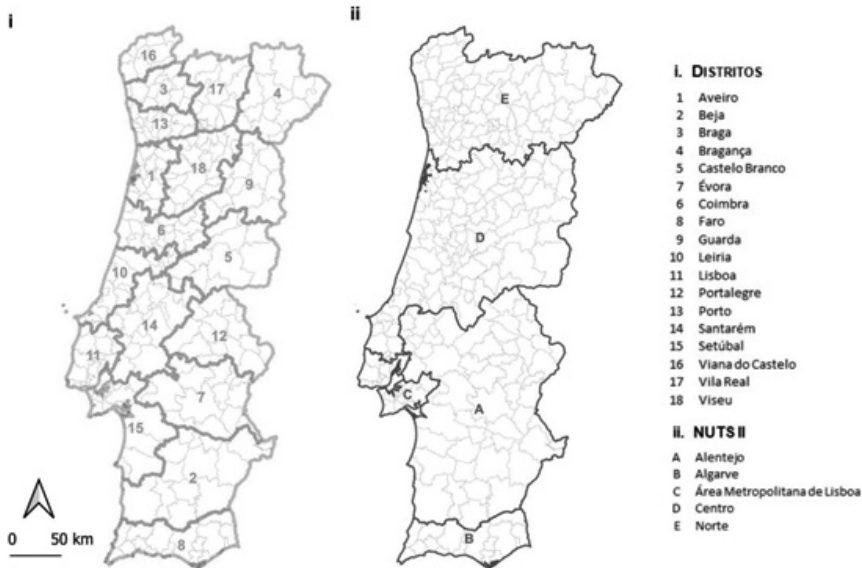
4. As cartografias regionais portuguesas

Apesar do impasse que domina há décadas o governo da escala regional em Portugal Continental, foram várias as decisões políticas e arranjos institucionais que afetaram as cartografias regionais do país. Com o objetivo de sintetizar a informação recolhida, os resultados foram divididos em três grandes grupos: cartografias regionais da administração pública, cartografias regionais da administração territorial e outras cartografias regionais.

4.1. Administração pública

Os dois mapas que têm marcado a organização supramunicipal da administração pública do país ilustram-se na Figura 1: a divisão distrital e a divisão por NUTS de nível II. No caso do primeiro, a sua origem remonta a 1835, quando a Lei Rodrigo da Fonseca divide o país em 17 distritos e lhes reconhece a função de autarquias supramunicipais. Ainda que os distritos tenham passado por diferentes fases no que toca à sua figura legal, atribuições e competências, a sua forma territorial sobreviveu até aos nossos dias praticamente inalterada. O mapa ii surge oficialmente em 1989 (Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro) e teve como base, embora com alterações, a divisão regional feita no âmbito do III Plano de Fomento Nacional que, em 1969, criou as regiões de planeamento a partir da agregação de distritos.

**Figura 1. Principais divisões regionais de Portugal continental:
i) distritos; ii) NUTS II**



Fonte: elaboração própria

Nas últimas décadas, as cartografias regionais da administração pública foram as que passaram por mudanças mais significativas. Embora a divisão distrital venha mencionada na Constituição da República Portuguesa como aquela que subsistirá enquanto as regiões administrativas não forem instituídas (artigo 291.º), esta foi perdendo força como referência nas cartografias regionais da administração pública em favor do mapa das NUTS II. Este último é usado como referência para recolha e compilação de informação estatística e para a organização territorial de vários serviços desconcentrados e descentralizados do Estado.

As reformas administrativas levadas a cabo pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), em 2005, e pelo Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), em 2011, incidiram diretamente na organização dos serviços desconcentrados e de representação regional dos serviços públicos. Segundo Madureira *et al.*

(2013) a execução destes programas representou uma diminuição de quase 50% do número de estruturas do Estado. Entre os serviços extintos estão os governos civis, órgãos de representação do distrito. Ainda que esvaziados de figura institucional própria, e tendo perdido o protagonismo como mapa de referência para a organização dos serviços periféricos do Estado, os distritos não desapareceram. Além de servir referência para a organização de distintos serviços, como se explica mais à frente, este é o mapa de referência para algo tão relevante como a eleição de deputados da Assembleia da República.

Apesar da importância que os mapas dos distritos e das NUTS II têm tido nas cartografias regionais da administração pública, a organização dos serviços do Estado tem-se sido feita segundo cartografias regionais nem sempre coincidentes com estes, tal como se ilustra a Figura 2. Se no caso da cultura e do turismo o âmbito das direções regionais corresponde ao mapa das NUTS II, e no caso do Instituto da Segurança Social os serviços desconcentrados se organizaram segundo o mapa distrital, os restantes serviços obedecem a uma organização distinta, produzindo lógicas regionais diversas. O mapa i desta mesma figura é o mais comum e serve de referência para as direções regionais do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), do Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ), da Direção Regional de Agricultura e Pescas (DRAP), do Instituto de Mobilidade e Transportes (IMT), da Direções de Serviços da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEsTE), das Administrações Regionais de Saúde (ARS), entre outros. Ainda assim, a grande parte destes serviços mantêm «delegações distritais» situadas nas capitais de distrito, tal como ilustrado na figura. Já a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), por exemplo, organiza-se segundo o mapa ii da Figura 2, onde os comandos sub-regionais se organizam com base nos distritos, que se agregam segundo cinco regiões diferentes². Quanto ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, organiza-se de forma semelhante à Proteção Civil, mas agregando os serviços distritais por quatro direções regionais diferentes, tal como se ilustra no mapa iii da Figura 2.

² Em 2023, o sistema de Proteção Civil passa a estar organizado por comandos sub-regionais que correspondem ao mapa das NUTS em vez de comandos distritais de operações e socorro.

Figura 2. Mapas de organização regional dos serviços desconcentrados do Estado: i) CCDR; ii) agregação distrital em cinco divisões regionais; iii) agregação distrital em quatro divisões regionais

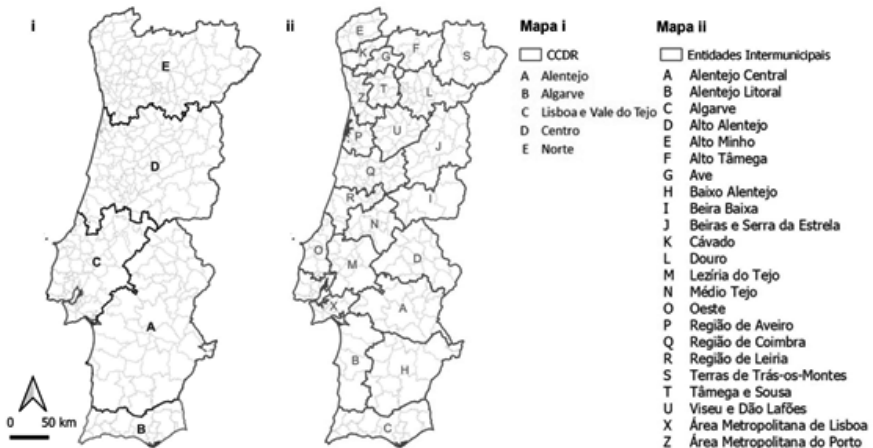


Fonte: elaboração própria

4.2. Administração territorial

Considera-se que o enfoque regional da política de ordenamento do território em Portugal surge na década de 60 do século xx com o III Plano de Fomento (Cavaco *et al.*, 2021). No entanto, é no período do pós-25 de Abril de 1974 e, sobretudo, a partir dos anos 80, com a entrada de Portugal na então Comunidade Europeia e com ela a possibilidade de aceder ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que o desenvolvimento regional ganha suporte legal, técnico e financeiro. Como consequência, e de acordo com Carmo (2016), a política de desenvolvimento regional foi dirigindo o seu foco para a política regional europeia e tornou-se dependente dos sucessivos períodos de programação dos fundos estruturais. As cartografias regionais das políticas públicas de âmbito regional estão, assim, associadas aos mapas dos âmbitos de atuação das CCDR e das entidades intermunicipais, tal como se ilustra na Figura 3.

Figura 3. Cartografias da Administração Territorial: i) CCDR; (ii) entidades intermunicipais



Fonte: elaboração própria

Desde os anos 80, as CCDR foram-se assumindo como entidades dinamizadoras de planeamento e de desenvolvimento regional, pela sua posição cada vez mais relevante na gestão de programas e fundos comunitários. Foi o Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro, que criou cinco Comissões de Coordenação Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) como órgãos externos do Ministério da Administração Interna. Mais tarde, com o Decreto-Lei n.º 104/2003, as Comissões de Coordenação Regional fundem-se com as Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território, dando origem às atuais Comissões de Desenvolvimento e Coordenação Regional (CCDR). O Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, aprova a orgânica das CCDR atribuindo-lhes como «... missão assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas setoriais de âmbito regional...». Na grande parte do território a circunscrição territorial destas entidades corresponde ao mapa das NUTS II, menos no caso da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo cuja abrangência territorial alcança a totalidade dos municípios da NUTS II de Lisboa e Vale do Tejo e alguns municípios do Centro e Alentejo. A institucionalização dos planos regionais como

instrumentos estratégicos de ordenamento do território surge em 1983, com o objetivo de definir as linhas orientadoras do desenvolvimento, organização e gestão dos territórios regionais. A elaboração dos atualmente denominados de Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) são da responsabilidade das CCDR. Muito recentemente, em 2020, introduziu-se um mecanismo de eleição indireta dos presidentes e vice-presidentes destas estruturas, que são eleitos por um colégio composto pelos autarcas dos territórios que lhes correspondem.

Paralelamente, a adaptação da estrutura político-administrativa portuguesa às lógicas regionais dos fundos da União Europeia passou, em grande medida, pelo incentivo às estruturas de cooperação entre municípios (Teles, 2016). Neste contexto surgem as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, com base em estruturas que tinham sido criadas em 1979 — os Grupos de Apoio Técnico, que prestavam apoio aos municípios. Em 2008 criam-se legalmente na forma de associações públicas de municípios as entidades intermunicipais, tendo como âmbito territorial as NUTS III, tal como ilustrado na Figura 3, podendo assumir a forma de comunidades intermunicipais (CIM) ou áreas metropolitanas, nos casos de Lisboa e Porto [AML e AMP, respetivamente]. Algumas destas entidades assumem funções de provisão de serviços (água, eletricidade, transportes, etc.), mas a sua relevância está especialmente associada ao acesso dos municípios a fundos europeus. No Ciclo Comunitário 2014-2020 introduziu-se como função destas entidades o desenvolvimento das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial, que servem de enquadramento estratégico para a concretização dos Investimentos Territoriais Integrados.

Em 2018 reforça-se a relevância destas entidades, transferindo-lhes competências e atribuições no domínio da promoção turística, da justiça, dos fundos europeus, da educação e saúde, processo que ainda se encontra a decorrer. Também as circunscrições territoriais destas entidades têm sofrido alterações. Desde a sua criação houve alterações significativas nas suas cartografias: o mapa criado em 1989 foi alterado em 2012, e prevê-se uma nova alteração para breve que afetará apenas uma parte do território.

4.3. Outras

A identificação destas cartografias faz-se a partir do reconhecimento da atual utilização de denominações que não encontram correspondência nas divisões oficiais vigentes, mas sim em antigas. Isto porque se considera a utilização de topónimos uma expressão relevante da existência de um território, mesmo que apenas na forma de imaginário social (Simon *et al.*, 2010).

Tal como já foi referido, o país conheceu vários mapas que dividiram o território em distritos, em províncias, em regiões Plano e, mais recentemente, em NUTS e suas respetivas entidades. Isto leva a que exista na atualidade uma confusão de referências supramunicipais, tal como reconhecem diferentes autores (Claudino, 2006; Comissão Independente para a Descentralização, 2019; Ferrão, 2016; Freitas do Amaral e Pereira da Silva, 2019). Esta multiplicidade de referências não afeta apenas os imaginários geográficos da população geral — na realidade, está por conhecer o grau de impregnação que as diferentes cartografias regionais portuguesas têm na sociedade — já que se reproduz também em práticas institucionais, discursos políticos e académicos e, também, expressões culturais.

Ainda que, em Portugal, as identidades territoriais subnacionais estejam fortemente dominadas pela escala local, associada à freguesia e ao município (Ferrão, 2002; Gaspar, 1993), há certas partes do território nacional onde as referências regionais são relevantes pelo seu valor identitário (Gusman *et al.*, 2022). Estas não aparecem num vazio, já que estão associadas a divisões oficiais do território do passado, entre as quais se destaca a província.

A divisão provincial do país, representada na Figura 4, foi adotada em 1936, durante o regime autoritário do Estado Novo, teve como base os trabalhos do geógrafo Amorim Girão, e sobreviveu para lá da sua existência formal. Tendo sido abolidas em 1959, as províncias continuaram a ser apresentadas nos manuais escolares do pós-25 de Abril (Claudino, 2001), a ser usadas como classificações em literatura de caracterização territorial (Domingues, 2017; Mattoso *et al.*, 2010; Modesto, 1982) ou a ser referidas na comunicação social, onde são comuns as referências ao Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior ou Ribatejo. Continuam também ainda ser usadas na denominação de infraestruturas públicas, tais como a Universidade do Minho, a Universidade da Beira Interior, a Universidade de Trás-os-Montes e

Alto Douro; em projetos de cooperação entre municípios, na forma de projetos PROVERE ou de associações de desenvolvimento local; e nas denominações de diversas associações culturais e recreativas e, também, empresariais.

Figura 4. Divisão provincial em vigor entre 1936-1959



Fonte: elaboração própria

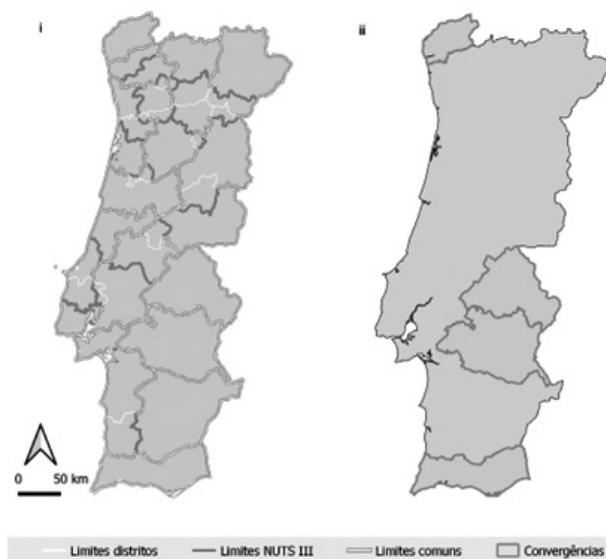
As referências às províncias podem ser ainda encontradas nas narrativas de entidades oficiais. Exemplo disso é a página *web* oficial do Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA), um instituto público, integrado na administração indireta do Estado que, na área educativa da página, refere: «Com base nos mesmos dados mostra-se que a precipitação média anual tem os valores mais altos no Minho e Douro Litoral e os valores mais baixos no interior do Baixo Alentejo» (Instituto Português do Mar e da Atmosfera, 2022).

Apesar de continuarem vivas enquanto referências territoriais, a relevância das províncias nas configurações espaciais de base cultural e/ou identitária não é transversal a todo território, tendo-se desvanecido especialmente nos territórios onde se desenvolveram processos de metropolização, Porto e Lisboa. Noutros casos, como no Algarve, Alentejo, Beira Alta, Terras de Trás-os-Montes e Douro convergem com as entidades supramunicipais atualmente existentes, seja pela forma que tomam seja pela denominação que se lhes associa.

5. Cartografias em conflito

A inexistência de uma escala de governação intermédia em Portugal não impediu a emergência e cristalização de múltiplos regionalismos de raiz administrativa, política ou cultural. Estes traduzem-se territorialmente de forma confusa e heterogénea, colocando em causa a sua capacidade enquanto mecanismos de mobilização social e económica (Teles, 2021). Concretamente, de forma a identificar as principais convergências e conflitos das cartografias regionais portuguesas, apresentamos um exercício de sobreposição de alguns dos mapas (Figura 5).

**Figura 5. Sobreposição de cartografias NUTS e distritos:
i) conflitos; ii) convergências**



Fonte: elaboração própria

Considerando a sobreposição entre o mapa das NUTS III e o mapa distrital, é possível constatar que a grande parte do território nacional se pauta por diferentes graus de discrepância entre mapas regionais (Mapa i). Esta situação potencia a desarticulação entre os diferentes serviços do Estado relevantes

para o quotidiano de populações e agentes territoriais, tais como, as direções regionais, setoriais e comissões de coordenação. Estas discrepâncias têm a sua manifestação mais extrema nos territórios das atuais NUTS III de Lezíria do Tejo, Médio Tejo e Oeste. Aqui existe um desencontro entre o mapa das NUTS II e o âmbito territorial das CCDR. Ainda que se estejam a canalizar esforços para solucionar esta questão³, este desajuste tem tido repercussões na coerência entre as estratégias de desenvolvimento regional, ordenamento do território e ambiente e a distribuição de fundos estruturais (Comissão Independente para a Descentralização, 2019).

O Mapa ii da Figura 5 salienta os únicos quatro casos de perpetuação de fronteiras regionais: Alto Minho com Viana do Castelo; Alto Alentejo com Portalegre; Alentejo Central com Évora e Algarve com Faro. Cumulativamente, estes quatro territórios albergam uma coerência entre os âmbitos de atuação de diferentes serviços desconcentrados do Estado, o âmbito territorial das estratégias de desenvolvimento territorial desenvolvidas pelas entidades intermunicipais e as lógicas supramunicipais de alocação de fundos europeus à escala das NUTS III. A sobreposição entre o mapa distrital e o mapa das NUTS II e CCDR, revela que a convergência territorial ocorre em apenas um caso: o Algarve.

Nesta investigação identificamos oito cartografias regionais distintas que permanecem, de alguma forma, vivas no território. Esta evolução resulta, em larga medida, de opções políticas. As mudanças de estratégia dos diferentes executivos quanto ao papel da escala regional na administração territorial ao longo das últimas décadas deixaram marcas evidentes. Por exemplo, durante o período analisado destaca-se uma situação paradoxal: foram-se introduzindo no território novas lógicas supramunicipais que não deram seguimento a lógicas anteriores, mas não suprimiram a presença destas no território.

O impacto destes conflitos cartográficos e a gestão da heterogeneidade administrativa daí resultante, pese embora não seja fácil de determinar com exatidão, não pode ser escamoteado. Em particular quando decorre um processo de aprofundamento da descentralização de competências da

³ Em fevereiro de 2022 o Governo submeteu o pedido de alteração do mapa das NUTS ao *Eurostat* que implica a criação de uma nova NUTS II que junta as NUTS III do Médio Tejo, Lezíria do Tejo e Oeste, e que se manterá parte da CCDR Lisboa e Vale do Tejo.

administração central e se alvitra a possibilidade de um novo referendo do processo de regionalização em Portugal. Os efeitos desta gestão manifestam-se em diferentes domínios:

- Na legitimidade das entidades supramunicipais cuja ação não é, na maior parte das vezes, reconhecida pela população e agentes territoriais;
- No funcionamento da governação multinível, pela falta de clarificação sobre as competências de cada um dos intervenientes;
- Nos entraves às dinâmicas de cooperação entre municípios, que, em muitos casos, veem os arranjos institucionais serem alterados com o tempo de acordo com o âmbito de atuação;
- Na abordagem regional ao desenvolvimento do território, já que as agendas e culturas organizacionais dos diferentes organismos de âmbito regional podem não ser coincidentes.

A incoerência entre as diferentes cartografias regionais que tem marcado o país dificulta, ainda, a estruturação de uma das formas que as regiões devem assumir no seu processo de institucionalização (Paasi, 1986), a identitária. Isto é, serem reconhecidas como parte da estrutura espacial do país e existir na consciência social coletiva. Este é o principal vazio identificável: o facto de a grande parte do país conviver com uma confusão de referências afasta a sociedade civil da atuação pública regional. Tal como explicam Hakli e Paasi (2003) a partir da análise da construção histórica das províncias na Finlândia, a existência de espaços regionais estáveis no tempo é fundamental para a consolidação das regiões e das entidades que as representam.

É relevante mencionar que nos últimos tempos têm ocorrido mudanças na organização político-administrativa do país, com avanços na harmonização das áreas geográficas da administração periférica do Estado e no fortalecimento das CCDR. Concretamente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022 determinou a transferência, a partilha e a articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado para estas entidades. Concretamente nas áreas designadamente da economia, cultura, educação, formação profissional, saúde, conservação da natureza e das florestas, infraestruturas, ordenamento do território e agricultura e pescas.

Este contexto deve fazer-nos refletir sobre a importância das práticas institucionais do Estado na estruturação destes espaços, independentemente dos vários processos que contribuem para a formação das regiões (Jones, 2022; Macleod, 2001). Por outras palavras, as cartografias regionais identificadas, seus conflitos e ineficiências, não surgem de um vazio, mas antes de opções políticas de enquadramento institucional que, em determinado momento, moldaram interdependências entre territórios.

Seria, no entanto, fundamental que estudos futuros contrastassem o funcionamento destas diferentes componentes entre os territórios onde tem havido uma estabilidade na forma territorial, institucional e simbólica, como é o caso do Algarve, e outros afetadas pela instabilidade destas formas regionais, como pode ser o caso das NUTS III do Oeste, Lezíria e Alto Tejo.

6. Notas finais

A análise aqui apresentada procurou reconhecer as diferentes cartografias regionais que coexistem em Portugal, identificar as lógicas que as sustentam e as implicações que geram na governação do território, num momento onde descentralização por via da regionalização do país tem estado presente na retórica pública. Ainda que o debate público se centre frequentemente na discussão sobre a viabilidade de avançar ou não com a criação de um nível intermédio de governação, consideramos que a reflexão acerca do caminho que se percorreu até aqui e as marcas que foram deixadas no território, deve ser considerada.

Os resultados indicam que a inexistência de uma escala intermédia de governação em Portugal não impediu a estruturação territorialmente heterogénea de regionalismos de raiz política, administrativa ou cultural. Estes não surgiram espontaneamente, mas, na sua maioria, resultam de opções políticas sobre enquadramentos institucionais intencionais que, ao longo das últimas décadas, moldaram interdependências entre territórios.

Foi possível identificar um total de oito cartografias regionais distintas que permanecem, de alguma forma, vivas no território. Esta multiplicidade de referências supramunicipais cartografada, com mais conflitos do que convergências, é ilustrativa da evolução confusa e incoerente da «escala regional» em Portugal.

A discrepância entre estas cartografias dificulta a consolidação de espaços de ação governativa à escala regional, reconhecidos por agentes territoriais e sociedade civil, o que se repercute negativamente em diferentes âmbitos. Afeta o funcionamento da governação multinível, a legitimidade das entidades supramunicipais, as dinâmicas de cooperação entre municípios e, sobretudo, a lógica de definição e capacidade de implementação de estratégias de desenvolvimento regional.

Neste contexto, parece-nos fundamental que a discussão pública sobre a constituição, ou não, de um nível intermédio de governação em Portugal, considere as três dimensões críticas da escala regional em Portugal — a identitária, funcional e de legitimidade democrática — e a sua convergência. Adicionalmente, é fundamental que o debate sobre a regionalização de Portugal Continental tenha em consideração análises retrospectivas, que averiguem as consequências que as diferentes opções políticas tiveram nas atuais configurações regionais do país.

Isto leva-nos a concluir que, independentemente da criação ou não de um nível intermédio de governação, a produção futura de escolhas políticas à escala regional deve primar por uma convergência de cartografias que permita a estruturação de espaços regionais coerentes, reconhecidos como âmbito de ação por parte dos decisores políticos, agentes territoriais e sociedade civil.

Referências bibliográficas

- ALLEN, J., MASSEY, D., COCHRANE, A. (1998) *Rethinking the region*. Routledge.
- BAUM, M. A., FREIRE, A. (2001) «Political Parties, Cleavage Structures and Referendum Voting: Electoral Behaviour in the Portuguese Regionalization Referendum of 1998». *South European Society & Politics*, 6(1), 1–26.
- CARMO, F. (2016) «Princípios constitucionais do ordenamento do território». *Sociologia, Problemas e Práticas*, 99–121.
- CAVACO, C., MOURATO, J., COSTA, J. P., PEREIRA, A., VILARES, E., MOREIRA, P., MAGALHÃES, M. (2021) *Spatial Planning and Regional Development in Portugal*. Direção-Geral do Território — Ministério do Ambiente e da Ação Climática.
- CLAUDINO, S. (2001) «Portugal através dos manuais escolares de Geografia. Século XIX. As imagens intencionais». Universidade de Lisboa.
- CLAUDINO, S. (2006) «Portugal peninsular e os desafios regionais». *Finisterra*, 41(81), 105–120.

- 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.
- DAVOUDI, S. (2019) «Imaginary of a “Europe of the Regions”» *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 3(2), 85–92.
- DOMINGUES, Á. (2017) *A volta a Portugal*. Contraponto Editores.
- FERRÃO, J. (2002) «Portugal, três geografias em recombinação. Espacialidades, mapas cognitivos e identidades territoriais». *Lusotopie*, 2, 151–158.
- FERRÃO, J. (2011) *Ordenamento do Território como Política Pública*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- FERRÃO, J. (2016) «Descentralizar, Desenvolver, Inovar: Um Olhar sobre o Ordenamento Territorial». *IX Congresso Português de Sociologia. Portugal, Território de Territórios*. Associação Portuguesa de Sociologia, 1–11.
- FREITAS DO AMARAL, D., PEREIRA DA SILVA, J. (2019) *Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização. Volume I — Regiões Administrativas, Desconcentração e Deslocalização*. Apresentado à Comissão Independente para a Descentralização, criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto.
- GASPAR, J. (1993) *As Regiões Portuguesas*. Ministério do Planeamento e Administração do Território.
- GUSMAN, I., LOIS-GONZÁLEZ, C. L., RIO FERNANDES, J. A. (2022) «Variações do norte de Portugal: entre os espaços formais e os imaginários territoriais». Em M. I. M. Jiménez, J. I. P. Gutiérrez, R. D. R. Pérez (Eds.) *XVII Coloquio Ibérico de Geografía. Nuevas fronteras y nuevos horizontes en la Geografía Ibérica: políticas y transformaciones territoriales. Libro de Actas*. Asociación Española de Geografía, 754–764.
- HAKLI, J., PAASI, A. (2003) «Geography, space and identity». Em J. Öhman, K. Simonen (Eds.) *Voices from the North: New Trends in Nordic Human Geography*. Ashgate. 141–155.
- INSTITUTO PORTUGUÊS DO MAR E DA ATMOSFERA (2022) *Clima de Portugal Continental*. Área Educativa. Disponível em: <https://www.ipma.pt/pt/educativa/tempo.clima/>.
- JONES, M. (2022) «For a “new new regional geography”: plastic regions and more-than-relational regionality». *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 104(1), 43–58.
- CHEATING, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar.
- LOUGHLIN, J. (2013) «State traditions, administrative reform and regionalization». Em M. Keating, J. Loughlin (Eds.) *The political economy of regionalism*. Routledge, 48–69.
- MACLEOD, G. (2001) «New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space». *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4), 804–829.
- MACLEOD, G., JONES, M. (2007) «Territorial, scalar, networked, connected: In what sense a “regional world”»? *Regional Studies*, 41(9), 1177–1191.
- MADUREIRA, C., RODRIGUES, M., ASENSIO, M. (2013) «Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC». Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.

- MATTOSO, J., DAVEAU, S., BELO, D. (2010) *Portugal o Sabor da Terra. Um Retrato Histórico e Geográfico por Regiões*. Círculo de Leitores.
- METZGER, J. (2013) «Raising the regional leviathan: A relational-materialist conceptualization of regions-in-becoming as publics-in-stabilization». *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), 1368–1395.
- MODESTO, M. DE L. (1982) *Cozinha tradicional portuguesa*. Editorial Verbo.
- MURPHY, A. B. (1991) «Regions as social constructs: the gap between theory and practice». *Progress in Human Geography*, 15(1), 22–35.
- PAASI, A. (1986) «The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity». *Fennia*, 164(1), 105–146.
- PAASI, A. (1991) «Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life». *Environment and Planning A*, 23(2), 239–256.
- PAASI, A. (2010) «Regions are social constructs, but who or what “constructs” them? Agency in question — Introduction». *Environment and Planning A*, 42(10), 2296–2301.
- PAASI, A. (2011) «The region, identity, and power». *Procedia — Social and Behavioral Sciences*, 14, 9–16.
- PAASI, A., HARRISON, J., JONES, M. (2018) «New consolidated regional geographies». Em A. Paasi, J. Harrison, M. Jones (Eds.) *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*. Edward Elgar, 1–20.
- PAASI, A., METZGER, J. (2016) «Foregrounding the region». *Regional Studies*, 51(1), 19–30.
- PAÜL, V., HASLAM MCKENZIE, F. (2015) «“About Time the Regions Were Recognised”: interpreting region-building in Western Australia». *Australian Geographer*, 46(3), 363–388.
- PÉREZ-NIETO, E. G. (2016) «Centralization as a Barrier to Cross-Border Cooperation? Some Preliminary Notes from an Iberian Approach». *Journal of Borderlands Studies*, 31(4), 481–495.
- PRED, A. (1984) «Place as historically contingent process: Structuration and the time-geography of becoming places». *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 279–297.
- RODRIGUEZ-POSE, A. (2008) «The rise of the “city-region” concept and its development policy implications». *European Planning Studies*, 16(8), 1025–1046.
- SANTOS, J. A. (1985) *Regionalização, Processo Histórico*. Livros Horizonte.
- SCOTT, A. J. (2000) «Economic Geography: The Great Half-Century». *Cambridge Journal of Economics*, 24(4), 18–44.
- SEMIAN, M. (2016) «Region in its complexity: A discussion on constructivist approaches». *Acta Universitatis Carolinae, Geographica*, 51(2), 179–188.
- SILVA, P., TELES, F., PIRES, A. R. (2016) «Paving the (Hard) Way for Regional Partnerships: Evidence from Portugal». *Regional and Federal Studies*, 26(4), 449–474.
- SIMON, C., HUIGEN, P., GROOTE, P. (2010) «Analysing regional identities in the Netherlands». *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 101(4), 409–421.
- SMAS, L., SCHMITT, P. (2021) «Positioning regional planning across Europe». *Regional Studies*, 55(5), 778–790.
- SOJA, E. (2015) «Accentuate the Regional». *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2), 372–381.

- STORPER, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Guildford.
- TELES, F. (2016) *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan.
- TELES, F. (2021) *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- VAINIKKA, J. (2012) «Narrative claims on regions: prospecting for spatial identities among social movements in Finland». *Social and Cultural Geography*, 13(6), 587–605.
- WATERHOUT, B., MOURATO, J. M., BÖHME, K. (2009) «The Impact of Europeanisation on Planning Cultures». Em F. Othengrafen, J. Knieling (Eds.) *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Routledge, 239–253.
- ZIMMERBAUER, K. (2017) «Regions, regionalisms and identities: Towards a regional mess». Em J. Riding, M. Jones (Eds.) *Reanimating Regions: Culture, Politics, and Performance*, 178–193.

ENTRE O PODER CENTRAL E O PODER LOCAL EXISTEM MUITOS CAMINHOS PARA LADO NENHUM

Jorge Gonçalves

1. Um país, dois níveis de governo¹

Nos países onde o código centralista napoleónico marca a arquitetura institucional e administrativa do Estado, o progresso no sentido de encurtar as distâncias entre o nível de poder central e o poder local é feito lentamente, com muitos anúncios e poucos passos efetivos.

Em Portugal, entre estes extremos, normalmente muito vocais, encontram-se múltiplas instituições, algumas formais, como as comunidades intermunicipais (CIM), áreas metropolitanas (AM), comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) e todos os outros organismos da administração direta e indireta do Estado, e ainda a administração autónoma. Por vezes, formações territoriais, políticas e institucionais de natureza associativa, orgânica, espontânea e efémera emergem para enfrentar problemas concretos ou para tirar benefícios ligados ao financiamento comunitário. Algumas políticas urbanas e territoriais foram mesmo desenhadas com o objetivo de estimular parcerias, designadamente, entre municípios, para construir formas de cooperação mesmo entre espaços não contíguos. Lembramo-nos, por exemplo,

¹ Parte desta secção introdutória foi escrita sobre um texto recente publicado na revista *Manifesto*, em coautoria com Fernando Nunes da Silva (Gonçalves e Nunes da Silva, 2022).

no âmbito da Política de Cidades POLIS XXI do instrumento de política Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação que «correspondem a redes de atores urbanos envolvidos num processo de cooperação estratégica para o reforço dos fatores de competitividade, do potencial económico e da projeção internacional de uma cidade ou de redes de cidades organizadas, quer numa relação de proximidade, quer numa base temática» (MAOTDR, 2007, 7).

No país existem tipicamente dois níveis de governo do território muito estabilizados desde a formação da nacionalidade: o nacional e o municipal. Governados com regras muito diferentes ao longo do tempo não deixam, todavia, de constituir a herança mais pesada a que não conseguimos escapar: o centralismo e o municipalismo.

A Constituição de 1976, a primeira da era democrática, consagrou o reconhecimento destes dois poderes: um central, outro muito mais capilar. Imutáveis, desconfiados entre si, disponíveis apenas para negociar o indispensável, só a custo estabelecem mecanismos de cooperação entre si (Gonçalves e Nunes da Silva, 2022).

Não obstante, desde sempre se pressentiu a necessidade de soluções intermédias de poder. Não eram propriamente estruturas de poder, mas antes mecanismos administrativos que alargavam o braço do Estado, tentando colmatar as dificuldades de transporte, de comunicação, de fiscalização do cumprimento das obrigações com o Estado, mas em respeito pelo poder local (Branco, 2007). Em 1832, a reforma de Mouzinho da Silveira segmentou o país em províncias, comarcas e concelhos. Ou seja, as circunscrições regionais, com órgãos administrativos próprios ou delegados, foram acompanhando o percurso histórico do país, registando uma enorme inconstância quanto às suas áreas de jurisdição e ao grau de autonomia, mas, todavia, sempre muito dependentes do poder central. Foi esta instabilidade e dependência, aliada ao peso do municipalismo e do centralismo, que tornou este nível territorial intermédio bastante desfocado, burocratizado e até dispensável aos olhos de muitos (a este propósito veja-se a sua desvalorização quer no contexto pandémico (Gonçalves, 2020), quer no processo de descentralização²).

² Lei n.º 50/2018 (Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais).

A complexificação da relação entre as administrações central e local proporcionou uma mudança no entendimento que se tem das políticas dirigidas para os territórios. É hoje incontornável considerarem-se os recursos locais, locativos, de iniciativa, humanos, naturais e financeiros como forma de promoção do desenvolvimento regional (paradigma Territorialista), por oposição ao paradigma Funcionalista, que se apoiava em grandes investimentos públicos em locais julgados estratégicos (os «polos de desenvolvimento») no pressuposto de que daí o «progresso» se difundiria por contágio para os espaços vizinhos.

Claro que esta estratégia leva a caminhos e, sobretudo, a opções distintas de desenvolvimento regional. Daí a vontade legítima de maior autonomia na gestão desses ativos territoriais e na construção do futuro coletivo. Para isso, os velhos modelos de administração territorial não funcionam, exigindo-se mais competências locais e regionais e menos orientações abstratas, setoriais e uniformizadoras, impostas centralmente. A chegada do financiamento comunitário massivo tornou ainda mais urgente a necessidade de refletir sobre o modelo de gestão e de aplicação a dar a esses recursos.

Nos anos 70, a nova Constituição deixava a porta aberta à regionalização. Nos anos 90 essa possibilidade foi submetida a sufrágio popular. Para lá da indiferença com que o referendo foi recebido (menos de 50% dos eleitores inscritos votaram), o resultado negativo mostrou também que os receios e as incompreensões sobre a mudança proposta imperaram sobre as potenciais vantagens. Não obstante este revés, a perspectiva sobre o problema da organização administrativa do Estado tinha mudado. As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais levaram até ao limite constitucional possível a formação de territórios cooperativos, coexistindo com comarcas judiciais, distritos eleitorais e da proteção civil, assim como com as NUTS II, espaços regionais geridos por serviços periféricos da administração direta do Estado dotados de autonomia administrativa e financeira — as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) — que concentram um importante papel no planeamento territorial e na gestão dos fundos comunitários.

Porém, o que poderia ser uma ajuda transformou-se numa confusão.

O panorama de um país «entalado» entre uma administração do Estado extremamente centralista e uma pulverização municipal, perpetua-se, apesar da multiplicação dos espaços administrativos para os desmontar.

2. O empurrão do neoliberalismo e da cultura de poder

Em que contexto é que estas reflexões e preocupações emergem? Para o entendermos melhor vale a pena alargar o foco da análise.

Quando a preocupação é corrigir os níveis de eficiência, equidade e eficácia que afetam as políticas públicas, pensa-se muitas vezes que a solução reside numa redistribuição do poder. Isto leva frequentemente a repensar os modos em que tal poder é exercido (Charbit 2011; Fainstein 2001). Nas últimas décadas, foi sendo proposta uma nova racionalidade na gestão dos territórios, num contexto de redução persistente dos recursos públicos, ligada a uma procura de maior eficiência e competitividade, conduzindo a um enfoque renovado no desenvolvimento endógeno, na inovação e, em particular, nas modalidades de crescimento e governação (Camagni e Capello, 2017).

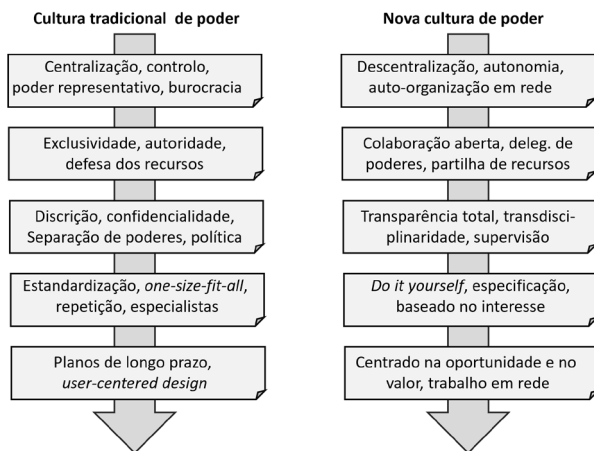
O modelo tradicional de exercício do poder, a diferentes escalas, é caracterizado, segundo Heimans e Timms (2018), por uma governação formal e institucional; concorrência, exclusividade e apropriação de recursos; confidencialidade e separação das esferas pública e privada; especialização e profissionalismo; filiação e lealdade a entidades políticas de longo prazo; e legitimação através da democracia representativa. Estas características do governo formal e das suas consequências, são vistas através de uma lente neoliberal como um obstáculo que impede o crescimento económico (Krugman, 1994) levando mesmo a um crescente questionamento e até conflito em torno das suas decisões.

O neoliberalismo, quando se manifesta em territórios urbanos, enfatiza a necessidade de competitividade internacional, uma mercantilização generalizada e cidades e regiões como um terreno propício para o desenvolvimento económico e investimentos financeiros (Krugman, 1994). Estas exigências têm consequências de grande impacto para a gestão do desenvolvimento regional e para o ambiente construído (planeamento, infraestruturas, habitação, turismo, etc.). A consolidação do neoliberalismo também fez emergir temas como a desindustrialização, o empreendedorismo, a cidade inteligente, as cidades globais, a gentrificação, a fragmentação sócio-espacial, o desenvolvimento regional e a cidadania ativa (Larner, 2009), curiosamente, muitos deles transversais ideologicamente como o planeamento estratégico e a governança.

Resultante destes novos debates e das críticas ao Estado-Providência que surgiu no período pós-guerra do século passado, foi apresentado um novo modelo de governação na década de 80, onde o foco se foi deslocando para as questões de representação democrática, poder e tomada de decisões, mas também para a regulação e controlo do sistema económico e social. A adoção generalizada destes princípios fomentou a ideia de um Estado minimalista em favor das parcerias público-privadas, de uma retórica de participação pública e de uma utilização gradual dos canais de governação digital (Raco, 2009). As pressões para expandir o âmbito da intervenção cívica levaram à introdução de novas formas de participação e à emergência de organizações não formais e sobretudo orgânicas, com crescente influência direta e indireta sobre os decisores.

Estas mudanças, embora celebradas por muitos, têm sido criticadas por outros. Os seus defensores apresentam estas reformas como um veículo para capacitar comunidades e indivíduos. As hierarquias clássicas são desmanteladas e surge um círculo virtuoso através de uma cidadania orientada para a participação cívica e um desejo de autonomia em relação ao Estado. Heimans e Timms (2018) propõem um quadro comparativo que fornece uma visão em termos das mudanças do sistema de valores que começaram a afetar o poder (Figura 1).

Figura 1. Os paradigmas da cultura de poder



Fonte: Adaptado de Heimans e Timms (2018)

Esta nova forma de exercício do poder é vista como a confirmação da emergência da democracia participativa (Ferrão, 2013).

Os críticos, contudo, notam que a progressiva mudança de valores, embora aparentemente sedutora, não conseguiu atenuar as injustiças — sociais, ambientais, etc. — e talvez até tenha afastado ainda mais os que já são privados dos seus direitos (McCoy e Peddle, 2012) dificultando ainda mais a sua capacidade de influenciar as agendas políticas e de desafiar as desigualdades existentes. Pode haver uma sensação de falsa «maior representação», mas essa «maior representação» aplica-se geralmente às pessoas mais móveis socialmente ou ligadas entre si.

As percepções por vezes falsas, de uma maior «democracia» ou inclusão abrangente podem, paradoxalmente, tornar os excluídos ainda mais invisíveis e impotentes (Carr, 2012). Aqueles que não podem, ou não querem, adotar novas plataformas de participação, frequentemente controladas por partes privadas, podem ser excluídos de um papel ativo na tomada de decisões e ações coletivas. Swyngedouw (2005) declarou que nesta promessa de inclusão não cumprida, vê a dupla face de Jano.

Assim, há um contexto de mudança em curso, liderado por um abrangente quadro político e económico neoliberal que se torna sedutor pela promessa de dar voz e protagonismo à base da pirâmide social, mas que até agora as manifestações mais visíveis são a manutenção e até aprofundamento de um deslçamento social e territorial (Reis, 2018) e, sobretudo, a fragilização da capacidade de regulação e até de decisão do Estado. E é nesta curva feita de habilidades políticas que a regionalização pode vir a ser capturada.

3. Desmontar o centralismo pelo topo

Sob o quadro geral traçado vale a pena agora fazer uma leitura de como se tem tentado fazer o desmembramento do centralismo.

Já se havia referido que o poder central sempre sentiu a necessidade de criar estruturas intermédias de poder — setoriais ou territoriais — como forma de administrar melhor o país. A parte delicada deste exercício foi sempre o de não beliscar o outro extremo do poder — a administração local. O desdobramento territorial do Estado central fez-se, sobretudo, por via da

pulverização da administração direta e indireta do Estado e ainda dos seus prolongamentos autónomos.

A leitura das jurisdições e das coberturas territoriais destes múltiplos órgãos, serviços e agentes dependentes do governo mostra bem as várias regiões em que afinal o país ainda está segmentado, mesmo após um esforço notável de conformação de algumas delas às NUTS II, efetuado na altura pelo secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, no XVII Governo Constitucional (2005–2009), João Ferrão. Todos nos lembramos ainda da enorme polémica que envolveu a reformulação do mapa judicial, que visava dar uma nova racionalidade ao número e aos territórios cobertos pelos diversos tribunais, em Portugal³.

Todavia, são muitos os casos em que os territórios atravessam de modo indiferente os limites político-administrativos, como as entidades públicas empresariais (onde encontramos os centros hospitalares), entre outras.

À falta da regionalização preconizada na Constituição portuguesa surgiram muitas outras regiões setorializadas sem grande preocupação de articulação entre si. Era, é comum, que quem habita num determinado ponto do território se tenha de deslocar a vários locais do país para tratar de assuntos de pelouros diferentes.

As Lojas do Cidadão têm sido, por isso, um sucesso. Não porque tenha ocorrido uma justaposição destes territórios, mas apenas porque as instituições se disponibilizaram a concentrar os seus serviços de atendimento nesses balcões. Os poucos avanços que se foram fazendo neste domínio foram ainda sendo crescentemente confrontados com a dificuldade de comunicação ou articulação entre instituições, serviços e agentes.

Não terá sido alheia a este desafio de integração, de conformação territorial, de aproximação ao local, a mudança prévia de designação das antigas Comissões de Coordenação Regional, em 2003, para Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), passando a integrar as direções regionais do Ambiente e Ordenamento do Território, concretizada pelo Decreto-Lei n.º 104/2003. Escrevia-se aí, no preâmbulo justificativo, que:

³ Ver «Contestação ao mapa judicial — populações na rua contra o fecho dos tribunais» (agência Lusa), 18 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.publico.pt/2012/06/18/sociedade/noticia/populacoes-na-rua-contra-fecho-dos-tribunais-1550915>). Acedido a 22 de janeiro de 2023.

As novas CCDR constituem, por um lado, instrumentos de dinamização, acompanhamento e avaliação do processo de desconcentração ao nível regional da administração central e de descentralização das suas competências para a administração local autárquica.

A reforma orgânica dos serviços desconcentrados do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA) assenta, antes de mais, no reconhecimento da relevância da dimensão intermunicipal dos modelos institucionais regionais de apoio ao desenvolvimento, nomeadamente através do reforço das atribuições e competências das associações de municípios e da promoção de novas formas de associativismo intermunicipal, como são os casos das novas áreas metropolitanas, comunidades urbanas e comunidades intermunicipais, as quais constituem também momentos essenciais dessa reforma. Pretende-se, porém, levar mais longe esta aposta na desconcentração e descentralização administrativa, que sempre se verá comprometida se não tiver em conta a vertente participativa da nossa democracia.

Com a criação das CCDR, pretende-se o envolvimento dos mais representativos agentes do desenvolvimento sustentável aos níveis local e regional, adotando mecanismos institucionais de participação dos principais atores públicos e privados, desde as autarquias locais às organizações não governamentais do ambiente, passando pelas universidades e pelos institutos politécnicos e as associações patronais e sindicais.

Havia, portanto, no início deste século todo um novo mundo desejado e a explorar na desmontagem do poder central em direção a uma desconcentração da administração central ao serviço dos ecossistemas políticos, económicos e sociais locais, chegando mesmo à descentralização de competências que, de facto, só chegaram bastante mais tarde.

Em 2012, o Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, fixa desta maneira aberta à sociedade e às suas dinâmicas a composição do Conselho Regional, órgão consultivo da CCDR e ponte direta com a dinâmica dos ecossistemas referidos: i) presidentes das câmaras municipais abrangidas na área geográfica de atuação da respetiva CCDR; ii) dois representantes das freguesias da área de intervenção da respetiva CCDR, indicados pela Associação Nacional de

Freguesias (ANAFRE); iii) um representante de cada entidade com assento na Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social, por elas indicado; iv) dois representantes das universidades sediadas na região, indicados pelo Conselho de Reitores; v) um representante dos institutos politécnicos sediados na região, indicado pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos; vi) um representante das entidades regionais de turismo, por elas indicado; vii) dois representantes das organizações não governamentais do ambiente, indicados pela respetiva confederação nacional; viii) dois representantes das associações de desenvolvimento regional, indicados pela Associação Nacional das Agências de Desenvolvimento Regional; ix) um representante das associações de desenvolvimento local, indicado pela Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local; x) um representante das associações cívicas com expressão regional, indicado pela Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local; xi) até duas individualidades de reconhecido mérito na região, indicados sob proposta do presidente da CCDR (artigo 7.^o).

Parece, entretanto, ter ficado claro para todos que as CCDR acabaram por ter a sua função de coordenação tolhida pelos múltiplos interesses setoriais, perante os quais se vê pouco legitimada politicamente para os dirimir. Prova insuperável dessa limitação é o arrastamento dos processos de planeamento territorial de nível municipal, em alguns casos por dificuldade de coordenação entre as entidades com e sem assento na Comissão Técnica de Acompanhamento.

A recente alteração na forma de eleição dos presidentes das CCDR veio ainda aumentar as dificuldades de gestão da relação entre os extremos do poder existente, pois sendo a CCDR ainda um órgão desconcentrado da administração central, a sua presidência é definida através da eleição indireta pelos eleitos locais da área de cada CCDR, suscitando dúvidas sobre a forma como se fará a mediação dos múltiplos interesses em jogo.

Entretanto, confirmando um caminho de mudança político-territorial, novas NUTS II estão a caminho pelo que nos teremos de interrogar sobre o futuro deste modelo de desconcentração assente na ideia de «uma NUTS II — uma CCDR», ameaçada agora pela persistência de uma rede anquilosada de distritos e por uma densificação de NUTS II, movida a fundos comunitários.

4. Desmontar o localismo pela base

A administração central desde sempre percebeu, por vários motivos, que precisava de uma relação mais capilar com o território que governava. As soluções encontradas ao longo da história foram múltiplas, passando ou não por modelos democráticos ou por modelos administrativos, liderados pelos braços do Estado central ou oferecidos às administrações locais. A célebre dicotomia entre descentralização e desconcentração.

Do mesmo modo, a administração local cedo percebeu que a escala municipal não era sempre a mais adequada para enfrentar certos desafios, perdendo nuns casos eficiência, isto é, necessitando de afetar muito mais recursos para cumprir certos objetivos, mas, noutros casos, podendo mesmo perder eficácia, reconhecendo-se que certos objetivos só podem ser plenamente alcançados quando o território considerado for mais amplo que o municipal.

O Código Administrativo de 1936–1940 estipulou a formação da Federação de Lisboa com os municípios vizinhos de Oeiras, Cascais, Loures, Sintra e Almada. Este modelo inicial propunha uma comissão administrativa liderada pelo presidente da Câmara de Lisboa e composta pelos presidentes de câmara dos restantes municípios; um representante do Ministério das Finanças; e outro do Ministério das Obras Públicas. Porém, o que tornava este modelo mais interessante era que esta federação de municípios partilhava certos poderes com as administrações locais, pois nenhum serviço público podia ser municipalizado ou concedido por qualquer dos municípios sem autorização expressa da federação. Para além desta relação com a escala local, esta entidade também exercia poderes diretamente transferidos do Governo central. Assim, e muito embora não estivesse em cima da mesa qualquer legitimidade conferida à federação pelo sufrágio popular, o poder que lhe era concedido dava-lhe um estatuto supramunicipal.

Este modelo, formalizado num documento com o peso do Código Administrativo, foi claramente um passo inovador face a um passado muito resistente a mudanças ao nível local. Para se ter uma ideia da resistência à mudança basta recorrer ao episódio ocorrido em 1832, quando Mouzinho da Silveira propôs uma reforma administrativa-territorial significativa. Surgiu então uma revolta popular que ameaçava a expulsão de uma comissão municipal definida pelo Governo o que levou a que a proposta definhasse sem ver a luz do dia.

Outras reformas seguiram pelo mesmo caminho. Estas notas servem só para sublinhar que, por um lado, não é totalmente correto dizermos que Portugal é um país centralista, pois também é, em simultâneo, um país marcadamente municipalista. Por outro lado, as mudanças que são possíveis de operar nesta arquitetura do poder são as que não belisquem a autonomia e as competências municipais, admitindo-se que este nível apenas liberte as que entender e quando entender.

Escalar soluções para as melhorar e, sobretudo, obviar à pressão sobre os orçamentos municipais foi a justificação para a criação legal, em 1981, das associações de municípios (Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro) que, no entanto, só contariam com a participação dos municípios que nelas tivessem interesse. Vale a pena reter o que se dizia no preâmbulo desse diploma:

Na conjuntura político-administrativa decorrente da aplicação da Lei das Finanças Locais torna-se imperioso dotar os municípios de instrumentos jurídicos indispensáveis à gestão racional dos seus atuais recursos financeiros. A associação de municípios, prevista no artigo 254.º da Constituição, é um dos mais importantes desses instrumentos, tendo em conta a insuficiente dimensão de muitos dos municípios para a realização de tarefas que, nos nossos dias, exigem cada vez mais o concurso de vastos meios materiais e humanos.

Quando se observa a administração local de países democráticos, salta de imediato à vista a variedade e complexidade de formas orgânicas de cooperação entre entes territoriais para a realização de importantes tarefas de interesse comum.

As associações de municípios, previstas neste diploma, dependem do acordo dos municípios interessados, observando-se no seu regime, tanto quanto possível, os princípios da liberdade municipal e da superioridade do interesse geral expresso na lei.

Propõe-se, por isso, apenas uma lei-quadro, a integrar em cada caso, necessariamente, pela vontade constitutiva dos municípios. O que significa, por um lado, romper com a tradição uniformizadora, de que o último e acabado exemplo é o Código Administrativo de 1940, e, por outro, confiar na capacidade criativa dos municípios para

resolverem os seus problemas próprios, aceitando este desafio de construir por si mesmos um modelo associativo adaptado ao particularismo das suas recíprocas afinidades.

Em 2003 foi aprovada a Lei das Áreas Metropolitanas e, em 2011, extinguiram-se os governos civis. Vale a pena referir finalmente a Lei n.º 75/2013 onde, por um lado, foram instituídas as comunidades intermunicipais, de participação voluntária pelos municípios e o reforço das áreas metropolitanas, obrigando-se nestas os municípios abrangidos a dela fazerem parte. Estas áreas metropolitanas sofreram um impulso relevante em 2018, com o apoio do Orçamento do Estado para que pudessem operar uma revolução no sistema de transportes públicos. Dito de outro modo, as áreas metropolitanas podem hoje ser vistas como uma entidade territorial, mas agora também setorial já que assumem o papel de coordenação do sistema de transportes.

Para além destes dois níveis, é possível ainda identificar no seu seio subconjuntos de territórios organizados especificamente para enfrentarem alguns desafios, designadamente, a recolha de resíduos, abastecimento de água, entre outros.

Para além das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas, podem ser reconhecidos ainda territórios intermunicipais informais ou para fins específicos de efeito mais ou menos prolongado no tempo.

Existe, assim, também um nível sub-regional criado a partir de baixo que permitiu apesar de tudo desconstruir gradualmente o enraizado localismo/municipalismo contando, é bom recordar, com o apoio legal e financeiro do próprio governo central.

5. O exemplo pedagógico da Área Metropolitana de Lisboa

Enunciados alguns dos percursos que foram sendo trilhados pelos extremos, centremo-nos agora nas áreas metropolitanas referidas ao de leve nas linhas anteriores, onde o crescimento suburbano/metropolitano em torno das duas principais cidades portuguesas colocou novas exigências à gestão destes territórios. É aí que se concentra mais de 44,6% da população portuguesa, ou seja,

quase metade da população portuguesa encontra-se a viver em 33 municípios (10,7% dos concelhos existentes).

Os desafios atrás enunciados são aqui naturalmente exponenciados, não sendo por acaso que a Constituição da República Portuguesa se referiu às áreas metropolitanas como casos especiais de organização administrativa (ver artigo 236.º, n.º 3). Aliás, já na segunda metade dos anos 30 tinha sido instituída a primeira associação/federação obrigatória de municípios (Lisboa, Loures, Oeiras, Cascais, Sintra e Almada), numa tentativa de promover sinergias entre Lisboa e os concelhos da sua primeira coroa de expansão urbana. Foi, no entanto, uma iniciativa de que não se conhecem grandes consequências práticas e que vale a pena lembrar porque o objetivo era não só juntar aqui competências vindas da administração central como dos próprios municípios. Se a estes aspetos juntarmos o facto de que na sua administração iríamos encontrar os presidentes de câmara e representantes de alguns ministérios, podemos perceber que o modelo aqui instituído era mais do tipo supramunicipal (pelos poderes atribuídos e pela composição da comissão administrativa) do que intermunicipal.

Em 1976, a nova Constituição da República Portuguesa determinou que, no continente, as autoridades locais eram as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, mas nas grandes áreas urbanas a lei podia estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial. Contudo, as regiões administrativas acabaram por nunca ser implementadas e a criação de «outras formas de organização», tais como as áreas metropolitanas, teriam ainda de esperar mais de uma década.

Em 1986, a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia foi formalizada e com ela surgiu a necessidade de planear e gerir os fundos comunitários atribuídos ao país. Apenas uma década depois, em 1998, teve lugar o referendo que a Constituição exige para se proceder à regionalização. Com 51,88% de abstenções, a proposta foi rejeitada por 64,12% dos votos. Por outras palavras, a distância entre centralismo e municipalismo permaneceu inalterada, sendo apenas atenuada com a criação institucional das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (em 1991), enquanto associações de municípios, e com a adaptação de serviços periféricos da administração direta do Estado dotados de autonomia administrativa e financeira — as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (criadas a partir da fusão das

antigas Comissões de Coordenação Regional⁴ com as Direções Regionais de Ambiente e Ordenamento do Território⁵) que desde 2003 passaram a ter um papel mais assertivo na coordenação da territorialização das políticas públicas.

Assim, só em 1991 é que a nova legislação aproveitou finalmente a possibilidade, inscrita na Constituição desde 1976, de instituir organismos metropolitanos, criando as áreas metropolitanas, que reuniram, numa base voluntária, 18 municípios em Lisboa e nove no Porto. Esta nova estrutura administrativa regional seria constituída pela Assembleia Metropolitana (órgão deliberativo), a Junta Metropolitana (órgão executivo) e o Conselho Metropolitano (órgão consultivo) e financiada por transferências do Orçamento do Estado e das autarquias locais associadas, revelando uma grande dependência funcional do governo central e do local. Contudo, a prometida transferência de poderes e recursos nunca se concretizou e, como tal, o papel das áreas metropolitanas na coordenação das políticas intermunicipais revelou-se quase nulo, apesar de três leis sucessivas (em 2003, 2008 e 2013) alterarem, e progressivamente expandirem, as competências que deveriam ser transferidas.

Esta dependência formal e financeira de entidades nacionais e municipais estendeu-se à questão da legitimidade política. De 1991 a 2013, o órgão deliberativo foi eleito indiretamente por todos os membros eleitos das assembleias municipais, enquanto o órgão executivo foi composto pelos presidentes de câmara. Desde 2013, o órgão deliberativo é composto pelos presidentes das câmaras municipais, enquanto o órgão executivo — agora designado Comissão Executiva Metropolitana — é eleito pelos membros das assembleias municipais, a partir de nomes propostos pelos presidentes.

Seria ilógico esperar que os presidentes de câmara se sentissem persuadidos a sacrificar os interesses específicos dos seus círculos eleitorais — o município que os elegeu — em nome dos interesses metropolitanos — a menos, claro, que ambos estivessem alinhados. Assim, consideramos que o modelo de 2013 promove uma visão municipalista, talvez ainda mais do que em arranjos anteriores, contribuindo, por isso, para a amplificação do fenómeno

⁴ Formalmente criadas em 1969 sob a designação de Comissões de Planeamento Regional.

⁵ Estas criadas em 2000.

do *nimbysm*⁶ e de atitudes de interesse próprio, dificultando a cooperação generalizada.

Relativamente às competências, as áreas metropolitanas foram encarregues da articulação dos programas do Governo com os investimentos municipais (sobretudo quando existe cofinanciamento da UE); da articulação dos investimentos municipais com impacto supramunicipal e da coordenação dos serviços supramunicipais. Os sucessivos quadros legais reforçaram estas competências, mas, até recentemente, nenhuma área metropolitana assumiu um papel ativo nestes domínios, seja por falta de vontade dos municípios em delegar os seus poderes de decisão nesta entidade, seja devido a uma atitude laxista do Governo e da Assembleia da República na regulação dos recursos e mecanismos que permitiriam a transferência efetiva de competências centralizadas. Por exemplo, a Lei de 2003 alargou as competências em matéria de planeamento e gestão do uso do solo, bem como de gestão de instalações económicas e sociais, mas a nenhum destes setores foram atribuídos recursos financeiros ou humanos para a prossecução das tarefas a nível supramunicipal e, por conseguinte, nunca foram realmente transferidos para a entidade metropolitana.

A principal exceção ao quadro atrás descrito foi a atribuição da gestão dos fundos estruturais da UE às áreas metropolitanas (Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto). Nesse novo contexto, a Área Metropolitana de Lisboa tornou-se mais ativa na criação de estratégias setoriais intermunicipais, de que é exemplo a Estratégia de Adaptação Climática Metropolitana, subscrita pelos 18 municípios que a constituem.

A plena assunção da gestão de um setor específico só acabaria por se concretizar com a publicação da Lei das Finanças Locais de 2018, e com a transferência pioneira do planeamento e gestão do transporte público para as áreas metropolitanas. Tal implicou cedências de competências e recursos (do Governo e dos municípios) para as autoridades metropolitanas de transportes, e a criação do passe de transporte metropolitano único, entre outras mudanças. Mesmo assim, o modelo de governação nas áreas metropolitanas era, e ainda é, do tipo «entidade intermunicipal», com a diferença de os municípios envolvidos não terem outra opção que não fazer parte delas.

⁶ De NIMBY, isto é, *Not In My Back Yard*.

Dois sublinhados sobre os últimos desenvolvimentos. Finalmente verificou-se um progresso na transferência real de competências, nomeadamente na gestão dos fundos estruturais e na constituição das autoridades metropolitanas de transportes. Por sua vez, o órgão consultivo, obrigatório, e à disposição tanto do Conselho Metropolitano como da Comissão Executiva, é agora composto por entidades públicas, privadas e do terceiro setor, o que pode significar um impulso no sentido de uma estrutura de governação mais participativa e aberta: no caso da Área Metropolitana de Lisboa, 13 das 53 entidades listadas neste Conselho Estratégico para o desenvolvimento metropolitano são associações empresariais, profissionais ou do terceiro setor.

Este é agora o enquadramento para as duas áreas metropolitanas portuguesas. Embora ainda algo incipiente, a emergência deste nível administrativo intermédio, ainda que assente num modelo de entidade intermunicipal, parece estar finalmente a concretizar-se ao cabo de três décadas.

Após cerca 30 anos de tentativa-erro, pela primeira vez, uma lei específica (a de 2018) estabeleceu explicitamente um quadro legal para a transferência de competências e recursos entre entidades da administração central e local para o nível intermunicipal. No entanto, estamos longe de ter plenamente concretizado um nível intermédio de administração, dado que a sua legitimidade política é indireta e os seus recursos financeiros e humanos continuam a depender do prévio acordo entre o Governo e os municípios envolvidos. Por outro lado, tanto a cultura centralista predominante ao nível do Estado, como o forte pendor municipalista da nossa organização local, agravados pela não eleição direta dos órgãos supramunicipais, são importantes óbices à consolidação de níveis intermédios de administração.

A estruturação de um território assenta fundamentalmente no planeamento, concretização e gestão das suas redes, as «naturais» e as «culturais», ou seja, as que resultam da própria natureza ou da construção humana. De um lado, consideram-se as redes de ecossistemas, com as suas áreas protegidas e os corredores ecológicos; do outro, as redes de acessibilidade e transportes, infraestruturas de saneamento e de energia, e de equipamentos coletivos. Na atualidade, a maior parte do planeamento e gestão destas redes são da competência da administração central, sendo a exceção os equipamentos de proximidade e as infraestruturas de carácter mais urbano. Ora, como demonstrou a transferência das competências das autoridades de transportes,

não é possível aumentar a eficácia e eficiência do planeamento e gestão destas redes sem que seja possível «subir de nível», para o nível metropolitano ou qualquer outro supramunicipal.

Por outro lado, sem uma efetiva descentralização para as CCDR, assumindo estas um papel ativo na integração de todas as políticas públicas com impacte na estruturação dos territórios sob a sua gestão, e sem que estas respondam politicamente perante as populações que aí habitam, continuaremos a assistir à diminuição das suas capacidades de intervenção e da sua legitimidade política, continuando estas a ser essencialmente órgãos setoriais desconcentrados. Até a simples tentativa de as tornar o epicentro territorializado da coordenação das políticas públicas emanadas do Governo falhou, nos idos anos 90, quando as lógicas ministeriais setoriais e a não aceitação da subordinação destas a uma visão territorial regionalizada, impediu o consenso político, no Conselho de Ministros, para que essa reforma se concretizasse. Enquanto as atribuições e competências das CCDR e o seu funcionamento dependerem do Governo, a sua função primordial de integrar e assegurar coerência intersetorial ficará sempre aquém do necessário e desejável, com evidente prejuízo para as regiões onde atuam, como tem sido visível pela incoerência com que muitas dessas políticas públicas, definidas centralmente, são transportadas para o território.

6. Lendo os sinais de futuro

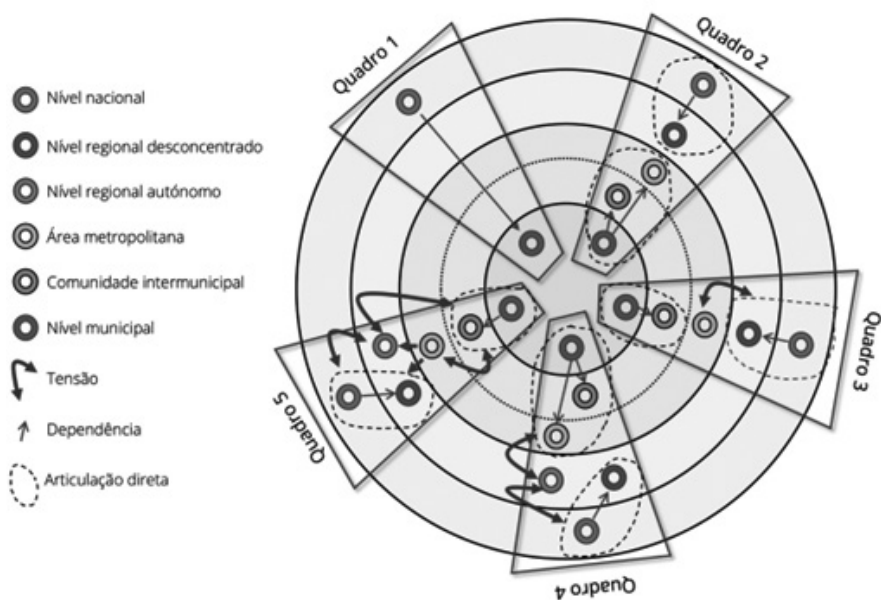
Em outubro de 2022, no *1º Encontro de Economia Política* realizado na Universidade de Évora, foram várias as intervenções que abordaram o estado atual das relações entre os diferentes níveis territoriais e das relações que se estabelecem (ou não) no seu próprio seio. Só desse exercício de síntese e interpretação já seria possível desenhar caminhos possíveis para uma evolução, mais ou menos dependente ou mais ou menos autónoma, legitimada ou não por sufrágio popular, das articulações entre as diferentes escalas.

Todos possuem escolhos difíceis de ultrapassar, mas a indefinição e até a complexidade da realidade atual não é solução, sobretudo pelas ineficiências que cria e pelas razões, muitas vezes apenas administrativas ou conjunturais, que ligam territórios entre si.

Para o remate deste capítulo recorre-se à adaptação de um esquema que visava antecipar cenários de futuro, proposto nesse referido encontro de economia política por João Ferrão, por se entender que ele merece uma reflexão crítica escrita. A importância desse contributo é demasiadamente relevante para apenas ser consumido visualmente e esquecido de imediato. Mas esta secção é, claro, tão só uma leitura pessoal dessa proposta esquemática.

São cinco os quadros propostos, sendo que dois não se configuram como prospetiva, mas mais como presente. Todo o racional da reflexão encontra-se nesta matriz (Figura 2).

Figura 2. Quadros prospetivos para a governança territorial em Portugal Continental



Fonte: adaptado de Ferrão (2022)

Nestes sinais de futuro ficarão muito claras as possibilidades de desmontagem do centralismo a partir de cima, mas também, embora de modo menos evidente, do localismo a partir de baixo, e cujos últimos desenvolvimentos já foram aqui amplamente abordados nas páginas iniciais deste capítulo.

Quadro Prospetivo 1 | Polarização nos extremos

Este é um cenário teórico minimalista que põe em destaque os dois poderes legítimos e democráticos em vigor no Portugal democrático e que representam, na verdade, os dois extremos em torno dos quais se organiza, posteriormente, um conjunto de outros órgãos, instituições, serviços, etc. Mas é importante porque representa o esqueleto mais perene e reconhecido da estruturação do poder com expressão territorial em Portugal Continental e, a partir das suas limitações e insuficiências, é possível pensar em quadros prospetivos futuros.

Quadro 2 | Extremos de polos expandidos

Os extremos expandidos são uma variação do quadro anterior, que reflete o esforço de complementar as limitações de uma organização polarizada entre o Estado central e local e de aproveitar ainda as possibilidades constitucionais acerca das áreas metropolitanas, (Constituição da República Portuguesa, artigo 236.º) e da livre associação e federação para a administração de interesses comuns (*ibidem*, artigo 253.º).

Os órgãos desconcentrados do Estado, sob a sua administração direta e indireta permitem fazer a regionalização do centralismo, sendo que de um modo atabalhado, já que pouco se conseguiu avançar na disciplina ou racionalidade destas jurisdições e na imposição de visões comuns para o território.

As cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional corporizam muito bem essa desconcentração pelas suas competências no planeamento territorial e porque os seus territórios andam próximos do que eram as regiões Plano, hoje as NUTS II.

Daí que haja um esforço de aproximação do poder central a escalas mais locais, mas, ainda assim, com a falta de eficácia e eficiência que marca muitas vezes a sua ação. Também daí o sucesso das Lojas do Cidadão que vão sendo plantadas pelo país, pois não desmontando a irracionalidade da ação institucional desconcentrada, mitigam as suas externalidades negativas, oferecendo a comodidade de se poder aceder a muitos dos seus serviços no mesmo local (e não é coisa pouca...).

Do lado do poder local, o desmantelamento possível até agora foi o da constituição de associações de municípios, sendo que para as áreas metropolitanas é obrigatória a pertença dos municípios abrangidos e para as comunidades intermunicipais é meramente voluntária. Em todo o caso, são estruturas cuja legitimidade deriva da representação dos eleitos locais, pelo que a sua dependência dos municípios envolvidos é total.

Entre estes dois universos existe, naturalmente, ligação, tensões e dinâmicas como a que sucedeu com a política de transportes na Área Metropolitana de Lisboa ou com o pacote de descentralização que afeta municípios e menos, muito menos, as comunidades intermunicipais.

Quadro 3 | Três níveis incompletos

Como não deixámos de alertar logo de início, esta é apenas uma interpretação de um esquema inicial proposto por João Ferrão, sendo que, neste cenário, se considera que as áreas metropolitanas se possam assumir, até pelas prerrogativas constitucionais, como um nível sub-regional, autónomo, eleito por sufrágio direto, mantendo-se todo o resto como no cenário anterior. De algum modo, é a situação atual vivida nas áreas metropolitanas, onde se presente uma maior dinâmica em assuntos de interesse comum como é o caso flagrante dos transportes públicos. Na Área Metropolitana de Lisboa houve mesmo lugar à criação de entidades autónomas como a Autoridade Metropolitana de Transportes, embora muito dependente das transferências do Orçamento do Estado.

Esta renovada autonomia levanta sobretudo fricção com a escala regional e nacional pelas dificuldades legislativas que não reconhecem especificidades territoriais, pela pressão para alargar a experiência inicial a outras áreas e, ainda, pelo financiamento comunitário diferenciado, como sucede já hoje com Área Metropolitana de Lisboa, região de objetiva competitividade, e na qual alguns municípios não se reveem.

Quadro 4 | Três níveis completos

Num cenário semelhante ao quadro anterior avança-se com um outro, complementar, em que a tensão crítica agora não se verifica. Nesta proposta

de futuro, as regiões administrativas são criadas e sujeitas a sufrágio popular, intrometendo-se como um novo ator forte e legítimo entre o centralismo desmontado e o localismo expandido. As tensões, por natureza, ir-se-iam verificar com os dois extremos. Certamente que haveria muito a aprender com a experiência das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. O que este cenário pretende destacar é a criação de mais um nível de poder, legítimo e democrático, mas em que não são desmanteladas as estruturas anteriores. Aparentemente, este cenário, a concretizar-se, mesmo que num período de transição, tem tudo para criar uma entropia paralisante na relação interna deste ecossistema de governança territorial. Lembremo-nos o que poderá ser a relação do governo regional com as AM ou mesmo como com as CIM. A difícil delimitação de poderes e a complexificação do ecossistema político poderá, aliás, dar mesmo uma sensação de insucesso no demorado processo de institucionalização das regiões.

Quadro 5 | Quatro níveis completos

Neste quadro prospetivo, a complexidade é elevada a grau extremo, assumindo-se que são aproveitadas ao máximo as possibilidades oferecidas pela Constituição da República Portuguesa, agora com a instituição das áreas metropolitanas como mais uma autarquia local, eleitas por sufrágio direto.

Hierarquicamente, seriam o topo da administração local pela dimensão económica, demográfica e de integração política-administrativa e levantariam inevitáveis tensões com os novos governos regionais, que nessa altura ainda estariam a pisar território inóspito. Mas, sobretudo, este quadro é apocalíptico para o país porque é histórica a dificuldade de criar níveis autónomos de poder, sendo que aqui são, desde logo, criados mais dois, gerando um total de quatro patamares.

É evidente que são possíveis encontrar ainda novas variações dentro deste quadro como, por exemplo, a da inexistência de áreas metropolitanas inserindo estes territórios agora na lógica da regionalização, ou seja, surgiriam como mais uma região. Na verdade, este cenário pretende ser apenas a ilustração do que poderá ser a realidade oposta às que foram descritas nos Quadros 1 e 2.

7. Notas finais

Portugal continua a ser dos países mais centralizados da UE. A exceção associada às regiões autónomas dos Açores e da Madeira não invalida esta constatação. Por sua vez, a manutenção de um poder municipal que ainda é muitas vezes encarado como um ente administrativo de características medievais — fechado sobre si mesmo e reclamando-se de uma autonomia funcional que as inter-relações do mundo urbano de hoje não permitem — não facilita as reformas descentralizadoras que uma gestão do século XXI exige.

Desatar este verdadeiro nó górdio é a tarefa que se impõe a quem ambiciona uma administração do Estado mais próxima dos cidadãos e por estes controlada, mais eficiente e mais atenta aos problemas que a urbanidade e a gestão do território colocam. Sem a concretização de um verdadeiro nível intermédio de administração, de características supramunicipais, tal nunca será possível, mesmo que outros problemas se venham a levantar.

Referências bibliográficas

- BRANCO, J. P. (2007) «O municipalismo no pensamento de Alexandre Herculano» (1834–1859) (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa.
- CAMAGNI, R., CAPELLO, R. (2017) «Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis». Em R. Capello (Ed.) *Seminal Studies in Regional and Urban Economics*. Springer, 345–372.
- CARR, J. (2012) «Public input/elite privilege: The use of participatory planning to reinforce urban geographies of power in Seattle». *Urban Geography*, 33(3), 420–441.
- CHARBIT, C. (2011) «Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach». *OECD Regional Development Working Papers*, 4, 1–23.
- FAINSTEIN, S. (2001) «Competitiveness, cohesion and governance: their implications for social justice? *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4): 884–888.
- FERRÃO, J. (2013) «Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos». Em A. Ferreira, A. C. P. Silva, G. J. Marafon, J. Rua (Eds.) *Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano-Rurais*. Consequência, 257–283.
- GONÇALVES, J. M. (2020) «A ferida exposta: A governança metropolitana em Lisboa em tempo de Covid-19». *Finisterra*, 55(115), 229–235.
- GONÇALVES, J., NUNES DA SILVA, F. (2022) «Entre os extremos, nada! A incessante busca por uma reforma institucional metropolitana». *Manifesto*, 6, 44–50.

- HEIMANS, J., TIMMS, H. (2018) *New Power: Why outsiders are winning, institutions are failing, and how the rest of us can keep up in the age of mass participation*. Pan Macmillan.
- KRUGMAN, P. (1994) «Competitiveness: a dangerous obsession». *Foreign Affairs*, 73(2): 28–44.
- LARNER, W. (2009) «Neoliberalism, Urban». Em R. Kitchin, N. Thrift (Eds.) *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier, 385–390.
- MAOTDR (2007) *Política de Cidades Polis XXI*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional — Gabinete do secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades. Disponível em https://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/polisxxi_2.pdf. Acedido a 6 de fevereiro de 2023.
- MCCOY, G., PEDDLE, R. (2012) «Neoliberal policy and its influence on welfare ideology: a source of social injustice». *Socheolas Limerick Student Journal of Sociology*, 3(2), 61–79.
- RACO, M. (2009) «Governance, Urban». Em R. Kitchin, N. Thrift (Eds.) *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier, 622–627.
- REIS, J. (2018) *Economia portuguesa: formas de economia política numa periferia persistente (1960–2017)*. Edições Almedina.
- SWYNGEDOUW, E. (2005) «Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state». *Urban studies*, 42(11): 1991–2006.

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.

