

**AS ESTRUTURAS DE GOVERNAÇÃO
EM PORTUGAL
PERANTE AS
ASSIMETRIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.
QUÊ MODELO SEGUIR?**

RICARDO ALEXANDRE AZEVEDO DOS REIS CONDESSO

Tese de Doutoramento

*

Director

PROFESSOR DOUTOR JULIÁN MORA ALISEDA

*

Departamento de Arte y Ciencias del Territorio

Facultad de Filosofía y Letras

Universidad de Extremadura

Cáceres

2012

Tesis realizada en el Departamento de "Arte y Ciencias do Territorio" de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Extremadura, dirigida por el Dr. Don Julián Mora Aliseda.

Cáceres de 2004

VºBº del Director.

AGRADECIMIENTOS

A mis amigos y familiares, por su comprensión y apoyo durante estos años.

Al Profesor Doctor Don Julián Mora Aliseda por su ejemplar dirección, su imprescindible ayuda y sus oportunas orientaciones.

Y a todos los que, con su información, ideas y aportaciones han hecho posible esta tesis.

ÍNDICE

I-Introdução	11
I.1.Tema e seu enquadramento inicial	11
I.2.Motivações subjetivas e objetivas	11
I.3.Hipóteses, metodologia e fontes de informação	13
II- Fundamentos conceptuais e jurídicos	
ligados à problemática da administração do território	19
II.1.Organização Administrativa do Estado. Poder Local	19
II.2.Tipologia dos entes do poder administrativo público	22
II.3. Estruturação concreta da Administração Pública no direito português	23
II.3.1.Organização geral da Administração Pública	23
II.3.2.Administrações estadual direta e indirecta	27
II.3.3. Entidades autónomas	29
II.3.4. Organização autárquica	30
A)-Considerações gerais	30
B)- Princípios da autonomia autárquica	32
C)- questão histórica	40
D)- Ordenamento jurídico das autarquias locais	46
E)-características gerais da administração autárquica	51
F)- Análise da realidade autárquica portuguesa	53
G)- Atribuições das autarquias locais previstas especificamente nas leis	56
H)- Delimitação das atribuições em geral	58
a)-Municípios	58
b)-Freguesias	59
c)- Regiões administrativas	59
II.4. Descentralização e desconcentração administrativa	60
II.5. Regionalização representativa e desconcentração regional.	
Regionalização política e regionalização autárquica	64
II.6. Regionalização e alinhamento de circunscrições estaduais	64
III. Fundamentos politológicos e civilizacionais. Desigualdades por assimetrias de desenvolvimento regional. Estado democrático de bem-estar	65
III.1.Considerações gerais sobre planeamento e qualidade de vida.	
Desigualdades regionais e direitos humanos	65
III.2. Desenvolvimento, globalização, competitividade e planeamento	68
III.3. Desenvolvimento nacional equilibrado e regionalização	72
III.4. Governança, Regionalização e Associativismo Territorial	90
III.5.Estado de Direito e Sociedade de Bem-Estar	95
III.6.Administração regional e competitividade nas grandes áreas urbanas	123
III.7.Competitividade, governança e liderança mobilizadora.	
Enquadramento institucional e participação cívica	125
III.8.Desenvolvimento e regiões. Desenvolvimento e descentralização administrativa	136
III.9.Reforma da Administração territorial do Estado e do sistema eleitoral global	139
IV. Organização da administração territorial infra-estadual concreta.	
Evolução e atualidade da problemática	143
IV.1. Estado actual da questão	143
IV.2. Livro Verde da Reforma da Administração Local de 2011	146
IV. 3. Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas	150
IV.3.1. Comunidades Intermunicipais estudadas	151
IV.3.1.1. Comunidades Intermunicipais do Minho-Lima e CIRA-Baixo Vouga	152
A)- Caracterização da CIM do Alto Minho e da CIRA-Baixo Vouga	152
IV.3.2. Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto	173
IV.3.2.1. Áreas Metropolitanas em geral	173
IV.3.2.2. Origem e afinidades	175

IV.3.2.3. Atribuições e competências	177
IV.3.2.4.Órgãos das AM	178
IV.3.2.5.Área Metropolitana de Lisboa	180
IV.3.2.6. Área Metropolitana do Porto	182
IV.4. Intermunicipalidade. Áreas de intervenção. Enunciação das CIM atuais	184
IV.4.1.Objetivos reformistas atuais por parte do poder político	184
IV.4.2.Enunciação, sedes e composição municipal das CIM em funcionamento ou previstas	189
IV.5.Enquadramento geo-regional do país e evolução das dinâmicas regionalistas e intermunicipalistas	194
IV.5.1.Enquadramento geo-regional do país	194
IV.5.2.Evolução das dinâmicas regionalistas e regionalistas e intermunicipalistas	195
IV.5.2.1.Considerações gerais	195
IV.5.2.2.Evolução das dinâmicas intermunicipalistas. Incessante procura de um modelo	196
A)-Normação de 2003	196
B)- Normaçoão de 2008. Lei atual do associativismo municipal	197
C)- A atual denominada “reforma da administração local”	197
V. Assimetrias de desenvolvimento dentro de um mesmo espaço económico-social e planeamento territorial. teorização económica situada	199
V.1.Introdução. Questão do desenvolvimento desequilibrado	199
V.2.Teoría económica e teorização sobre o desenvolvimento regional	200
V.2.1. Evoluções e distinções teóricas	200
V.2.2. Breve descrição das teorias do desenvolvimento económico territorialmente situado	209
V.2.2.1. Evolução da consideração do território na análise económica	209
V.2.2.2. Integração da localização e da organização do espaço na análise económica	213
A)-Teorias da localização	213
B)- Caracterização geral das teorias do desenvolvimento regional. Perspectivas edafo-climáticas e sociológicas	216
C)-Teorias económicas do desenvolvimento regional	235
a)-Teorias da convergência regional	235
b)- Teorias da divergência regional	239
c)-Teorias do desenvolvimento endógeno ou autocentrado	243
V.3. Enquadramento europeísta do desenvolvimento urbano e metropolitano	246
V.3. 1.Contexto histórico e geográfico. Modelo urbano europeu e políticas públicas unionistas	246
V.3.1.1. Características estruturais e modelos explicativos	246
V.3.1.2.Políticas europeias de desenvolvimento espacial e urbano	258
V.3.2.Estratégia territorial europeia	269
V.4. Sistema urbano português. História e caracterização	285
V.5.Políticas urbanas em Portugal	301
V.6.Modelo territorial no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território	306
VI.Debate e fundamentos da defesa da regionalização. Regionalização em teoria e em concreto. Questões bloqueantes de uma autêntica regionalização	316
VI.1.Sinergias desenvolvimentistas atlântico-luso-espanholas	316
VI.2. Regionalização. Considerações prévias de política geral, nacional e europeia	331
VI.3. Descentralização e “Constituição territorial”	337
VI.3.1.Entendimento sobre os conceitos presentes no debate	337
VI.3.2.Caracterização constitucional	338
VI.3.3. Análise sobre a perspectiva jurídica do modelo associativo atual. Inconstitucionalidade da caracterização autárquica das associações intermunicipais	339
VI.3.4. Fundamentos da defesa da regionalização	341
VI.3.4.1. Importância fundamental da boa governança e das lideranças regionais no campo da competitividade futura das regiões	341

VI.3.4.2.Regionalização, planeamento e lógica endógena	348
VI.4.Avanço do processo regionalizador em 1991 e questões bloqueantes de 1998	367
VII.4.1. Lei-Quadro das Regiões Administrativas de 1991	367
VI.4.2.Considerações históricas do processo recente	370
VI.4.3. Leitura do referendo de 1998.Significado da rejeição nacional dos mapas pretensamente regionais. Interpretação da abstenção e da rejeição	372
VI.4.4. Tipologia de perguntas e o problema da pronúncia do eleitorado de uma região sobre as decisões alheia	376
VI.4.5.O problema da dimensão e do mapa. Lei de demarcação e lei de referendo. Lei de criação das Regiões Administrativas	376
VI.4.6.O problema da capital	380
VI.4.7. problema da simultaneidade	380
VI.4.8.Crítica da existência de membros não eleitos nas assembleias regionais	381
VI.4.9. Custos da instalação e manutenção da regionalização	381
VI.5.Procedimento concretizador da regionalização	381
VII. Processo de dinamização governamental-partidário do associativismo municipal	387
VII.1.Considerações gerais sobre as suas disfuncionalidades	387
VII.2. Regimes da organização e funcionamento das associações de fins gerais e debate sobre a atual reforma da administração local	389
VII.2.1.Legislação sobre associações de fins gerais	389
VII.2.2. Análise do atual processo de reforma administrativa local	391
VII.2.3. Significado do atual debate revisor e propostas de intervenção	403
A)- Proposta de 3 Regiões Administrativas com base nas Nuts II e III	414
B) Critérios de escolha das capitais	416
C) Distâncias estratégicas propiciadoras de sinergias de desenvolvimento	417
VIII- Conclusões	419
Bibliografia	431
Quadro 1:Tipologia das organizações com desempenho da função administrativa Pública	23
Quadro 2 e 3: comparação entre o sistema intermunicipal da CIM do Alto Minho e da CIM da Região de Aveiro	153
Quadros 4 a 9:Atribuições municipais transferíveis segundo inquérito aos municípios da CIM da Região de Aveiro	156
Quadro 10 e 11: Formulação de modelos de atribuições	160
Quadros 12: Atribuições transferíveis face ao inquérito	161
Quadro 13: Modelos de governação a nível supramunicipal	162
Quadro 14: Modelos de financiamento	163
Quadro 15 – Dados demográficos da Área Metropolitana de Lisboa	181
Quadro 16: Dados físicos e demográficos da Área Metropolitana do Porto	182
Quadro 17: Composição das diversas CIM e respetivos órgãos	188
Quadro 17B: Objectivos gerais da reforma da administração Local	198
Quadro 18: Escolas sobre o desenvolvimento regional e local	208
Quadro 19: Peso relativo da população urbana na população global por regiões do mundo, em 2005	247
Quadro 20: Percentagens da população mundial na EU, por países, em 2003	247
Quadro 21: Sistemas Transnacionais e Inter-Regionais identificados pelo projeto PolyMETREXplus	261
Quadro 22: definições de população urbana nos recenseamentos gerais da população	286
Quadro 23: População residente nos principais sistemas urbanos portugueses, 2001	294
Quadro 24: Opções estratégicas segundo o PNPOT para RLVT	308
Quadro 25: Comparação entre os regimes jurídicos das AM em 2003 e em 2008	311

Quadro 26: indicadores demográficos de Portugal e da AML	312
Quadro 27: Indicadores sócio-económicos da AML e de Portugal em 2006	313
Quadro 28: Primeira Pergunta do referendo de 1998	373
Quadro 29: Segunda Pergunta do referendo de 1998	374
Quadro 30: panorâma dimensional e populacional de todo o território português	413
Quadro 31: panorâma dimensional e populacional da Região Norte proposta	414
Quadro 32: panorâma dimensional e populacional da Região Centro proposta	415
Quadro 33: panorâma dimensional e populacional da Região Sul proposta	416
Figura 1: Mapa de Portugal com as CIM e AM após Lei nº 45/2008 e nº 46/2008	150
Figura 2: Mapa previsto no processo intermunicipal legislado em 2003	151
Figura 3: Mapa dos municípios da AML	173
Figura 4: Organização do sistema urbano europeu em modelo centralista (banaba azul e triângulo dourado)	251
Figura 5: Organização do sistema urbano europeu segundo um modelo policêntrico: o “Cacho de Uvas”	252
Figura 6: Enunciação das modalidades de cooperação em matéria de desenvolvimento territorial implicadas pela ETE	252
Figura 7: Mapa com as classificação das regiões urbanas europeias no domínio da competitividade	257
Figura 8: Modelo territorial de policentrismo europeu da Estratégia Territorial Europeia	260
Figura 9: Cidades dos sistemas metropolitanos identificados pelo projeto PolyMETREXplus	262
Figura 10 e 11: Evolução da distribuição dos centros urbanos de Portugal Continental, em 1890 e 1991	290
Figura 12: Hierarquia urbana portuguesa baseada na população residente real e população esperada segundo a lei rank-size, 2001	291
Figuras 13 e 14: Coincidência entre o Portugal Urbano e o Portugal Atlântico	296
Figura 15: Sistema urbano ibérico	297
Figura 16: Evolução da intensidade exportadora da economia e proporção das saídas intracomunitárias e para os quatro principais mercados de Portugal (período 1996-2006)	299
Figuras 17 e 18: Intervenção programas nacionais e europeus de políticas urbanas, 1994-2006	303
Figura 19: Projetos financiados pelo QCA III ao abrigo de medidas de base territorial do Programa Operacional de Região de Lisboa e Vale do Tejo na Área Metropolitana de Lisboa	305
Figura 20: Sistema urbano e de acessibilidades em Portugal Continental, PNPOT	307
Figura 21: Evolução da população portuguesa e da da AML entre 1864 e 2001	312
Figura 22: Taxa de crescimento efetivo da população residente na AML, por concelhos (2005-2006)	313
Figura 23: Mapa-esquema do modelo territorial constante do PROTAML	314
Figura 24 – Dinâmicas territoriais da AML, segundo o PROTAML	315
Figura 25: Modelo territorial d do PROTAML	315
Figura 26 : Mapa com as oito regiões	371
Figura 27: Mapa com proposta das sete Regiões	372
Figura 28. Associações de municípios para fins específicos constituídas até à entrada em vigor da Lei n.º11/2003, de 13 de Maio, que integram concelhos da AML	390
Diagrama 1: Transferência de competências para as CIM e AM	186

I-INTRODUÇÃO

I.1.Tema e seu enquadramento inicial

A *conjuntura económica, financeira e orçamental* que Portugal atravessa e os compromissos assumidos no *Memorando de Entendimento*, acordado com a União Europeia/BCE e FMI, levaram o nosso Governo a colocar na *agenda política* a “*Reforma da Administração Local Autárquica*”.

O tema desta dissertação versa sobre a problemática das *assimetrias de desenvolvimento territorial* e as necessárias reformas a efetivar pelo Estado ao nível das *estruturas de governação da administração infraestatal em Portugal*. Tema que só pode ser bem analisado, enquadrado e resolvido numa abordagem material mais ampla, ou seja, tendo presente o *conjunto das Administrações Públicas no país*, o seu estado, *eficiência* ou não, *adequação* ou não aos problemas do país e à sua ultrapassagem, o que implica analisar as *linhas de orientação imediatas da atual política governamental*, expressa, a partir do ano passado, na Resolução do Conselho de Ministros n.º4/211, de 22 de Setembro de 2011. Mas analisando, face aos seus objetivos, outras linhas possíveis de solução e comparando as virtualidades de cada uma, face aos objetivos, não deste ou daquele governo, mas aceites em geral como referências inultrapassáveis da *modernização das administrações e do progresso económico-social do país no seu todo*, especialmente com objetivos quer de *superação das assimetrias regionais*, quer de *competitividade* das diferentes partes do território

I.2.Motivações subjetivas e objetivas

No âmbito profissional e académico, contactamos permanentemente com as temáticas da *Administração Pública*. E tendo seguido atentamente o debate nacional destes temas, após 1998, a quando do falhado *referendo pela regionalização* e, já na década de dois mil, os dois momentos de *avanço desviante para soluções associativas substitutivas*, até a uma atualidade de afirmada intenção de *reorganização das administrações territoriais*, procuramos desenvolver este trabalho de pesquisa

nomocrática e bibliográfica e de desenvolvimento do nosso sentido crítico sobre esta importante temática das administrações territoriais, com o objetivo de analisar e ponderar as *soluções propostas pelos poderes públicos*, à luz dos conhecimentos teóricos, jurídicos, económicos, sociológicos atuais, num país integrado numa *União Europeia mal construída*, mal preparada para os *grandes desafios* que também propiciou e de *objetivos mal definidos*, dando assim continuidade ao empenho que procurámos ter na vida académica.

A nossa preocupação é, pois, aliar da docência anterior, alguma experiência administrativa adquirida e espírito crítico que permanentemente nos tem acompanhado, em ordem à obtenção de um conhecimento académico superior, neste caso específico na *avaliação da organização administrativa autárquica*, sobre tudo ponderando as *soluções intermunicipais e as regionalistas*, face aos conhecimentos e experiências exteriores e aos dados empíricos resultantes de *inconseqüências na Administração*, quer nacional, quer municipal, quer intermunicipal, no nosso país, pautando-nos por nos referenciar-mos essencialmente na área científica que podemos designar de “Administração e Políticas do Território”.

Escolhemos este tema, dado o nosso interesse em aprofundar o conhecimento sobre as *políticas autárquicas*, sobretudo na área da *gestão municipal e intermunicipal* em Portugal.

Este assunto que está bem presente na atual *agenda política nacional*, uma vez que a reorganização da administração local não é meramente um capricho político, mas sim um *debate essencial* à organização global e ao incremento de uma correta gestão autárquica, à realização do *fator de proximidade* de serviços e do *consumo eficiente de recursos públicos*, especificamente nas áreas territoriais mais *despovoadas e subdesenvolvidas*, face ao contexto urbano do litoral muito mais progressivo.

Atualmente, os diversos Governos, sobretudo no contexto europeu, necessitam de *reorganizar os seus serviços públicos*. Mas, sobretudo, de resolver o problema do *excessivo consumo deficitário de recursos financeiros*. Torna-se por isso urgente reformar, em todas as frentes, um *novo conceito de administração pública*, mais descentralizada. Mas, também, ao mesmo tempo, agilizar uma *nova escala territorial da*

gestão local, que promova um duplo objetivo: uma *gestão eficiente de recursos e uma maior coesão territorial*.

Pretendemos com este trabalho de pesquisa tentar *definir e conceptualizar* o que é o “*associativismo municipal*” ou “*associativismo intermunicipal*” português, assim, como identificar e avaliar as *principais políticas de gestão intermunicipal*, nomeadamente a existência das Comunidades Intermunicipais.

O entendimento dos vários fatores que direcionam e influenciam a administração do território português, inserido num *domínio rural ou urbano*, é fundamental para compreendermos os *novos desafios na gestão de recursos e serviços públicos* no atual contexto económico nacional e internacional.

O objetivo deste trabalho, sob esta perspetiva, consiste em sistematizar alguns tópicos importantes para o entendimento dos aspetos que dominam o funcionamento administrativo do território, tendo em atenção que o debate da problemática envolve a *gestão eficiente e a partilha solidária de recursos, a coesão territorial, a eficácia dos objetivos institucionais* e, também, os *novos desafios para uma melhoria na gestão autárquica* do atual território nacional. Este trabalho utilizou um método de estudo bibliográfico, com base em diversas referências, centralizando-se na importância do modelo de gestão do território e nas reformas estruturais.

Estas reflexões beneficiam da produção de informação representativa da atual realidade territorial portuguesa, apresentando alguns factos que fomentam o debate sobre o advir de *percursos alternativos*.

Assim, este trabalho visa reunir e rever alguns tópicos fundamentais à compreensão dos aspetos anteriormente mencionados, e que influenciam o desenvolvimento territorial português, sistematizando informações e fornecendo esclarecimentos, críticos e necessários de superação, ao processo de organização administrativa ao nível supramunicipal.

I.3. Hipóteses, metodologia e fontes de informação

Pretendendo esta investigação debruçar-se não só sobre as Áreas Metropolitanas e as *comunidades intermunicipais de fins gerais*, como sobre o processo interrompido, mas constitucionalizado, da *regionalização administrativa*, de tipo *supermunicipalidade*,

macro-autárquico, a hipótese de que partimos é a de que as Comunidades Intermunicipais não podem funcionar como um *adequado e eficaz nível territorial intermédio*, entre o poder central e o local, e contribuir para o desenvolvimento das áreas menos desenvolvidas do interior e sul e mesmo para a competitividade geral, incluso das áreas do litoral tradicionalmente mais dinâmicas.

Tal apenas pode resultar da constituição de *verdadeiras autarquias regionais*, com *dimensão e representatividade eleitoral direta*.

Ou seja, partindo da *hipótese da imprestabilidade das AIM*, avançamos para a segunda e definitiva.

A solução para o *território continental de Portugal*, diferentemente do que aconteceu para as ilhas atlânticas (que, pela distância do continente, foram logo, após a reinstalação da democracia e da atual Constituição, dotadas de poderes e órgãos de governação política, constituindo Regiões Autónomas e não, como prevê a Constituição para o continente, meras figuras de autarquias de topo entre o estado e os municípios), é a *instalação de regiões meramente administrativas*.

Em causa, uma construção com dotação de atribuições retiradas da Administração estadual direta e indireta, central e periférica.

Dotadas de lideranças próprias.

Intervindo segundo lógicas ligadas aos interesses globais de regiões.

E não, como hoje, como meras cadeias de aplicação de interesses telecomandados de nível estatal (centralismo tradicional) ou executando, a nível supramunicipal, meras orientações que representam interesses somados ou pontualmente internegociados pelos representantes municipais (AMLisboa, AMPorto, CIM,s).

Exigindo amplos *poderes regulamentadores* dessas tarefas independentes dos outros poderes estatais ou municipais.

Com uma base *legitimadora regional*, que possa ser fortemente propulsora quer das *potencialidades culturais económicas locais*, captando diretamente do exterior iniciativas e capitais para o desenvolvimento a nível local e aproveitando as relativas vantagens endógenas.

Esta questão implica analisar o enquadramento e os resultados obtidos no estudo-piloto promovido pelo Governo na Comunidade Intermunicipal do Minho Lima¹ e na Comunidade Intermunicipal o Baixo Vouga², constante desde logo do Relatório elaborado pela Comissão por si nomeada.

E tendo presente as *experiências empíricas*, a partir dos dados da situação, designadamente da Área Metropolitana de Lisboa; e analisando a ausência de dinâmicas agregadoras de territórios, fazendo-os ganhar escala.

Com efeito, temos microrregiões ou sub-regiões, espaços sem escala, como acontece quer na AML, como logo a seguir a ela, v.g., com a Comunidade das Lezírias do Tejo, a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo³ e muitas outras, baseando-nos em geral na *abordagem das competências, governação, gestão*.

Em face de tudo quanto se expõe, há que referir a metodologia, fontes de informação.

O *quadro metodológico de evolução* assenta, basicamente, numa tripla *metodologia de avanço* no apuramento dos enquadramentos das matérias e das soluções, a ter em conta.

Por um lado, recorre-se a uma *metodologia diacrónica*, analisando-se, por grandes etapas, a afirmação e o *desenvolvimento gradativo das implicações territoriais e da integração da perspectiva do ordenamento do território no processo de integração e de cooperação dos Estados europeus*.

Desde os momentos de influência pré-voluntarista do próprio processo de unificação, pela via da aplicação das políticas, sobretudo da PAC e da aplicação dos Fundos Estruturais, seguido da criação da política ambiental até à aprovação do Estratégia Territorial Europeia/Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário.

¹ http://www.cim-altominho.pt/portal/page/portal/cim_am

² <http://www.regiaodeaveiro.pt/PageGen.aspx>

³ <http://www.mediotejodigital.pt/pt/conteudos/comunidade%20intermunicipal%20do%20medio%20tejo/comunidade%20urbana%20do%20medio%20tejo.htm>

Por outro lado, aplica-se, em termos adaptados e embrionários, a metodologia apresentada por MENY e THEORING (1985,1989), para o estudo desta área da ciência política, domínio politológico em sentido amplo, que são as *políticas públicas* (aqui incidindo nas que mais diretamente integram as orientações das *políticas territoriais* explicitadas designadamente nas propostas reformistas e na Estratégia Territorial Europeia/Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, a *política regional*, ligada à teorização sobre o que é designável como *economia situada*, e a *política ambiental*, etc., que condiciona o ordenamento do território e estratégias de desenvolvimento e os seus ciclos de evolução e que também analisam os objetivos dessas políticas, os instrumentos para as efetivar, as formas de aplicação e, finalmente, os seus efeitos.

Não que se pretenda diretamente a análise da dimensão territorial do processo de integração europeia e dos diferentes sistemas espaciais em que se estrutura, mas apenas apurar qual, face aos objetivos da «política» territorial europeia, e, especialmente, da «política» de ordenamento do território enformadora da política regional, será a solução orgânico-administrativa mais adequada e eficaz.

Finalmente, se no estudo não perpassa directamente também uma *metodologia sincrónica*, não deixa de se trabalhar sobre análises do estudo-piloto feito a partir da comparação do funcionamento de Comunidades Intermunicipais distintas.

Assentando a análise em *fontes bibliográficas e fontes nomocráticas*, referenciadas ao longo do estudo, no final, de acordo com a explanação que a seguir se fará, fixados os marcos teóricos, dispositivos, recorrer-se-á, em geral, como é comum às várias áreas das ciências sociais, a normas de *argumentação dedutiva, racional*, a partir do contexto teórico e empírico apresentados, *iter* básico para evitar afirmações arbitrarias, em ordem a garantir um processo epistemológico (em geral, BUNGE, 1969).

Independentemente da natural *componente reflexiva subjetiva e ideológica*, de que o analista é portador e veículo, na aproximação ao conhecimento da realidade proposta para estudo, usar-se-á o método indutivo, a partir da realidade constatada, procurando explicá-la e teorizá-la.

Tudo sempre numa caminhada interpretativa geral enformada por um critério orientador que dará o primado à *perspetiva teleológica* e ao *enquadramento sistemático* do tema em análise e das soluções a apresentar.

As *fontes de informação* para o desenvolvimento do estudo desdobram-se, pois, numa *multiplicidade de documentação bibliográfica*, no âmbito da teorização da economia regional e sustentável e do ordenamento do território, e de *fontes normativas*, quer as de natureza *soft*, indicativas, como o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário/Estratégia Territorial Europeia e orientações de políticas, quer as impositivas, dirigidas aos Estados e às Administrações públicas.

Importa efetivar uma revisão do estado da questão, analisando a bibliografia mais relevante, apresentando o levantamento e fazendo a análise das atribuições e das competências das regiões administrativas e das outras autarquias, quer na Constituição, quer nas leis ordinárias, e das Associações das Áreas Metropolitanas e das Comunidade Intermunicipais, com referência em geral ou quando oportuno, aos casos das experiências efetivadas na Área Metropolitana de Lisboa, dada a importância desta área que se situa conseqüentemente na parte final do rio mais importante da Península ibérica e Portugal, neste caso integrando a região mais desenvolvida, AML e uma Comunidade rural-urbano que lhe está ligada.

A *estrutura da exposição* começa com a apresentação dos *fundamentos conceptuais e jurídicos* ligados à problemática em estudo, assim como os *fundamentos politológicos e civilizacionais*, a completar posteriormente com a teorização sobre a problemática do desenvolvimento económico e desigualdades face às suas assimetrias a nível regional, passando à problemática da descentralização territorial face à Constituição e à situação atual criada pela rejeição do mapa concreto da regionalização e posterior criação e actual a existência de associações intermunicipais.

Termina-se com a análise dos fundamentos da rejeição das CIM e da defesa da regionalização e sobre as questões que se consideram bloqueantes de uma autêntica regionalização, com apresentação quer da tese evolutiva de transformação orgânica a

longo prazo das estruturas das associações em entidades regionais representativas com escala, quer das soluções para as ultrapassar de imediato.

II. FUNDAMENTOS CONCEPTUAIS E JURÍDICOS LIGADOS À PROBLEMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO

II.1. Organização Administrativa do Estado. Poder Local

A *tripartição clássica das funções do Estado*, esbatidas as suas fronteiras e relativizados os critérios de caracterização material e de distinção, fez acabar com a pretensão de uma teoria geral, de valor universal e intemporal, das funções estaduais.

Hoje, o *princípio da separação*, mesmo numa *perspetiva institucional de âmbito horizontal*, só pode enquadrar-se em termos constitucionalmente situados.

Enquanto ganha importância constitucional a concretização de divisões institucionais, características da Administração Indireta (e *divisão institucional-vertical de poderes*), divisões territoriais de poderes em construções muito variáveis de *separação institucional de nível vertical*, com um aprofundar do princípio organizacional do Estado que é o *princípio da descentralização político-administrativa* (Regiões Autónomas, Estados federados, Länder) ou *descentralização meramente administrativa*, autárquica, característica da existência de autarquias locais ou regionais, autónomas do Poder Executivo Central, ambas integrando a Administração Pública e partilhando a função administrativa.

Tudo visto, o Poder Executivo desenvolve não só atividade administrativa, mas também normativa e jurisdicional. E, por outro lado, desenvolve igualmente atividade política e governativa.

A *Administração Pública como organização* é, como os alunos já sabem neta altura da leccionação, o nome que se dá ao conjunto de entidades, pessoas coletivas públicas com os respetivos órgãos e serviços, através dos quais são prosseguidas as tarefas públicas num contínuo labor de preparação, decisão e execução.

E quanto ao sistema de organização, também já sabem que as *tarefas administrativas* não são exercidas só por entidades pertencentes ao Estado-

Administração ou organicamente à Administração estadual, nem só por entidades públicas, com personalidade jurídica de direito público.

Há um *fenómeno descentralizador*, de devolução de poderes, que faz com que as pessoas coletivas públicas, muitas vezes, não atuem diretamente, isto é, não desenvolvam por si algumas das atribuições em que se traduz a atividade necessária à realização do bem comum que lhe compete prosseguir, mas entreguem essa atividade a uma outra pessoa coletiva pública ou mesmo a uma empresa ou pessoa coletiva privada.

Nestas situações, esta pessoa coletiva privada fica sujeita a regras de direito público, na medida em que exerça tarefas integradas na função administrativa. Estas empresas também participam, em sentido funcional, da Administração Pública, embora segundo a doutrina maioritária não lhe pertençam organicamente.

Este *fenómeno de devolução de poderes*, terminologia criada para significar que estamos perante um fenómeno de sentido contrário ao ocorrido anteriormente, em que o Estado foi intervindo chamando a si tarefas que historicamente eram desempenhadas por outras entidades não-governamentais, tem a ver com o figurino estadual adotado, de centralização ou descentralização de poderes, o que é diferente da simples concentração ou desconcentração de poderes.

Dividir *tarefas* com outras pessoas coletivas, quer estas sejam criadas para esse propósito ou já existentes, é um problema de descentralização.

Este termo *descentralização* tem, no entanto, vindo a ser reservado sobretudo para referir a descentralização territorial, quer simplesmente administrativa quer de índole político-administrativa (no caso português, regiões autónomas e autarquias locais, a que verdadeiramente teria sentido aplicar a expressão de devolução de poderes, porquanto a remunicipalização de certas tarefas do Estado corresponde historicamente a isso mesmo, etc.).

De qualquer modo, a chamada “devolução de poderes”, que, nesta dicotomia, se reportaria ao fenómeno de progressão da Administração Indireta (feita através de Institutos Públicos ou de certas empresas públicas) integra-se sempre no *conceito constitucional de descentralização*.

Não cabem neste conceito de Administração Pública as organizações cuja função específica é criar direito, a quem se dirige o direito legislativo (completado pelo direito parlamentar), parte do direito constitucional nomocrático e nomogenético, referente à normação sobre a normação (Assembleia da República, Assembleias Regionais dos Açores e da Madeira, Conselho de Ministros enquanto órgão legislador) ou cuja função específica é garantir ou aplicar o direito (tribunais), pelo que em termos aproximados (outros órgãos têm funções políticas) o conceito orgânico de Administração Pública se pode densificar pela agregação de todas as outras entidades públicas não incluídas naquelas.

A organização do Estado e do Poder Local foram definidos em 1976 quando foi implementada a Constituição da República Portuguesa.

Esta Constituição institucionalizou três níveis de poder político, distintos e autónomos: o Estado, as Regiões Autónomas e o Poder Local, e, dentro deste, as Regiões administrativas, os Municípios e as Freguesias.

Estes níveis de poder político e administrativo foram institucionalizados como meio de controlar o poder centralizador do Estado, depois de 50 anos de um Estado totalitário, que concentrava em si todos os poderes.

Para se perceber a evolução da organização do Estado e do Poder Local é preciso analisar as mudanças que ocorreram ao longo dos anos no que se refere ao papel do Estado e aos *modelos de gestão administrativa*.

A partir da Constituição de 1976, ocorre o reforço da forma de Estado-Providência, também chamado de Estado de Bem-Estar. Neste tipo de Estado, que apareceu na Europa Ocidental no final da 2.^a Guerra Mundial, o Estado tem uma forte vocação intervencionista no domínio da satisfação dos *direitos sociais* reconhecidos aos cidadãos.

Deste modo, a Constituição consagrou um alargado conjunto de direitos sociais tais como: direito à saúde, à habitação, à infância e à terceira idade e ao apoio a deficientes.

Segundo o relatório da Associação Nacional de Municípios Portugueses, “a construção do Estado Providência ao longo dos 25 anos determinou o alargamento do seu campo de ação e o aumento do seu aparelho administrativo. Este facto ajuda a compreender que o processo de descentralização territorial não tenha tido durante muitos anos o impulso que se desejava”.

Contudo, a forte intervenção do Estado de Providência e o crescente aumento da despesa pública em relação ao produto interno, especialmente depois do choque petrolífero de 1973, fizeram os governos questionar-se sobre se e por quanto tempo mais conseguiria o Estado-Providência aguentar o aumento constante dos sistemas de saúde, de ensino e de segurança, sem aumentar a carga fiscal.

Tudo em simultâneo com tendências ultraliberais que despontavam de novo, perdidas com a Grande Depressão de 1929-1933, para a diminuição da fiscalidade sobre as grandes fortunas e rendimentos financeiros e outros ligados ao património.

Deste modo, com influência liderante das *escolas neoclássicas* de Londres e Chicago, começaram a ser aplicadas novas formas de prestação do serviço público e de controlo das atividades públicas.

Com a chegada ao poder de RONALD REAGAN e MARGARET THATCHER, em 1979, avançam as reformas do Estado e de modernização da Administração, centradas nos *vectores gestor e organizativo e demissivo do papel do Estado na economia*.

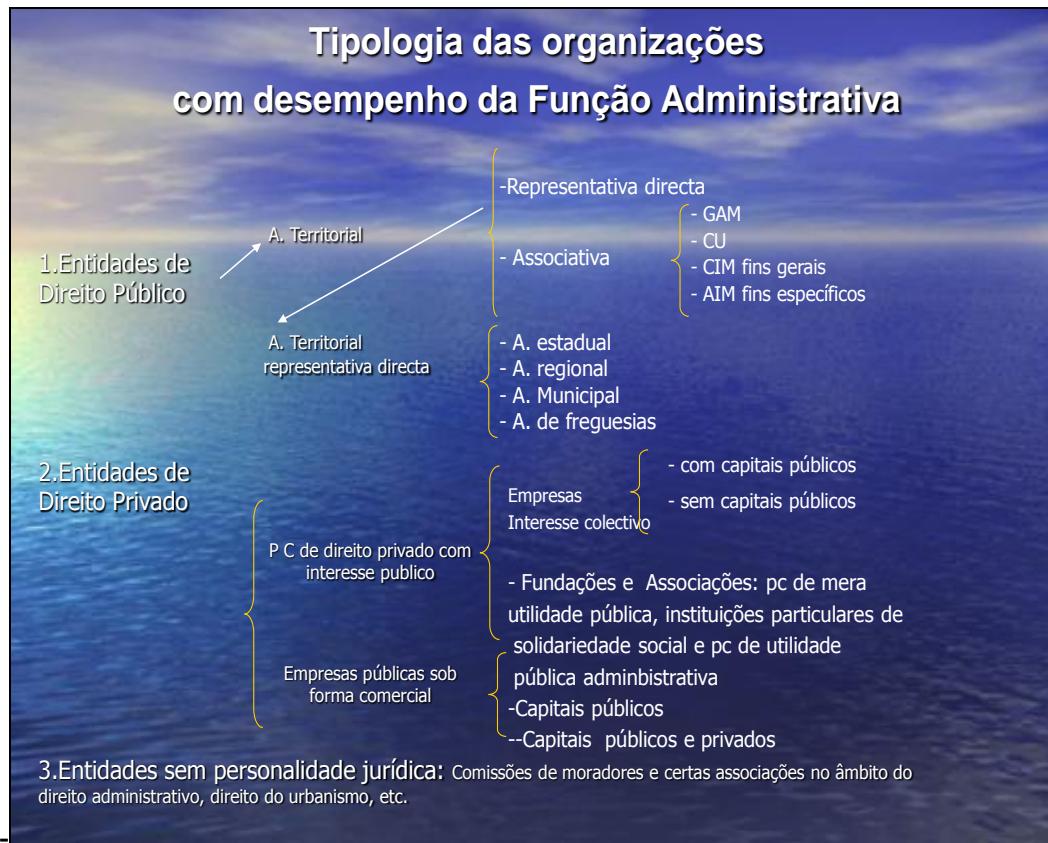
Surgem então novas entidades de direito público e de direito privado, exteriores à Administração Pública e a nível local, processos de regionalização e de descentralização municipal⁴.

II.2. Tipologia dos entes do poder administrativo público

A tipologia, em termos ônticos, tendo presente os respetivos substratos constitutivos, das pessoas coletivas públicas sofre uma divisão em Administração territorial (com a *Administração estadual* e *Administração intraestadual*: a *Administração regional*, a *Administração municipal* e a *Administração de Freguesia*); *Administração institucional*, *Administração Fundacional*, *Administração associativa* e *Administração empresarial*.

⁴ Esta evolução do papel do Estado e dos modelos de gestão administrativa, que são fundamentais para percebermos a evolução da organização administrativa em Portugal, têm sido amplamente estudados por diversos investigadores dos quais citamos, JOÃO FERRÃO, JOAQUIM FILIPE ARAÚJO, FERNANDO CONDESSO, CONSCIÊNCIA CRISTÓVÃO, OLIVEIRA ROCHA, CHRISTOPHER POLLITT, PETER DRUCKER, etc..

Quadro 1: Tipologia das organizações com desempenho da função administrativa pública:



Tendo presente o seu grau de dependência em relação ao Estado e ao Governo, temos a *Administração dirigida (Administração directa do Estado)*, *Administração orientada (Administração Indireta, superintendida)*, *Administração tutelada (Administração autónoma)* e *Administração independente (Entidades Administrativas Independentes, por vezes também legalmente designadas como Entidades Públicas Independentes, personalizadas sob a forma de «institutos públicos» ou não, como meros órgãos sem personalidade).*

II.3. Estruturação concreta da Administração Pública no direito português

II.3.1. Organização geral da Administração Pública

A Administração Pública define-se através de elementos de carácter orgânico, referentes à estrutura e meios que suportam e desenvolvem a sua atividade (Administração em sentido orgânico ou subjetivo) e de carácter material, referentes aos assuntos em que intervém (*Administração em sentido material ou objetivo*).

A Administração Pública integra todas as entidades, independentemente do regime jurídico da sua constituição, formas de designação dos seus meios humanos e do ramo de direito aplicável à sua atuação, organizadas (organização administrativa, com os seus elementos e sistemas de afetação e articulação de atribuições e competências: *Administração em sentido orgânico ou subjetivo*) com o objetivo de assegurar a satisfação permanente das necessidades coletivas (*função administrativa do Estado- Comunidade*, normalmente com recurso a poderes de autoridade, constitutivos do seu poder administrativo, criados pelo Direito Administrativo; na qual sobressaem, pela sua importância, as tarefas legalmente consideradas de serviço público).

Entre as entidades administrativas destaca-se o governo estadual, que organiza e dirige a Administração estadual, funciona como *Administração indireta da UE*, na maior parte dos domínios das atribuições desta, superintende a *Administração institucional* (integrando a fundacional e as «futuras» Entidades Administrativas Independentes personalizadas) e a *Administração empresarial* e tutela as *Administrações autónomas*; sendo a mais importante das Administração Pública, e que merece, na Constituição, a consagração de uma *cláusula geral competencial* administrativa, inserta na alínea g) do artigo 202.º (limitada embora pela forma regulamentar mais solene).

Em geral, a Administração pública em sentido orgânico define-se como o conjunto de entidades que desenvolvem atividades em nome da Comunidade, sob a *direção, superintendência ou fiscalização* do Governo, traduzindo o exercício de tarefas de satisfação permanente das necessidades coletivas, como tal assumidas e enquadradas por leis, que as legitimam e balizam, e sujeitas em última instância ao controlo de órgãos imparciais, independentes delas, que são os tribunais (em princípio, da jurisdição administrativa, mas também os Tribunais Judiciais e o Tribunal de Contas).

Nos tempos que correm, neste início de século XXI, os cidadãos sentem menos o «peso» do poder político, e sentem mais a atuação dos poderes administrativos.

E é, sobretudo, o direito administrativo que veicula a atuação desses poderes.

A *importância do direito administrativo*, nas sociedades modernas, mede-se pela abrangência e valor, num plano social e individual, das matérias que ele regula, cobrindo todos os movimentos do homem, desde o berço ao túmulo, passando pela doença, estudo, serviço militar, profissão, casa (construção e seus condicionamentos, distribuição

de água, gás e eletricidade, remoção de lixos), locomoção nas vias públicas, usufruição de cultura, incentivos económicos, atividades económicas (agricultura, abertura de indústrias, fiscalização de estabelecimentos comerciais, etc.), ordenamento do território, defesa do ambiente e do património cultural, garantia patrimonial contra danos provocados por serviços públicos e sacrifícios desiguais impostos aos cidadãos, segurança e ordem pública, proteção contra incêndios, aplicação de sanções por certas infrações ao ordenamento jurídico (direito de mera ordenação social). etc..

A *Administração estadual* foi formando o seu imenso e tentacular *poder administrativo*, que partilha com outras entidades, umas públicas, de natureza territorial (regiões autónomas e autarquias), institucional (serviços personalizados, fundações, etc.), empresarial e associativa, e outras particulares, empresas de interesse coletivo e «coletividades» de utilidade pública (associações, institutos e fundações privados de natureza não lucrativa), entidades que exercem a *função administrativa do Estado-Comunidade*, em colaboração com pessoas coletivas públicas

E, portanto, organicamente ligadas à Administração Pública e ao direito que se aplica à atividade administrativa pública, desde as *entidades de mera utilidade pública*, às de *utilidade pública administrativa*, passando pelas *instituições particulares de solidariedade social*, todas pessoas coletivas de direito privado e regime jurídico misto, de origem privada mas com *atividade publicizada pela aplicação do direito público*, ao aplicarem também o direito administrativo em relação às tarefas que traduzam esse exercício de funções administrativas.

Com efeito, vivemos numa *sociedade de pluralização* de Administrações públicas, a que só o desempenho por todas da Função Administrativa do Estado dá unidade ontológica e científica.

Não existe só o Estado, pessoa coletiva segmentada em ministérios com atribuições específicas, com *órgãos e serviços administrativos gerais* (gerindo diretamente o desenvolvimento de tarefas a nível de todo o território do Estado), não necessariamente *centrais* (situados em Lisboa, sede da Administração Estadual), mas também *periféricos*, uns e outros dirigidos, porque apenas desconcentrados, por *repartição legal de poderes funcionais* ou por *delegação - transferência do exercício de poderes* - permitida por lei (*lei*

de habilitação, também possível fora da hierarquia e, neste aspeto, criando uma *relação interadministrativa orientada*).

Para além do Estado, verifica-se também uma *autonomização personalizada de organismos e tarefas*, em que o Estado tem um poder orientador (*administração indireta, superintendida ou orientada*) ou, no mínimo, o controlo da atividade realizada (administração autónoma ou tutelada).

Tudo, *formas desconcentradas e descentralizadas* da prossecução de certas necessidades coletivas, que são, continuam a ser ou, de outro modo, seriam estaduais.

Quanto à *estruturação concreta* da Administração Pública no direito português, começando por referir a Administração Pública do Estado, esta é constituída pelo Governo, com Ministérios, Secretarias de Estado, Subsecretarias de Estado, Direções Gerais, direções de Serviços, chefias de secção e de repartições, organismos periféricos interiores e exteriores (governadores civis, repartições de finanças, administrações regionais de saúde, consulados, delegações de organismos de fomento do turismo, de exportações, etc.).

No que diz respeito à organização do Governo em si, tal vem disposto na Lei Orgânica do Governo em causa, sendo matéria legislativa de reserva governamental

Mas há outras *Administrações de base territorial*: 305 Municípios (no Continente e Regiões Autónomas); 4260 Freguesias⁵; 2 Regiões Autónomas; futuras Regiões Administrativas previstas na Lei nº 56/91, de 13 de Agosto; as 2 Associações das Áreas Metropolitanas (Lisboa e Porto); e ainda diversas entidades especializadas da Administração Indireta (a Administração Institucional e a Administração Empresarial) perfazendo quase 1.000 entidades; da Administração Autónoma não Territorial, de tipo associativo, cerca de 100, quer de *base pública* (Associações Municipais), quer de *base privada* (Ordens Profissionais), quer de *base mista* (v.g. Centros de Formação Profissional).

⁵ Em 2008, segundo o Instituto Nacional de Estatística, Portugal tinha 4.260 freguesias, distribuídas pelo Continente (4. 050), Região Autónoma dos Açores (156) e Região Autónoma da Madeira (54).

A Administração Pública é constituída pelas entidades públicas que prosseguem, com o recurso, se necessário, a prerrogativas do Poder Político, uma atividade visando a satisfação das necessidades do interesse público. Esta atividade traduz o exercício da função administrativa que respeita ao Estado- Comunidade, a qual é costume designar-se por Função Executiva porquanto é exercida pelo Poder Executivo do Estado.

Hoje, em dia existe um número muito elevado de entidades reguladoras, comissões e agências que não fazem parte do Governo (são independentes dele) mas que executam algumas tarefas administrativas porque essas lhe são delegadas. São entidades administrativas independentes.

Em Portugal, não existem muitas destas agências, comissões ou autoridades; de facto, o Governo dirige, superintende ou tutela quase toda a Administração Pública. As pessoas que administram e as pessoas que governam e estão no topo da Administração Pública confundem-se, mas as suas funções não. As pessoas que administram são controladas jurisdicionalmente, enquanto a atividade política do governo não o é: apenas é controlada pelo Parlamento.

II.3.2.Administrações estadual direta e indireta

Quanto ao direito estadual da sua Administração direta, estão hoje «codificados» os princípios e regras essencial que a estruturam.

Os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado consta hoje da Lei nº 4/2004, de 15 de Janeiro, que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2003⁶.

Vejamos quais é o âmbito legalmente fixado à Administração estadual indireta e os princípios gerais aí consagrados.

A *Administração direta do Estado* é constituída pelos «*serviços centrais e periféricos*», que, pela natureza das suas competências e funções, devam estar sujeitos ao *poder de direção* do respetivo membro do Governo, designadamente aqueles que têm

⁶ Este diploma veio revogar os Decretos-Leis n.º 26115, de 23 de Novembro de 1935, 59/76, de 23 de Janeiro, os artigos 2.º a 5.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 100-A/85, de 8 de Abril (artigo 33.º).

que ver com atribuições referentes ao exercício de *poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado* ou o *estudo e conceção, coordenação, apoio e controlo ou fiscalização de outros serviços administrativos*, incluindo a Administração militar e das forças militarizadas e os serviços do Sistema de Informações da República Portuguesa, com as adaptações constantes das suas leis orgânicas (artigo 2.º).

Quanto aos princípios aplicáveis, são em geral os constitucionais quer da organização como da atividade administrativa.

Em termos de *visão panorâmica da sua organização*, importa fazer a distinção entre o Estado como entidade de Administração, Estado como entidade internacional (em princípio soberano, sujeito de relações na sociedade supranacional) e o Estado-Comunidade (política, entidade constitucional, dotado de poder constituinte e órgãos de soberania); e depois entre a Administração estadual direta e estadual indireta, Administração estadual geral (poderes em todo o território nacional), em princípio central, e entidades de Administração estadual circunscrita (poderes limitados a área parceladas), periférica.

A Administração direta do Estado, sendo personalizada, instrumental, em princípio dirigida pelo Governo, hierarquizada, e única para todo o território e respetiva população, caracteriza-se pela multiplicidade de órgãos, serviços (com organização em departamentos «materiais»: ministérios e direções-gerais) e tarefas (possui fins múltiplos, contrariamente à indireta que obedece nas suas atribuições ao princípio da especificidade), mas dotada de um único património (centrado no Ministério das Finanças).

O tema da *organização da Administração direta do Estado e seus serviços* não pode deixar de merecer o devido aprofundamento.

Quanto a esta matéria, importa ainda acrescentar que, como já resultaria quer da Constituição (CRP), quer do Código do Procedimento Administrativos (CPA), nessa organização, estrutura e funcionamento regem os *princípios da unidade e eficácia de ação, da aproximação dos serviços às populações, da desburocratização, da*

racionalização de meios, da eficiência na afetação de recursos públicos, boa administração (melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado) e participação dos cidadãos. O princípio da unidade e eficácia da ação da Administração Pública consubstancia-se no exercício de poderes hierárquicos, nomeadamente os poderes de direção, substituição e revogação e nas inerentes garantias dos destinatários dos atos praticados no âmbito destes poderes (n.º2 do artigo 3.º).

O princípio da aproximação dos serviços às populações implica uma ideia simétrica da de subsidiariedade, não para descentralizar mas para periferizar a desconcentração dos serviços, na medida em que se prevê que as funções de cada serviço sejam exercidas no nível territorial mais próximo possível dos respetivos destinatários.

O princípio da desburocratização aparece consagrado numa perspectiva tridimensional: definição clara de atribuições, competências e funções; simplificação das estruturas orgânicas e redução dos escalões hierárquicos de decisão.

O princípio da racionalização impõe a procura da economia de meios e da eficácia da atuação administrativa, o que deve levar a evitar a criação de novos serviços e a dispersão de funções ou competências por pequenas unidades orgânicas.

O princípio da eficiência é aqui trabalhado na perspectiva do acréscimo da afetação de recursos públicos e da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço, legitimando a delegação e a concessão a entidades privadas, por um dado tempo, em termos e condições a fixar legalmente, de algumas destas funções reservadas aos serviços da administração direta do Estado.

O princípio da participação dos administrados obriga a Administração direta do Estado a assegurar a interação e a complementaridade da sua atuação com os respetivos destinatários e com entidades representativas dos interesses económicos e sociais.

II.3.3. Entidades autónomas

Além da organização estadual referida, direta e indireta, e independente, temos organismos autónomos com tarefas a desempenhar tarefas do Estado, como as universidades, organismos profissionais –ordens- e a administração autónoma territorial., incluindo desde entidades políticas, as Regiões político-administrativas, designadas constitucionalmente como Regiões Autónomas, e autarquias, desde as regiões administrativas, meramente autárquicas, sem poder político-legislativo, ainda não em

funcionamento, por faltar consenso delimitador dos respetivos territórios), municípios e freguesias.

II.3.4. Organização autárquica

A)-Considerações gerais

Em termos de introdução, importa dar uma definição de autarquia e do direito autárquico.

Desenvolvendo a Administração Pública intervenções em vários domínios da vida social, segundo formas de atuação enquadradas pelo ordenamento jurídico, a autarquia pode ser definida por quatro elementos caracterizadores das pessoas territoriais: o território, população, interesses públicos a defender e o sistema de escolha dos seus dirigentes. A autarquia local, como resulta designadamente do artigo 235.º da Constituição, é o tipo de Administração territorial personalizada dotada de órgãos representativos que visam a prossecução de «interesses próprios» das populações respetivas.

Em termos gerais do território nacional, as categorias de autarquias obedecem a um *numerus clausus*, não podendo existir senão as previstas na Constituição (doutrina constitucionalista em geral, v.g., Canotilho e Moreira). Há várias categorias de autarquias (artigo 236.º da CRP).

Existem os municípios e freguesias e está constitucionalmente prevista a existência de regiões administrativas (autárquicas). Mas, para certas áreas territoriais, grandes áreas urbanas e ilhas, a Constituição consagra uma cláusula aberta, que permite ao legislador criar outras categorias especiais, ou seja, a existência de outras formas de organização de Administração autárquica, designadamente atribuindo a categoria de autarquias em vez do carácter associativo, às estruturas supramunicipais de Lisboa e Porto, habilitando-o a avançar com formas de designação eleitoral direta dos seus dirigentes, ou seja, com a criação, pelo menos (o legislador veio agora operar com um conceito de GAM que ultrapassa estas duas áreas, a que se restringia o diploma anterior de 1991) de duas Regiões Administrativas fora das limitações do princípio geral da simultaneidade da criação em concreto destas (n.º3 do artigo 236.º).

O *direito autárquico* é aquela parte deste ordenamento que se reporta ao conjunto de normas jurídicas que organizam a estrutura, o funcionamento e o relacionamento das autarquias locais com outras entidades públicas e com os cidadãos.

Trata-se de entidades infra-estaduais de natureza territorial, que se encontram dotadas de poderes públicos de natureza puramente administrativa. Ou seja, entidades com atribuições e poderes realizadores da Função Administrativa do Estado-Comunidade, mas utilizáveis com autonomia em face da organização administrativa do Estado-Administração.

A distinção em relação à gestão empresarial privada, além da característica teleológica da ausência de intenção lucrativa e da não prossecução direta de interesses particulares enquanto tais, parte desde logo do próprio facto da exigência de prévia previsão e limitação normativa. A gestão autárquica é uma gestão enquadrada pelo direito, isto é, sujeita, como toda a catividade administrativa, ao princípio nomocrático, e portanto ligada à teoria da nomogénese administrativa. Isto não significa que a Administração Pública, tal como pretendem certas correntes da Ciência da Administração, não se socorra do uso de técnicas de gestão privada, acompanhando em geral a evolução gestionária moderna, que em parte nada impede que partilhe de uma visão unificada, ligada a movimentos de renovação, racionalidade e eficácia, com atenção aos processos de inovação, às técnicas de criatividade, aos instrumentos da comunicação ou, obviamente, à utilização de material informático ou telemático.

Nem a natural interiorização de debates sobre a gestão hierarquizada e gestão por objetivos ou por projetos.

Ou a reflexão sobre os processos de deliberação e escolha, a defesa da transformação das relações entre os gestores autárquicos e os cidadãos, mais administrados ou mais utentes, ou sobre os métodos de apreensão dos problemas locais, com mais diálogo escrito entre os gestores e os utentes dos serviços municipais ou com maior simplificação, transparência e participação, com os naturais problemas da emissão de informação e da promoção de culturas de participação e de educação, designadamente no âmbito ambiental, etc..

No que diz respeito especificamente à eficácia, ela é hoje um problema que ultrapassou a sua origem privada e os estudos da ciência da administração para se

transformar em princípio jurídico, um princípio geral da eficácia da atividade e da organização administrativa, com raiz constitucional (n.º 2 e 4 do artigo 267.º, al.c) do n.º 2 do artigo 202.º) e consagração no CPA (artigo 10.º).

Falar do direito autárquico e de *autarquia local* é, desde logo, falar da densificação do princípio da autonomia, matéria em que não pode deixar de se referir o conteúdo impositivo da Carta Europeia da Autonomia Local e ao direito constitucional.

É referir-nos aos vários tipos de autarquias e de associações intermunicipais, constituídas com base nelas: isto é, as regiões administrativas, os municípios e as freguesias, e as grandes cidades, as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, as associações de municípios.

É falar da pluralidade, da autonomia e da interdependência e colaboração das Administrações públicas; da unidade da Administração pública enquanto realizadora da Função administrativa do Estado-Comunidade, na pluralidade das Administrações realizadoras da descentralização administrativa.

E das organizações da Administração autárquica, neste aspeto assumindo interesse o estudo comparativo dos modelos, sobretudo dos que nos são culturalmente mais próximos, os ocidentais, de organização da Administração local.

Portugal tem ainda um longo caminho a percorrer na afirmação dos poderes locais, em termos de regionalização, remunicipalização, desconcentração municipal (aqui sendo útil atentar na experiência de Barcelona) e descentralização inframunicipal.

No âmbito da teoria da organização do poder local, qual a organização e as atribuições dos vários tipos de autarquias?

B)- Princípios da autonomia autárquica

Começo, pois, pelos princípios da autonomia, unidade nacional e solidariedade interterritorial.

Etimologicamente, autonomia significa autonormação, ou seja, capacidade de uma entidade se dotar a si mesma de normas.

Na época medieval, autonomia era um conceito equivalente a soberania, aparecendo na designação de cidades autónomas.

No século XIX, emprega-se referido aos municípios para configurar o seu âmbito de decisões próprias sem interferências do Estado, com poderes limitados de editar

normas para a ordenação e gestão dos serviços da sua competência. SANTI ROMANO, no seu trabalho sobre Autonomia, veio reenquadrar aquele conceito.

Ele não produz apenas um mero poder de autonormação, mas o poder de uma entidade se dotar de um sistema normativo próprio, ou seja, de um completo ordenamento jurídico particular.

E afirmando que Autonomia se contrapõe a Soberania, singularizando precisamente os ordenamentos jurídicos secundários ou derivados.

Deste modo, a soberania aparece como própria do Estado e a Autonomia dos entes territoriais inferiores.

GIANNINI, em artigo de 1951, viria acentuar a adoção de medidas administrativas, e MUNHOZ MACHADO viria dizer que o conceito de Autonomia é a capacidade de um ente orientar e dirigir política e administrativamente a sua própria comunidade e, portanto, eleger opções e diretrizes que podem ser distintas das adotadas pelos órgãos estatais, e mesmo divergentes.

C. MORTATI escreve que há que distinguir a diversa natureza da autonomia que corresponde aos diferentes entes territoriais, dado que Autonomia, em sentido próprio, só a têm os entes superiores, devendo a posição dos inferiores qualificar-se como simples autarquia, concebida já não em função dos poderes normativos, mas do poder de ditar resoluções executórias de conteúdo variado, respondendo a necessidades e fins a prosseguir.

A autonomia, concedida constitucionalmente aos entes territoriais, tem um conteúdo diferente da que existe nos restantes entes e órgãos, em que ela equivale, em termos gerais, apenas à garantia de certa autonomia funcional, enquanto naqueles ela traduz um status integrado por poderes públicos superiores outorgados para a prossecução de interesses próprios da comunidade representada.

O *princípio constitucional da autonomia* é um princípio base do sistema de organização territorial do Estado, implicando a distribuição efetiva de titularidade de poderes públicos entre o Estado-Administração, as Regiões Autónomas e as Autarquias, impedindo assim a sua monopolização pelo poder central.

Os entes públicos inferiores, organizados segundo padrões democráticos de governo e de administração, têm poderes normativos, poderes de autotutela, poderes sancionatórios, poderes de coação física sobre os cidadãos, poder tributário, poder

expropriatório. Estes poderes públicos variam, diminuindo em função direta do âmbito territorial do ente.

Só o Estado possui Administrações ligadas aos atributos de soberania (Forças Armadas e Diplomacia), sendo certo que as Regiões Autónomas, apesar de terem não apenas competências administrativas mas também poderes políticos e governo próprio, não têm Tribunais.

Aliás, os poderes públicos das Regiões Autónomas são quantitativa e qualitativamente superiores aos das Autarquias Locais, na medida em que configuram poderes legislativos e governamentais próprios de uma autonomia política.

Além disso, estes poderes públicos não são necessariamente exclusivos, sendo passíveis de interconexão de competências de um ente no exercício das competências do outro, apesar da tendência revelada pelas Regiões, nos vários países, de procurarem que os seus Estatutos consagrem e ampliem competências exclusivas.

A *moderna conceção de Autonomia*, efetivada na Alemanha por JOACHIM BURMEISTER, aponta para a distribuição de tarefas entre os entes territoriais numa perspetiva funcional e não material, ou seja, com atribuição, não de sectores de intervenção completos, mas de diferentes poderes, de acordo com as capacidades de prossecução concretas das necessidades coletivas.

E mesmo ao nível da autonomia local, esta construção vem pondo em causa a conceção tradicional referida à titularidade de matérias de competência exclusiva⁷.

Nesta perspetiva, a autonomia começa a traduzir-se num direito à intervenção em qualquer matéria que afete a comunidade local, como refere a *Grundnorm* alemã, independentemente de ter ou não dimensão supramunicipal (PAREJO ALFONSO, 1981: 98), recaindo sobre o legislador a obrigação de prever legalmente as atribuições

⁷ Na vizinha Espanha, a doutrina dominante (em que já antes da Constituição de 1976, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA criticava o conceito liberal de autonomia municipal: *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid 1981; *La Administración española*. Madrid, 1972), e a jurisprudência espanholas (STC de 28 de Julho de 1981) concebem hoje a autonomia dos entes territoriais infra-estatais nos termos em que JOACHIM BURMEISTER a constrói e os administrativistas sobretudo LUCIANO PAREJO ALFONSO e ANTÓNIO EMBID IRUJO, desde 1981, respectivamente em *Garantía Institucional y Autonomías locales*, 1981; e «Autonomia Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal». *REDA*, n.º30, 1981, p.437-470 e 456 e ss. (LUCIANO, já vitorioso, nas suas teses burmeisterianas não deixaria de continuar a insistir de novo no tema, em 1983 e 1986: *Estado Social y Administración Pública: Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid, 1983; «La Autonomia Local». *REALyA*, n.º229, 1986).

necessárias ao desempenho da atividade em todas as matérias em que exista um interesse da colectividade local (Cândido de OLIVEIRA, 1993: 165).

A medida do interesse territorial é o critério definidor da responsabilidade directa: matéria interessando exclusivamente a comunidade local implica poderes decisórios exclusivos, concorrência vertical de interesses de mais que uma comunidade territorial, designadamente da comunidade nacional, exige uma definição de poderes segundo a sua importância relativa, devendo decidir quem tiver interesse predominante; a confusão de interesses implica uma articulação de poderes segundo uma solução discricionária que tenha em conta razões de mérito relativa dos níveis decisores em presença; e a confusão de interesses de intensidade semelhante implica uma solução perequativa de distribuição de poderes, através de «fórmulas integradoras ou cooperativas» (CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 1993:166).

Isto é, a autonomia das Administrações territoriais infra-estatais deixa de ser entendida como uma garantia institucional da titularidade de atribuições exclusivas da autarquia e portanto excludentes do escalão administrativo superior em certos assuntos considerados como locais.

Segundo PAREJO ALFONSO, a CE não contempla o regime local como uma matéria compacta e homogénea para efeitos de imposição de atribuições exclusivas, mas apenas reserva exclusivamente para o Estado as bases do regime jurídico das Administrações Públicas (artigo 149.1.18.º da CE) e portanto também da local, devendo interpretar-se como tal o regime orgânico e funcional destes entes, cabendo ao legislador sectorialmente distribuir aos diferentes entes, as atribuições materiais em cada momento reguladoras da disciplina da matéria, segundo o critério da predominância dos interesses.

Segundo ANTÓNIO EMBID IRUJO, o conceito de autonomia, semelhante ao alemão de auto-administração, deve levar a conceber-se a garantia institucional de autonomia como um direito dos municípios a serem investidos com plenos poderes executivos para o cumprimento de assuntos públicos, nos assuntos da comunidade local.

Em virtude do princípio da autonomia, as autarquias têm que deter todos os poderes necessários para satisfazerem, por si, os interesses locais nas diferentes matérias em consideração, sendo certo que a intensidade do interesse pode variar em função dessas matérias ou até nem existir, pelo que o direito da autarquia a participar nos diferentes assuntos é graduável.

A autonomia supõe limitações, porque não é soberania.

A autonomia reporta-se a poderes limitados em face de poderes e interesses dos entes territoriais de escalão superior, uma vez que um sistema territorial policêntrico vive da distribuição vertical dos poderes aos vários níveis, de modo a funcionar, não de maneira uniforme, mas unitária e coerente.

Em Portugal, a autonomia é um sistema de partilha de poderes constitucionalmente protegido, havendo uma garantia institucional da existência de duas Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, embora o conteúdo dos direitos das primeiras esteja explicitado e concretizado no próprio texto constitucional, que os Estatutos vêm desenvolver, enquanto o regime das Autarquias se encontra na legislação ordinária.

De qualquer modo, a garantia institucional da autonomia local exige a indisponibilidade do legislador na redução do núcleo essencial da instituição, podendo ampliar o seu âmbito ou alterá-lo, mas nunca em termos que retirem às Autarquias o seu carácter de ente territorial autónomo.

Autonomia dentro do Estado uno. O *princípio da unidade do Estado* vem definir os limites da autonomia, tendo presente o interesse geral, o princípio da igualdade e o princípio da unidade do espaço económico.

A *noção de autonomia*, ligada à descentralização territorial, consubstancia-se na distribuição da titularidade de poderes públicos entre o Estado-Administração e as pessoas colectivas regionais e autárquicas, significando a sua não monopolização pela administração Estadual. O conteúdo do status da autonomia integra elementos da sua densificação positiva e negativa.

Em termos de elementos positivos, a autonomia traduz atribuição de poderes públicos às Regiões Autónomas, Regiões Administrativas, Municípios e Freguesias, revestindo três características essenciais. São poderes superiores, englobando o poder normativo, de auto-tutela, tributário, expropriatório, sancionador e de coacção física sobre os cidadãos, para a realização dos interesses próprios.

São poderes diversificados, diminuindo em função directa do nível em que se situa o ente territorial. De tal modo que à Administração Estadual cabem, em exclusivo, poderes essenciais ligados ao exercício da soberania.

E as Regiões Autónomas detêm poderes superiores aos das autarquias locais, quer políticos (faculdades legislativas e governativas) quer administrativas.

Trata-se, no fundo, de limitações de poderes a favor dos entes superiores e da criação de poderes de intervenção que os garantem. São poderes que normalmente não são exclusivos, havendo interconexão de competências de vários entes sobre as mesmas matérias, em termos que configuram modernamente esta distribuição de competências como distribuição de tarefas, funcional e não material, dado que não se realiza por sectores de intervenção em bloco, mas por distribuição de poderes da mesma índole a cada nível territorial.

Os *princípios da descentralização* e da autonomia autárquica estão naturalmente interligados.

A efectiva compreensão dos parâmetros do governo e administração autárquica em Portugal aconselha a apresentação didáctica da análise prévia dos princípios que regem e estruturam a sua organização constitucional e legal, funcionamento e actuação material, em termos de sistema de atribuições, cuja conjugação e articulação interadministrativa explica a configuração do sistema jurídico do poder administrativo global.

O *princípio da autonomia local* resulta da aplicação do princípio da descentralização territorial e pressupõe a aplicação construtiva, a montante, do princípio da subsidiariedade, quer tal conceito se densifique, ao jeito liberal e tradicional, como garantia de tarefas exclusivas (assuntos próprios da autarquia em que o estado não pode intervir, implicando a aceitação de assuntos próprios do Estado em que a autarquia não tem de intervir), quer assente essencialmente na concepção burmeisteriana da construção de espaços próprios de afirmação de poderes de intervenção nas várias tarefas dos poderes territoriais numa aplicação não excludente mas interadministrativa de intervenção material (assente no conceito não de assuntos próprios de uns e excludentes de outros mas assuntos que dizem respeito prevalecentemente a uns, que ficam com o encargo de iniciar e terminar o procedimento resolutório, mas que ao não excluir um concomitante interesse de outros, admite a intervenção de todos, ou seja, não permitindo a exclusão interventiva mesmo que relativa das autarquias no procedimento decisório final.

De qualquer modo, este princípio constitucional e jusinternacional da autonomia local pode ser definido como a capacidade conferida às autarquias para prosseguirem livremente e sob sua responsabilidade e através de órgãos próprios, a concretização de atribuições legalmente conferidas, visando a prossecução dos interesses que dizem respeito às populações residentes.

Existe um debate doutrinal, surgido sobretudo na Alemanha na década de cinquenta da reforma do Poder local, que se propagou em parte a França e Itália, e teve ampla consagração não só naquele país como em Espanha, relativamente à existência e diferenciação entre «interesses locais» e «interesses nacionais», que divide ainda hoje a doutrina nacional, com v.g., MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES a defenderem o conceito tradicional e ANTÓNIO DE OLIVEIRA, acompanhado pelo autor, a seguirem a concepção inovadora, consagrada já plenamente nos direitos locais alemão e espanhol, segundo a qual não há assuntos próprios dos entes locais por natureza que possam levar por contraposição à generalização da aceitação da consagração dos outros assuntos como sendo estatais por natureza, excluindo assim os municípios de ter uma palavra a dizer sobre eles.

Se a posição de DIOGO FREITAS DO AMARAL, parecendo não querer demarcar-se da tese tradicional, faz no entanto a ponte acolhedora participativa recíproca, desligando-se de imposições unilaterais do Estado, já para MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, os interesses locais, localizados, são interesses específicos das populações locais, os quais são materialmente distintos dos nacionais, levando à possibilidade da delimitação em geral de interesses próprios excludentes, dos vários entes territoriais.

Em matéria de afirmação da autonomia local até meados do século passado (*Kommunale Selbstverwaltung*), na Alemanha, dá-se uma evolução desde os finais da monarquia absoluta à actual Constituição (1808-1949), que merece destaque.

Com efeito, enquanto, na França, a reforma da autonomia local pressupôs o fim da monarquia absoluta, na Prússia, berço da futura Alemanha unificada, tal pode fazer-se com ela e apesar dela.

O artífice desta reforma foi KARL VON STEIN, ainda na base da ciência cameralista (dos estudos de polícia que precederam o advento e a hegemonização posterior do tratamento científico da AP pelo direito administrativo), não deixou de ser o principal impulsionador do Código municipal prussiano, atribuindo aos munícipes urbanos o direito de eleger representantes e administrar os assuntos locais fazendo surgir «o espírito municipal e o interesse pelos assuntos da comunidade».

Esta «renovação na continuidade» conseguiu dar algum espaço de manobra aos anseios locais sem pôr em causa as traves-mestras do despotismo iluminado de Frederico Guilherme III.

Até hoje é controversa qual a origem deste impeto reformista foi endógena ao próprio povo alemão ou exógena a este e influenciada pelo difusionismo dos ideais da Revolução Francesa, cujos soldados viriam a conhecer bem a terra prussiana. E como bem refere MARTIN MATÉO a «origem complexa» diz tudo.

Este Código foi um marco conseguindo de forma única conciliar princípios liberais, como o direito de voto e princípios autoritários que implicaram uma maior tutela do Estado. Quanto à eterna relação entre a sociedade civil e o Estado e a autonomia local como bastião de defesa dos cidadãos (*Freiheit vom Staat*). Uma liberdade «dentro» e «do» Estado que são dimensões completamente diferentes.

Esta liberdade veio consecutivamente a ser garantida nos vários textos constitucionais que se vieram a produzir ao longo do século XIX. Nesta elencação deve salientar-se o enquadramento efectivado na Constituição de Weimar de 1919.

Ela densifica na autonomia local o direito «à auto-administração», embora tal, pela sua imprecisão tenha sido completado pelo labor da doutrina, especialmente de CARL SCHMITT, que desenvolveu a *teoria da garantia institucional*.

Como sintetiza a propósito CÂNDIDO DE OLIVEIRA, «Se a Constituição consagrou uma determinada instituição, no caso a autonomia municipal, foi porque entendeu conferir-lhe uma garantia especial, impedindo nomeadamente que o legislador no uso dos seus poderes a pudesse pôr em crise».

Ou seja, impõe um limite sobre o que o legislador pode fazer para coarctar este direito constitucionalmente atribuído. Na actual Lei Fundamental de Bona, de 1949, a autonomia local leva à afirmação da responsabilidade municipal de administrar os assuntos locais, uma formulação interpretativa com atribuições sobre todos os assuntos que digam respeito à comunidade local.

O *princípio da descentralização autárquica* traduz-se na transferência de atribuições do Estado para as autarquias locais, seja em bloco seja apenas em algumas matérias componentes de tarefas desempenhadas pelo Estado, em que seja de interesses local o tratamento, decisão e execução finais, com o objectivo de um desempenho de forma mais eficaz e eficiente, decorrente da proximidade com as populações que embora sendo as mesmas para todos e portanto de todos os entes territoriais, e não só dos locais, assim vêm, dentro da pluralidade orgânica da Administração, mas em unidade procedimental e macronormativa e em tratamento essencialmente localizado, uma garantia da compatibilização dessa eficácia com o reforço da coesão nacional, da igualdade e da solidariedade inter-regional.

Segundo MARIA JOSÉ CASTANHEIRA, o *princípio da subsidiariedade* significa que o papel do Estado deve-se cingir apenas à realização das tarefas que não sejam eficientemente prosseguidas pelas autarquias locais, devendo a repartição legal das atribuições ter como fundamento razões de eficácia na realização dos interesses locais, inversamente ao princípio da descentralização que atende à natureza desses interesses, correspondendo precisamente a transferência de atribuições para as autarquias locais a uma forma de autonomia local que visa satisfazer de modo mais eficiente as necessidades das populações locais, em virtude de a proximidade permitir uma melhor identificação e resolução dessas necessidades.

De qualquer modo, o princípio da autonomia em si mesmo afirma-se pacificamente em três áreas:

a)-a *autonomia administrativa*, pela qual as autarquias detêm competência para praticar actos definitivos e hierarquicamente independentes do Estado, o qual se restringe a exercer a tutela de legalidade, não efectuando apreciações relativamente às opções adoptadas pelas autarquias;

b)-a *autonomia regulamentar*, que consiste na capacidade de emanar regulamentos próprios de acordo com os limites estipulados na lei; e

c)-a *autonomia financeira*, que confere às autarquias património e finanças próprias, tornando-as responsáveis pela sua gestão.

C)- Questão histórica

Quanto à *questão histórica* referente à origem das autarquias, há que referir que, em termos da realidade histórica das autarquias, é discutida na doutrina a sua origem.

Com efeito, a questão da origem do município português não tem merecido uma resposta pacífica dos vários historiadores.

Ela tem que ver com uma organização administrativa ancestral.

Mas as suas origens remotas estão no município medieval que por sua vez ou é uma continuação do município romano ou bebe nele as suas raízes culturais (não pode seguramente considerar-se que ele perdurou durante o império visigótico e a época da ocupação muçulmana, embora existisse durante a administração romana)?

Isto, mesmo que tenha sofrido influências inovadoras de origem germânica fermentadas no ambiente «autárquico» da reconquista?

Existem diversas versões sobre a origem dos municípios na Península Ibérica, propendendo actualmente os investigadores para considerarem que ele é a continuação do município medieval criado e configurado pelas necessidades de uma época.

De luta entre os povos cristãos e os povos do Islão, sendo certo que os senhores que faziam a guerra precisavam de guerreiros para combater os mouros, socorrendo-se de todos os homens disponíveis no país, em troca tendo que aceitar os concelhos e conceder-lhes privilégios. Há no entanto a certeza de que estas instituições públicas começaram a ser citados nos primórdios da nossa nacionalidade.

Segundo a «crónica dos cinco reis»⁸, já o conde D. Henrique no seu leito de morte teria dito ao seu filho D. Afonso Henriques «que aos concelhos faz-se honra».

Com D. Afonso III e com o desaparecimento da servidão da gleba a multiplicação dos concelhos é um facto.

Seria ALEXANDRE HERCULANO, no seu livro *Opúsculos*, a chamar a atenção para a relação, ocorrida na sociedade portuguesa, entre a expansão do fenómeno municipal por todo o território e o desaparecimento simultâneo dos servos da gleba.

Quanto às *freguesias* portuguesas, com origem na paróquia eclesiástica, a que se quis tirar influência clerical, só se tornam uma autarquia administrativa no Estado liberal, em 1830.

No plano da evolução das atribuições municipais, em jeito de breve apontamento histórico, no que diz respeito aos poderes dos municípios na sua fase inicial, há que referir que eles foram mudando ao longo dos tempos.

De facto, nos forais concedidos a estes agregados populacionais, concedidos pelos condes de *Portucale* ou pelo Rei de Portugal, garantia-se as liberdades, usos e costumes, assim como a autonomia face aos poderes reais e senhoriais, que se expressava na possibilidade dos eleitos nos concelhos reunirem e tomarem decisões em prol dos interesses das populações daqueles agregados.

Entre essas decisões, refira-se a possibilidade que tinham em lançar multas judiciais e impostos (veja-se exemplos disso no 3º foral de Lisboa), no território do concelho, assim como convocar a população para o serviço militar quando o Rei o

⁸ Vide, v.g., COELHO, António Borges - *Algumas notas para a História dos Concelhos na Idade Média e na época dos Descobrimentos*. Seminário Internacional sobre poder local - Abril/1993 - Lisboa

solicitasse. Podia também caber-lhes proteger a vida económica estabelecendo os preços em uso na colectividade e também fixando os salários quando a moeda se tornou num instrumento activo nas trocas comerciais.

Não se pense no entanto que estes poderes eram gerais em todos os agregados populacionais, a que impropriamente chamamos de municípios (se os compararmos com os que existem actualmente), nem que possa haver qualquer semelhança entre a atividade económica predominante em qualquer município actual, mesmo nos mais pequenos, porque no fundo do que estamos a falar é essencialmente de uma vida económica onde predominava a vida rural.

Como símbolo do seu poder, os municípios tinham em geral a carta de foral, o pelourinho (onde inicialmente se faziam as assembleias do povo) e mais tarde os paços do concelho e a bandeira.

Como refere MARIA JOSÉ F.TAVARES⁹, é provável que o pelourinho e a bandeira tivessem existido antes dos paços do concelho. Segundo a mesma autora, só nos sécs. XIV e XV é que começaram a aparecer autonomizados os paços do concelho, em geral erguidos muito próximo dos pelourinhos.

Como foi referido, há em Portugal uma forte tradição municipalista, desde o berço da nacionalidade.

O foral de Lisboa foi concedido por D. Afonso Henriques em 1179, imediatamente a seguir ao seu reconhecimento pelo Papa Alexandre III (1159-1181) do título de Rei do Reino de Portugal e comprova efectivamente que já nos primórdios do nascimento de Portugal se tinha muito respeito, pela vontade das populações em serem elas próprias a orientarem as suas regiões. Como foi dito, nos forais concedidos aos municípios possibilitava-se àqueles o lançamento de impostos e outras taxas, para os mesmos poderem fazer a gestão e o desenvolvimento dessas regiões. Um desses forais foi o de Lisboa, concedido pelo Rei D. Afonso Henriques, em 1179.

Neste foral, podemos encontrar três formas distintas de tributos ou impostos de regime indirecto: a portagem ou direitos de portagem, que eram os tributos ou impostos sobre todas as mercadorias que entrassem em quaisquer povoações, para aí serem vendidas, como também as que dela saíssem.

⁹ O poder municipal na Idade Média. Seminário Internacional sobre o poder local. Abril/1993 Lisboa.

Eram cobrados às portas das povoações formavam autênticas barreiras através das quais só se podia permutar mediante o pagamento desse tributo de portagem, que corresponderia ao que hoje se chama de direitos aduaneiros; a açougagem era o tributo que se pagava no próprio local de consumo onde as mercadorias eram vendidas, ou seja, nas feiras, praças, mercados, etc.¹⁰; e a passagem ou peagem, que era um tributo também conhecido por portagem, mas os seus efeitos eram diferentes dos direitos de portagem.

Este tipo de imposto recaía sobre as mercadorias que entravam nas povoações mas não eram aí vendidas nem consumidas, limitando-se a passar para outras localidades. Podemos assim classificar este imposto como um direito de circulação, que era pago nas povoações por onde passava. Numa análise breve sobre estes impostos, podemos concluir que estas normas se assemelham bastante com alguns dos direitos e procedimentos que se aplicam actualmente.

Em termos de caracterização e evolução geral do direito autárquico, há que destacar que até ao século XIV, os municípios são entidades de auto-administração territorial de vizinhos, prossequindo finalidades comunais de satisfação de necessidades colectivas básicas ao nível local, cujas tarefas tradicionais relevantes, geridas representativamente e essencialmente segundo regras de direito costumeiro, eram a Administração da justiça e do património comum¹¹.

Com D. Dinis, o processo centralizador leva à nomeação de corregedores (inspectores dos órgãos eleitos) e juizes de fora, juntando assim a Administração real novas tarefas às tradicionais de cobrança de impostos e organização da defesa militar do território. Após 1383, a burguesia, que entra na organização autárquica através da participação dos mesterais, e após D. Duarte, dos seus procuradores, nos órgãos municipais, chega mesmo no fim da Idade Média, com apoio da monarquia, ao governo de certos concelhos¹².

¹⁰ Segundo ALEXANDRE HERCULANO, no volume VIII da sua História de Portugal, este era o imposto que veio mais tarde a transformar-se em imposto de consumo. Este imposto recaía sobre as mais diversas mercadorias que se transaccionavam nos locais públicos (feiras e mercados), como por exemplo a fruta, a carne, o peixe, etc,

¹¹ MONTALVO, António Rebordão -«Os Municípios do Antigo regime ao Estado Corporativo. In *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Lisboa: Almedina, 2003, p.23.

¹² MONTEIRO, Nuno Gonçalo -«Os concelhos e as Comunidades». In *História de Portugal*. José Mattoso (Dir.).4.º Vol., Lisboa, 1993, p.324 e ss.

Dos direitos foraleiros do século XII e XIII e consuetudinários locais, alterados ou completados com intervenções orgânicas de afirmação do poder real, passa-se, no século XV, com as Ordenações Afonsinas, para o seu enquadramento normativo uniforme em todo o território nacional (SARAIVA, 1957:29)¹³.

E, no século XVI, D. Manuel I inicia, um processo de uniformização da Administração concelhia, com a regulamentação geral do seu estatuto, emitindo em 1504, o *Regimento dos oficiais das cidades, vilas e lugares destes reinos*, e posteriormente, em 1522, com preocupações de cobrança de receitas para o reino, efectivando a reforma dos forais, reduzindo o conteúdo destes a «meras pautas fiscais».

Ou seja, neste período, termina o direito foraleiro dos concelhos, impondo-se as normas do Reino, e aparece uma estruturação administrativa nacional que integra uma Administração da justiça alheia aos municípios, estruturação que não parará de crescer na Idade Moderna, até que, com a monarquia absoluta, a Administração real, centralizada e unificada, passa a abarcar, além do exército, forças de segurança, finanças e justiça, também desde logo as obras públicas e o ensino, com o poder infra-estatal num território densamente parcelado no plano municipal, a acabar por, sem atribuições e recursos significativos, ceder todo o poder político, concentrado, à organização estadual.

Com o Estado liberal, a AP, elemento de organização do Estado e da Função Executiva deste, ou seja, organização instrumental da governação e do legislativo, aparece com o seu sentido moderno, como sistema unificado de serviços e funcionários públicos, que, já não mera emanção da realeza, mas da colectividade, visa prosseguir a satisfação corrente das necessidades desta.

A Constituição de 1822 efectivará a consagração da nova ideologia de separação de poderes. No entanto, à medida que o liberalismo se afirma, acentua-se a centralização de todos os poderes, «de modo que o poder municipal (...) tem perdido a maior parte da sua importância» (Herculano, 1851)¹⁴.

Ou seja, continuou o processo histórico iniciado na Idade Média, com a criação do estado Moderno, da sua desvalorização.

Se a Constituição de 1822 garante (quase só) a existência de municípios e de uma certa autonomia destes, ao consagrar as suas atribuições, quer no plano material quer

¹³ SARAIVA, José Hermano - *Evolução histórica dos municípios portugueses*. Lisboa, 1957, p.29 e ss.

¹⁴ HERCULANO, Alexandre - «Descentralização». *O País*, n.º68, de 9.10.1851, apud Montalvo –o.c., p.23.

das formas de atividade, reconhecendo o poder de aprovar posturas (art.º 223.º), a verdade é que, como refere MONTALVO, «a concepção unitária da Administração pública, subordinada ao monopólio do Estado, tendia a desfavorecer a existência de uma administração municipal dotada de grande autonomia e liberta do controlo do Estado», transformada em «Serviços do Estado» (MONTALVO, 2003:31)¹⁵ ou «delegações locais do governo central»¹⁶.

É, por isso, que a reforma liberal de Mouzinho da Silveira, em Portugal, de 1832, do regime local entregou o poder municipal a um magistrado de nomeação régia (Provedor), acompanhado do órgão representativo com meros poderes de iniciativa e consulta.

E nem a publicação dos códigos descentralizadores de 1836 e 1878, nem o centralizador de 1842 ou os outros que se lhe seguiram, de 1886, 1895-1896, fizeram alterar este rumo, retirando a Administração local do âmbito de uma Administração de natureza estadual indirecta, com tendência para a eliminação do poder autónomo e mesmo eliminação de municípios e administrativização estatal das paróquias, com os seus administradores de concelhos e comissários das paróquias «civis» (C.A. de 1836).

Durante a primeira República, os art.º 66.º da Constituição de 1911 e a Lei n.º88 de 7 de Agosto de 1913 instituíram legalmente uma organização local representativa e autónoma.

Mas o *clientelismo partidário* na nomeação governamental dos administradores de concelho e a não transferência de meios financeiros por parte do Estado não permitiu então a criação de um verdadeiro poder local.

Até que com o Estado Novo e seu Código de 1936-1940, as autarquias locais voltam a ser configuradas como formas de administração indirecta de Estado.

Passam então a resultar de um “*sufrágio orgânico corporativo*” para o Conselho Municipal. Daqui saem os vereadores. E temos a nomeação governamental de magistrados administrativos que presidiam ao órgão executivos, as Câmaras Municipais, e atribuições taxativamente fixadas.

Com deliberações em geral condicionadas à aprovação governamental, financiamento dependente do governo e tutela generalizada mesmo de mérito¹⁷.

¹⁵ MONTALVO –«Os Municípios do Antigo Regime ao Estado Corporativo. In *O processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Almedina, 2003, p.31.

¹⁶ AMARAL, Diogo Freitas do –*Curso de Direito Administrativo*. Vol.I, Lisboa: FDUL, p.459.

¹⁷ MONTALVO –oc, p.23-35.

Só a Constituição de 1975 viria a dar-lhes a configuração atual e permitir a conquista crescente de atribuições e poder a nível local.

D)- Ordenamento jurídico das autarquias locais

Quanto ao ordenamento jurídico das autarquias locais, as autarquias locais são pessoas colectivas públicas territoriais infra-estaduais, gozando da garantia constitucional da autonomia em face do Estado na prossecução de atribuições realizadoras dos interesses próprios das suas populações e de auto-administração, na medida em que são dirigidas por órgãos representativos. Este é o conceito que resulta da Constituição portuguesa (CRP).

Os *princípios territorialidade, da personalidade, da autonomia e da representatividade* marcam os traços estruturantes das organizações autárquicas. Desde logo, o princípio da territorialidade é ínsito à realidade autárquica.

Com efeito, o território tem uma importância fundamental no ser e actuar das autarquias. As autarquias são pessoas públicas de população e território.

As funções do território são as seguintes: identificação da autarquia, delimitações dos habitantes, afectação das atribuições legais e definição dos interesses autárquicos concretos.

Mas há uma *divisão incompleta do território estadual* em autarquias. Ele está quase todo dividido em autarquias municipais, mas não todo, porquanto há territórios junto aos portos, em que a sua Administração local ainda é tarefa do Estado, realizada indirectamente através de institutos públicos (administrações dos portos) com atribuições autárquicas.

Em termos de normação jurídica sobre as actuais autarquias, importa começar por dizer que elas foram reconhecidas na Constituição da República Portuguesa (artigo 238.º, 249.º a 254.º), que veio consagrar os grandes princípios do enquadramento da sua organização e atribuições.

E, hoje, elas têm no atual Decreto-Lei 169/99 o seu diploma legislativo fundamental, o qual sucedeu ao Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que pretendeu, na década de oitenta, em face da *cultura político-administrativa* então vigente, dar mais alguns passos na consolidação e reforço da gestão autárquica, embora sem, em si e em conjugação com a deficiente *legislação financeira autárquica*, ter logrado ainda a criação de um verdadeiro *poder local*, ao nível do que assistimos por exemplo na Dinamarca.

Em termos de inovações mais importantes em relação ao quadro legislativo que o havia precedido, consubstanciado na Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, refira-se que o anterior «código autárquico» veio, sobretudo, reduzir o número de membros dos órgãos das autarquias, alargar de três para quatro anos o período dos mandatos para os municípios, aumentar o número de vereadores em regime de permanência, que a assembleia municipal pode fixar, e permitir a existência de vereadores a tempo parcial.

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 100/84 veio actualizar a matéria das atribuições das autarquias locais, tendo presente as necessidades de continuar a obra de realização da densificação do (com consagração constitucional) *princípio da autonomia das autarquias locais* e da descentralização da Administração pública no quadro global da organização democrática do Estado, o que impõe que seja dada a devida relevância aos aspectos relativos à definição das atribuições das autarquias locais e à competência dos respectivos órgãos.

O sistema instituído pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, serviu de suporte ao funcionamento dos órgãos já democraticamente eleitos, mas enfermava, ainda, de diversas lacunas a corrigir à luz da experiência acumulada ao longo de mais de 6 anos, sendo certo que a própria lei previa a sua revisão até 31 de Dezembro de 1978.

O objectivo da revisão, constante do actual diploma, foi precisamente o de rever a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, na sequência da autorização legislativa concedida ao Governo através da Lei n.º 19/83, de Setembro, que deveria ter seguido na «óptica da efectiva consolidação e reforço de um poder local verdadeiramente autónomo e forte».

Em boa verdade, hoje continua a não existir, ainda, em Portugal, um Poder Local Municipal capaz de suprir as deficiências ou amenizar os erros do Estado, com uma afectação a gastos *autárquicos* de apenas cerca de 4% das receitas públicas globais (metade de 1980), segundo os cálculos de 1996.

Mas, como inovações mais significativas deste *diploma de 1984*, temos:

a)-a omissão à referência ao distrito, face à sua não caracterização como autarquia (é apenas uma unidade administrativa territorial de natureza distinta);

b)-a omissão às normas referentes à tutela administrativa, matéria estranha as atribuições das autarquias, e que consta hoje de diploma próprio;

c)-o assegurar uma pretensa maior eficácia e operacionalidade na Administração autárquica e no funcionamento dos seus órgãos, com a redução dos seus membros;

d)-o conferir uma pretensa maior continuidade à sua gestão, com o alargamento de 3 para 4 anos do período do mandato (copiando o período do mandato dos parlamentares e situando as eleições autárquicas simultâneas - gerais - a meio da legislatura, para instrumentalização do eleitorado local e medição da popularidade partidária nacional);

e)-o pretense aperfeiçoamento e atribuição de maior transparência às relações interorgânicas, clarificando, designadamente, o âmbito dos poderes de fiscalização da assembleia deliberativa sobre o executivo e dos poderes de alteração por aquela, das propostas que lhe sejam apresentadas, de molde a evitar as situações de conflito eventual gerado em consequência da forma tida como indefinida e imprecisa como se achava anteriormente regulada a matéria (alinhando-se na jurisprudência de desvalorização dos poderes dos parlamentos locais, sem parlamentarização legitimadora no plano orgânico (que a actual revisão constitucional em parte permite reenquadrar) e sem parlamentarização minimamente programadora da atividade autárquica;

f)-sem verdadeiro poder de censura sobre os executivos, que não pode derrubar, e com simples poder ratificativo global sobre os principais documentos de gestão autárquica;

g)-tudo consumando a figura de assembleias representativas sem verdadeiro poder de configuração dos grandes textos autárquicos e sem real poder fiscalizador em face de um executivo «independente», de acentuada presidencialização, que, em certos casos, pelo jogo das delegações, propende para o sistema de monocracia local); e

h)-o reconhecimento da competência da câmara municipal para a fixação de tarifas, seja dos serviços municipais, seja dos municipalizados, e a actualização ainda do valor acima do qual se torna necessária a autorização da assembleia para a alienação, oneração ou aquisição pelo executivo de bens imóveis.

Mantendo-se a consagração do princípio da generalidade, subordinado ao princípio constitucional da unidade do Estado e ao regime legalmente definido de delimitação de actuações entre as administrações estadual e local em matéria de investimentos públicos, alarga-se o elenco exemplificativo, das atribuições expressamente enumeradas, inserindo-se a referência às matérias respeitantes à defesa e protecção do meio ambiente e à protecção civil.

E, hoje, estamos de novo em momento ainda não terminado de *reflexão sobre aspectos maiores do direito autárquico*.

Desde logo, sem aproveitar as virtualidades das alterações constitucionais da anterior década de noventa.

Passo a indicar, em geral, as modificações da revisão constitucional de 1997 no domínio da Administração autárquica, que ainda não concretizadas, poderão vir a propiciar, no futuro, uma revisão da legislação ordinária.

Elas abrem a possibilidade de *construção de um novo modelo de selecção dos membros do executivo autárquico*, com a concomitante admissão de mudança do *critério de designação dos presidentes de câmara e de junta* (primeiro candidato da lista mais votada para a câmara ou para a assembleia - a única figura individual directamente eleita, o que reforça a sua legitimidade pessoal e a tendência vigente para presidencialização do município, com prejuízo da difusão de culturas de participação e consensualização-, se essa vier a ser a opção do parlamento, a efectivar por uma maioria de dois terços dos deputados presentes desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, nos termos do n.º6 do artº 168.º).

Tal segue-se à abertura à *apresentação de candidaturas independentes* para os órgãos municipais (n.º4 do art.º 239.º), antes abertas em geral a grupos de cidadãos eleitores nos termos da lei apenas na administração das freguesias.

E vem também após um desenvolvimento legislativo no campo da mera permissão do *associativismo autárquico* (247.º- previsão das associações de freguesias, e 253.º- previsão da possibilidade de afectação legal de novas atribuições para além das transferidas pelos municípios, referentes aos seus interesses comuns) e mesmo a possibilidades de existência de outros tipos de autarquias em certas áreas.

Pouco depois do aparecimento do Decreto-Lei nº 100/84, foi publicada a *Lei-Quadro da Criação de Municípios*, a Lei nº142/85 de 18 de Novembro, cujo objectivo é o do estabelecimento do regime de criação de municípios, na sequência dos princípios constantes na Lei n.º11/82 de 2 de Junho.

Estes vieram fixar o *regime de criação e extinção das autarquias locais*, e que se seguiu também à Lei nº 8/93, de 5 de Março, referente ao *regime jurídico de criação de freguesias*.

E que, por sua vez foi seguido da *Lei-Quadro da Criação das Regiões Administrativas*, a Lei nº56/91, de 13 de Agosto, de enquadramento das futuras regiões dotadas de poderes puramente administrativas, revelando todo este afã legislativo a importância que tem o poder local e a reforma em geral da organização da Administração pública infra-estadual.

O direito referente às atuais figuras da *Administração autárquica* é um direito centrado nas Leis n.º169/99 e 159/99 (estabelece o regime de transferências de atribuições, mas não de competências, questão que em concreto pode dividir a doutrina).

Mas contém muitas outras normas extravagantes, dispersas.

Portanto, é um direito não codificado.

São muitas as normas ou os diplomas gerais fundamentais aplicáveis à Administração autárquica os seguintes:

- a)- artigos nº235.º a 262.º da Constituição;
- b)-a *Carta Europeia da Autonomia Local* de 1985;
- c)- a *Convenção Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Autarquias*, de 21 de Maio de 1980 e o *Protocolo Adicional* de 9 de Novembro de 1995;
- d)- a Lei n.º11/82, de 2 de Junho (regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações);
- e)- a Lei n.º142/85, de 18 de Novembro (Lei-quadro da criação de municípios);
- f)- a Lei n.º8/93, de 5 de Março (regime jurídico de criação de freguesias);

g)- o Decreto-Lei n.º99/84, de 29 de Março (permite aos municípios que venham a interessar-se pela criação de associações de municípios de âmbito nacional, a opção entre a constituição de uma pessoa colectiva de direito público ou, ao contrário, a constituição de uma associação de direito privado);

h)- a Lei n.º 49/90, de 24 de Agosto (consultas directas aos cidadãos eleitores a nível local);

i)- a Lei n.º 53/91, de 7 de Agosto (heráldica autárquica e das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa);

j)- as Leis 10/2003 e 11/2003 e as de 2008, que se lhe seguiram, sobre as novas associações intermunicipais;

l)-a Lei n.º 32/94, de 29 de Agosto (disciplina as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e os limites da respectiva actuação);

m)- a Lei n.º27/96, de 1 de Agosto (regime jurídico da tutela administrativa);

n)- o Decreto-Lei n.º5/91, de 8 de Janeiro (estabelece o regime jurídico das ainda existente assembleias distritais);

o)- A Lei 159/99, de 14 de setembro Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e muitos diplomas de aplicação desta lei-quadro.

p)-169/99 Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias

q)-a Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto (Lei-quadro das regiões administrativas).

Etc.

E)-características gerais da administração autárquica

Quanto às *características gerais da administração autárquica*, a administração autárquica é enformada por um direito não codificado, de grande dispersidade normativa, referindo-se a uma organização administrativa, em que os municípios, que são anteriores ao Estado, têm grande tradição histórica, que este reconhece.

De qualquer modo, o *princípio da pluralidade e autonomia da organização autárquica*, em obediência ao *princípio jusinternacional europeu e constitucional da autonomia local*, comporta uma ampla *auto-administração*, designadamente com *autonomia de modelo organizacional dos serviços e de enquadramentos de meios humanos e financeiros próprios*.

Este princípio é desenvolvido na concretização de atribuições, afectadas segundo um sistema de atribuições taxativas.

Este veio eliminar o *sistema misto* anterior de atribuições explicitadas, enunciador das mais importantes, acompanhadas por uma *cláusula geral*, aferida embora pelo conceito impreciso, e em desgaste permanente, de «interesses locais».

Este conceito (cuja utilidade se media pelos avanços possíveis na densificação das matérias a tratar pelos municípios, independentemente e antes da legislação sobre a transferências de 1999), é criticável, como bem demonstrou JOAQUIM BURMEISTER, na medida em que se pretenda erigido como técnica de construção de *divisões exclusivistas* entre matérias de atribuições estaduais e municipais.

Mas fez avançar o medelo com verdadeiros órgãos democráticos e um *sistema de governo complexo e original*, constituído por uma *pluralidade de órgãos representativos* a nível municipal, dotados de poderes de autoridade, com funcionamento sujeito ao *princípio da publicidade* (embora à falta de uma *sunshine law* para todos os órgãos colegiais da AP, ao menos que os das autarquias não pudessem nunca funcionar senão em reuniões abertas, o que hoje não acontece) e *da transparência administrativa* e sujeito ao *controlo tutelar do governo estadual*, com liberdade de associação inter-autárquica (municipal ou de freguesias), *liberdade de cooperação externa* e *direito ao uso de símbolos históricos*.

Antes de mais, refira-se que existe *reserva de lei* em relação à criação, extinção e modificação territorial das autarquias, eleições, estatuto dos titulares, referendo (absoluta) e o estatuto das autarquias, regime financeiro e orçamental (relativa).

Temos um princípio da exigência de lei em relação à *delimitação do território autárquico*.

E, em termos de formas da atividade autárquica, ela está dotada, como em geral as várias Administrações de «regime administrativo», de *poderes de autoridade administrativa*: poder de auto-tutela decisória e executiva e poder regulamentar não só executivo (*regulamentos de polícia*, em desenvolvimento de leis concretas) e como autónomo (*posturas*, resultantes de habilitação derivada das normas legais de afectação de atribuições).

E esclareça-se, desde já, que vigora aqui o *princípio da co-decisão* autárquica e estadual em interesses conjuntos, como os de ordenamentos do território, urbanismo e ambiente, da *participação na definição das políticas supra-autárquicas* que afectem os

interesses próprios das suas populações e da audição sobre assuntos que tenham interesse directo para as autarquias (artigo 6.º, n.º1, parte final), antes das decisões supra-autárquicas, designadamente a *audição autárquica prévia na modificação dos limites territoriais*, e nos *procedimentos de planeamento* (artigo 4.º, n.º4), para além da produção de planos municipais compatíveis, como se verá, por exemplo, no âmbito da programação do desenvolvimento ou da planificação territorial.

E deixe-se, também, claro que vigora o *princípio da tutela jurisdicional* dos seus interesses, com *direito de acesso aos tribunais* e com legitimidade processual activa, mesmo contra o Estado.

Outro aspecto do regime orgânico autárquico a destacar é o da *pluralidade da organização autárquica*. Com efeito, o nosso sistema de organização autárquica é plural, existindo actualmente *freguesias e municípios*, e aguardando-se, em face da manutenção do quadro constitucional original, a renovação do processo de concretização de *regiões administrativas*, bloqueado em consequência de referendo à criação de oito autarquias regionais pela Assembleia da República¹⁸.

Isto, sem prejuízo de associações municipais ou uniões de freguesias.

E *possibilidade de criação de novas autarquias*, novas freguesias e novos municípios.

F)- Análise da realidade autárquica portuguesa

O *município* e a *freguesia* são pessoas colectivas de direito público de natureza territorial e âmbito concelhio ou infra-concelhio, geridas por órgãos representativos, visando a prossecução e defesa dos interesses das populações que aí habitam.

Quanto à independência entre as organizações autárquicas, tal resulta de o nosso sistema autárquico não ser hierarquizado, na medida em que não há subordinação e portanto há independência de todas as autarquias entre si, quer as do mesmo nível, quer mesmo entre as que ocupam territórios sobrepostos. Vigora o *princípio da independência das autarquias*, umas em relação às outras.

¹⁸ Decreto publicado no D.A.R. de 24.10.97.

Mas, em Portugal, vigora ainda o princípio da autonomia local e da sua garantia institucional.

As autarquias administrativas realizam o *princípio constitucional e jusinternacional europeu da autonomia* em relação ao Estado, designada de autonomia local, que implica, na unidade do Estado e na solidariedade deste e das suas partes, uma descentralização territorial com auto-administração.

As regiões autónomas vão mais longe na realização do princípio da autonomia, pois têm amplo auto-governo, porquanto as autonomias regionais dos Açores e da Madeira realizam a *descentralização político-administrativa* (integrando poderes políticos e legislativos, além de poderes administrativos)¹⁹.

No que diz respeito às atribuições autárquicas, estamos num domínio em que das vigora o *princípio da generalidade*, dado que elas têm as atribuições que em geral têm que ver com os interesses próprios dos residentes no seu território, diferentemente do que se passa em relação às pessoas colectivas públicas não territoriais, em que se verifica a aplicação do princípio da especialidade na afectação das atribuições, pois estas têm as tarefas específicas que, em princípio, seriam desempenhadas por outra pessoa colectiva, e que lhe foram transferidas nos termos da lei.

Com efeito, as autarquias prosseguem os interesses próprios, comuns e específicos, das suas populações.

No entanto, certos interesses destas populações têm carácter simultaneamente nacional e autárquico. Alguns dos interesses, os comuns são em geral prosseguidos como atribuições comuns pelo Estado e pelas autarquias, estabelecendo-se formas de articulação das actividades de uma e outra administração na realização desses interesses (v.g. no ordenamento do território e urbanismo).

¹⁹ Vide sobre o tema, em CONDESSO, F., designadamente; -O *Ordenamento do Território: Direito do Planeamento Territorial, Administração Pública do Território, Economia Regional e Políticas Europeias*. Lisboa: ISCSP-UTL; *La Defensa del Medio Ambiente y el Derecho a la Información Administrativa en las Instituciones de la Unión Europea y en los Estados Ibéricos*. Em tradução para Dikynson, Madrid; *La Ordenación del Territorio de la Península Ibérica en el contexto de la nueva Estrategia Territorial Europea*. Prelo, UNEX.

Outros, por terem natureza predominantemente nacional ou autárquico, são afectados por lei às atribuições do Estado ou das autarquias.

Mas como sabemos, já não se lhe aplica um *princípio de afectação de atribuições residuais*, em domínios de actividades públicas, não expressamente fixadas, mas consideráveis de interesse local ou predominantemente local.

Pois já não estamos perante a consagração legal de um *sistema municipal misto* de afectação de atribuições, através de uma cláusula geral como a que constava do artigo 2.º da anterior LAL.

Embora se reconheça que não há propriamente tarefas municipais por natureza, os tais interesses próprios, comuns e específicos, de populações tidas isoladamente como base do poder territorial autárquico, método que era complementada pela enumeração das tarefas fundamentais pré-estabelecidas, com uma *enumeração exemplificativa*, e outras *leis avulsas*.

Vigora, agora, pelo contrário, o *sistema da enumeração legal taxativa*, que ultrapassando o sistema de ou com cláusula geral, refere apenas a prossecução de interesses autárquicos pré-concebidos pelo próprio Estado outorgante.

A *afectação de atribuições às organizações autárquicas* realiza o *princípio da descentralização* na conformação dos poderes autárquicos.

Mas se isso exige a afectação de um dado número de atribuições em exclusivo às autarquias, não impede a admissibilidade de partilha, limitações a favor do Estado ou Regiões, ou destes a favor das autarquias e sobretudo a aplicação generalizada do princípio da interadministratividade, com sobreposição das várias visões sobre os interesses implicados, nacionais, regionais e locais, naturalmente nos termos disciplinados pela lei, portanto, sem prejuízo da garantia de um domínio reservado à gestão dos interesses locais (art.º3.º, n.º1 da CEAL).

Mas, além disso, o regime local exigiria maiores atribuições para as freguesias e a municipalização das que tenham dimensão populacional significativa, a continuação do processo de municipalização de tarefas nas mãos do Estado, em nome do *princípio da*

subsidiariedade e uma *regionalização administrativa* do Estado à custa da transferência de tarefas estaduais e não das municipais.

G)- Atribuições das autarquias locais previstas especificamente nas leis

Quanto às matérias de *atribuições das autarquias locais* previstas especificamente nas leis, há que começar por referir o artigo 13.º da Lei n.º 159/99, de 14.9 (estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais; alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro)²⁰, que define as áreas (e já não meramente as «principais» atribuições, como dizia o anterior diploma) dessas atribuições²¹.

*

Esta legislação, que, no respeito pelos princípios da autonomia, da solidariedade e da cooperação, veio revogar o decreto-lei na 77/84, de 8 de Março, nasce da proposta de lei do Governo, com o nº111/ VII.

Ela vem efectivar-se a consagração dos seguintes princípios gerais sobre a matéria: a descentralização de poderes concretizadora do princípio da subsidiariedade (exercício das tarefas pelo nível da Administração pública melhor colocada para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos) efectuada mediante a transferência de atribuições para as autarquias locais, em termos que assegurem a

²⁰ Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

²¹ No nº 1 do artigo 2º do DL n.º100/84, dizia-se que era atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas, e designadamente: a) A administração de bens próprios e sob a sua jurisdição; b) Ao desenvolvimento; c) Ao abastecimento publico; d) A salubridade publica e ao saneamento básico; e) A saúde; f) A educação e ensino; g) A protecção a infância e a terceira idade; h) A cultura tempos livres e desporto; i) A defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional; e j) A protecção civil. E especificamente em relação aos municípios, o regime de delimitação e coordenação das actuações da Administração estadual e local em matéria de investimentos públicos, constante do decreto-lei nº.77/84, de 8 de Março, artigo 8º, definia as atribuições municipais nesta matéria. É da competência dos municípios a realização de investimentos públicos nos seguintes domínios: a) Equipamento rural e urbano; b) Saneamento básico; c) Energia; d) Transportes e Comunicações; e) Educação e Ensino; f) Cultura tempos livres e desporto; e g) Saúde.

eficiência e a eficácia da gestão pública, o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e o respeito pelos direitos dos administrados.

As administrações estadual e autárquica devem cooperar para assegurar a unidade na prossecução das políticas públicas e evitar sobreposições de actuações.

As competências no domínio dos investimentos públicos atribuídas aos diversos níveis de administração por este diploma são exercidas tendo em conta os objectivos e os programas de acção constantes dos planos enquadramentos da atividade da Administração estadual e das autarquias.

O *critério da transferência de atribuições* para as regiões administrativas ou para os municípios é o seguinte: efectua-se para a autarquia local que de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa.

As novas atribuições municipais integram intervenções de natureza consultiva, de planeamento, gestão de serviços e de sistemas públicos e de realização de investimentos.

A realização de investimentos compreende a identificação, a elaboração e a aprovação de projectos, o financiamento e a execução dos empreendimentos bem como a respectiva manutenção.

A transferência de novas atribuições é obrigatoriamente acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património necessário; a transferência não pode determinar um aumento da despesa pública global prevista no ano da concretização.

As novas atribuições previstas na futura lei-quadro serão progressivamente transferidas para os municípios nos quatro anos subsequentes à sua entrada em vigor.

O Orçamento do Estado fixará anualmente a percentagem de participação dos municípios nas receitas globais do IRS necessárias ao exercício das novas competências. E procederá, sempre que necessário à indicação das tarefas a suportar através de receitas consignadas.

As transferências de tarefas e a forma de afectação dos recursos, serão anualmente concretizadas através de diplomas de concretização, (que podem estabelecer disposições transitórias adequadas à gestão do processo de transferência), podendo assumir várias modalidades:

a)-transferências relativas a domínios de natureza exclusivamente municipal, de carácter geral e exercício universal;

b)-transferências relativas a domínios integrados em programas de acção regional, a executar pelos municípios de acordo com as prioridades definidas pelas regiões administrativas;

c)-transferências relativas a domínios integrados em programa de acção nacional, a executar pelos municípios de acordo com as prioridades definidas pela Assembleia da República, sob proposta do Governo.

Até à *instituição das regiões administrativas*, a definição das prioridades no domínio de programas de acção regional compete aos Conselhos da Região das Comissões de Coordenação Regional.

Os diplomas de concretização das transferências podem, quando a natureza das atribuições o aconselhar, prever o seu exercício por associações de municípios ou pelas Áreas Metropolitanas.

A *administração estadual* e as autarquias locais podem estabelecer entre si, sem prejuízo das suas atribuições próprias, formas adequadas de cooperação para melhor prossecução do interesse público, designadamente através da participação das autarquias locais no exercício de atribuições susceptíveis de transferência futura, a disciplinar em diploma próprio, do qual constará o regime contratual a estabelecer com os departamentos da administração estadual, que estabelecem obrigatoriamente o modo de participação das autarquias locais na elaboração dos programas e na gestão dos equipamentos ou dos serviços públicos correspondentes bem como os recursos financeiros necessários.

A *freguesia* pode realizar os investimentos cometidos aos municípios através de delegação de tarefas por parte destes, acompanhadas do respectivo financiamento e do apoio técnico necessário.

H)- Delimitação das atribuições em geral

a)-Municípios

A nova delimitação das atribuições em geral é a seguinte: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência,

tempos livres e desporto, saúde, acção social, habitação, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa.

b)-Freguesias

Destacando as atribuições principais, as freguesias realizam o recenseamento e os processos eleitorais, efectivam a gestão dos bens da freguesia e dos terrenos baldios quando tal tenha sido objecto de delegação por parte da assembleia de compartes (os baldios são bens comunais, não são públicos nem estão sujeitos à administração autárquica), fazem investimentos por delegação e financiamento municipal e prosseguem actividades sociais, sanitárias e culturais, podendo delegar tarefas administrativas nas associações de moradores.

c)- Regiões administrativas

As *Regiões administrativas*, cuja criação ainda não se concretizou, disporão de atribuições nos domínios constantes da Lei-Quadro das Regiões Administrativas e nos termos previstos nas respectivas leis de instituição concreta, sendo a transferência de novas atribuições e de serviços, património e pessoal estabelecida em diploma próprio no respeito do princípio da subsidiariedade e das atribuições dos municípios.

Neste âmbito, a Lei-Quadro das Regiões Administrativas, Lei n° 56/91, de 1 de Agosto, define no seu artigo 17° as atribuições das regiões “nos termos a definir na lei de criação de cada região administrativa e no respeito da aplicação do *princípio da subsidiariedade*, estipulando desde logo que as regiões administrativas detêm, no âmbito da respectiva área territorial, atribuições nos seguintes domínios:

- desenvolvimento económico-social;
- ordenamento do território;
- ambiente conservação da natureza e recursos hídricos;
- equipamento social e vias de comunicação;
- educação e formação profissional;
- cultura e património histórico;
- juventude desporto e tempos livres;

- turismo;
- abastecimento público;
- apoio às actividades produtivas; e
- apoio ao conjunto dos municípios da sua área.

II.4. Descentralização e desconcentração administrativa

Na literatura jurídica da especialidade, considera-se haver *descentralização* de tarefas do Estado quando este cria e/ou transfere certas tarefas para uma entidade que dota ou que já detinha personalidade jurídica, mantendo-as como suas, por elas respondendo também politicamente, embora em gestão indirecta (Administração indirecta, supertentendida, com autonomia administrativa e orçamental, como sujeita a programa/orientações estaduais) ou dotando esta nova entidade com maior autonomia e portanto fazendo considerar dela as atribuições que vai desempenhar, apenas se limitando a fiscalizar seja apenas o cumprimento das normas aplicáveis – *tutela administrativa da legalidade* -, seja o próprio mérito da sua atuação concreta na aplicação normal das normas aplicáveis – *tutela mista* -, podendo assumir variadas formas mais ou menos intensivas.

A *desconcentração*, diferentemente, é um fenómeno de divisão de funções, que no conjunto se mantêm como tarefas da mesma pessoa colectiva pública e visam melhor realizar tais tarefas.

Portanto, sem a criação de uma entidade jurídica distinta, ou seja, efectuada dentro da mesma pessoa colectiva ou ministério estatal, traduzindo em segmentações em mero modelo de escação funcional, de administração hierarquizada, sujeita não são a seguir orientações mas aos comandos concretos desde o topo, ministro ou presidente de Câmara Municipal ou de governo regional, director ou secretário geral, director de serviços sectoriais, etc..

Um sistema descentralizado é um sistema em que a função administrativa não é apenas confinada ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais.

Quanto às formas, a descentralização pode ser territorial (autarquias), institucional (institutos públicos e empresas públicas) e associativa (associações públicas).

A *descentralização* permite uma participação mais activa dos cidadãos e permite obter soluções mais vantajosas numa relação de custo-benefício.

Contudo pode levar a uma certa descoordenação da função administrativa se não for correctamente implementada e se não for acompanhada de bases financeiras e económicas de sustentação (OLIVEIRA, 2004; CONDESSO, 2005).

Descentralização é “por definição, política e por consequência administrativa. Significa transferir poder político de decisão ou para as autarquias ou para estruturas intermédias de poder, devendo ser acompanhada de descentralização administrativa e desconcentração – dentro da máquina estatal – sob pena de se tornar inoperante, seja pela falta de competências, seja pela sobreposição das mesmas”.(OLIVEIRA, 2004).

A partir da década de 80 do século passado iniciaram-se, em diversos países, reformas administrativas, com o intuito de aprofundar a democracia e melhorar a eficiência da gestão pública através de uma maior aproximação do cidadão.

Deste modo, vários países iniciaram processos de desconcentração e descentralização administrativa que se basearam na criação de regiões administrativas, de autoridades metropolitanas e de estímulo ao associativismo intermunicipal e ainda no estabelecimento de diversas formas de cooperação e contratualização entre a administração central e entidades regionais e locais (regiões, municípios, cidades), (FERRÃO, 2010).

Para além das “consequências directamente resultantes de uma nova repartição de atribuições e competências entre os níveis nacional, regional, sub-regional e local, estas reformas administrativas favoreceram a elaboração, a esses diversos níveis, de estratégias espaciais de desenvolvimento, envolvendo os actores económicos e sociais mais relevantes e a população em geral.

Este *processo alargado de participação* foi, aliás, particularmente decisivo em casos, como as novas “regiões” inglesas (Escócia, País de Gales, Irlanda do Norte), onde se procurou legitimar politicamente a criação de novas entidades através do reforço de identidades de base territorial” (FERRÃO, 2010).

Em Portugal, a descentralização administrativa está prevista na Constituição da República Portuguesa, contudo continua a ser um direito constitucional pouco concretizado.

O art. 237º, n.º1, da referida Constituição, estabelece que as atribuições das autarquias locais e as competências dos seus órgãos serão reguladas em harmonia com o princípio da descentralização administrativa.

Estabelece o art.º 267.º que a Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva.

Diz ainda o mesmo artigo que, para esse efeito, a lei estabelecerá formas adequadas de descentralização administrativa.

Contudo, muito pouco tem sido feito neste sentido.

Segundo o relatório da ANMP, a análise comparada de textos legais permite concluir que a grande maioria das competências atribuídas aos órgãos municipais, através das leis de 1977, 1984 e 1999, já estavam consagradas no Código Administrativo que o Prof. Marcelo Caetano elaborou em 1936.

Aí se afirma que:

“O Estado em Portugal além de centralizado tem uma organização política e administrativa que é territorialmente desconexa. A racionalização territorial do Estado não só deve anteceder como pode vir a facilitar a sua descentralização” (Costa, 2004).

Segundo o Relatório produzido, em Julho de 2006, pela Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), Portugal é um dos países mais centralizados da União Europeia.

Segundo o mesmo Relatório, a descentralização permite uma maior proximidade aos cidadãos e maior adaptabilidade às preferências locais, menor burocracia, maior eficiência (em certos casos).

No que se refere ao modo como a descentralização deve ser efectuada, entende o mesmo que “deverão ser descentralizadas as atribuições e competências associadas a uma optimização de recursos sobretudo nas áreas em que haja claros ganhos de eficiência e eficácia. Isto pressupõe a adequação a uma escala que se por um lado tem

em conta o princípio de subsidiariedade em que uma menor escala garante uma maior proximidade aos agentes económicos e sociais, por outro deve assegurar que o território a que se realiza essa descentralização deve permitir que se usufrua das economias de escala no exercício das competências.”

O *princípio da subsidiariedade* é também referido na Carta Europeia da Autonomia Local.

Relativamente à descentralização administrativa do Estado para a Administração local representativa, a Lei n.º159/99 identifica, em detalhe, os domínios de intervenção municipal, os quais ainda não estão totalmente concretizados.

A descentralização tem sido analisada sobretudo como transferência de atribuições, competências e recursos para os municípios, aplicando desta forma o princípio de subsidiariedade, apoiada por argumentos que têm sobretudo a ver com maior eficiência e com o facto das decisões sobre certos bens e serviços locais deverem ser tomadas pelos habitantes desse território e não da administração central.

Contudo, como se constata que realmente a *escala territorial e demográfica do município* é em muitos domínios insuficiente, e havendo a necessidade de considerar entidades supramunicipais para assumirem certas competências no âmbito da descentralização, têm-se feito um esforço para evitar a regionalização representativa e avançado com uma chamada “descentralização para Entidades Supra-Municipais” (as tarefas vão primeiro para o domínio dos municípios e depois partem destes para entidades regionais não representativas, as associações de vários municípios impulsionadas de cima para baixo, do Estado para os *territórios intermunicipais*).

Com o argumento da necessária alteração profunda do associativismo municipal em Portugal, para reforçar *estratégias de cooperação* e aumentos de *sinergias*, criaram-se, por lei de 2003, novas unidades territoriais: além das tradicionais AM, outras novas áreas metropolitanas fora da Grande Lisboa e do Grande Porto, o que só viria a ser eliminado por lei de 2008 (de novo, só admitindo as duas AML e AMP), e Comunidades intermunicipais de fins gerais (Leis de 2003 e de 2008).

II.5. Regionalização representativa e desconcentração regional. Regionalização política e regionalização autárquica

Considera-se *regionalização representativa* aquela em que os dirigentes dos órgãos regionais não são nomeados, designadamente pelo governo nacional (v.g., caso dos titulares das Comissões portuguesas de Coordenação e Desenvolvimento Regional, dependentes de um dado Ministério, de acordo com a Orgânica concreta de cada Governo), mas eleitos pela população do respectivo território de intervenção, quer integre também poderes políticos (v.g., CCAA de Espanha ou Regiões Administrativas dos Açores e Madeira, em Portugal), quer só tenha poderes em domínios de natureza administrativa (regiões administrativas ou autárquicas).

Já teremos um mero *fenómeno de desconcentração de funções estaduais* quando os diferentes Ministérios do Estado cria e divide o território nacional em circunscrições regionais, dotando-as de direções por agentes do Estado dotados de competências do estado mas apenas para uma dada parcela do território nacional. A correspondente à circunscrição em causa.

II.6. Regionalização e alinhamento de circunscrições estaduais

As circunscrições do estado estão dispersas por parcelas não coincidentes do território nacional, às vezes com o mesmo ministério a ter um desenho de divisão em que certas matérias são tratadas em níveis territoriais diferentes (v.g., no mesmo ministério, as regiões de agricultura não coincidem com as de florestas, etc.; e são distintas as zonas de intervenção estadual de ministério para ministério, dificultando fiscalizações e coordenações governamentais, criando multiplicações de serviços, etc.

A *unificação de circunscrições* do Estado revela-se sempre historicamente difícil sem regionalização representativa, face à inércia e pressões do aparelho estadual.

A *regionalização*, como o demonstrou a criação de regiões em França, implica um desafio normal que leva a fazer coincidir as circunscrições regionais do Estado com o território das novas Regiões.

E isto, quer sejam autónomas quer sejam de atribuições meramente administrativas, pela necessidade de diálogo e sinergia permanente entre a Administração periférica do Estado e as autoridades regionais eleitas.

III. FUNDAMENTOS POLITOLÓGICOS E CIVILIZACIONAIS. DESIGUALDADES POR ASSIMETRIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. ESTADO DEMOCRÁTICO DE BEM-ESTAR

III.1.Considerações gerais sobre planeamento e qualidade de vida. Desigualdades regionais e direitos humanos

Quando muda a “*filosofia do homem* (sua natureza, objectivos, potencialidades, realização), então tudo muda». E, na actualidade, encontramos-nos no centro de uma mudança deste tipo, implicando as capacidades, as potencialidades e os objectivos do homem. Está a afirmar-se uma «*nova concepção acerca do homem e do seu destino, e tal tem muitas implicações para as nossas concepções em geral*»²².

De facto, hoje, não só muda a filosofia política, económica, ética e até a filosofia da história, mas *muda tudo, incluindo a filosofia vital, sobre as exigências de desenvolvimento pessoal, exigências vivenciais, no fundo direitos implicados na qualidade de vida.*

A qualidade de vida e, em geral, o bem-estar, mesmo que esteja definitivamente em crise o estilo de vida do homem ocidental, continuam a ser, hoje, conceitos essenciais nas perspectivas vivenciais das pessoas, resultado de muitos elementos estáveis e evolutivos, alguns claramente apontados em direitos fundamentais consagrados em textos não só internacionais como na nossa própria Constituição, e noutros normativos, designadamente na Lei de Bases do Ambiente e ao longo do nosso acervo legislativo sobre ordenamento do território, planeamento e Urbanismo, políticas públicas europeias e nacionais de desenvolvimento económico-social, etc..

Os objectivos essenciais de um Estado europeu, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, implica um conjunto de tarefas fundamentais, entre as quais está em geral a realização desse bem-estar social, com a melhoria da qualidade de vida das populações, realidades tanto menos efectivas quanto menor for o desenvolvimento relativo da região onde se viva.

²² Maslow, 1968/1972, p. 251.

Não deixarei de começar por ligar o *bem-estar e a qualidade de vida* aos direitos humanos de *índole social, económica e cultural*, consagrados na DUDH e conseqüente PIDESC, e de acrescentar que, hoje, para qualquer cidadão, ela depende tanto -e às vezes mais do que a família em que se nasce-, da *desigualdade de nascimento de uma índole diferente*, resultante do *peso do local onde nasce, cresce, enfim vive*, designadamente dentro de um mesmo Estado, em termos mesmo de concretização desses direitos.

Tal pesa em termos de *desigualdade de acesso ao emprego e condições de trabalho, à remuneração que deve ser equitativa e igual para trabalho de valor igual, e rendimentos médios, ambiente são e usufruição de serviços qualificados: ensino, cuidados de saúde, mobilidade, participação na vida cultural, beneficiação do progresso científico e suas aplicações*, tudo referentes a direitos humanos a exercer sem discriminação alguma, qualquer que seja a sua razão.

Ora, a questão é: os habitantes de todas as regiões de Portugal usufruem igualmente desses direitos?

Desde logo, quando sabemos que, quer o PIB das várias regiões, quer o seu *índice de desenvolvimento humano* (IDH) são cronicamente tão diferentes e os serviços administrativos e profissionais mais qualificados, que melhor os podem realizar, se concentram cada vez mais sobretudo nas *grandes áreas urbanas*?

Portanto, ao Estado cabe-lhe tudo fazer para a *minimização das desigualdades entre os cidadãos*, designadamente os que vivem em territórios diferentes.

Por muito liberal que fosse a *filosofia económica e social* - e não o pode ser completamente, na base, no actual *Estado de Direito Planificador* (de planeamento estratégico e de ordenamento e planificação do território), com *programação espacialmente situada* e, portanto, *desenvolvimento orientado* -, sempre competiria aos poderes públicos, pelo menos, estabelecer os *quadros gerais em que toda a atividade económica se deve desenvolver* e que traduz o *processo orgânico de satisfação de necessidades humanas*, mediante a afectação de bens materiais a fins alternativos, individuais ou sociais, privados, comunitários ou públicos.

E, portanto, vivemos num *Estado de desenvolvimento orientado*.

No plano do *ordenamento jurídico*, a que nos referimos atrás, é claro que a promoção da qualidade de vida dos cidadãos é uma das afirmadas *tarefas fundamentais do Estado português*.

Basta começar por lembrar o artigo 66.º da Constituição, que, aliás, se intitula, precisamente, «Ambiente e Qualidade de Vida», e que, já em meados da década de setenta, se situava *no quadro de um desenvolvimento sustentável*.

Aí se afirma o direito geral a um ambiente ou *envolvente* «*de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado*».

E, para o assegurar, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, entre outras políticas compatibilizadoras do desenvolvimento com a qualidade de vida, também refere o escopo de «ordenar e promover o ordenamento do território».

Com tal está em causa conseguir uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico» e promover, «em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana» e «a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial», havendo, designadamente, toda uma tipologia alargada de instrumentos de planeamento de natureza ambiental.

Em causa o *planeamento e o ambiente*.

Mas a qualidade de vida também está em causa nos outros âmbitos já referidos.

E diria mesmo, ainda, no âmbito da *gestão urbanística*, quando se permite impedir *operações urbanísticas* que, como prevê a Lei do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, *afectem negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado*; a realização de construções for susceptível de manifestamente *afectar a estética das povoações, a sua adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens* (designadamente em resultado da desconformidade com as *cérceas dominantes, a volumetria das edificações*).

Os principais textos de ligação entre as políticas europeias, especialmente a Estratégia Territorial Europeia (Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário), e os nacionais, de enquadramento do planeamento territorial nacional, designadamente o Relatório e diploma desencadeador do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (al.b), e), d) e f) do art.º 9.º Constituição da República Portuguesa), declaravam como seus *objectivos estratégicos*: «Estruturar o território nacional de acordo com o

modelo e a estratégia de desenvolvimento económico-social sustentável do País, promovendo uma *maior coesão territorial e social*» e «Estimular o *desenvolvimento local e regional*, garantindo a *equidade no acesso a infra-estruturas, equipamentos colectivos e serviços de interesse geral essenciais* para a *melhoria da qualidade de vida das populações* e para a *competitividade das empresas*».

Interligando a *qualidade de vida e realização dos direitos humanos*, numa *abordagem não directamente ôntica, do ser, mas factorial e do dever ser*, à problemática das *persistentes desigualdades e assimetrias de desenvolvimento regional* que a colocam em causa, assentarei esta exposição, no que se poderia chamar uma *teoria do planeamento situado*, inserido na *lógica da reorganização administrativa do Estado*, neste último aspecto na linha de recente conferência, efectivada a 6 de Novembro, no Porto, no âmbito ainda das Comemorações do Centenário da República.

III.2. Desenvolvimento, globalização, competitividade e planeamento

Vamos referir-nos não apenas ao *planeamento numa abordagem teórica, desenraizada, puntiforme, neutra, não situada*, mas e essencialmente ao *lugar organizacional*, onde ele melhor pode prosseguir *objectivos de desenvolvimento e de promoção do bem-estar geral de todos os cidadãos* e onde por razões de *falta de adequada reforma da administração pública*, ele se tem perdido em termos de intervenção eficaz: as *regiões*.

Em causa, em última análise, dentro de um Estado, tem de estar a procura da *criação de condições de igualização de níveis de vida dos cidadãos e de promoção da qualidade de vida nos vários aspectos em que ela se concretiza, vivam onde viverem*.

O *entendimento do princípio da igualdade* deriva de uma longa evolução histórica, de *natureza acumulativa de sentido*, que, desde as Revoluções de há mais de dois séculos, o foi densificando até ao aperfeiçoamento que adquiriu no Estado Social, com gradual ampliação do seu âmbito e sem excluir a aquisição de *novas dimensões exigenciais*.

A nossa posição é a qde que a *luta pela igualdade real de todos os cidadãos*, no *acesso a um alto e semelhante nível da qualidade de vida*, passa, hoje, também, já não só pelo crescimento em termos de *PIB nacionais ou locais*, pelo *desenvolvimento*

abstractamente sustentável, pela manutenção e ampliação de ideias realizadoras de um dado *Estado Social* (ultrapassando os dogmas da mera igualdade formal, face à lei; aliás, Estado social crescido, engordado ontem, para emagrecer no futuro, como estamos vendo) e suas *políticas de solidariedade e discriminação positiva*: políticas públicas de aplicação geral, a nível nacional, em aspectos essenciais de subsistência, segurança social, saúde e ensino (ou seja, de apoio do Estado), numa *abordagem em geral territorialmente abstracta*, nacional, de perspectivação naturalmente centralista, *mas passa também pela luta, a todos os níveis, contra as assimetrias regionais, que exigem conhecimento, participação e empenhamento a nível subestadual*.

Ou seja, *lideranças representativas, mobilizadoras*, conhecedoras das regiões, *imaginativas de desenvolvimento endogenamente sedimentado, assente em visões participadas* sobre caminhos do futuro, que, contando embora com o quadro nacional, olhe para além dele e conte especialmente com os *valores história, cultura, diferença regional e governança própria*.

A *desigualdade de condições e qualidade de vida e de um real bem-estar social* continua a hipotecar o futuro de muitos portugueses que vivem em certas regiões do país menos desenvolvidas, enquanto outras mais desenvolvidas, focos de excessiva concentração populacional e de quase todos investimentos e com poluição de todo o género, retiram aos seus residentes e das zonas envolventes, claramente, qualidade de vida; impondo-se por isso claros *esforços de desenvolvimento perequativo* de todo o território nacional, que propicie facilmente decisões individuais de desconcentração populacional.

Há, pois, um *círculo vicioso* a ultrapassar. Portugal, país pequeno e com suas fronteiras estabilizadas há mais tempo, por um lado, está muito longe de ser um *país homogéneo*, sendo mesmo, entre os Estados-Membros da União Europeia, um dos que possui uma das mais *ricas diversidades regionais*, mas, por outro, a *realidade portuguesa* caracteriza-se por um *quadro espacial de dualismo*, em que os *desequilíbrios regionais* resistem, persistem. E a *assimetrias regionais* correspondem *assimetrias sociais* e diferentes possibilidades de acesso ao bem-estar.

Às *regiões, com características próprias*, num país inserido num contexto mais vasto, desde logo, o europeu e desde logo o ibérico, quando existirem institucionalmente, caberá estabelecer relações com as regiões espanholas e outras, que é importante promover e ampliar em permanência, podendo interactuar, directamente e em representação própria, fora do quadro do direito internacional e sem necessidade do Estado, face às Convenções Europeia e Luso-Espanhola sobre Cooperação Transfronteiriça entre Entidades Infra-Estaduais.

Em Portugal, uma real *política regional, per se*, é, praticamente, quase inexistente, ou com intervenções intermitentes ou inconsistentes, embora, de há muito, se fale nos desequilíbrios regionais e na necessidade de os corrigir.

Hoje, tendo presente o modo de criar e a autoria dos *planos regionais*, de «desenvolvimento regional» ou de ordenamento territorial, podemos continuar a dizer que o *verdadeiro planeamento regional, capaz de desenvolver as regiões segundo os seus recursos e dinâmicas, ainda não chegou*.

Teoricamente, não há *política de desenvolvimento realista* que, na prática, se processe fora do contexto regional.

Assim como é inteiramente descabido falar da política regional como mais uma categoria de políticas, pois para ser *eficaz, coerente e consistente* tem de ser a *síntese das políticas*.

De facto, *tudo começa nas regiões e termina nas regiões*, porque há necessidade simultaneamente de uma dada escala de intervenção e de a política se aproximar das pessoas.

O desenvolvimento nacional é afinal a resultante dos desenvolvimentos regionais. E só o *desenvolvimento situado, que é regional, permite enquadrar melhor as questões, não necessariamente desenvolvimentistas, do progresso com qualidade de vida*.²³

Por isso, *a regionalização é não só um factor de mais rápido crescimento como de um desenvolvimento económico equilibrado*.

É indiscutível que Portugal, que se quer uma *democracia europeia verdadeiramente moderna*, carece de uma *reforma, escalonada mas radical, da Administração Pública*, que é, ainda hoje, por um lado, *marcada por um centralismo que*

²³ CRUZ - «Relações do Planeamento Regional com os outros níveis de Planeamento». In *Forum 2000: Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. Lisboa:ISCSP, 2000, p. 127.

afecta negativamente a eficácia das políticas públicas e torna as decisões administrativas mais dispendiosas e lentas; e, por outro, por défices de relacionamento intersubjectivo, participativo, com os cidadãos.

A modificação do relacionamento entre os cidadãos e o Estado constitui um verdadeiro desafio, que só poderá ser ganho, embora a longo prazo, também através de processos de descentralização continental, especialmente de regionalização, ou seja, de criação de meras autarquias de nível intermédio, entre o Estado e os municípios.

E dela deverá ainda resultar a desconcentração eficaz de muitos serviços.

O desenvolvimento harmonioso é o primordial objectivo da instituição das regiões administrativas, pois elas estão vocacionadas para actuar nos domínios do planeamento, da programação das políticas públicas, com a melhor afirmação das potencialidades regionais²⁴.

Ora, a meta subjacente à criação das regiões administrativas é precisamente o aumento da eficiência do Estado, na medida é que tal permite tornar as decisões mais céleres, mais participadas e mais próximas dos destinatários²⁵.

Pois a regionalização criará capacidades adicionais de intervenção nos espaços regionalmente partilhados, promovendo a solidariedade e a cooperação com o Estado, entre municípios e entre regiões, nacionais e estrangeiras, contribuindo para a coesão e a coerência nacionais, aproximando as estruturas e pólos de decisão administrativa dos cidadãos.

O desenvolvimento e nível de vida das populações dependem, hoje, da competitividade territorial, que pressupõe uma vontade e capacidade própria de gerar e manter riqueza num dado território vivencial, garantindo todas as condições possíveis para a luta concorrencial por cada vez mais elevados padrões de qualidade de vida aos seus residentes.

²⁴ CRAVINHO, João – *Descentralização Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998, p.13-14.

²⁵ CABRITA, Eduardo – *Descentralização Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998, p.15-17.

A evolução não pode fluir meramente da *lógica apenas da governação geral*, que procura dar a todos, mas sem poder garantir àquelas partes, que partem desfavorecidas, senão uma qualidade diferente. E, portanto, rendimentos, bem-estar e um acesso à saúde, ao ensino, à cultura e ao lazer de natureza desigual, sem possibilidades reais iguais, pois as *políticas públicas do Estado*, com suas lógicas nacionais, gerais, *não promovem, por si, em geral as regiões mais despovoadas e menos desenvolvidas*.

E, aliás, hoje, perante os *reptos da globalização* tendem mesmo a *privilegiar apoios para a competitividade externa das regiões que já são as mais competitivas* a nível interno, o que podendo retirar qualidade de vida e ambiente menos são às áreas com processos mais desenvolvimentistas, simultaneamente agrava a situação das regiões mais carentes de apoio ao seu desenvolvimento.

Pelo que, sob a *tiranía da lógica dos desafios da globalização*, com posturas de apoio aos já mais desenvolvidos, não se permite, ou pelo menos dificulta-se, que novos desenvolvimentos se possam revelar, aumentando, sem possibilidade de superação, o *fosso das assimetrias*.

O *Estado não se perspectiva na realização de uma cidadania materialmente perequativa da vida dos cidadãos de todas as regiões*, mesmo que tivesse meios financeiros e fosse *eficiente na equidistribuição*, o que não acontece.

Pelo contrário: dado o peso, a força e a lógica natural do centralismo.

Todos são cidadãos, todos merecem tratamento de apoio legalmente igual, mas todos serão *cidadãos de grau diferente, conforme vivam nas regiões mais desenvolvidas ou menos desenvolvidas* e, portanto, *enquanto se mantiverem essas diferenças de desenvolvimento*.

III.3. Desenvolvimento nacional equilibrado e regionalização

Antes de passar à *análise crítica da situação actual* e enunciação de *posições de futuro*, não se deixa de acrescentar, desde já, ainda algo mais, sobre a regionalização e suas razões motivacionais, referindo que, se, historicamente, as próprias *regiões políticas portuguesas* dos Açores e Madeira não nasceram de uma qualquer vontade política de reconhecer uma dada *identidade regional ou língua*, muito menos, em relação à criação de *regiões meramente autárquicas*, com poderes apenas administrativos, no continente,

estariam em causa outros imperativos que não sejam os *benefícios da descentralização* de poderes do Estado, segundo *princípios de subsidiariedade*, ligados ao imperativo de *adicionar forças próprias de liderança endógena potenciadoras de desenvolvimento económico-social* para acelerar o *bem-estar das populações*, num Estado com assimetrias de desenvolvimento e qualidade de vida.

Hoje, a *razão fundamental mobilizadora do fenómeno regionalizador*, bebida precisamente na lição da história e da análise da evolução do desenvolvimento económico-social de outras experiências a níveis infra-estatais, implica que a *construção de estruturas regionais* tenha de passar por opções de organização essencialmente dependente da vontade das populações, ou seja, convencionalmente organizadas e não necessariamente assentes em distintas culturas ou identidades de povos.

Essas estruturas devem transformar-se num *factor de erradicação dos graves problemas* que a Administração estadual não tem sabido ou por si não é adequada a ultrapassar.

As Regiões devem ser a *base gestonária de fundos, do planeamento estratégico e territorial e dos programas operacionais de âmbito regional*, embora tal gestão deva ser enquadrada e efectivada em *coordenação*, em sentido ascendente e descendente, isto é, em estreita cooperação com a Administração municipal e do Estado.

Em termos do *planeamento, desenvolvimento e regionalização*, em causa está o levar a que a dinâmica dos sistemas regionais seja incorporada adequadamente no seu próprio processo de formulação

O *planeamento* deve ser visto numa perspectiva «desenvolvimentista» ou «activa»¹, em que ficam em primeiro plano as relações entre desenvolvimento e evolução espacial numa «concepção dinâmica» e interactiva com as próprias populações envolvidas, surgindo a organização espacial não só como meio para o desenvolvimento, como, mais do que meio, também objectivo, sempre que os aspectos quantitativos do crescimento não se imponham como fim e, sobretudo, quando o desenvolvimento se

aferir por condições de acesso das populações aos bens, serviços básicos, oportunidades, qualidade de vida e bem-estar em geral²⁶.

O plano é o instrumento básico do ordenamento do território.

Numa abordagem final englobante, ele faz a síntese destes instrumentos, a aprovar pelas entidades públicas, de acordo com uma tipologia e regras pré-definidas, para permitir a interadministratividade, com a audição de todas as entidades da Administração, com responsabilidades nos diversos sectores territorialmente implicados, e dos particulares, enquanto interessados directos, pela sua ligação real aos solos considerados ou enquanto cidadãos interessados no respeito de *padrões de legalidade e qualidade do ordenamento*, de que depende a *qualidade de vida*.

As definições, conceitos e princípios sobre planeamento decorrem de diferentes «visões de planeamento», que podem ser questionadas, como o faz, v. g., FRIEDMAN, que se demarca daquela visão normalmente seguida e «preside na prática, em geral, aos processos de planeamento territorial efectivamente desenvolvidos, de cuja metodologia, ligada à escola de pensamento que designa de «análise de políticas» se demarca, defendendo que «the time would therefore seem to be ripe for a new conceptual approach», mas a que, no entanto, reconhece importante actual («The rational-choise model of planning has stagnated for nearly two decades»)²⁷⁻²⁸.

Na *linguagem anglo-saxónica*, não há dois termos distintos para designar planificar e planear, planificação e planeamento, apenas se usa *to plan* e *planning*. Assim, o

²⁶ LOPES, A.S. -«Desenvolvimento regional e integração». Comunicação apresentada à // *Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*. Lisboa: Gulbenkian, 1979.

²⁷ Diz FRIEDMANN: «Since the early major contributions of Simon, Banfield (Meyerson and Banfield, 1955), Lindblom and Eltzioni, little that is new had been added. despite extensive and even virulent criticism (Caiden and Wildavski, 1979), the model continues to be in vogue, chiefly, one suspects, because nothing better has come along» (FRIEDMAN, J. e DOUGLASS, M. -«Agropolitan Development: Towards a new Strategy for regional planning in asia». In *Growth Pole: Strategy and Regional Development Policy*. LO, F. e Salih, K, (ed.). Oxford: Pergamon Press, 1978, p.35-40).

²⁸ Vide o fluxograma sobre a plurifuncionalidade interactiva da planificação em Friedman -*Territory and Function*. University of California, 1979. Sobre a intervenção pública no território, ver, ainda, Sotelo Navalpotre, J.A. -*Modelos de Organización y Desarrollo regional*. Madrid: IUCA, s.d., p.42.

planning é definido por FALUDI, em 1973, como «a rational process of thought and action which ultimately aims, as science does, at promoting human growth».

Uma década depois, em 1983, por Fror, como «the process of preparing a set of decisions for action in the future, directed at achieving goals by preferable means», e na década seguinte, em 1993, Hall dirá que «Planning, as a general activity, is the making of an orderly sequence of action that will lead to the achievement of a stated goal or goals»²⁹.

ROMÀ transcreve a definição de D. KEEBLE, segundo a qual ele é «el arte e la ciencia de ordenar el uso del suelo y el emplazamiento de los edificios con el máximo grado posible de economía, comodidad y belleza»³⁰.

ANTÓNIO PAIS ANTUNES, fazendo a síntese operacional entre várias perspectivas, considera que o «planeamento territorial é a atividade realizada pela Administração no sentido de definir as orientações e as medidas (disposições e acções) susceptíveis de promover, de forma tão adequada quanto possível, o desenvolvimento global de um dado sistema territorial», que é o «conjunto formado pelas actividades realizadas numa dada área e pelos fluxos gerados por essas actividades, e ainda pelos espaços onde essas actividades se desenvolvem e pelas redes por onde esses fluxos circulam»³¹.

Em Portugal usa-se, normalmente, o termo planeamento, mas mesmo que utiliza o vocábulo planificação, os dois termos aparecem com o mesmo significado, enquanto em Espanha, a doutrina usa predominantemente os mesmos termos para traduzir realidades de intervenção material, territorial e institucional diferentes, falando-se de planificação económica, planificação territorial, talvez até porque sempre comunga algo dos objectivos económicos, embora situados, e planeamento urbano, em princípio puramente físico, sendo certo que por detrás destas distinções há diferentes atribuições materiais e portanto territoriais de poderes legislativos e administrativos, num fenómeno da

²⁹ HALL, P. –«Forces Shaping Urban Europe». *Urban Studies*, Vol.30, n.º6, Junho 1993, p.3.

³⁰ ROMÀ PUJADAS –o.c., p.27.

³¹ ANTUNES, António Pais –*Lições de Planeamento Territorial: Conceitos e princípios Fundamentais*. Texto policopiado. Departamento de Engenharia Civil, faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade de Coimbra, 1996, p.1-2.

descentralização que vai desde o Estado aos municípios, passando pelas Comunidades Autónomas.

A planificação em países democráticos pode ser definida como a positivação e cartografização de linhas de acção orientadas à prossecução de objectivos pré-fixados pelos representantes legítimos da Comunidade, a que se reportam as intervenções prospectivadas sobre o território, isto é, pelo legislador e pela Administração pública.

Como refere ROMÀ PUJADAS, «Dentro do campo da ordenamento do território, planificar implicará traçar umas linhas de acção dirigidas a alcançar unos determinados objectivos territoriais», ou, talvez, numa perspectiva menos neutra, pois cada vez mais integradora de políticas com influência no território e de ordenamento sustentável, prosseguir objectivos territoriais, físicos, e conjugar objectivos sectoriais, designadamente de desenvolvimento económicos e ambientais, num território considerado.

No fundo, como refere GIANNINI, a acção de planificar decide sempre acerca da utilização dos recursos existentes.

A Real Academia da Língua Espanhola define *planificar* como seno o acto de «submeter a acção a um plano»³².

É, hoje, claro que os *desafios do desenvolvimento regional* lidam com factores decisivos nas estratégias continuamente mobilizadoras de promoção da competitividade.

O que implica fortemente a valorização dos fenómenos de *governança própria*, com *lideranças representativas regionais*, favorecendo *ambientes de cooperação* consolidados.

E cuja *existência, qualidade e capacidade de motivação local* em espaços mais alargados que os municipais e em torno de uma *visão estratégica autocentrada*, é essencial.

A *governança* actua com diversificados factores especificamente territoriais e envolvimentos adequados de potenciais económicos próprios, reorganizações

³² Apud ROMÀ –o.c., p.27. Sobre o tema, ver, ainda, CORREIA, Fernando Alves–«Significado gerl da plnificação administrativa». In *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: almedina, 1989, p.168 e ss. Giannini, M.S. –«Pianificazione». In *ED XXXIII*. Milano:Giuffrè, 1983, p.629, apud Alves Correia, Fernando –oc, p. 169.

administrativas, instrumentos de planificação estratégica e física e em geral promoção global do próprio território, o que as agendas do governo nacional ou dos governos municipais, frequentemente *intrusivas, inadequadas, concebidas com outras abordagens, dimensões e lógicas, não conseguem, porque a sua perspectiva correcta é naturalmente por princípio diferente.*

A análise das *teorias do desenvolvimento regional* revela *factores actuates à escala regional*, cujo menosprezo pode dificultar o processo de desenvolvimento e cuja correcta consideração pode ao contrário facilitá-lo.

Uma *escala regional suficientemente pormenorizada* possibilita o diagnóstico dos problemas, sempre diferenciados, ao permitir a identificação dos factores que os condicionam e que têm de ser tidos em conta na procura das soluções.

Esses factores não são agrupáveis apenas em naturais, humanos e económicos mas também fortemente em institucional-políticos (de enquadramento)³³.

Não há nenhuma *actuação de política sectorial*, cuja implementação possa ser feita fora de um contexto espacial concreto, que deverá impor a necessidade de considerar as suas características estruturais.

As *políticas sectoriais* isoladas tendem a ter mero carácter abstracto, porque, para acontecerem efectiva e correctamente, têm de *ponderar a estrutura regional de implantação*, sob pena de risco de insucesso, cuja amplitude pode ser, aliás, mascarada, exactamente por um nível de agregação mais elevado.

Como referido, a *política regional* não pode ser uma categoria de políticas, pois para ser eficaz tem de ser a síntese das políticas, que dela necessitam para se efectivarem de forma coerente e consistente, em face dos objectivos globais e sectoriais. O desenvolvimento nacional é a resultante do desenvolvimento regional.

Este não pode deixar de ser visto numa *perspectiva integradora*, seja através da consideração dos factores específicos das regiões, de uma panorâmica de

³³ LOPES, A Simões —«As políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional». (Capítulo IV). In *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*. 3.^a Ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987, p. 275.

desenvolvimento ou através da conciliação, compatibilização a hierarquização dos objectivos de desenvolvimento e crescimento.

A política regional tem de ter carácter integrador.

E é ao nível regional e particularmente local em que os problemas se manifestam que grande parte dos conflitos têm de ser resolvidos.

Uma *hierarquização correcta dos objectivos e uma orgânica político-institucional apropriada* podem eliminar muitos dos bloqueamentos tradicionais.

O *êxito de políticas regionais* liga-se, fortemente, ao correcto enquadramento de problemas específicos à escala regional, que acabam por ser dificilmente resolvidos a escalas nacionais e não o virão a ser, a não ser em termos de impulso e apoio, ou apenas assistencialmente, em escalas europeias.

O fim último é o *desenvolvimento, qualificado ainda por preocupações de justiça económica a social, equilíbrio ecológico, defesa do ambiente a qualidade de vida.*

As formas de o atingir, os objectivos podem sintetizar-se na organização do espaço, única via de criação de condições de acesso válidas a bens a serviços básicos. Isto é, devem ser as Regiões os sujeitos de planeamento e não apenas as sujeitas ao planeamento.

Só a *regionalização* garante um planeamento infranaccional com uma *lógica endógena*, mais participada, de *implosão progressiva e perequativa do desenvolvimento.*

A temática do *enquadramento teórico do planeamento estratégico, da planificação territorial, do ordenamento do território e das políticas, projectos e programas regionais* ganha especial relevo no âmbito da regionalização.

O *ciclo procedimental* natural à sua elaboração, não pode fechar-se no mero labor de natureza técnica, de gabinetes tecnocráticos, pois implica um conjunto de fases que devem partir do conhecimento próximo e interesses colectivos historicamente vividos e estar abertas em permanência à supervisão dos representantes regionais eleitos e mesmo à participação e interacção contínua das populações, desde o levantamento das situações, designadamente das potencialidades e diagnóstico dos problemas, isto é, análise da realidade territorial em presença, do «modelo existente» a transformar, seguida

não apenas da conjecturação dos objectivos adequados e possíveis, em termos do novo modelo a construir, o modelo proposto para o território considerado.

Mas este, não a resultar da prognose de gabinete ou atelier, antecipação abstracta do futuro, com determinações, interdições e medidas do plano, mas também da integração permanente do querer participado dos seus destinatários reais.

O *regulamento impositivo do agir conformador* com os objectivos traçados, traduzindo as orientações e determinações aprovadas só são mobilizadoras se legitimadas em absoluto pela aceitação plena resultante de uma co-autoria implicando claramente a formulação dos anseios e a adesão os residentes, numa postura aliás sempre inacabada.

Pois exige a atenção cíclica à evolução da Comunidade e a readaptação à margem de fuga natural e legítima da colectividade à prognose e consequente disponibilidade para a abertura a alterações e revisões, impostas não só pelas circunstâncias e o «progresso» (ver as *etapas* apontadas por HERINGTON³⁴, que assinala que «la planificación tiende a verse cada vez más como un proceso continuo, con un efecto retoalimentador que plantea continuamente nuevos retos que requerirán a su vez nuevas respuestas»), como pelo *querer maioritário das populações* que só é esclarecido se o vão vivendo sempre como coisas sua e dos seus vindouros.

Mas este, não a resultar da prognose de gabinete ou *atelier*, antecipação abstracta do futuro, com determinações, interdições e medidas do plano, mas também da integração permanente do querer participado dos seus destinatários reais.

Decrete-se, pois, o *fim do frio e distante planeamento de gabinete*, e avance-se para o *planeamento feito e refeito pelas populações em interacção com seus legítimos dirigentes regionais*, pois só será eficaz, só terá êxito, se decidido, avaliado e corrigido *permanentemente pelas populações e seus representantes eleitos*.

Dito isto, importa tomar posição entre as diferentes *concepções das políticas e dos planos*. De um lado, temos as que se encaminham no sentido de admitir a necessidade de desagregação, numa via de 'regionalização dos planos nacionais' e em que as regiões são simples 'objectos de planeamento'.

³⁴ HERINGTON, G. –*Planning process: Na introduction for geographers*. Cambridge:Cambridge University Press,1989, apud Romà –oc, p.29; e a figura , com as escalas territoriais e os níveis de desequilíbrios regionais, em Romà Pujadas e Font –o.c., p.75, Fig.3.5)

De outro lado, aquelas em que as regiões aparecem como autênticos ‘sujeitos de planeamento’, a elas cabendo a definição dos objectivos e das estratégias e o controlo da sua execução, cujas formas de o concretizar implicam uma específica organização do espaço.

Só esta última opção garante a sua *eficácia potencial*, indo no sentido do *‘planeamento compreensivo’*, numa clara *abordagem sistémica*, tomando as regiões como componentes de um todo organizado e atribuindo-lhes um papel fundamental no âmbito das relações que se estabelecem entre as componentes e entre elas e o todo.

A gestão de um sistema regional implica a definição dos objectivos, a inventariação dos meios e o controlo da evolução do sistema.

A formulação de objectivos deve ser tomada necessariamente como predecessora de qualquer tentativa de elaboração de estratégias.

Há objectivos últimos que são finais e há os instrumentais que são meios.

No entanto, *tudo depende da escala, quer temporal, quer espacial*, em que se trabalha.

O desenvolvimento tem de ser considerado um fim último e o crescimento apenas um meio, um dos meios que poderá criar condições para que o primeiro seja atingido, sempre numa óptica de longo prazo.

Fundamental será, do mesmo modo, que os fins últimos sejam susceptíveis de avaliação para que o processo de planeamento não seja arbitrário e o controlo venha a ser concretamente possível.

E não menos importante, o processo de participação, que ao nível dos fins se localizará na instância política representativa mais elevada, tem de estender-se às outras instâncias participativas, aos níveis inter-regional, regional e local, para que a eficácia e a validade possam vir a ser asseguradas.

Quanto aos objectivos, nem sempre são quantificáveis, o que se justifica devido à existência de determinados aspectos qualitativos, como os culturais e estéticos, associados a valores.

Com efeito, as *teorias de desenvolvimento regional*, especialmente as de índole económica preocupam-se fundamentalmente com o crescimento regional e podem ser

arrumadas em *dois grandes grupos*, consoante o tomam como «*crescimento visto de fora*» da região ou «*crescimento visto de dentro*»³⁵.

No primeiro, cabem as tentativas de explicação que se apoiam sobre os mecanismos subjacentes à *transmissão do crescimento económico no espaço*, enquanto no segundo a atenção se concentra no *processo interno à região*.

Em Portugal, a um modelo operativo de longo prazo assente nos lugares centrais vem a corresponder um enquadramento conceptual do tipo do desenvolvimento integrado.

Em vários países da Europa existem diversas experiências no âmbito da política regional. Tem sido assim, que a coberto da designação de desenvolvimento regional se tem colocado o crescimento como fim na generalidade dos casos. Na Itália, a propósito da intenção de reduzir desequilíbrios, na França com a preocupação da dispersão do crescimento do «centro» para a «periferia».

É de salientar em França a aplicação do modelo Regina, que permitiria passar a avaliar o impacto dos factores espaciais sobre o desenvolvimento do país, a que se seguiu o modelo Regis.

O *Regis* é um modelo de médio prazo, pressupondo a existência de actividades induzidas pela procura e de actividades induzidas pela oferta

A estrutura deste modelo foi adoptado ao caso português, passando a ter a denominação de Morena, que são mais consequência da inexistência de uma base estatística do que especialidades do funcionamento da economia portuguesa, embora estas não possam deixar de ser consideradas.

Com efeito, em teoria, temo-nos *perdido por debates ou opções entre vários cenários concebíveis, com distintos modelos*, de acordo com variáveis valorizadas, desde o conservador, o evolutivo ou um renovador.

Partindo-se de *variáveis da dinâmica de actividades e especialização, da inserção geo-económica e do sistema urbano e de organização do território*, é possível a

³⁵ Desenvolvimento do tema a páginas 290 e 291 de LOPES, A Simões -«As políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional». (Capítulo IV). In *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria , Modelos*. 3.ª Ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

formulação de vários cenários alternativos³⁶, mas nem todos aceitáveis, mesmo que já os estejamos a seguir, havendo que arrepiar caminho.

O cenário mais conservador é o do cenário I, com modelos de tradição modernizada, o *modelo euroibérico* e o *modelo bipolar* com urbanização litoral difusa; depois temos o cenário II, com *modelo de renascimento industrial*, *modelo euroatlântico* e o *modelo de malha urbana polarizada* e o *cenário de rutura* e, finalmente, o cenário III, com os *modelos de terciarização internacionalizada*, *euroglobal* e *de região metropolitana atlântica*.

Queremos continuar a trilhar *modelos de continuidade*, que partem da ideia de inserir as regiões peninsulares na dinâmica autárca, denotando apenas uma estratégia de reacção passiva aos desafios da integração europeia e globalização, subalternizando das regiões desfavorecidas aos interesses das desenvolvidas, e em termos estaduais, o território Português aos interesses dominantes em Espanha?

É este cenário que queremos, assentando, essencialmente, na valorização dos pólos industriais já existentes (sem preocupações de criação de novos pólos de especialização industrial), da floresta, investimento directo estrangeiro pontual e de média dimensão e turismo de massas, europeização do mercado e, no caso português e das áreas desfavorecidas de Espanha, importância crescente do mercado ibérico, intensa exploração das complementaridades transfronteiriças, polarização urbana nas metrópoles, manutenção da urbanização difusa, com resistência ao desenvolvimento de redes ou eixos urbanos e criação de alguns pólos urbanos, designadamente nos corredores de acesso a Espanha com despovoamento rural?

Porque não um outro modelo, inovador, pelo menos em parte, de construção de novas soluções, visando o desenvolvimento equilibrado do território nacional, o bem-estar generalizada com qualidade de vida para as populações de todas as regiões?

Tendo presente os constrangimentos e as oportunidades em termos de território português, porque não um cenário reformista, evolutivo, que exigiria o envolvimento de

³⁶ Ver, a propósito da reflexão sobre o Estratégia Territorial Europeia, CONDESSO, F. – *Ordenamento do território (...)*. Lisboa:ISCSP, 2005, e o estudo de Ribeiro, J. F. et al. – *Portugal 2010: Posição no Espaço Europeu: uma reflexão prospectiva*. Lisboa: MEPAT/SEDR, Departamento de Prospectiva e Planeamento. 1995, p.12-22.

inovação, participação da Administração e dos particulares em geral, maior valorização da pertença à Região europeia Atlântica e um papel activo no processo geral da integração da Europa.

Ele assentaria não na eliminação mas, pelo menos, na demarcação da supervalorização do *peso relativo de certos pólos de especialização tradicional*, não deixando de apostar na maior e decidida valorização das indústrias agro-alimentares, indústrias electrónicas, eléctricas, automobilistas e aeronáuticas, materiais de embalagem, artes gráficas, material escritório, serviços internacionais de turismo, teletrabalho e «forte dinâmica de 'clustering' da economia», com exploração de complementaridades com todas as regiões de Espanha.

E, sobretudo, na aposta decidida da maior utilização por Portugal e zonas fronteiriças de Espanha dos portos marítimos, nas relações multipolares em geral com toda a Europa³⁷, criação e importância da IDE, continuando e reforçando fortemente o investimento português no exterior (não apenas na península e não apenas nos sectores do cenário conservador), v.g., da electricidade, ambiente e redes de transportes, apostando na correcta estruturação urbana do litoral e expansão da regionalização representativa que propiciará o desenvolvimento rápido de cidades médias efeitos polarizadores.

Mas não apenas dos *macrocorredores urbanos das antigas áreas metropolitanas*, antes também de «novas» áreas e sobretudo redinamização imediata das zonas interiores bem colocadas (IP2).

Ou seja, com avanço progressivo de discriminação positiva a favor das regiões menos desenvolvidas, potenciado por simultânea autonomia regional mobilizadora.

É possível manter, em termos de distribuição da despesa pública *per capita*, as políticas de favorecimento, no continente, da região mais desenvolvida, que é Lisboa, e fora desta, nas Regiões Políticas insulares, aliás já menos carenciadas do que as outras continentais? Tudo aumentando as assimetrias regionais?³⁸.

³⁷ Ibidem.

³⁸ No período de 1994-98, na região de Lisboa e Vale do Tejo, ela atinge 225 mil escudos, enquanto no Alentejo, rondou 177, no Centro, 174 e no Norte, 142: DPP –*Situação Económico-social em Portugal*. Lisboa:Ministério do Planeamento, 1999, p.38.

A inserção das Regiões portuguesas na Grande Região Europeia, implica uma forte inovação nas tecnologias de informação, diversificação industrial para sectores dinâmicos a nível mundial (electrónica, comunicações, material saúde, aeroespacial), com *pólos de especialização*; novos veículos urbanos, continuação do esforço já significativo de aproveitamento das energias alternativas, não só eólica como solar e marítima, política e legislações para atracção de investidores estrangeiros, dinamização das PME, maior interacção com as regiões europeias, IDE no terciário e indústrias inovadoras, acentuação permanente da internacionalização, funções geoeconómicas reforçadas nos transportes, utilização do ciberespaço, sistema urbano português transformado em factor de aglutinação das nossas Regiões na Região Atlântica.

Conciliando, a um tempo, o aproveitamento das áreas metropolitanas portuguesas de Lisboa-Setúbal e Porto-Braga e os vários corredores já com desenvolvimento em consolidação, com fortes investimentos designadamente em transportes³⁹: *corredor nacional*, seguindo o eixo Guarda-Covilhã-Castelo Branco, junto à fronteira (ao longo do IP2); *corredor peninsular* (eixos galaico-português, pela maior parte do litoral; Faro-Sevilha, pela orla costeira algarvia) e *protocorredor europeu* (eixos Portugal-Irun: pelo IP5; Lisboa-Madrid-França, pela fronteira de Segura)⁴⁰, e sua articulação com as grandes metrópoles europeias para uma crescente internacionalização, organização em redes das cidades litorais, desenvolvimento de eixos urbanos interiores articulados, com dinamização turística⁴¹.

Mas, tudo em termos que tenham sempre como objectivo, nunca alternizável, o esbatimento das assimetrias territoriais, em que o resultado visado seria a competitividade nacional, mas com a afirmação do desenvolvimento das Regiões continentais e bem-estar e qualidade de vida individual em todas as regiões do país⁴².

Em termos de desenvolvimento regional e política regional, de *desenvolvimento regional*, exige-se a «formulação e implementação da política regional e dos planos», que

³⁹ Ministério de Equipamento, Planeamento e da Administração do Território -*Relatório do Estado do Ordenamento do Território de 1997*. Lisboa: MEPAT, 1998, p.66.

⁴⁰ A. e o.c., 1998, p.67.

⁴¹ Ibidem.

⁴² SOUSA, F.F. -«Articulação economia, território e cidadão resume bem-estar nacional». *Economia Pura*, n.º20, jan. 2000, p.64.

lhe dêem tradução, dado que há «dificuldades que se levantam às políticas de âmbito nacional em face da existência de regiões-problema»⁴³.

E afirma-se a «necessidade, generalizadamente, sentida de dar concertação e eficiência às acções de política global e política sectorial (dando unidade às acções de planeamento físico e planeamento económico e, dentro deste, de planeamento sectorial.), e de criar uma base espacial integradora para as próprias acções da política urbana»⁴⁴.

Em causa, uma *planificação integral*, incidindo globalmente num dado território como um todo, perspectivada para o ordenar com preocupações de desenvolvimento económico, mas também de sustentabilidade e qualidade de vida.

Neste sentido, como refere SOTELO NAVALPOTRO, a planificação integral é aquela que efectua a «definición y concreción de una racionalidad global que haga coherentes las actuaciones sociales con las estructuras ecosistémicas, en que se insertan».

Em termos de planificação integral, o «desarrollo y medio ambiente son dos aspectos del proceso armónico entre sociedades y naturaleza como integrantes de un mismo sistema.

Cobra, por tanto, relativa importancia, lo que da en denominarse como 'eficiencia integral del sistema', base y fundamento de la ordenación territorial en su conjunto»⁴⁵.

A eficiência ou a produtividade do território, «marcada pela sua capacidade para produzir, de forma mais ou menos permanente, materiais ou energias que possam ser utilizados para satisfazer as necessidades de bens e serviços, consequência do processo social de desenvolvimento, servirá de base à produtividade do próprio subsistema económico».

Para integrar o desenvolvimento económico e social com a manutenção dos processos ecológicos-desenvolvimento auto-sustentado e com preocupações de qualidade de vida – exige-se a directriz fundamental da planificação integral, de tal modo

⁴³ LOPES, A Simões —«As políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional»(Capítulo IV). In *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria , Modelos*. 3.ª Ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987, p. 272.

⁴⁴ KUKLINSKI, A. -«Regional development, regional policies and regional planning».In *Regional Studies*, Vol. IV.

⁴⁵ SOTELO NAVALPOTRO, José A. -*Modelos de organización y desarrollo regional*. Madrid: Rev. del Observatorio Medioambiental del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales, IUCM, s/d, p.138.

que, para conseguir esta integração, importa *balizar o modelo territorial dentro de um processo dinâmico, integral e de ordenamento global, harmónico com o modelo de desenvolvimento escolhido e com a real «'situación ambiental'»*⁴⁶.

No que diz respeito à relação entre a política regional europeia e a regionalização, há que referir que a *política regional europeia* está ligada à ideia de *regionalização, descentralização e de desenvolvimento regional*.

E há mesmo uma forte corrente de pensamento político que considera que, no futuro, a União Europeia não deverá ter como *centro fundamental de organização do poder os Estados-Membros, mas sim os Estados federados, as Regiões autónomas e as Regiões Administrativas*.

A ser assim, isto significa que uma *verdadeira política regional não pode ser separada do processo de transferência do exercício de uma certa «soberania» ou poderes de Administração pública do nível central para o regional e local*⁴⁷.

A *descentralização* pressupõe a distribuição do poder pelos três níveis territoriais clássicos: o central, o regional e o local.

Esta fórmula admite a existência de um espaço-região, com a delimitação clara das atribuições e competências para cada um dos níveis que estiverem ou vierem a ser definidos.

Torna-se evidente, que o desenvolvimento regional exige capacidade de decisão ao nível regional e local, de acordo com o princípio geral, vigente em todo o espaço da União, da subsidiariedade. Por outro lado, deve dispor de mecanismos de planeamento e programação suficientemente operacionais para a tomada de medidas adequadas ao progresso da respectiva região⁴⁸.

A regionalização, enquanto processo de decisão de um território autónomo, com poderes supra-administrativos, não tem sido considerada como objecto de valor e necessidade constantes e generalizáveis.

Requer que o Estado aceite organizar diversos domínios governamentais de atividade, com uma organização do território eficaz e democrática⁴⁹.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ CRUZ – «Relações do Planeamento Regional com os outros níveis de Planeamento». In *Forum 2000: Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*, p. 128.

⁴⁸ ROSADO PACHECO – o.c., p. 20.

⁴⁹ LABASSE –o.c., p. 15

Porém, as *dificuldades em «dividir» o país em regiões*, em alguns casos não devem pesar no processo institucional de regionalização⁵⁰⁻⁵¹.

Pois, como resulta da Constituição (*princípio da aproximação dos serviços aos cidadãos, princípio da desconcentração, princípio da descentralização, promoção do princípio da participação*) e é universalmente aceite, administra melhor os interesses públicos quem se encontra mais próximo dos titulares desses mesmos interesses⁵².

Contudo, ante a existência de *regiões menos desenvolvidas*⁵³, torna-se imperativo levar a cabo ações adequadas de apoio ao seu desenvolvimento, fundamentalmente na sua ajuda à *dinamização das condições endógenas e ao aproveitamento das suas especificidades*.

As regiões insulares, devido ao facto de estarem separadas do Continente, enfrentam à partida, um forte isolamento, e no entanto passaram ou ultrapassaram ou aceleraram fortemente a aproximação aos níveis de desenvolvimento das regiões mais evoluídas do continente, especialmente ao nível da melhoria das *acessibilidades* e na valorização dos elementos naturais, que normalmente as caracteriza.

Também às *regiões fronteiriças* são decisivas para uma Europa de coesão económica e social, sem fronteiras, e para uma *perspectiva transnacional do desenvolvimento regional*.

Por último, há que considerar que as *regiões rurais* necessitam uma *acção muito activa*, caso se queira continuar a manter um *mínimo de ocupação humana* (Rosado⁵⁴), lutando contra o contínuo despovoamento desta últimas décadas, não deixando destruir um dado mundo rural-humano tradicional, evoluído em termos de bem-estar e qualidade de vida.

Em resumo, as Regiões têm que levar a cabo ações internas, de modo a que se alcance a harmonização, em ordem à convergência, cujo objectivo tem *como pressuposto*

⁵⁰ SÁ, L. – o. c., p. 40

⁵¹ SÁ, Luís de – «Modelos Políticos de Regionalização: Sobre os “Modelos” Para Portugal». In *Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: ISCSP, 1997, p.27-49.

⁵² COVAS, António – «Políticas de inovação e cultura administrativa: velhas e novas contradições». In *Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local*. Lisboa: ISC, 1995, p. 71-83

⁵³ Estas são normalmente caracterizadas por Baixo rendimento (PIB/Per Capita), Baixa produtividade dos factores de produção e do emprego; Baixo nível tecnológico; Elevado peso do sector agrícola; Elevada taxa de desemprego; Baixa participação dos sectores industriais e dos serviços na economia da região (Rosado - oc., p. 51)

⁵⁴ Rosado –oc, p. 50-52.

a redução das disparidades inter-regionais, na medida em que constitui uma condição para o sucesso da União.

A convergência implica uma evolução coerente do poder económico, de forma a que se alcance o bem-estar global.

Traduz essencialmente a situação de que se vive num mundo internacionalizado, ou seja, de que o que acontece num país acaba por se repercutir noutros.

Há, ainda, a realçar que o *regionalismo e a integração europeia* não constituem processos divergentes, antes coincidem.

Ambos os processos são necessários para aproximar a Comunidade aos cidadãos e para assegurar uma participação futura nas políticas da União Europeia.⁵⁵⁻⁵⁶.

As políticas a adotar têm que ter em atenção os novos problemas que o desenvolvimento regional acarreta, nomeadamente a nível do ambiente, do ordenamento do território, desemprego e utilização de recursos naturais⁵⁷.

As *regiões administrativas* são especialmente vocacionadas para intervir ao nível do *planeamento*⁵⁸ e da *definição das prioridades de atuação do sector público em cada uma das regiões*⁵⁹.

Estas regiões administrativas serão apenas estruturas autárquicas locais, portanto pessoas colectivas públicas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas e que terão uma

⁵⁵ *Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des régions à l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*, p. 296

⁵⁶ As principais oportunidades para uma participação efectiva das regiões no processo de tomada de decisão da União Europeia, estão directamente relacionadas com a remoção de divergências entre as suas actuais posições (divergentes):Ibidem, p. 297

⁵⁷ Rosado – oc, p. 167.

⁵⁸ Mesmo na óptica do Tratado da União Europeia, a região administrativa é uma estrutura intermédia entre o Estado e os municípios, a quem compete efectuar o planeamento regional (SÁ, Luis de – «Modelos Políticos de Regionalização: Sobre os 'Modelos' Para Portugal». In *Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: ISCSP, 1997, p.27-49).

⁵⁹ CABRITA, Eduardo – *Descentralização Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998, p.15-17.

assembleia dotada de poderes deliberativos e um órgão colegial executivo perante ela responsável⁶⁰.

Dito isto, importa esclarecer que, no caso português e bem, na *imposição constitucional* só está em causa, a nível do continente, uma *regionalização administrativa representativa*, ou seja, a um *nível macroterritorial* mas meramente de *natureza autárquica*.

Aumentado um novo nível autárquico aos já existentes (o *municipal* e com menos razão de existir o – realidade rara no direito comparado, com a caracterização das nossas -, o da *freguesia*), tal como aliás a concebeu e enquadrou a vigente Lei-Quadro da Regiões Administrativas de 1991, e nunca, como se confundiu no debate da Regionalização de 1998, uma *regionalização político-administrativa*, na linha das autonomias consagradas nas ilhas ou em estados complexos plurinacionais, como o Espanhol, e muito menos federativo, de Estados dentro do Estado, como também chegou a ser insinuado.

Não há, hoje, face à legislação já existente e equilibrada, da Lei-Quadro das Regiões Administrativas, de 1991, qualquer problema fundamental com a conformação e *execução das atribuições regionais*.

Esta conformação, na lógica da *distribuição do poder global*, só pode ser enformada e de modo interligado, por cinco *princípios essenciais, que ela respeita*.

As funções transferidas para as Regiões permitem melhorar a afectação dos recursos e um efectivo valor acrescentado (em termos de eficácia e de participação dos cidadãos)» (*princípio da coordenação*).

A realização das tarefas pelos órgãos regionais conduzirá ao reforço das articulações e parcerias entre a Administração do Estado e a Administração Municipal e entre o sector público e o sector privado, criando vias que assegurem o encontro entre a política de desenvolvimento nacional e os processos de planeamento local e inter-municipal conduzido pelos municípios.

O que depende da vontade própria e não da imposição de outros níveis de poder ou de meras reivindicações de outros grupos de interesses (*princípio da parceria*).

⁶⁰ OLIVEIRA, António Cândido de – «A Centralização está em Alta». In *Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: ISCSP, 1997, p.63-92.

E as competências regionais traduzir-se-ão fortemente na mobilização dos serviços, acentuando o papel impulsionador das políticas (*princípio da centralização e da mobilização*).

No entanto, isto tudo sem regionalizar aquelas funções em que, precisamente, as *diferenças de meios e opções* entre as Regiões possam levar a *desigualdades nas condições de acesso* dos cidadãos a serviços essenciais (vertente excluída face ao *princípio da igualdade*).

Assim como as que relevam da concorrência inter-regional ou que tenham fortes *externalidades* sobre outros espaços regionais, que devem permanecer como atribuições gerais do Estado (vertente excluída face ao *princípio da unidade e coerência territorial*). Em que, sobretudo, importa que lhes caiba a *promoção do encontro entre as políticas nacionais e locais através do fortalecimento dos valores de cooperação intra e inter-níveis* e do apoio à aplicação do *princípio de subsidiariedade*.

Sem prejuízo da *operacionalização da sua execução*, com efectiva transferência dos meios detidos pelo Estado, que sejam necessários à execução de planos, projectos e programas integrados e sectoriais de âmbito regional, com os municípios a rever-se nos órgãos regionais quanto à defesa das políticas de ordenamento supra-municipais, a cooperarem activamente na sua prossecução, numa *lógica representativa, participativa global*.

III.4. Governança, Regionalização e Associativismo Territorial

E por quê voltar agora à regionalização, tendo sido iniciado nesta década um processo associativo municipal, visando substituí-la?

A experiência intermunicipal desta década permite constatar que nenhum dos domínios com influência na competitividade mereceu em geral medidas significativas ou adaptações especificamente potenciadoras de enriquecimento local, lideradas por estas associações, seja em termos de promoção de ambiente de negócios, de qualidade de vida, de apoio a actividades económicas, em geral de factores de competitividade, tudo revelando insuficiências da governação em geral, designadamente no Algarve ou nas maiores delas e com legislação especial, as duas Áreas Metropolitanas.

O contributo específico do modelo de governação intermunicipal para a competitividade das regiões é nulo, traduzindo mais defices de governação com gestões

de facto ineficazes, afectando globalmente os factores da competitividade global. Desta constatação, não pretendemos concluir desvalorizando *soluções de cooperação interterritorial em termos específicos*.

O que entendemos é que as existentes, em âmbitos materiais de atribuições genéricas, *meros simulacros de regionalização*, são meros simulacros de regionalização: falharam, impondo-se, portanto, aplicar o *modelo constitucional*.

Modelo não concretizado espacialmente em 1998, mas também não retirado do texto fundamental nem revogada a lei orgânico-material de 1991, que permitirá plenamente o seu funcionamento.

Este é o caminho que importa trilhar e rapidamente, para reproduzir uma afirmação de GISCARD D'ESTAIN, antiregionalista no referendo do tempo de De Gaulle e regionalista decidido, após a morte de Pompidou, na sua campanha presidencial.

Os territórios, mais do que receber fundos (e sendo certo que os Estados cada vez menos os irão receber), têm que adoptar, cada vez mais, políticas dirigidas à *promoção da eficiência, em concreto concebidas em função das especificidades e potencialidades regionais*, tendo presentes factores e metodologias concertadas, elegendo de forma mais realista e adequada as prioridades das *políticas de promoção da competitividade, proactivamente situadas*.

Os *modelos de desenvolvimento subjacentes ao objectivo da competitividade* são reptos também fundamentais para as regiões menos desenvolvidas, a que as associações municipais não respondem, pois têm de ser claramente definidos e fundados numa *visão estratégica partilhada* supramunicipalmente pelo conjunto da comunidade regional, assente em elementos territoriais que garantam *coerência interna e global*, muito dependente da integração também de *factores intangíveis*, mas de importância decisiva, como são os da *liderança específica* e da *governança*, e a *promoção permanente* de uma participação e adesão alargada, para legitimar e dinamizar essas opções de políticas regionais.

A *questão da governança* e competitividade (e contrariamente ao argumento hostil e faccioso sobre o aparecimento de novos dirigentes públicos, sempre muito reduzido em comparação com a ocultada existência de dezenas de milhares de entidades com personalidade jurídica, da Administração indirecta e autónoma do Estado, e já também

das empresas dos municípios, com os respectivos conselhos de gestão), traduz-se no facto de os actores públicos e sua forma de organização se revelarem fundamentais.

E são-no, por se exigirem, mais do que processos de governo clássico, assentes nos mecanismos de *democracia representativa*, *processos de institucionalização de consenso ou defesa e prossecução de interesses colectivos específicos*, *proactivos e de substituição de políticas públicas tradicionais* por novas políticas, abertas à *imaginação criativa*.

E que *admitam e provoquem* mesmo o envolvimento de *actores não eleitos*, na actuação governativa destas comunidades regionais, num processo de participação e partilha de responsabilidades, aproximando essa actuação das populações e seus reais interesses colectivos, em ordem a conseguirem-se as *soluções mais adequadas a um paradigma sócio-económico viável*, num ambiente de «*democracia deliberativa*» de que falam JOHN RAWLS e JÜRGEN HABERMAS, complementar da *representativa e da participativa* no sentido tradicional.

Ora, a boa governança implica necessariamente uma *liderança espacial própria*, que promova o território, população, aptidões, vantagens comparativas, valores e essa participação alargada, capaz de legitimar as opções políticas e garantir os interesses sociais prevaletentes.

E, aliás, quanto menor se posiciona à partida a competitividade regional, territorial, mais se exige uma solução de governança com *liderança própria, próxima, dinâmica, capaz de, face a debilidades estruturais sócio-económicas e de escassez de recursos, impor mudanças mobilizadoras de múltiplos factores*, situadas no contexto territorial específico e culturas cívicas locais, e *gestão criteriosa* de apoios ao desenvolvimento, controladas *from below* na definição das *prioridades estratégicas de competitividade*, levar à eficácia na implementação de medidas e sua articulação com outras políticas, a identificar desde logo em *planos estratégicos de desenvolvimento económico e planos de ordenamento do território*.

Contudo, face aos *objectivos a atingir* e à existência de regiões que estão menos desenvolvidas do que outras, não deixa de se exigir, solidariamente, acções adequadas de apoio exterior ao seu desenvolvimento, fundamentalmente na sua ajuda à *dinamização das condições endógenas* e ao aproveitamento das suas *especificidades*.

Hoje, a nível regional, as *estruturas associativas* intermunicipais, mesmo que identifiquem, aqui e ali, sectores estratégicos para a melhoria da competitividade,

trabalham-nos *sem coerência global* face às vantagens competitivas do todo regional ou sem articulação com outros domínios da política, traduzindo *modelos globais com soluções maioritariamente sem vantagens panterritoriais da região*, antes revelando domínios de *visões parciais*, essencialmente comunais.

Isto, no imediato, pode favorecer este e aquele município, mas a prazo desfavorece relativamente todos, comparativamente com os resultados que seriam esperáveis de opções verdadeiramente regionais, porque não tomam em consideração permanentemente a melhor capacidade produtiva ou as necessidades do todo, a potenciação geral dos know-how locais, o contributo regional para o aumento das exportações, etc..

Os *estudos comparativos* demonstram que, em situações de assimetrias, as estratégias de sucesso competitivo passam pela consolidação do aparelho produtivo, políticas e investimentos pensados por *actores endoinstitucionais do território*, com intensa e permanente participação da sua vontade e imaginação, activismo e representatividade, sua mobilização, capacidade de concertação de interesses e de monotorização e correcção das evoluções, de comunicação e promoção da imagem no exterior.

Tudo isto revela a *gravidade das insuficiências da governação nas associações intermunicipais em geral*, designadamente no Algarve ou nas maiores delas e com legislação especial, as duas Áreas Metropolitanas.

O contributo específico do *modelo de governação intermunicipal* para a competitividade das regiões é *nulo*, traduzindo mais *deficits de governação* com gestões de facto ineficazes, afectando globalmente os factores da competitividade global. As *políticas locais*, pois é este o *único nome* possível para a realidade em causa – políticas locais -, conduzidas pelos autarcas dos municípios, directamente ou por meio das estruturas das associações, têm sido inadequadas para as necessidades de desenvolvimento das populações regionais.

Os *desajustamentos da representação política a nível municipal* com os reais interesses infranacionais mas supramunicipais apaga totalmente a participação cívica nas questões de interesse regional e não permite *alavancar sistematicamente intermediações potestáticas destes interesses nem dos locais perante o poder estadual*.

Por quê? Porque o *associativismo municipal* não cria *lideranças proactivas estratégicas* e com capacidade reforçada de intervenção nacional e internacional ou mesmo regional, antes *multiplica os papéis* dos dirigentes dos municípios interlocutores, abdicantes de certos interesses verdadeiramente regionais por compromissos municipais ou negociando esses interesses numa lógica de meras compensações municipais.

O *associativismo municipal* não só não realiza a coordenação da política com incidência no território regional face às políticas do Estado, que aliás continua a reservar-se a elaboração de todos os Instrumentos de Gestão Territorial de incidência regional, desde logo, os Planos Regionais de Ordenamento do Território, Planos Especiais (Ambientais) de Ordenamento do Território e todos os Planos Sectoriais com Incidência Territorial, como não o faz face às políticas municipais com efeitos nos territórios contíguos, demonstrando a experiência acumulada a sua *incapacidade em geral para o desenvolvimento de visões estratégicas comuns a nível regional*, submetendo-se em geral o planeamento com origem no Estado ou os seus novos Projectos de Interesse Nacional (PIN) a *visões nacionais do regional ou do local, face à fragilidade e não representatividade do movimento associativo por ele concebido e enquadrado*.

O seu planeamento e órgãos regionais desconcentrados traduzem, não intervenções de controlo, mas meramente *imposições de cima, gestões directas tecnocráticas, dos especialistas burocratas das circunscrições periféricas do Estado*, designadamente de direcções e comissões gestoras dos espaços mais nobres, como são os de protecção ambiental, à revelia e sem a participação e envolvimento das populações, essencialmente das *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional* e outros organismos regionais dependentes hierarquicamente do aparelho central do Estado, que, afastadas, marginalizadas, as receiam, incompreendem, contestam, desapoiam, até as contrariam, como algo que lhes é alheio e agressivo.

O que *falta é a regionalização representativa*, em que as lideranças regionais só respondam perante um eleitorado próprio, o regional.

Não dirigentes associativos, cada um com seu território próprio, o seu eleitorado próprio, a sua própria estrutura partidária meramente concelhia, de que dependem no futuro a sua recondução no cargo.

Ou seja, governando uns perante um eleitorado e outros perante outros, com suas lógicas e interesses fraccionados próprios, em que tudo tem de se decidir, na perspectiva

de cada um, nos órgãos municipais como nos associativos, à escala municipal ou escalas municipais e nunca à escala regional.

Tal permite a imposição de soluções, quer do governo estadual quer dos municípios dominantes ou coligações conjunturais de interesses meramente locais e sempre pensando o associativismo como mais um lugar a partir do qual se possa influenciar a defesa do mero interesse municipal contra quaisquer outros, mesmo os do todo regional, face à *inexistência de lideranças partidárias próprias e lideranças regionais* desligadas da dinâmica administrativa e eleitoral das partes.

Ou seja, em vez da postura permanente de consensos beneficiadores do todo ou procura de maiorias de *raiz panregional em geral*, contrapondo soluções diferentes mas de interesses supramunicipais, temos acordos e soluções em que, explicita ou implicitamente, o que mais conta são decisões o mais próximas possíveis de interesses municipais, sem qualquer vantagem em termos de proactivismo e mobilização regional, mantendo a falta de chamada a um primeiro plano da *lógica territorial da abordagem às políticas*, da legitimação democrática directa e de estruturas de atribuições baseadas em critérios de subsidiariedade.

III.5. Estado de direito e sociedade de bem-estar

Uma palavra prévia sobre o Estado Social, a que nos referimos anteriormente.

O *modelo de Estado do Bem-Estar* que emergiu na segunda metade do século XX, na Europa Ocidental e se estendeu para outras regiões e países chegou ao auge na década de 1960.

No decurso dos anos setenta, este modelo entrou em crise, devido às crises económicas que então começaram a surgir, uma vez que há relação entre o crescimento económico e as possibilidades de extensão dos benefícios universais ligados à prestação pública de serviços sociais, sendo relativamente irrelevante que a economia seja socialista ou capitalista, ou o regime seja democrático ou ditatorial.

As estruturas do Estado de Bem-Estar, quando existem, aparecem relacionadas com o grau de desenvolvimento económico dos países, embora mesmo os mais desenvolvidos, como acontece hoje na China e outros países asiáticos, ou se governados por líderes conservadores, orientados por um pensamento ultraliberal, ao serviços dos

grandes interesses económicos, como aconteceu nos períodos pós-Johnson, nos EUA, ou no Thatcheriano, no Reino Unido, possam não aplicar esta conceção ou fazê-la regredir.

O Estado Social ou de Bem-Estar Social parte de uma conceção do Estado na sociedade com implicações fiscais e económicas, traduzindo-se numa governação de raiz social-democrata, em que o Estado desempenha um *papel-chave na proteção e promoção do bem-estar social e económico dos cidadãos*.

O Estado Social designa, pois, o Estado assistencial garantidor a todos os cidadãos de *padrões mínimos de educação, saúde, habitação, rendimentos da população e segurança social*, através vários tipos de *serviços assistenciais de carácter público*, reconhecidos como direitos subjetivos (económico-sociais).

Aliás, o que distingue este modelo de Estado do Bem-Estar de outros tipos de Estado assistencial não é só a intervenção estatal na economia e nas condições sociais de todos com o objetivo de melhorar os padrões de qualidade de vida da população, e mais o fato dos serviços prestados serem considerados direitos dos cidadãos. Foi sendo progressivamente praticado por diferentes formas de governo e de maneiras diferentes, quase exclusivamente em países europeus ou com elevado nível de desenvolvimento económico e social.

Atingiu uma maior intensidade dos Estados Escandinavos e Dinamarca, através das governações social-democratas, tem contagiado mais ou menos outros países (não só em democracia, como foi em parte o caso da península ibérica, com legislações de defesa da estabilidade laboral, sistema de segurança social, operações gratuitas em hospitais públicos, abono de família, etc.), e sendo aplicado geralmente com carácter universalista.

Adota-se a produção e a distribuição de bens e serviços sociais 'extra-mercado'. Ou seja, todos os cidadãos são beneficiários, simultaneamente dependentes do Estado Social e seus contribuintes.

Nas *democracias liberais associadas*, como os Estados Unidos e o Canadá, a assistência estatal, na medida em que exista é deficiente e não é universal, só abarcando os mais pobres, o que implica um conjunto de regras muito estritas sem o que o cidadão não pode receber o benefício.

Em certos países, v.g., França e Itália, a política social intervém apenas para corrigir a *ação do mercado*, pelo que a redistribuição de riquezas pretendida pelo Estado é muito limitada.

De forma geral, o Estado de Bem-Estar Social funda-se nos *princípios de igualdade de oportunidades, de distribuição justa das riquezas e de responsabilidade pública* perante todos os que não conseguem ter o mínimo necessário para viver em condições adequadas de dignidade humana.

Ao longo da história, podemos constatar vários *tipos de políticas assistenciais* promovidas por Estados.

Desde logo, no século XVIII, vemos vários países, no quadro da estrutura de poder não-democrático, como a Áustria, Rússia, Prússia e Espanha, a aplicar importantes ações de política assistencial.

As suas políticas assistenciais situavam-se no campo da *justiça material* (dávias ou prebendas outorgadas pelo monarca). Já no século XX, temos também as ditaduras, por exemplo a portuguesa, a espanhola e a brasileira (Getúlio Vargas, 1930-1945), a aplicar medidas próprias do Estado Social.

Um dos pilares iniciais, já do tempo de BISMARCK, e posteriormente da sua sustentação política, é o *sistema de segurança social* tradicionalmente o principal responsável por oferecer alguns benefícios aos indivíduos e famílias em períodos de grandes necessidades (que era normalmente financiado pela contribuição obrigatória dos trabalhadores, embora em evolução face ao fenómeno da longevidade e dos reformados).

Costuma definir-se o Estado do Bem-estar como algo surgido após a Segunda Guerra Mundial, desenvolvido em relação com os *processos de industrialização* e face aos problemas sociais criados a partir dele. A Grã-Bretanha foi o país que se destacou na construção do Estado de Bem-estar com a aprovação, em 1942, de uma série de providências criadas pelo partido liberal nas áreas da saúde e escolarização.

Depois, ocorreu uma evolução significativa ampliando os serviços assistenciais públicos, desde logo as áreas de rendimento, habitação e previdência social, apoio às famílias e desempregados, etc..

E, paralelamente à prestação de serviços sociais, o Estado do Bem-estar passou a intervir fortemente na área económica, de modo a regulamentar praticamente todas as atividades produtivas, a fim de assegurar a *geração de riquezas materiais* juntamente com a *diminuição das desigualdades sociais*.

Podemos afirmar que, numa perspetiva mais ampla, as origens do Estado do Bem-estar estão vinculadas à crescente tensão e conflitos sociais gerados pela economia capitalista de carácter "liberal", que propugnava a não-intervenção do Estado nas atividades produtivas.

As crises económicas mundiais das primeiras décadas do século XX provaram que a *economia capitalista livre* de qualquer *controle ou regulamentação estatal* gerava profundas desigualdades sociais. Essas desigualdades provocavam tensões e conflitos, capazes de ameaçar a estabilidade política.

Os direitos sociais surgem, assim, para assegurar que as desigualdades de classe social não comprometam o exercício pleno dos direitos civis e políticos. Assim, o reformismo do Estado do Bem-estar tornou possível compatibilizar capitalismo e democracia.

No âmbito do Estado do Bem-estar, o conflito de classes não desapareceu, mas se institucionalizou.

A extensão dos direitos políticos e o sufrágio universal possibilitaram canalizar os conflitos de classe para as instituições políticas, transformando demandas sociais em direitos.

O grau e a extensão do intervencionismo estatal na economia e a oferta de serviços sociais variou enormemente de país para país. Os países industrializados do Primeiro Mundo construíram Estados de Bem-estar mais extensos do que os países de economia socialista e os países subdesenvolvidos. Porém, entre os países de Primeiro Mundo também há variações. Certamente, o Estado de Bem-estar francês é mais extenso do que o inglês; e este último é mais extenso do que o americano.

Quanto ao atual discurso sobre a *crise do Estado de Bem-Estar*, este é um tema complexo e pouco consensual.

Nos países industrializados ocidentais, os primeiros sinais da crise do *Welfare State* estão relacionados à *crise fiscal* provocada pela dificuldade cada vez maior de *harmonizar os gastos públicos com o crescimento da economia capitalista*.

Nessas condições, ocorre a desunião entre "capital e trabalho". As grandes organizações e empresas capitalistas e as massas trabalhadoras já não se entendem e entram em conflito na tentativa de assegurar seus próprios interesses.

Na Grã-Bretanha, a eleição da primeira-ministra MARGARETH THATCHER (do Partido Conservador; que governou de 1979 a 1990) representou o marco histórico da *desmontagem gradual do Estado de Bem-estar inglês*, a partir da *política de privatização*

das empresas públicas. Outros países adotaram a mesma política, com exceção aos Estados escandinavos⁶¹.

Os políticos não perceberam ainda que chegamos a uma nova Grande Crise, por terem esquecido as lições da Grande Depressão, do keynesianismo e do consenso sobre o Estado Social de Mercado, a favor deste regime dito de *neoclassicismo* económico, assim designado o atual liberalismo fundamentalista, ultraliberalismo, por ser defensor e se manter na linha da *economia tradicional* e, por isso, dita *clássica*, de ADAM SMITH e DAVID RICHARD, mas acentuando a importância das valorizações marginais dos diferentes produtos, por parte dos consumidores, embora procurando uma nova legitimidade através da matematização e da modelização.

DAVID RICHARD é, juntamente com ADAM SMITH, um dos fundadores da *escola tradicional, inglesa, dita clássica*, da economia política. Destacando-se o seu *Principles of political economy and taxation*, de 1817.

Analisando a *experiência do comércio* entre Portugal e a Inglaterra, como base da *teoria dos benefícios do comércio internacional*, procura demonstrar a sua *teoria das vantagens comparativas* (benefícios recíprocos do comércio livre entre uma nação menos eficiente na produção de todos os tipos de bens e o seu parceiro comercial).

Para ele, nem a quantidade de dinheiro num país nem o seu valor monetário seria o maior determinante para a sua riqueza, tudo dependendo da abundância de

⁶¹ FURRE, Berge. *História da Noruega. Século XX: da Independência ao Estado de bem-estar social*. Trad. Kristin Lie Garrubo. Blumenau: Edifurb, 2006, <http://geocities.yahoo.com.br/prosapoesiaecia/urdaautores.htm>; <http://pessoas.hsw.uol.com.br/estado-bem-estar-social.htm>; Renato Cancian <http://educacao.uol.com.br/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-criese-do-welfare-state.jhtm>). A Noruega mantém o *modelo social escandinavo* baseado na *saúde universal, no ensino superior subsidiado e em um regime abrangente de previdência social*. A Noruega foi classificada como o melhor país do mundo em desenvolvimento humano em todos os relatórios desde 2001 (com dados referentes entre 1999 e 2010: v.g., ONU -*Human development indices 2008. Human Development Report*. hdr.undp.org, http://hdr.undp.org/en/media/HDI_2008_EN_Tables.pdf). Em 2009 (*Human Development Index 2009. Human Development Report: Overcoming barriers: Human mobility and development*. hdr.undp.org, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf), foi novamente classificada como o melhor país do mundo para se viver (USA Today: *Norway ranked as best country to live in*); CTV News: *UN ranks Norway as best country to live in*).

mercadorias que contribuam para a comodidade e o bem-estar de seus habitantes. Ele irá influenciar os economistas neoclássicos.

As matérias tratadas por ele incluem a *teoria do valor-trabalho*, a *teoria da distribuição* (relações entre o lucro e os salários), o *comércio internacional* e, ainda, *temas monetários*.

O *percurso histórico do liberalismo clássico*, que veio fundamentar a sociedade capitalista, assente em fundamentos básicos afirmados na Idade Moderna (na transição do feudalismo para o comercialismo e o capitalismo: liberdade, propriedade privada, limitação do poder político e individualismo), até à atual formulação neoclássica, “neoliberal”, revela continuidades essenciais, embora com ruturas temporais significativas.

As suas formas diferenciam-se ao longo dos séculos, conforme as necessidades da classe burguesa, cuja consolidação, em termos de domínio político, as *democracias liberais do século XIX* vieram garantir, não sem revelar gritantes *contradições sociais*, que viriam a criar *pressões populares*, *lutas sociais* e logo concessões aos trabalhadores.

Por isso, o pensamento liberal, neste período, revela atitudes defensivas para garantir o poder das novas classes possidentes.

A redefinição da teoria económica ocorre com a defesa da mudança do papel do Estado nas *políticas sociais*.

Coube a Lord Keynes, assim como a *economistas nórdicos e alemães*, e depois ao pensamento personalista e à ideologia social-democrata apresentarem, dentro da ideia liberal, orientações salvadoras do capitalismo, através da intervenção do Estado, que levou ao Welfare State, dominante desde a década de trinta até à década de setenta do século passado.

O que começa a ficar em causa, dada a *crise estrutural capitalista* da década de setenta e do final dos anos 90.

Torna-se, então, de novo dominante o pensamento do Estado do *laissez-faire*, *laissez-passer* (que tinha morrido politicamente com a Grande Depressão) e, em geral, de base liberal clássica (neoclassicismo ou neoliberalismo económico, promovido essencialmente pelos EUA e Escolas de Chicago e Londres, assim como instituições internacionais que os norte americanos dominam: FMI e BM).

Não pode esquecer-se, nas teses sociais tradicionais do liberalismo, concepções que marcaram e ainda hoje estarão disfarçadamente implícitas no liberalismo.

Como exemplo, refiro a concepção sobre o sistema de educação pretendido, com as suas diferentes formas no pensamento pedagógico moderno, originado nos séculos XVII e XVIII, em que JOHN LOCKE e ADAM SMITH aparecem a preconizar uma *educação dualista* (que atenda às classes trabalhadora e burguesa).

O liberalismo defendeu uma educação para formar trabalhadores disciplinados, com base apenas numa educação elementar. Isto só mudaria no século XIX, com os sistemas nacionais de ensino.

No fundo, o *capitalismo selvagem*, de base liberal clássica, pretendeu pôr a educação ao serviço da sua visão de sociedade. Ou seja, conservar as relações de produção por meio da educação⁶².

Importa constatar que, nesta altura, os ultraliberais americanos e europeus tentam manter o *status quo*, procurando demonstrar que a medida dos gastos públicos e os tamanhos dos setores públicos, ou a declividade das taxas de câmbio levam a um crescimento lento.

A *curva de Laffer*⁶³ revela a essência deste pensamento. E, embora tal possa ter algum *suporte empírico*, a verdade é que altos níveis de investimento e gastos públicos em geral no Botswana, nos países nórdicos, em Singapura, etc., não impediram nem impedem altas performances de crescimento⁶⁴.

Embora a *privatização*, especialmente de empresas industriais, possa melhorar o desempenho e a rentabilidade, importa não esquecer as situações de vendas com valores

⁶² LIMA, Michelle Fernandes; WIHBY, Alessandra; FAVARO, Neide de Almeida Lança Galvão – “Liberalismo clássico: origens históricas e fundamentos básicos”.

⁶³ A *curva de Laffer* é uma representação teórica que revela a relação entre o valor arrecadado face a um imposto com diferentes taxas. É usada para mostrar graficamente a "elasticidade da receita tributável". Permite representar a “razão” de tributação em que o valor máximo de arrecadação é atingido. Foi difundida por JUDE WANNISKI, na década de 1970 (“Taxes, Revenues, and the “Laffer Curve”. In *The Public Interest*, n.º50, Inverno de 1978), com este nome, devido aos trabalhos de Arthur Laffer (-*The Laffer Curve, Past, Present and Future*. Retrieved from the Heritage Foundation, June 1, 2004), embora se tenha constatado que as ideias subjacentes constavam já tanto de trabalhos Ibn Khaldun (norte-africano do século XIV, que apresentou a ideia numa obra, *Muqaddimah*, de 1377), como de John Maynard KEYNES.

⁶⁴ V.g., RODRIK, Dani –*The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, 2007, p. 39.

nem sempre razoáveis com grande prejuízo do Estado e, por vezes, após um certo tempo, novos grandes encargos para o setor público, e sobretudo, rapidamente, como refere STIGLITZ, a sujeição a pressões para os novos proprietários obterem incentivos.

Aliás, tudo depende ainda da *competitividade do ambiente institucional*. Criar instituições que promovam a competição de longo prazo é um desafio para a *política e poderes públicos*.

ARMSTRONG e SAPPINGTON referem que, em muito países, os reguladores lutam para determinar se e como devem introduzir a concorrência em setores regulados. No seu estudo examinam as complexidades envolvidas no processo de liberalização, sublinhando a importância de casos específicos, distinguindo as políticas de liberalização que em geral promovem a livre concorrência e políticas de liberalização que levam a soluções anticompetitivas⁶⁵.

Muitos investigadores conceituados têm destacado os sucessos bastante modestos e também a variabilidade de resultados em todo o mundo e mais especificamente na Europa e nas antigas economias socialistas, onde a privatização ocorreu numa vasta escala⁶⁶.

Não deixa de se referir que, quanto aos *serviços públicos, monopólios naturais e setor financeiro*, afirmam apenas que a autonomia, a ação das agências reguladoras e em geral a atuação das instituições reguladoras influenciam fortemente o desempenho económico⁶⁷.

Com efeito, para esta teorização, embora erradamente, a *desregulação e a (pretensa) circulação de informação* bastariam à tomada de decisões corretas, automaticamente acertadas em benefício individual e simultaneamente dos interesses coletivos.

Mas, então, como explicar este desmoronar do já adquirido Estado Social?

⁶⁵ ARMSTRONG, Mark e SAPPINGTON, David E.M. -"Regulation, Competition and Liberalization". In *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, Vol.XLIV, 2006, p. 325–366.

⁶⁶ Estes resultados são analisados e avaliados por YUSUF, NABESHIMA e PERKINS (2005) e recebe os contributos de KÖTHENBÜRGER, SINN e WHALLEY (2006) e de ITO e KRUEGER (2004).

⁶⁷ HOSSEIN, *Jalilian*; KIRKPATRICK, Colin e PARKER, David -"The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis". In *World Development*, Elsevier, Vol. 35 (1), p.87-103, 2007.

Em termos sintéticos, antecipe-se desde já que o *Estado (de bem-estar) social*, *Welfare State* ou *Estado-providência* implica para todos os cidadãos direitos que garantam o respeito pela sua dignidade como homem.

Desde logo, de educação aos vários níveis, à assistência *médica gratuita*, ao auxílio ao *desempregado*, à garantia de um *rendimento mínimo*, e outros específicos, como a recursos adicionais para a criação dos filhos, etc..

Ou seja, ao indivíduo, desde o seu nascimento até à sua morte, é reconhecido o *direito a um conjunto de bens e serviços*, que devem estar assegurados pelo Estado, diretamente ou indiretamente, mediante normação adequada.

É uma *forma de organização político-económica*, que bebe as suas origens no fenómeno da *Grande Depressão*.

E se irá desenvolver com a ampliação do *conceito de cidadania* e o fim dos governos totalitários da Europa Ocidental (nazismo, fascismo etc.).

Devido à hegemonia dos *governos sociais-democratas* e, também a influência das correntes euro-comunistas, com base na concepção de que existem *direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão*.

Aliás, direitos consagrados depois da Guerra em Constituições, Declaração Universal dos Direitos do Homem e seus consequentes dois Pactos da ONU.

O Estado atua como *agente de promoção social, protetor e defensor*, e, na medida do necessário, como *organizador da economia*.

O Estado regulamenta mais (países escandinavos) ou menos (europa continental) a vida *social, política e económica* de um país, intervindo em parceria com os *sindicatos* e as *empresas privadas*.

Cabe-lhe o *bem-estar social*, garantir *serviços públicos e proteção à população*.

A *doutrina do Estado de bem-estar social* aplicou-se, sobretudo, na Europa, onde as suas *cláusulas e princípios* foram implementados por partidos liberais e trabalhistas (Reino Unido) e social-democratas (restante Europa).

É nos Estados Escandinavos-países nórdicos europeus, que a sua aplicação atinge a máxima incidência (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia), em grande parte sob a orientação do pensamento de GUNNAR MYRDAL.

O Estado usa a "política social" para se obter a eficiência económica. Tal foi incorporado no *Socialismo Fabiano inglês*, no *Socialismo Funcional Sueco* e no *Marxismo Austríaco*⁶⁸.

O conceito de "*políticas sociais produtivas*" encontrou apoio nos movimentos de trabalhadores, especialmente na Suécia, onde o conceito ressurgiu durante a Grande Depressão dos anos 30⁶⁹.

Na Suécia, a crise, em termos de efeitos sociais da Grande Depressão e de *desemprego em massa* coincidiu com a "questão da população" e a queda dos *índices de natalidade*.

E modelou o discurso de uma crise social e nacional⁷⁰, que estruturou as ideias de *intervenção estatal na economia*, como um *processo de racionalização da reprodução da população e da esfera domiciliar*, baseadas na observação de que os *custos de reprodução e de criação de filhos* estavam desigualmente distribuídos entre as classes sociais⁷¹.

Da mesma maneira que os mercados de trabalho e a mais ampla organização da produção poderiam ser racionalizadas, mediante a utilização de *regulamentações sociais*, para se obter um nível mais alto de *produtividade*, também a *esfera social* deveria ser racionalizada, através do uso de *políticas sociais*, como *políticas familiares*, sempre em benefício de maior *eficiência nacional*.

Esta noção de "racionalização" foi incorporada no *conceito de "política social produtiva"*.

E, em 1932, o social-democrata GUNNAR MYRDAL, depois prémio nobel da economia em 1974, defende que as modernas *políticas sociais* diferiam totalmente das antigas políticas de *auxílio à pobreza*, uma vez que eram *investimentos* e não custos.

Elas seriam *eficientes e produtivas*, devido à sua *ação profilática e preventiva*, direcionada para evitar o surgimento de problemas nos organismos político-sociais. Nesse sentido, as novas políticas sugeridas por MYRDAL contrastam fortemente com as antigas políticas de "remediar a pobreza".

⁶⁸ TILTON, 1991; KARLSSON, 2001. Em geral, CONDESSO, F. –*Europa em Crise*. (...).Lisboa: Caleidoscópio, 2012.

⁶⁹ ANDERSSON, 2003; KULAWIK, 1993.

⁷⁰ HIRDMAN, 2002.

⁷¹ MYRDAL, 1987.

São destinadas e evitar o *surgimento de bolsões de pobreza e a criar maiores riquezas*.

MYRDAL, retornando dos Estados Unidos, influenciado pela política do *New Deal*, escreveu um artigo (“Qual é o custo da Reforma Social?”), onde desenvolveu a sua argumentação e atacava os *críticos das despesas sociais*, da antiga escola de Estocolmo.

Colocou-se contra as teses de uma "maior economia orçamentária" para sair da Grande Depressão, argumentando que as políticas sociais não eram meramente uma *questão de redistribuição de rendimento*, mas uma questão vital para o próprio desenvolvimento económico.

O seu *objetivo principal* era o *aumento do PIB*.

Mas esta forma de *organização político-social*, não deixou de vir ampliar o *conceito de cidadania*, com a atribuição de *direitos sociais, indissociáveis* à existência de qualquer cidadão.

E foram estes conceitos que sustentaram a defesa do *Estado de bem-estar social* nórdico, que começou a expandir-se, calando os liberais e fundamentalistas de *mercado livre*, que até aí viam as políticas sociais como "*custos*" prejudiciais à *dinâmica do crescimento económico*, e não com reais "*investimentos*"⁷².

Sob a orientação de KARL GUNNAR MYRDAL, a Social-Democracia sueca foi totalmente orientada para uma *maior eficiência dos mercados*, vendo nas políticas sociais um meio de obter não apenas uma maior *segurança social dos indivíduos*, como sobretudo a *organização eficiente da produção*

E as crises sucessivas?

E esta Grande Depressão?

Esta crise coloca em causa, pois, a *renovação da hipótese*, de novo agora desfeita (tal como na Grande Depressão de 1929), da *eficiência do mercado*⁷³, como se os teóricos do mercado tudo pudessem saber.

Afinal, tudo deveria estar fundado em “sábios” raciocínios e infalíveis modelos económicos.

Mas os neoclássicos nem sequer foram capazes de prever ou evitar os riscos e o colapso bancário e da economia.

⁷² MYRDAL, 1932b; JONUNG, 1991.

⁷³ A *teoria dos mercados financeiros eficientes*, criada por EUGENE FAMA, da Universidade de Chicago,

Muito menos, se viu os mercados a autorregular-se, como prometiam os utraliberais.

Ou seja, estes ultraliberais nem sequer conseguiram resolver os problemas das políticas que inspiraram, ou, transformados em políticos, tinham criado ou com as suas receitas de austeridade, ajudaram a manter ou piorar.

Tendo de, contraditória e desavergonhadamente, se renegar, ao exigir ou aceitar a sua salvação pelo Estado, que tanto queriam ver à distância e cuja intervenção proclamavam ser tão prejudicial para o Mercado.

Os principais *erros do liberalismo* estão na pretensão de reduzir a *incerteza* a *certeza* e o *risco* a *risco calculável*; atribuir as flutuações económicas a respostas eficientes e choques “reais”, à negação de que os governos nunca poderiam melhorar o desempenho de mercados livres, e assim limitar as funções dos Estados à mera manutenção de uma política monetária “saudável” e dos mercados abertos.

Tudo desfeito pelas crises e pelas atuais necessidades reconhecidas de intervenção pública, aliás, com o colapso destas asserções, de dimensão hiperbólica em defesa do sistema económico e financeiro.

Sem adequadas *políticas anti-cíclicas*, sem reforço permanente das *políticas sociais*, sem *redistribuição da riqueza* (seno certo que as *políticas redistributivas* visam ampliar o leque de direitos sociais e diminuição da diferença de rendimentos de toda a população, o que naturalmente se considera como processo incrementador do bem-estar e da própria qualidade da democracia e da realização do conceito de cidadania)⁷⁴, de minicrise em minicrise deste novo tipo de capitalismo, com a disseminação das ideologias reaganianas e tatcherianas, contra o consenso da social-democracia e democracia cristã europeias, do *new deal* rooseveltiano e da “Grande Sociedade” americana defendida por LINDON JOHNSON, o mundo tem vindo a caminhar para uma economia “paleolítica” criadora de uma sociedade, a prazo, regressiva e explosiva.

⁷⁴ Vide, v.g., RODRIGUES, Marta M. Assumpção - *Política redistributiva e ampliação de direitos no Brasil: O Dilema de Consolidar a Democracia de Cidadania num Ambiente de Desigualdade*. <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/assumpacaorodriguezmarta.pdf>.

Com efeito, FRIEDRICH HAYEK desempenhou um papel decisivo na viragem da Grã-Bretanha para o neoliberalismo⁷⁵.

Sendo um dos seus inspiradores, em 1947, ajudou a organizar a *Mont Pelerin Society*, grupo defensor do mercado livre contra o socialismo e, logo depois, em 1955, fomentou a fundação do *Institute for Economic Affairs*, outro grupo de pensamento neoliberal. Ora, foi este Instituto que promoveu o encontro entre ele e THATCHER, em 1975, logo a seguir à sua nomeação como *leader* do partido Conservador.

Em 1976, THATCHER defende que os Conservadores adotem uma abordagem económica moderada e pragmática, à base do pensamento de HAYEK, expresso no seu livro *Constitution of Liberty*, a cujas ideias ela aderiu e declarou ser aquilo em que acreditava.

Dentro da Comunidade Europeia, o momento de construção do Acto Único Europeu, defrontou-se permanentemente com JACQUES DELORS, então presidente da Comissão, sempre em nome das suas concepções ultraliberais, sendo a responsável pela *deriva ultraliberal* que, entretanto, se vai insinuando e conquistando espaço, reorientando a Comunidade para a postura anti-solidária e, em parte, o futuro Tratado da União Europeia para as vertentes de acentuada livre-circulação, em todos os domínios e sem qualquer previsão de defesa para os Estados mais débeis.

Deve-se ao Presidente democrata dos Estados Unidos LYNDON BAINES S. JOHNSON, num seu discurso de 1964, a apresentação dos *princípios da Grande Sociedade*, que assinalou uma *nova era na legislação social americana*, tendo presente que, para atingir os seus objetivos, não bastava o crescimento económico⁷⁶.

Em 1965, aparece a *Lei Hart-Celler*, inserida nesse programa de reformas, que tinha subjacente a ideia da *necessidade da ação pública* para dotar as pessoas de competências e ativos para escaparem aos *ciclos de pobreza e à exclusão*.

E incluía, além do combate à pobreza, os *direitos civis, um sistema de saúde pública (Medicare) e a assistência à educação*.

⁷⁵ Vide, v.g, RANELAGH - *Thatcher's People: An Insider's Account of the Politics, the Power and the Personalities*. Harper Collins, 1991, p.174-76.

⁷⁶ONU, PNUD-Relatório do Desenvolvimento Humano, p.78: http://hdr.undp.org/en/media/hdr05_po_complete.pdf; Advisory Commission on Intergovernmental Relations 1984, quadro 75: <http://digital.library.unt.edu/browse/department/govdocs/acir/>.

As transferências previstas para os *estratos sociais mais débeis* eram não só pagamentos de *previdência social*, mas também um investimento em competências e na segurança contra o risco.

Os programas do Governo dariam direitos às pessoas, fornecendo uma ajuda, pois, como ele disse então, “Não basta abrir as portas da oportunidade.

Todos os nossos cidadãos devem ter capacidade para atravessar essas portas”. Legisla-se sobre *Medicare*, *Medicaid*, Lei da Oportunidade Económica, programas de ensino para grupos de rendimento baixo e formação vocacional (destinada a apoiar a saída e prevenir a entrada na pobreza). Entre 1963 e 1967, os programas federais de subsídios por detrás da legislação duplicaram, atingindo 15 mil milhões de dólares.

Com tudo isto, assiste-se a um período de redução da *desigualdade* e de mobilidade crescente para grupos sociais anteriormente excluídos.

A *ajuda internacional* comunga dos mesmos princípios, entendendo-se dever dotar-se os países menos desenvolvidos e as pessoas com carências com ativos de educação, competências e saúde necessários para poderem contribuir para o crescimento económico e terem capacidade de sair da pobreza e da assistência.

Recorde-se que foi a *assistência às economias asiáticas*, como a República da Coreia e Taiwan, assim como ao Botswana, que, nos primeiros estádios do seu desenvolvimento, as ajudou a não cair na dependência da ajuda e a fazer a transição para um maior crescimento económico e para a redução da pobreza. É isto que hoje, os Estados mais fortes economicamente da União Europeia esquecem.

As *políticas anti-cíclicas* concretizam-se num conjunto de atuações do Estado (governos ou outros organismos públicos) visando impedir, minimizar ou ultrapassar os efeitos das flutuações da atividade económica, inerentes ao capitalismo, que se processa e se caracteriza pela alternância de períodos de crescimento, ascensão e também períodos de recessão.

São momentos em que, desde logo por factores internos a um dado mercado, sobretudo por erros dos agentes financeiros, de sobre-acumulação ou superprodução, mas também eventualmente factores exógenos, como os choques do petróleo e as crises financeiras horizontais nesta fase de globalização, fazem reverter o ciclo e levam a economia a atingir o ponto mais baixo de um ciclo económico).

As expetativas de declínio da taxa de lucro (ou que esta será menor o que a taxa de juros bancários), provocando falta de confiança, incerteza no futuro da economia, e

assim a redução de investimentos e a desaceleração do nível de atividade económica, desde logo por diminuição do consumo.

As políticas anticíclicas foram estudadas por KEYNES.

E continuam a defendidas pelos keynesianos e neokeynesianos, para quem os problemas do ciclo económico não se autorregulam, como defendiam os clássicos e continuam a defender os neoclássicos. Segundo o pensamento de base keynesiana, o principal instrumento de política económica para atacar os efeitos do ciclo é o défice público.

Durante uma recessão, os governos têm de intervir, para reverter esta fase, não só reduzindo impostos, mas também promovendo e o aumento do consumo público e privado, a expansão do crédito e os investimentos que possam estimular a economia.

O défice público ao expandir-se restabelece o equilíbrio económico, tal como durante as fases ascendentes do ciclo, os períodos de prosperidade, o Estado (para poder pagar as dívidas criadas no período de baixa e mesmo criar um fundo de reserva a utilizar durante em próximos períodos de depressão ou mesmo de recessão), deve aumentar os impostos de modo a ter superávites nesta fase.

Esta crise, geral e maior, despoletada neste virar da primeira década deste século, começou no sistema financeiro.

Acentuou exponencialmente a dívida pública. E, com receitas de controlo desta e medidas recessivas, estendeu-se às prestações sociais e à economia em geral⁷⁷.

Leão XIII, já no início do século XX mostrara, no seu discurso encíclico, grande preocupação pelos “*mercados económicos*” não regulados, pelos *extremos excessos do capitalismo e pelas diferenças na riqueza e pobreza* a que conduziriam.

Os mercados não geram por si confiança.

E estes, tal como a concorrência, mesmo que livres, não vivem muito tempo sem *confiança, cooperação e sem controlo público e dos cidadãos*. Para viabilizar que se acredite na atuação séria dos banqueiros. Para poder esperar-se que, desde logo, pelo

⁷⁷ CONDESSO, F. –“Desenvolvimento rural, património e turismo”. In *Cuadernos de desarrollo rural, International Journal of Rural Development*, 8, (66), p.197-222. Revista indexada en ISI, SCopus, Publindex A1, Redalyc, Scielo. Código SICI: 0122-1450 (201106)8:66<195:DRPT>2.0.TX;2-U. Bogotá: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Pontificia Universidad Javeriana, enero-junio 2011. ISSN: 2215-7727.

menos as *instituições públicas* possam denunciar as falcatruas e irregularidades. Sem o que, por *falta de controlos*, a *concorrência económica* permite o triunfo dos que não aplicam as regras e leis do setor.

Durante o século XX, até 1970 (após a grande devastação de 1918 e consequente Grande Depressão e, mais ainda, depois da experiência da Segunda Guerra Mundial e das lições e perigos que este período entre guerras e do pós-guerra revelava), foi claramente percebido que o *mercado por si não era adequado a definir objetivos coletivos e a atribuir bens de importância essencial em termos de interesse e paz pública*⁷⁸.

As *deficiências do funcionamento dos mercados* devem ser, não só neutralizadas, como complementadas por quem governa a sociedade.

Por isso, não admira que, na maior parte do século XX, tenha ganho a postura geral da necessidade inultrapassável de um *Estado intervencionista*, desempenhando um *papel económico e social central* na vida das sociedades e dos cidadãos, o que justificava gastos públicos volumosos, a gerir pelas administrações públicas a diferentes níveis, enquadradas pelas leis, que davam prioridade à construção do “Estado Social”.

Assim, varrido o pensamento económico ligado às *teses do Estado económico-liberal*, do “*laissez-faire, laissez-passer*”, avançou-se abertamente com a ideia de *impostos suficientes* para financiar investimentos públicos e o Estado-Providência, compensando a sociedade das “iniquidades” naturais ao funcionamento da lógica concorrencial do mercado e da *procura da maximização do lucro* e, assim, protegendo o cidadão contra essas vicissitudes do Mercado.

Pelo contrário, hoje, estão em causa, políticas contrárias à sustentação da satisfação dessas necessidades coletivas, que o *raciocínio economicista* não pode abarcar.

Sem contestação das classes mais favorecidas desse período (receosas das consequências do capitalismo amoral, selvagem, e da instabilidade social e do perigo de contágio das ideologias anti-capitalistas), convencidas de que a *redistribuição* a todos beneficiaria a prazo, aceitou-se como ideologia de Estado a ideia de uma *tributação progressiva*, de *subsídios estatais*, da *regulação da vida económica* com intervencionismo

⁷⁸ GILBERT, Neil –*The Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2004, p.135, apud JUDT, T. –o.c., p.67.

estatal, da *planificação indicativa*, da provisão de *serviços sociais universais* e das *prestações de garantia contra as consequências das crises*.

Os extremos de riqueza e pobreza atenuaram-se progressivamente nas *sociedades de economia de mercado*, cada vez menos desiguais e com a emergência de fortes classes médias, do período da Grande Moderação, que impulsionaram o desenvolvimento económico e progresso social.

Antes como agora podemos considerar haver elementos suficientes para concluir que a crise resultou da incapacidade de manter a procura agregada (quebra acentuada de despesa), com o *crédito canalizado para a especulação financeira e consumo ostensivo*, conduzindo à diminuição de reservas de dinheiro.

Os cultores da economia keynesiana, atendendo às lições da experiência empírica, viriam a destacar, nas suas análises, que a crise de 1929 (Grande Depressão) se deveu ao papel da distribuição desigual do rendimento (“Nos EUA, as 24 mil famílias com maiores rendimentos receberam um montante três vezes superior aos 6 milhões de famílias com menores rendimentos”⁷⁹).

Na década de sessenta, chegou-se a um nível de rendimento disponível pela população em geral nunca atingido até aí. E que fora objetivo essencial dos políticos do pós-guerra.

As políticas de então haviam acolhido os ensinamentos da história, atraindo-as para as democracias. Estes mostravam que era necessário afastar os perigos dos tempos da “luta de classes” e da desafetação das classes menos favorecidas (que haviam dado lugar aos fascismos e ditaduras).

Quanto às classes mais baixas, os seus níveis de pobreza foram-se atenuando progressivamente, deixando para os filhos da alta burguesia a liderança das contestações mais radicais a “favor” da classe operária, contra o *status quo* democrático instalado.

Ao aumentar-se, assim, a capacidade de *consumo*, aumenta-se a “dimensão” do mercado. Ou seja, do *consumo e da produção*, da riqueza geral, apesar de se ir reduzindo o número de pessoas, dentro dos países mais desenvolvidos, devido à progressiva quebra da natalidade.

⁷⁹: SKIDELSKY, Robert –o.c., p.106).

A maior *capacidade de consumo*, pela *subida generalizada dos rendimentos*, designadamente dos salários, e, portanto, de possibilidade de aumento de produção, tornou a dimensão dos processos empresariais, industriais ou de serviços, mais rentáveis.

A questão da diminuição de consumidores, nas sociedades mais desenvolvidas foi mais do que compensado pelo aumento do poder de compra desse mesmo número de consumidores.

Foi o período de crescimento contínuo da economia, da *confiança cívica e económica* e da riqueza em geral.

Sem prejuízo de haver uns mais pobres e outros mais ricos, inclusive num mesmo país, a verdade é que todos beneficiavam e não apenas uma elite acomodada de uma minoria das classes altas, à custa da maioria da população.

Sem a *ilusão da liberdade de circulação de capitais a nível global* ou os *exageros do absolutismo unionista europeu* quanto a outras liberdades económicas, negociaram-se exceções sectoriais ou em tempos de dificuldades a nível da União Europeia.

E criaram-se *políticas europeias de compensação social e apoio ao desenvolvimento* económico dos países da União Europeia mais débeis face à lógica do Mercado Único.

Apesar das boas intenções da Comissão. Veja-se o “*Relatório Barca: Uma agenda para a reforma política da coesão*”, que se seguiu e parte de uma reflexão ancorada na prática da União Europeia (e tendo em conta o Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social), que foi apresentado em Bruxelas, a 27 de Abril de 2009, visando definir um novo rumo política para depois de 2013.

Mas sem ter provocado até agora qualquer alteração das posições da União Europeia. Com feito, nele são formulados os corretos princípios do que se defende ser uma *futura política de coesão* da União Europeia, com propostas para a sua reforma global.

Contém uma análise da racionalidade das políticas de coesão, incongruências e insuficiências vigentes e a argumentação para uma *nova estratégia de crescimento*, assente no desenvolvimento local.

O seu *objetivo principal* era estabelecer uma agenda de mudança, para evitar o imobilismo ou o risco de se efetuarem as mudanças erradas.

Nele, considera-se que existem *fundamentos de teoria económica e de interpretação política* do atual estado da União Europeia, que obriga esta a:

a)-reservar uma parte significativa do seu Orçamento para a prestação de *bens públicos europeus*, através de uma *estratégia reformada de desenvolvimento local*, capaz de atingir objetivos sociais e económicos essenciais;

b)- a possibilidade e êxito desta reforma pressupõe um ideal político forte, uma concentração de prioridades, mudanças-chave na governação, um novo compromisso político de alto nível e um apropriado ajustamento do processo negocial do Orçamento;

c)-a crise económica e política atual e a sua intensidade na União Europeia mostram a urgência desta reforma profunda da política de coesão.

Face a isto, as propostas de nova política de coesão são:

a)- diferente concentração nas prioridades centrais do desenvolvimento unionista e uma atribuição territorial “conservadora”, com uma governação reforçada para essas prioridades;

b)- *novo quadro estratégico* para a política de coesão;

c)- nova relação contratual (sistema de relatórios orientados para resultados);

d)- despesa suplementar, inovadora e flexível;

e)-promoção da investigação e mobilização dos agentes locais e de processo de aprendizagem, com avaliação prospetiva, de impacto;

f)-dotar a Comissão de todos os poderes necessários para agilizar a aplicação desta nova estratégia;

g)-enquadrar adequadamente a gestão financeira e o controlo, reforçando em geral o sistema de equilíbrio e de controlo dos poderes políticos a alto nível.

Tudo bem distante da atual pura lógica do *mercado único* e da *moeda única*. Sem os devidos *enquadramentos de poder político* ao serviço dos interesses de todos e *compensações* pelos empobrecimentos, em relação a certos países, derivados das externalidades⁸⁰ extraordinariamente potenciadas pela abertura dos mercado e muito

⁸⁰ Termo aqui usado em sentido diferente do conceito segundo o qual se afirma que, v.g., no cálculo do PIB não se toma em conta os efeitos das atuações não contabilizados pelo mercado, como acontece, entre outras coisas, com danos ao ambiente (v.g., um país que destrói as suas árvores para produzir madeira para a sua indústria, com isso, aumenta, em dado momento, o seu PIB e se for para exportar, melhora até a sua balança de pagamentos, embora os efeitos sociais sejam negativos (diretamente, a perda de habitats e de biodiversidade, de paisagens, de áreas de lazer, de pulmões produtores ed oxigénio para a

penalizadoras dos países economicamente mais frágeis, mas também sem protecionismos egoístas.

Os países europeus em geral haviam começado a progredir.

No entanto, tal enriquecimento não deixa realmente de se processar sobretudo por parte de alguns países à custa dos outros, o que se acentuou a partir do Tratado de Maastricht e da evolução da globalização, efetivada sem *quadros institucionais e jurídico-políticos de referência* que a todos possa servir, sem *retrocessos ou endividamentos questionadores das conquistas do Estado Social*.

Falta, a nível da União Europeia, um *regime equilibrador do sistema*, que é incapaz de se autorregular, nuns casos gerando países cada vez mais ricos, com excessos de liquidez, e noutros, défices das balanças de pagamentos e endividamentos públicos e privados, comprometedores do bem-estar social das suas populações.

Em estudo recente de economistas do banco central inglês, BIANCA DE PAOLI, GLENN HOGGARTH e VICTORIA SAPORTA⁸¹ (que analisaram 40 *crises na balança de pagamentos* desde os anos 70, na sua maioria em economias não desenvolvidas), referem que elas duraram, em média, 10 anos.

As *crises na balança de pagamentos* provocam em geral *crises bancárias ou cambiais*. O que potencia o *impacto negativo* de uma situação deste tipo.

As *crises de dívida* duraram entre 8 a 11 anos. E, neste período, o PIB das economias afectadas é cerca de 5% inferior ao que se seria sem a crise.

Todas estas crises, normalmente, andam associadas a crises bancárias e cambiais. É “o cocktail de *crises triplas* que causam os maiores impactos no PIB”. Perante uma crise de pagamentos, em 77% dos casos houve também crises cambiais, em 64% houve crises bancárias e em metade dos casos, uma “crise tripla”

Quanto à *problemática geral da globalização*, não deixo de referir que o mundo está num processo cada vez mais acelerado de mudanças radicais.

região, indiretamente, desertificação, poluição, eventualmente despovoamento de certa região, etc.). Vide, ainda, sobre o tema, SANTOS, J. Albano – *Economia Pública*. Lisboa: ISCSP, 2010, p.95-112

⁸¹ DE PAOLI, Bianca; HOGGARTH, Glenn; SAPORTA, Victoria -“Output costs of sovereign crises: some empirical estimates”, <http://e.conomia.info/artigos/914/crises-na-balanca-de-pagamentos-retiram-cerca-de-5-ao-pib-anual>.

Embora não seja possível prever o futuro, é possível e necessário formular a esse nível mundial e reformular, a nível nacional, permanentemente as políticas socioeconómicas adequadas a cada uma das suas fases evolutivas.

É, desde logo, cada vez mais necessário regular efetivamente o uso dos *recursos ambientais*, para que a dinâmica cega do espírito de lucro próprio do capitalismo não leve hoje a uma transformação dos valores ambientais em PIB à custa da qualidade de vida e bem-estar do futuro.

O *crescimento exponencial* dos bens oferecidos deve-se, não só à industrialização e ao ritmo de evolução científica e tecnológica e à intervenção do Estado na educação, saúde, infraestruturas, investimentos públicos em geral, superando a ficção do poder auto-organizatório das forças do mercado.

Estas são incapazes, por si mesmas, de integrarem lógicas não concorrenciais (justiça social, ambiente).

Como preparação para a próxima Cimeira do Ambiente 2012, no Rio de Janeiro, a ONU promoveu a elaboração de uma grande reflexão e de um *Relatório*, como base atualizada para o atual debate ambiental, a que se deu o título “*Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing*”.

O Relatório “Pessoas Resilientes, Planeta Resiliente” defende a integração dos custos sociais e ambientais nos preços a nível mundial e nas medidas relacionadas com as atividades económicas.

Exige, também, um conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável, que vão além da abordagem tradicional do Produto Interno Bruto (PIB) e recomenda que os governos desenvolvam e apliquem um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável que possam motorizar a ação global e ajudar a monitorizar de forma mais racional o progresso.

Partindo de certas constatações consensuais, apresenta um significativo conjunto de recomendações.

As ideias essenciais a reter são as seguintes:

a)- a aspiração universal de se conseguir o desenvolvimento sustentável, pelo que, devido aos problemas existentes e ao facto de o planeta sofrer um *ataque sem precedentes no plano ambiental*, é urgente tomar medidas para seguir os princípios da *agenda do desenvolvimento sustentável*;

b)- a intervenção pública para o desenvolvimento sustentável tem que ter em conta a *diversidade de circunstâncias nacionais e de desafios sociais, económicos e ambientais*, pelo que é necessário criar um processo capaz de levar à aplicação do *conceito de equidade* em relação com o desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente.

A desigualdade entre os ricos e os pobres é cada vez maior.

Em muitos países, levantam-se protestos que refletem aspirações universais a um mundo, não só mais próspero, como mais justo e mais sustentável;

c)- o “nosso futuro comum” depende, não apenas das opções quotidianas das pessoas e das empresas, mas também da correta ação dos governos, quer na sua atividade própria, quer sobretudo na necessária regulação das opções dos particulares, afastando as teorias da economia ultraliberal;

d)- urge que os Estados intervenham fortemente na economia, procedendo à *integração* o mais rapidamente possível *dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas económicas, quer diretamente para a defesa do ambiente quer para inverter os processos que têm conduzido à desigualdade crescente entre países e pessoas ricos e pobres.*

Para isso, são dirigidas muitas recomendações à governança institucional.

Exige-se, pois, o fim destas últimas décadas de aplicação das teorizações ditas neoclássicas. Pelo contrário, impõe-se um forte intervencionismo público, estatal e interestatal, para levar avante uma verdadeira *ação pública mundial*, de molde a que os Mercados, personas e empresas, e os próprios governos escolham e imponham opções sustentáveis.

Impõe-se a *integração das dimensões económica, social e ambiental* do desenvolvimento para conseguir a sustentabilidade, que, apesar de definida claramente há um quarto de século, está muito longe de ter sido levada a sério, face à defesa das *teses liberais do Estado mínimo e uma economia de livre mercado.*

Os nossos governantes, se devem representar os interesses dos cidadãos, não podem permitir que sejamos “vítimas passivas e indefesas, nem das forças impessoais e deterministas da história”, nem dos meros interesses egoístas do *capitalismo cada vez mais selvagem*, que tem feito caminho nas nossas sociedades.

O Relatório defende a *transformação da economia mundial*, questionando naturalmente o desempenho da *atual governança económica mundial*, exigindo *reformas fundamentais*.

Há que orientar, de maneira decisiva, as *economias para um “crescimento verde*, não só no sistema financeiro, mas na economia real”.

São necessárias políticas, em muitas áreas fundamentais, tais como:

- a)- *incorporação dos custos sociais e ambientais na regulação e no estabelecimento dos preços dos bens e serviços;*
- b)- *impedir os falhanços conaturais às lógicas do Mercado;*
- c)- *criar incentivos que valorizem, cada vez mais, o desenvolvimento sustentável a longo prazo nas transações de investimentos e financeiras;*
- d)- *aumentar o financiamento para o desenvolvimento sustentável, incluindo financiamento público e privado;*
- e)- *promover as associações para movimentarem grandes volumes de fundos novos; e*
- f)- *alterar o modo de medir os progressos para o desenvolvimento dos países, criando um índice ou um conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável.*

Tudo isto exige novamente o fortalecimento da Política, da governança institucional, construindo um marco eficaz de instituições e de processos de tomada de decisões a nível local, nacional, regional e mundial. *Gente resiliente, num planeta resiliente: Um futuro que vale a pena escolher*).

O Grupo de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a *Sustentabilidade Mundial* foi criado em agosto de 2010, e o *Relatório do Grupo* foi apresentado ao Secretário-Geral em 30 de janeiro de 2012. Contém 56 recomendações. Resiliente (do latim, *resiliens, entis*; relativo a resiliência, aquilo que possui elasticidade) aponta para o conceito de flexível⁸².

Mas deve-se, também, em grande parte à ultrapassagem de regras elementares de conduta humana, que geram crises económicas e sanitárias na população mundial,

⁸² Vide, http://www.un.org/gsp/sites/default/files/attachments/GSP_Report_web_final.pdf.

derivadas de erros com graves consequências ambientais (água, clima, pesca e mar em geral, solos, ar) e na saúde.

E não conseguem, por si, erradicar a pobreza nem quebrar a perigosa linha crescente de separação na apropriação dos recursos e rendimentos entre Estados e entre pessoas⁸³.

Os grandes desafios colocados à economia são de controlo preventivo e superação eficaz e com sacrifícios das crises e, em geral, do reequilíbrio político-económico a nível mundial e do desenvolvimento sustentável: proteção ambiental, estabilização populacional mundial, redução paulatina entre ricos e pobres acabando com a pobreza.

Isto só se consegue com *cooperação global* e não com competição nacionalista por balanças comerciais excedentárias, por novos mercados, pela energia e pelos recursos, designadamente pela água e matérias-primas.

Urge esta cooperação global.

Como refere o Conselheiro especial do secretário-geral da ONU Ban KI-moon, do *Projeto Milénio* da ONU entre 2002 e 2006 e diretor do *Earth Institute*, professor da Universidade de Columbia JEFFREY SACHS:

“As pressões colocadas por recursos energéticos escassos, por crescentes tensões ambientais, por uma população mundial em crescendo, por migrações legais e ilegais em massa, ou mudanças no poder económico e por enormes desigualdades de rendimento são demasiado grandes para serem deixadas nas mãos de puras forças de mercado e de uma desenfreada competição geopolítica entre nações”⁸⁴.

A economia global ultraconcorrencial e desregulada procurará copiar as regras que furam a concorrência “leal”, favorecendo o retorno ao ambiente do primeiro século da industrialização: de “cruéis condições sociais, nas quais os indivíduos e as famílias foram, em grande parte, abandonadas numa corrida desenfreada no contexto da nova era industrial”⁸⁵.

A esta situação se refere sobejamente a literatura da época. FREDERICK ENGELS retrata-a bem.

⁸³ WILSON, Edward O. – “Prefácio”. In *Common Wealth*, a. e o.c., p.12.

⁸⁴ SACHS –o.c., p.18.

⁸⁵ Idem

Ela despertara KARL MARX para as propostas da sua superação em termos de desilusão com a solução capitalista.

Foram condições que “Paulatinamente e com enorme discordância política, a segurança social e o esquema de transferência para os pobres” tornaram “ferramentas de paz e prosperidade social a partir de cerca de 1880”⁸⁶.

Hoje, perdem-se no Ocidente os reais avanços lentos da evolução histórica e civilizacional que desde 1880 até 1980 vivemos com a diminuição da diferença de rendimentos.

Com efeito, depois de 1980 (últimos trinta anos), voltamos a um perigoso aumento dessa diferença, em nome de axiomas e pressupostos económicos individualistas errados.

A trilogia questionadora do final do século XX e deste início do século XXI prende-se com deficiências de intervenção dos Estados na economia, no ambiente e desenvolvimento e também os recuos no Estado Social (tao penosamente construído), na linha dos axiomas neoliberais, contrariados pela análise empírica das realidades.

Tal comprova que os Estados com *sistemas de bem-estar social* (países nórdicos europeus) eram e continuam a ser, também economicamente, muito mais eficazes (e, politicamente, mais democráticos e com cidadãos bem informados e participativos) do que os de *economia mista da Europa continental* ou os *liberais do espaço anglo-saxónico*.

A *filosofia económica instalada* e a falta de *cooperação mundial* levar-nos-á a crises ambientais, com perdas de habitats e todos os valores ambientais, excessiva população, áreas de pobreza excessiva com riscos mundiais, face à falta de instituições orgânicas e jurídicas ou sua existência desatualizada e ineficaz.

Os Estados têm de intervir e produzir adequadas políticas públicas; de cooperar eficazmente entre si; e as forças do mercado têm que ter limites.

Os *próximos grandes objetivos* da globalização são a desenvolvimento sustentável, a diminuição das taxas de natalidade nas partes do mundo que não têm capacidade de sustentar explosões demográficas, melhor distribuição da riqueza criada e cooperação mundial para burilar o paradoxo de um mercado mundial unificado e concomitantemente uma sociedade mundial dividida e com excessiva conflitualidade.

⁸⁶ Idem.

Ou seja, face aos grandes problemas globais que mexem com o problema económico e o papel dos Estados, temos:

a)-regular a mundialização dos mercados;

b)-proteger o ambiente, densificando devidamente o conceito de desenvolvimento sustentável;

c)-apoiar o desenvolvimento económico-social com métodos adequados de uma economia contextualizada (que chamaria “economia situada”);

d)-erradicar a pobreza no mundo (fome, doença, corrupção), tendo desde já presente os *Objetivos de Desenvolvimento do Milénio* e o *Plano de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD)*; e

e)-acabar com rendimentos extremados com uma minoria fabulosamente rica ao lado de uma grandíssima maioria em processo de depauperação contínua.

A “economia situada” processa-se em termos de economia contextualizada (dimensão rural-florestal, estrutura urbana-indústria-serviços e infraestruturas), como meio de desenvolvimento económico-social.

Trata-se de um desenvolvimento que conceba o destino de uma país ou região não em termos de sujeição a determinismos geográficos, mas à base da interpretação territorial.

Cada país tem de ter uma estratégia comum a outros e específica face à suas potencialidades e adversidades, no plano da localização geográfica e riquezas, sua demografia, nível de qualificação dos seus cidadãos, sua história e sua cultura.

Trata-se de traçar uma *estratégia mista e “clínica” de desenvolvimento*.

Tem de haver uma correta identificação das áreas prioritárias para o setor público (desde logo investimentos para bens públicos fundamentais e lideranças) e apoio ao setor privado, pois a estes setores cabe interligar as forças do mercado e as políticas públicas, sob pena não só de comprometer os ritmos de crescimento como também o setor privado não poder funcionar eficazmente como motor normal do crescimento económico.

A *tipologia de intervenções públicas* (enquadradoras, incentivadoras, subsidiadoras, promocionais, planificadoras, infra-estruturantes, educacionais, sanitárias, etc.), exigível como alicerce inultrapassável de qualquer *desenvolvimento económico-social*, de grande relevo para o desenvolvimento de qualquer país, vai desde a defesa e

promoção do que podemos chamar um bom *ambiente de negócios*, ao *desenvolvimento sustentado e sustentável* até ao *âmbito social*.

Em causa, pois, um “*ambiente de negócios*” que implica *infraestruturas essenciais*; legislação e jurisdição que impeça o inadimplemento ou faça tardar a sua execução jurisdicional; apoio a exportações; em situações de normalidade, a estabilidade monetária; defesa dos direitos de propriedade designadamente de autor e de patentes, sanabilidade do sistema bancário, educação, formação superior de alta qualidade, apoio à ciência e à tecnologia e promoção da sua difusão, segurança pública, etc.).

Mas, também, um *desenvolvimento sustentado e sustentável*, que exige a qualidade de vida e defesa do ambiental natural (*gestão ambiental*).

No que respeita ao *âmbito social*, o financiamento público para cuidados de *saúde*, *controlo de doenças infecciosas*, *alimentação básica adequada*, *abrigo*, *água potável*, *segurança social-económica*, *mínimo de bem-estar* em períodos de crises económicas e outras necessidades essenciais.

Em geral, impõe-se, pois, partir da análise geográfica, com medidas adequadas a ultrapassar as barreiras colocadas pelas dotações naturais e com aproveitamento das particularidades endógenas designadamente as distintivas.

Como referem os *anti-deterministas*, embora não com toda a razão, não é por acaso que os países líderes economicamente têm variado ao longo dos tempos.

De facto, como refere JEFFREY SACHS, desde logo o “papel da geografia altera-se com alteração das condições tecnológicas”⁸⁷.

Claro que esta perspetiva parte do pressuposto da necessidade que em cada fase e área de desenvolvimento, o setor público e privado se devem apoiar mutuamente: “o capital público – estradas, centros de saúde, escolas, portos, reservas naturais, serviços coletivos e em muitas outras formas- é essencial para que o capital privado – fábricas, maquinaria e competências laborais- seja produtivo, na medida em que “O desenvolvimento económico é um complexo jogo entre forças de mercado e os planos e investimentos do setor público”⁸⁸.

⁸⁷ Retiram vantagens a uns e eliminam barreiras a outros (v.g., carvão, petróleo, carga aérea, internet):a. e o.c., p. 230.

⁸⁸ O.c., p.231.

O modelo que tenho defendido e designado por “economia situada”⁸⁹ leva-nos a um desenvolvimento concebido “pontualmente” (isto é, ponto por ponto, negativo ou positivo, numa visão global DAFO⁹⁰, mas todos interligados de modo pertinente e permanentemente avaliados e ajustados).

Em causa está a combinação da *teorização económica polinómica* (assente nas conceções gerais das dinâmicas do mercado) com a *integração equilibrada do papel do Estado* (económico, a montante, e social, a jusante; com suas *políticas públicas dinamizadoras e corretoras, regulação suficiente e supervisão dos setores socialmente mais sensíveis*), partindo da *valorização dos fatores endógenos*, positivos e negativos (contextos específicos dos territórios: países, regiões, locais), levantados e enquadrados no *planeamento estratégico-territorial*).

Tudo sem submissão à lógica pura da liberdade de capitais.

E não acrítica a ideias de valor pretensamente global e modelos de *rattrapage*, pois a experiência empírica mostra que não existe uma trajetória única para o fenómeno de desenvolvimento.

Ou seja, afasta-se da “economia puntiforme” (alheia às realidades físicas e sociológicas, assente em teorias descontextualizadas, em que cada problemática do desenvolvimento se insere).

Este conceito de economia situada ficaria algo próximo da expressão de “economia clínica” de JEFFREY SACHS, no seu livro *O Fim da Pobreza*, mas vai mesmo para além deste conceito que ele chama de “clínico”.

O regresso ao desenvolvimento, com as medidas necessárias para sair de crises, não se coaduna com as medidas estereotipadas e ultra-recessivas do FMI ou com teorias neoliberais. Tal exige “diagnósticos diferenciados” e medidas adequadas, eventualmente adaptadas de outras experiências de êxito.

⁸⁹ Vide, v.g., CONDESSO, F. -*Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: ISCSP, UTL, 2005, 964 páginas; -*El desarrollo armónico de la Península Ibérica: El problema de la ordenación territorial*. Barcelona: Erasmus Ediciones, 2010; -*O Ordenamento do Território da Península Ibérica e o novo contexto da Estratégia Territorial Europeia*. Tese doutoral. Reg. UNL, Lisboa, 2002.

⁹⁰ DAFO: por um lado, elementos que são debilidades ou mesmo ameaças e, por outro, elementos favoráveis e mesmo oportunidades a agarrar em certo momento.

Ou seja, exige um “FMI” diferente para cada país e para cada crise e, sobretudo, que nunca se caia na “armadilha da pobreza orçamental”⁹¹, em que os governos, endividados e com carências de acesso ao dinheiro, reduzem os investimentos públicos, reforçando o empobrecimento do setor privado e do país.

A armadilha está em só tomar medidas para pagar dívidas, sem preocupações simultâneas de forte promoção da economia, em vez de acima de tudo estimular a economia para logo poder garantir o pagamento das dívidas.

III.6. Administração regional e competitividade nas grandes áreas urbanas

O debate político em torno do *desenvolvimento regional* tem sido regido pela contabilidade da distribuição de fundos e não pela discussão do *modelo territorial e funcional* para o desenvolvimento do país.

O presente estudo visou analisar os fenómenos do associativismo e da regionalização, clarificando conceitos fundamentais sobre a organização administrativa territorial e sobre as relações entre conceitos teóricos.

E caracterizar e analisar experiências de governação intermunicipal, metropolitana ou não. Identificar princípios orientadores para a reformulação de uma boa governação infra-estadual e supramunicipal.

Podemos considerar que não é o *fenómeno de administração intermunicipal* que dinamiza maior participação, maior eficácia, maior competitividade e eliminar as tendências seculares de assimetrias de desenvolvimento regional.

Importa operacionalizar um *conceito de competitividade abrangente* que tenha em conta que *todas as dimensões do desenvolvimento*, pois elas estão interrelacionadas e devem ser consideradas em conjunto numa conceção de desenvolvimento mais vasto e eminentemente político, onde caibam estratégias de desenvolvimento para um dado território.

Face ao contexto atual das políticas de desenvolvimento, marcado pelas exigências de eficiência e de sustentabilidade, esta luta por abordagem abrangente da competitividade é indispensável.

A *competitividade urbana* não pode ser associada meramente ao desempenho produtivo da economia de um território.

⁹¹ SACHS –o.c., p.235.

Tal é insuficiente para que a competitividade seja adotada como referência para um *modelo de desenvolvimento equilibrado*.

Tal concepção não acolhe a sua *dimensão social e ambiental*. Não incorpora as eventuais distorções de um *processo de crescimento*, que afetam a *qualidade de vida*, a *coesão social* e os próprios fatores de competitividade.

Importa impor a importância do território como *matriz de referência*, na linha aliás do Relatório Barca, publicado pela União Europeia, onde se propõe a elegibilidade de todas as regiões da União Europeia (embora privilegiando as menos desenvolvidas) para a alocação dos fundos da política de coesão e a adoção de políticas dirigidas, sobretudo, à promoção da eficiência cujas medidas concretas devem ser concebidas em função das especificidades locais (BARCA, 2009).

Um conceito alargado de competitividade territorial em relação às regiões transforma a visão da competitividade entre territórios, através de uma clarificação dos seus *principais fatores* e leva a uma *metodologia prospetiva* de escolha de forma mais realista e equilibrada das prioridades das políticas de promoção da competitividade.

A relevância da competitividade nas políticas urbanas é incontornável.

Por um lado, num contexto de abertura ao exterior e de globalização, a competitividade urbana é um dado a ter presente. Mas há que afastar um discurso político dominado pela competitividade em termos que sujeite as políticas das cidades e regiões a objetivos de desempenho vazios de significado para a sociedade e para o exercício da cidadania, o que decorre frequentemente de um conceito errado de competitividade centrado no crescimento de curto prazo, sem atender aos seus efeitos sociais, ambientais e sobre os próprios fatores de competitividade.

É fundamental que o modelo de desenvolvimento subjacente ao objetivo da competitividade seja claro e fundado numa visão estratégica partilhada pelo conjunto da sociedade.

Esse modelo deve basear-se em elementos territoriais, não só para garantir a sua coerência global, como pela crescente importância dos referidos fatores intangíveis na competitividade metropolitana.

Devemos entender que é a qui que reside a chave da importância da governança para a melhoria da competitividade de uma região.

Ou seja, de facto, apenas uma *participação alargada pode legitimar as opções das políticas* regionais e garantir que os interesses sociais prevalecem.

III.7. Competitividade, governança e liderança mobilizadora. Enquadramento institucional e participação cívica

Quanto menor é a competitividade territorial, mais importante é a *componente de governança*, uma vez que as fragilidades estruturais da economia implicam mudanças pesadas que requerem o esforço de múltiplos atores.

E um contexto de escassez de recursos torna ainda mais crítica a gestão criteriosa dos apoios ao desenvolvimento.

Quando as fragilidades se fazem sentir também na capacidade de estabelecer *práticas colaborativas e de trabalhar em rede*, torna-se difícil estabelecer quem deve assumir a *liderança das estruturas de governança*.

A tendência é colocar esse ónus nas entidades de governação.

Mas a capacidade de resposta desta é potenciada pela existência de uma *liderança individual mobilizadora*, de uma oportunidade de crescimento (um grande investimento ou um evento internacional, por exemplo), de uma forte pressão da sociedade civil ou de estímulos provenientes de um sector específico da sociedade, com influência junto da opinião pública e dos decisores.

Quanto às grandes aglomerações metropolitanas, elas são uma realidade territorial relativamente recente, que muitas vezes não corresponde a um espaço próprio para a condução de *políticas específicas*.

As formas como a governação metropolitana, assim como em geral a intermunicipal, se tem vindo a concretizar são muito diversificadas.

Com base na literatura da especialidade, podem considerar-se dependentes do conjunto de fatores que compõem o *contexto local específico*.

De entre estes fatores, temos o *enquadramento institucional* (organização político-administrativa, sistema de regras e instituições, estrutura de competências, peso do Estado na provisão de bens e serviços) e a cultura cívica local (experiência de participação pública, práticas de democracia deliberativa, existência de fóruns de discussão, visibilidade de casos de sucesso em parcerias e redes de atores).

Em termos de propostas sobre os elementos fundamentais para uma *política de competitividade regional* e, com base na avaliação da *experiência passada* e do posicionamento dos atores perante a questão da governação, quanto aos requisitos para um *modelo de governação* que melhore o *processo de definição das prioridades estratégicas da competitividade*, a eficácia na implementação de medidas e a sua articulação com outras políticas metropolitanas e regionais em geral passam pela orreta identificação dos setores estratégicos locais.

Os regulamentos e relatórios que definem os atuais modelos de ordenamento do território e de desenvolvimento económico para as AM de Lisboa e Porto e para outras áreas alargadas de natureza regional permitem identificar os *principais sectores estratégicos* para a melhoria das suas competitividades.

Esses sectores, por exemplo, na AML, são o *turismo e lazer, logística e transportes, indústrias criativas e de conteúdos, saúde, mar e indústria automóvel*, que não são suficientemente trabalhadas revelando incoerência face às vantagens competitivas da AML e à articulação com os outros domínios de política considerados nesses documentos, cujo modelo global de desenvolvimento reúne um amplo consenso.

A capacidade produtiva e o *know-how* local, bem como o potencial contributo para o crescimento nas exportações traduzem a capacidade de melhorar a competitividade territorial. A criação de emprego, os custos ambientais e a estratégia territorial são utilizadas como filtros de análise que podem ajudar a estabelecer *prioridades no quadro da definição do desenvolvimento global*.

A análise desta matriz destaca as atividades de *serviços* como apostas mais equilibradas, tanto nos *clusters* do mar e da saúde, como no sector da logística e transportes.

No *turismo e lazer*, atividades ligadas ao *mar e indústrias criativas*, as características do território e a cultura local determinam nichos de mercado onde a vantagem competitiva de Lisboa e outras áreas é particularmente forte (são exemplos o

turismo de negócios, a investigação e desenvolvimento em ciência marinha e a centralização da edição e da programação cultural do espaço lusófono, respetivamente).

Por outro lado, as *áreas metropolitanas europeias* revelam que as estratégias de sucesso em termos de competitividade dependem, essencialmente, não só da consolidação das dinâmicas entre empresas e entre essas empresas, as estruturas onde se realiza investigação e desenvolvimento científico, como e muito dos *atores institucionais* de um território.

Como fatores determinantes do aproveitamento destas sinergias encontram-se: a mobilização dos atores e capacidade de concertação dos seus interesses, a monitorização estratégica de tendências com vista a acompanhar a evolução de cada sector e a projeção externa do território (principalmente, ao nível da comunicação e da promoção da imagem).

Identifica-se, assim, um *espaço de ação fundamental para a governança territorial* no âmbito das políticas de competitividade.

Ora, esta constatação torna evidente a *gravidade das insuficiências da governação* nas AM portuguesas e em geral onde não poderes verdadeiramente autónomos, representativos e dinâmicos, o que resulta de um conjunto de problemas, por exemplo bem patentes na AML:

a)- Inadequação das *políticas locais* às necessidades da população regional, decorrente da natureza intermunicipal dos espaços da vida quotidiana de grande parte da população, que gera um conjunto de necessidades sem resposta;

b)- incapacidade de *desenvolvimento de uma visão estratégica comum* para este espaço que está funcional e territorialmente hiperintegrado.

No caso português, vemos os *planos estratégicos* a ser desenvolvidos pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, dependentes do Governo, com uma participação individual e pouco estruturada dos municípios e forte influência das perspetivas nacionais.

c)- disfunções responsáveis por *externalidades particularmente negativas* para as empresas, nomeadamente *congestionamentos de tráfego*, ausência de uma entidade com âmbito regional de *apoio ao investimento e à internacionalização* ou, ainda, a *multiplicidade de interlocutores* com intervenção (por vezes contraditória) na regulação das atividades;

d)- falta de *coordenação de políticas* com incidência metropolitana/supramunicipal, tanto nas políticas definidas pela Administração Central, como nas políticas municipais com efeitos nos territórios contíguos.

e)- desajustamento da representação “administrativa” à vivência dos cidadãos, potenciando a falta de participação cívica nas questões supramunicipais e de governança regional.

Em termos *concretos de governança para a competitividade*, o contributo específico do atual modelo de governação regional, desde logo mesmo na área metropolitana de Lisboa, é virtualmente nulo.

Com um *défice de governação* que impede uma *gestão eficiente e eficaz* das questões metropolitanas e regionais em geral, *afetando negativamente os fatores de competitividade*.

A análise da organização administrativa, da conjuntura política e do posicionamento dos atores públicos intervenientes nos territórios, levam a considerar a necessidade de alternativas de governação, não apenas com a introdução de novas alterações ao modelo atual, mas construindo um novo modelo, designadamente fazendo evoluir este para um modelo representativo.

Os *critérios de avaliação* a adotar para a nossa ponderação só podem ser os benefícios de cada alternativa para a dimensão da participação nas administrações infraestaduais, o que exige o privilegiar de melhorias na legitimidade originária e funcional, na construção de consensos e na participação cívica e para a dimensão da *eficácia e de eficiência da atuação*, implicando acréscimos designadamente nos objetivos mais

regionalizados, no desempenho das competências, no financiamento e na simplificação e agilização de procedimentos.

A experiência comparada e bem relatada em abundante literatura administrativa de casos internacionais levam a rejeitar a imposição de soluções pelo *governo central*.

O consenso com as autoridades locais é sempre fundamental, aliás independentemente de estarmos face a um modelo associativo ou a uma entidade coordenadora autónoma, para a implementação de um modelo eficaz.

Importa ter presente o efeito dos obstáculos políticos e administrativos que vêm de cima e de baixo e que dificultam fortemente a afirmação da governação metropolitana ou intermunicipal em geral.

Desde logo, a crise global de financiamento do Estado a limitar a capacidade de implementar novas estruturas de governo.

Em matéria de organização da administração pública, pese a legislação e a criação de intermunicipalidades continua a prevalecer em Portugal o *modelo centralista e sectorial de organização*, remetendo-se para segundo plano a lógica territorial de abordagem às políticas e ocorrendo descoordenação e fricção política entre os diferentes níveis da Administração e entre sectores de atuação.

O partidarismo local e o municipalismo, devido à atribuição de competências muito abrangentes e a uma lógica de organização dos partidos, em que as estruturas concelhias estão muito envolvidas na definição das lideranças nacionais, veio criar um *poderoso foco local de contestação político-partidária*, que leva de vencida a necessária afirmação do *princípio da cooperação institucional* para a resolução de problemas concretos.

Por outro lado, alguns municípios, desde logo sobretudo o de Lisboa, têm mostrado um ascendente, em termos de visibilidade e capacidade de influenciar decisões políticas à escala nacional, bem como algum distanciamento em relação à Administração intermunicipal.

Por outro lado, o *intermunicipalismo* vai agregando territórios sem tomar em conta o fator estrutural da polarização de recursos à uma adequada escala regional, o que em geral não favorece o *papel proactivo e mobilizador* que uma cidade central numa escala verdadeiramente regional deveria ter no desenvolvimento do todo.

Na componente da governança externa ao sector público, os principais constrangimentos à mudança e ao dinamismo regional resulta da falta de representatividade pela fraca participação política dos cidadãos, ante a sua perceção de que não possuem capacidade de influenciar eleitoralmente os seus dirigentes e as suas políticas. Tudo apontando para jogos de influência dos lóbis municipais e de interesses corporativos e económicos na formulação e condução das políticas.

Tal impede um pleno exercício da cidadania ao nível desejável e uma mobilização geral no sentido de uma governança empenhada para a competitividade territorial.

Importa reconhecer que também ocorrem características da *estrutura territorial* de certas associações intermunicipais, o que é aplicável mesmo à AML e AMP, embora com intensidades diferentes, que agravam o contexto desfavorável à concertação regional, que tem que ver com a distribuição da população, equipamentos, tipo de transporte, etc..

Desde logo, pois:

a)- *suburbanização da população* e de alguma atividade económica tardia, intensa e com sobreposição de formas;

b)- disfunções dos *sistemas territoriais* decorrentes dessa suburbanização, nomeadamente uma oferta de *equipamentos sociais desadequada, padrões de mobilidade insustentáveis, distorções no mercado da habitação* (polarização da oferta, especulação, inflacionamento dos preços, fragilidade do mercado de arrendamento); e

c)- centros de cidade em *crise*, decorrente, nomeadamente, da incapacidade de suportar a sobrecarga gerada pelo *uso intensivo do transporte individual*, do *despovoamento* e da frequente má qualidade do *espaço público*.

Aliás como estas características se manifestam de forma diferente entre os vários municípios, isso potencia rivalidades entre as respetivas lideranças políticas e, num plano estrutural, torna por vezes difícil e dissonante a relação entre os espaços vividos e os espaços de governação.

As *Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto* e outras grandes áreas urbanizadas como as de Coimbra, Braga ou Aveiro são *territórios particularmente complexos*, pois conjugam massa crítica determinante para a competitividade da região e do país, mas com limites difusos e a presença de um grande conjunto de atores muito abrangente e com interesses diversificados.

Em Portugal, a *polarização urbana* nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto tem constituído, tradicionalmente, um argumento para contestar a afetação de mais investimento a estes territórios e, muito em concreto, à capital do País.

A *eficácia das políticas territoriais* com a atual estrutura de poder e de distribuição de receitas públicas passa pela concertação de ações entre várias entidades e escalas de atuação.

Na *escala intermunicipal*, poderá influenciar-se diretamente a resolução de certos problemas ligados à mobilidade, mas não há capacidade financeira para a construção de uma grande infraestrutura de transportes, impondo-se um conjunto de orientações estratégicas a nível nacional.

Há um conjunto de problemas vitais para a *qualidade de vida* das populações e para a competitividade das regiões onde habitam. Desde a organização dos serviços de transportes e dos padrões de mobilidade, as questões do ambiente urbano ligadas à recolha e tratamento de resíduos, abastecimento de água, saneamento, gestão de recursos hídricos, questões diretamente ligadas à competitividade, nomeadamente, a gestão das sinergias entre atores institucionais, privados e instituições de ensino e I&D, a projeção internacional do território (v.g., marketing, lobbying, apoio à internacionalização de sectores específicos), etc..

O desafio colocado aos espaços regionais é de assumir estas competências de modo eficiente e de atuar eficazmente no combate aos *constrangimentos estruturais*.

Tal implica construir uma *verdadeira governança regional, representativa e proactiva, designadamente no âmbito de grandes áreas metropolitanas*. Os obstáculos devem ser ultrapassados partindo de *pontos de consenso*, conquistando os atores políticos e a sociedade civil para o *projeto territorial comum*, o que depende de incentivos e da adoção e execução com sucesso de projetos concretos.

A questão central relaciona-se contudo com a forma como a Administração pública se deve organizar para exercer a governança.

Não vai resultar o atual modelo associativo, com atribuições abrangentes, mesmo que decalcadas na Lei-Quadro das Regiões Administrativas, instituído por diplomas legais e liderança governamental, que se revelou inadequado e incapaz de vencer os desafios da eficácia e da adesão cívica, além de ser inconstitucional, sobre ele pesando sempre o machado de uma possível pronúncia pelo Tribunal Constitucional, que qualquer município ou entidade discordante do seu atuar poderá vir a desencadear.

Reconhece-se que enquanto a regionalização não avançou na parte continental do país, não sendo aceitável que um mínimo de cooperação metropolitana em Lisboa e Porto ficassem totalmente nas mãos do Estado, as experiências de Comissões governamentais de Coordenação e Regional e depois a experiência associativa intermunicipal pública na Grande Lisboa e no Grande Porto fossem um caminho iniciático e de aprendizagem para o futuro, tendo sido o caminho mais fácil e imediato.

Mas não funciona, nem mobiliza, nem foge aos poderes centrais devidamente.

A governança metropolitana não deve cair na fragmentação sectorial ou no dirigismo central.

O problema é que não se perspetiva a criação de uma Região com as atribuições hoje prevista em lei ou equivalentes, em tempo útil para a resolução dos problemas metropolitanos e para substituir todas as outras associações territoriais.

No imediato, é desejável um aperfeiçoamento do sistema em vigor nas Áreas Metropolitanas e nas outras Comunidades Intermunicipais já constituídas, potenciando a experiência adquirida de cooperação e ampliando a exigência de uma maior racionalização, com uma concertação mais alargada, coerente à escala intermunicipal, especialmente metropolitana, e com atuações mais visíveis, liderantes e mais participada pelas populações das respetivas autarquias envolvidas.

Com efeito, as soluções que envolvem a atual estruturação do poder local estão desacreditadas (PORTAS, 2003: 203; CONDESSO, 2011).

A questão fundamental a colocar é a de saber qual o caminho mais razoável e mais viável, embora sem cedências que façam perder tempo e oportunidades e deixem acentuar deficiência de desenvolvimento que se pagarão caro no futuro:

Por um lado, contrariamente ao que o poder político pós referendo 1998 parece entender, a regionalização não está em causa, tendo aquele referendo “vetado” apenas aquela divisão regionalizadora concreta, aliás imposta de cima para baixo. O que significa que ou se altera a CRP retirando a regionalização ou na lógica dela e do referendo, apenas tinha que se avançar para outro mapa. Não parar a regionalização.

Mas dado o avanço do modelo associativo hoje efetivado e portanto a realidade factual, esta solução de desfazer as AM e as CIM seria uma revolução no sistema político-partidário que, mesmo que possível, na correlação atual de forças parlamentares, levaria de novo a soluções difíceis de implementar e aliás de duvidoso êxito sem uma revisão constitucional imediata que terminasse com exigência de simultaneidade, formação prévia de mapa nacional decidido centralmente, referendo gerais e prévios, etc.

A alternativa é a aceitação do *status quo* institucional, mas com significativas modificações funcionais e a título provisório, para permitir não manter a situação atual mas melhorá-la e prepará-la para evoluir mesmo para um modelo representativo.

Refiro-me a uma evolução que vá no sentido da *cooperação intermunicipal em moldes inovadores*, que integrem formas de governança mais avançada do que o modelo existente.

As áreas intermunicipais, por todos os motivos de complexidade e massa crítica, hoje podem ser sobretudo *sedes de concertação e coordenação das intervenções locais*, com pleno reconhecimento da sua autoridade para o efeito, dado que para ir mais além a questão da legitimidade pelo voto será essencial.

Como refere Seixas (2000), a dimensão político-partidária tem prevalecido como principal lógica nos processos de tomada de decisão, pondo em causa a capacidade de surgir um estímulo à reformulação da governação dentro das instituições.

Segundo este autor, o incentivo à inovação governativa teria mais probabilidades de surgir vindo da sociedade civil.

Para o incentivar deveria caminhar-se para um estimular da evolução significativa na cultura de participação cívica por parte da população, para propiciar a afirmação de

lideranças forte, prestigiadas e mesmo reconhecidas para lá dos limites municipais, ou seja ligado à área da região mas conhecido no âmbito nacional ou regional, a promoção do aumento da confiança nas instituições e a criação de uma dinâmica mobilizadora.

Há experiências específicas, como a da Comissão de Acompanhamento de Obra para a ponte Vasco da Gama (Melo, 2000), que demonstram que é possível desenvolver num dado território uma ação muito participada e eficaz, dispondo de meios limitados e de um enquadramento institucional flexível.

A imaginação, objetivos mobilizadores e estruturas simples abertas a grande participação serão passos decisivos para desencadear a dinâmica de mudança evolutiva, que acabará por se transmitir de aos atores políticos, que detêm o poder de realizar as necessárias alterações ao contexto legislativo.

A experiência da AML pode caracterizar-se, em termos de competitividade, como um exemplo de potencial não concretizado, em termos de recursos produtivos e fatores de competitividade territoriais.

Esta falha no aproveitamento de um enorme potencial está ligada a factores estruturais identificados em vários diagnósticos.

Nessas análises, a má governação é citada mais frequentemente do que fatores clássicos, como a pobreza em recursos naturais ou a falta de recursos humanos qualificados.

Apesar das enormes resistências à mudança, o facto de que a governação é, entre todos os fatores imateriais, aquele que mais depende da congregação de vontades e que estas podem reajustar-se e produzir resultados rapidamente, deve motivar-nos a agir.

A nossa posição é que o modelo institucional supramunicipal já só pode basear-se na *legitimação democrática direta, tal como previsto na Constituição e na Lei-Quadro das Regiões Administrativas* e na estrutura de atribuições fixada nesta Lei, mesmo que atualizados sempre com base no princípio da subsidiariedade funcional.

Mas isto, sem pôr em causa as instituições já montadas e os seus órgãos em exercício, ou seja a partir quer das atuais CCDR quer das atuais CIM, numa primeira fase com constituição de órgãos autónomos, com titulares que não exerçam ou deixem de exercer funções nos municípios, mesmo que no imediato sejam resultantes apenas de eleição indireta das assembleias municipais respetivas, não separadamente e segundo quotas municipais e jogos partidários intermunicipais, mas reunidas em colégio único, formado por todos os membros de Assembleias Municipais da área.

E posteriormente, após acertos territoriais e sobre capitalidade regional, suficientemente estáveis, por decisão a fixar por cada associação territorial, num prazo máximo legalmente fixado, através de eleições por sufrágio direto universal dos eleitores dessa área.

Na medida em que a evolução o exige, e toda a flexibilização do processo é desejável, far-se-ia todo o conjunto de alterações constitucionais que se entendam necessárias.

Embora a mais necessária seria a da aceitação destas associações, mesmo que provisórias, mas como já existem sem tal alteração e se avançaria a partir do que existe, a questão da formulação constitucional perde para já exigências de imediatividade.

Num país de tao débil democracia participativa ou refendária, só a democracia deliberativa legitimando órgãos territoriais e dirigentes através do voto pode mobilizar as populações e dar realce e espaço à gestões a este nível.

É a única forma que a globalidade dos cidadãos e das instituições reconhece.

No entanto, para que esta funcione à escala regional, designadamente metropolitana, terá de ser precedida de uma *reforma político-administrativa global*, que inclua não só a simetrização das circunscrições periféricas governamentais nas áreas com poder regionalizado coordenadas por um governador civil regional representando todo o governo e colocado por concurso público entre quadros de mérito e grande experiência, segundo modelo semelhante ao do Prefeito Francês, como uma revisão dos círculos eleitorais, hoje ainda vinculados aos distritos, a desaparecer de todo, passando este a ser não só o círculo eleitoral para a região como o círculo eleitoral para o parlamento nacional.

E tal levará, ainda, a conseqüente alteração das estruturas de organização partidária, a deslocar-se deste âmbito para o novo âmbito regionalizado.

III.8.Desenvolvimento e regiões. Desenvolvimento e descentralização administrativa

A *análise territorial* permite-nos constatar a existência, persistência e mesmo *agravamento das disparidades entre as várias regiões europeias* e mesmo dentro dos Estados, demonstrando claramente *insuficiências do processo de integração*⁹².

A *evolução económica e política* da Comunidade e, depois, da União Europeia em matéria de integração passou pela preponderância das escalas nacional e comunitária ao nível dos processos de negociação e decisão.

Ocultado sob a *égide homogeneizante dos Estados*, esta prioridade passou a ser concretizada através da *definição de uma política regional comunitária*, dotada de meios e instrumentos que foram continuando a dar apoio regional ao nosso país em geral durante algum tempo, até aos alargamentos a Leste.

Visou-se prosseguir objetivos de superação dos principais desequilíbrios regionais.

Contudo, a sua função quase exclusiva de apoio às políticas regionais de cada Estado através de um sistema de quotas, impedia que o FEDER pudesse ser entendido enquanto instrumento de uma verdadeira política regional de âmbito comunitário.

Neste sentido, conclui-se que a dominância de uma óptica nacional, em detrimento de uma óptica comunitária, contribuiu para um evidente desfasamento temporal da integração territorial relativamente aos domínios económico e mesmo político.

Com a adesão da Grécia, em 1981, viria a contribuir para a introdução de alterações que melhoraram o Regulamento de criação do FEDER. Mas desde a revisão do Regulamento de 1975 até ao final de 1981, os resultados do Primeiro Relatório Periódico sobre a Situação Sócio-Económica das Regiões da Comunidade, concluía que a aplicação do FEDER era pouco eficaz e as assimetrias regionais, em vez de diminuírem, tinham mesmo aumentado.

Esta situação levou a reequacionar o funcionamento do FEDER e da híbrida política regional comunitária.

Na solução de compromisso de 1984, nasce um novo Regulamento que considerava expressamente o FEDER como um *instrumento financeiro da política*

⁹² CAMELO, Sérgio; FERMISSON, João - «Política regional e ordenamento do território europeu: o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário». In *Regiões e Cidades na União Europeia*. Coimbra: APDR, 1999. p. 570-585.

regional comunitária, em apoio às políticas regionais dos Estados, assim dando um maior papel da Comissão Europeia no desenvolvimento regional dos territórios.

Avanço significativo mas insuficiente *per si*, haveria de ser tido como tendo definido melhor os objectivos e necessidades territoriais do processo de integração, já não limitado e subordinados à actuação do FEDER, mas com um cariz marcadamente financeiro, desprovido de doutrina e existência formal.

A discussão em torno da concretização do AUE, do Mercado Único e depois da construção distorcida do TUE e do BCE, do alargamento a Leste e da globalização iria relançar o problema da manutenção das disparidades entre Estados e entre regiões. A concorrência acrescida que daí adviria poderia tornar-se nefasta à correcção dos desequilíbrios existentes.

A tomada de consciência deste facto e a existência de um relativo consenso entre as partes envolvidas viria a consubstanciar um esforço de solidariedade da Comunidade em favor dos Estados mais débeis economicamente, com vista a promover o desenvolvimento do todo comunitário e a reduzir o fosso de níveis de desenvolvimento.

Deste movimento de solidariedade resultaria a adopção, primeiro, do objectivo da Coesão Económica e Social, o qual seria introduzido no Tratado de Roma através do Acto Único Europeu (1986) e elevado a pilar da construção europeia. Até que, no Tratado de Lisboa, se consagra o objetivo da coesão territorial.

Aliás, outro momento decisivo havia ocorrido, em 1987, com a Comissão Europeia a apresentar o «Pacote Delors», com três grandes reformas, Política Agrícola Comum (PAC); Fundos Estruturais e as Regras financeiras, de forma a garantir maior disciplina orçamental.

A reforma dos fundos estruturais (concluída em 1988) procurava articular com maior proveito os instrumentos financeiros da CE (FEDER, FSE e FEOGA-O) na redução das disparidades, promovendo-se uma mais estreita interligação com outras políticas e um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Para além da duplicação do orçamento destes fundos, cerca de 80% das verbas do FEDER passariam a concentrar-se geograficamente nas regiões menos desenvolvidas, facto que traduzia duas intenções opostas por um lado, diminuir o papel do FEDER enquanto instrumento de apoio às políticas regionais de cada Estado-Membro; por outro, privilegiar a adopção de uma lógica crescentemente comunitária.

Esta reforma conduziu ainda a um aumento significativo do peso dos fundos estruturais no orçamento comunitário, os quais, duplicando, passariam de um valor de 17% para 30,8% em 1993.

Outra alteração registou-se ao nível dos princípios de aplicação dos fundos estruturais, que desde 1989 (e tendo presente a nova regulamentação surgida (na década de noventa) assenta em cinco aspectos fundamentais: concentração da acção em objectivos prioritários de desenvolvimento; programação da aplicação dos fundos através de programas plurianuais de desenvolvimento, reforçando as componentes acompanhamento, controlo e avaliação; parceria estreita entre a Comissão Europeia e as autoridades competentes ao nível dos Estados-Membros (nacional, regional, local), requerendo concertação de posições entre si; adicionalidade da acção-estrutural comunitária relativamente ao esforço nacional de promoção do desenvolvimento, completando e não reduzindo este e subsidiariedade na acção da Comissão Europeia e dos vários níveis competentes dos Estados-Membros (nacional, regional, local), tentando limitar a intervenção de níveis superiores às situações donde resultam mais-valias.

Quanto aos efeitos dos *fundos estruturais na coesão*, como chegou a referir a Comissão Europeia, existem «duas formas de medir o contributo dos Fundos Estruturais para a melhoria da coesão na União Europeia».

Uma que analisa os indicadores sócio-económicos nas regiões apoiadas.

E outra que recorre a modelos macroeconómicos.

Numa leitura segundo os indicadores, têm dito os responsáveis da União pela *política regional*, as regiões mais registariam um ritmo de convergência notável.

E a síntese das principais conclusões do Sexto Relatório sobre a Coesão acrescentaria ainda que «Vários estudos realizados com o objectivo de avaliar o impacto dos Fundos Estruturais nas regiões assistidas indicam que estes contribuíram significativamente para a redução das disparidades regionais em toda a União.

No entanto, em termos de futuro, não podia deixar de se ter ainda presente quer, devido à globalização, as exigências de aproveitamento das dinâmicas dos territórios mais desenvolvidos, quer as dificuldades financeiras para a política regional paneuropeia, dado próximo alargamento.

E, em geral, importa referir que os modelos evidenciavam que a eficácia dos Fundos Estruturais dependia de outros factores, designadamente das políticas económicas efetivadas na concreta região considerada.

De qualquer modo, a doutrina foi concluindo que a política regional comunitária «não tem apresentado, ao longo do tempo, a coerência e a estabilidade em termos de objectivos, filosofia de acção e instrumentos que outras políticas europeias podem reivindicar»³⁹⁵.

Em causa, não só em geral na EU o carácter difuso desta política, assentando em dois factores: por um lado, o facto de nunca ter sido instituída enquanto tal quer no Tratado de Roma, quer nos actos subsequentes que o alteraram e/ou o complementaram (Acto Único e Tratados de Maastricht e Amsterdão); por outro, pela insuficiente definição e entendimento da Coesão Económica e Social, sua razão primeira e finalidade última.

Mas, acima de tudo, nos Estados não regionalizados, em causa está o poder de disposição central, que aumentou as distorções regionais, beneficiando as zonas com poderes infraestaduais e prejudicando relativamente aquelas onde faltaram poderes regionais.

III.9.Reforma da Administração territorial do Estado e do sistema eleitoral global

Numa correcta visão das coisas é inadequado pensar-se que é possível isolar o *modelo regionalizador representativo* de outras questões, também elas há muito a necessitar de uma revisão: desde o sistema eleitoral global à *reforma da Administração territorial do Estado, desde a existência de freguesias aos velhos e vigentes conceitos de autonomia autárquica, ligados à concepção liberal dos poderes exclusivos, em vez da interadministratividade e, como dizia antes, da própria anárquica Administração territorial do Estado*, com dezenas de circunscrições periféricas, regionais, ocupando territórios de tamanhos diferentes e localizações em nada coincidentes, às vezes várias pelo mesmo ministério, somando mais de 30 circunscrições diferentes.

A organização *administrativa directa desconcentrada do Estado*, não sendo coerente, é aliás ineficaz e dispendiosa, mantendo-se por força irresistível dos interesses dos aparelhos instalados, o que só o grande empurrão macroorganizativo da regionalização permitirá ultrapassar, como o demonstra a experiência francesa.

Há muito que deveria ter sido encarada, mostrando o direito comparado que, quando não precedida, pelo menos acaba por razões de interacção, por ter de decorrer concomitante da organização da *Administração regional representativa*, o que, também por esta razão, torna urgente a recolocação do processo da regionalização.

Quanto a esta questão da *reorganização da Administração desconcentrada do Estado*, que é tão importante para a sua eficácia e mesmo racionalidade decisória e financeira, como a regionalização, tal como a alteração dos poderes do governador civil regional, que ao jeito do representante do governo em França, sujeito embora a *novas exigências quanto a capacidades e mérito*, deveria *superintender*, numa perspectiva de *coordenação de todas as tarefas estaduais* nessas Administrações, em ordem a imprimir sob orientação dos ministros, maior eficácia funcional.

Mas os objectivos globais de um exigível *novo modelo misto eleitoral geral* e também essa eficácia do Estado, com uma possível *paraconcentração das suas circunscrições* nos vários domínios, leva-me a pensar que a regionalização não passaria nem por *regiões-distrito*, segundo o modelo tendencial de 1998, nem por *Regiões-Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, como referi em arguição recente na UNL num doutoramento sobre Economia e Sociedade, em júri integrando personalidades de vários países, prestigiadas nestas matérias.

A *reforma administrativa global* do Estado, para ser *coerente e eficaz*, deve ser *articulada* e, portanto, *ligada à organização da Administração regional representativa*, pelo que esta é mais uma razão que torna urgente a recolocação, em termos eleitoralmente aceitáveis, do processo da regionalização, cujas razões justificativas de fundo, apesar do resultado do referendo, se mantêm.

Em causa, está, há muito, a *reforma administrativa do Estado* e não só a *urgência da regionalização*.

E, em geral, importa ter ainda presente que, se o *processo de regionalização* tem de se inserir num mais vasto, o da *reorganização geral da Administração do Estado-Comunidade*, *não termina aí*, tendo *força suficiente* para implicar também um *reenquadramento do sistema eleitoral*, que aliás deve *refundir-se no sentido de maior aproximação dos eleitos aos eleitores e de garantia de maior representatividade dos interesses colectivos territoriais e sectoriais da Comunidade e menos dos profissionais da política organizada*, *menos nas mãos hiperbolizadoras do Poder dos meros directivos partidários*, *instrumento ao serviço e não razão de ser confiscadora da Política*.

E, já agora, acrescentaria, a *latere* do tema, que se urge também repor em geral um modelo mais democrático de *traduções das representatividades*, e, portanto, o processo de regionalização, implicando o seu sistema eleitoral, será também o momento da reconstrução de um novo *sistema eleitoral global, também a nível nacional*, admitindo (com criação mista de círculos uninominais ou não), o *voto preferencial* ou mesmo a solução de panaché, em vez de listas fechadas, nas circunscrições eleitorais de apuramento em método proporcional, como é a nacional, regional e municipal, pois actualmente a todos os níveis os candidatos são escolhidos pelas lideranças partidárias, em geral ademocraticamente, e meramente ratificadas pelo povo, não existindo eleitoralmente, nem depois na responsabilização funcional face aos eleitores, as pessoas, os representantes, mas meramente as máquinas partidárias.

Com a regionalização, dá-se força à oportunidade da *reforma do sistema eleitoral*, quer para o parlamento nacional, criando um novo círculo, realinhando o distrital, quer em geral para os novos órgãos administrativos infra-estaduais.

E, neste contexto, a *descentralização*, palavra-chave, pressupõe a distribuição do poder numa fórmula tridimensional, ou seja, pelos *três níveis territoriais clássicos*: o nacional, o regional e o local, admitindo a existência de um *espaço-região*, com a delimitação das atribuições e competências decisórias próprias, mas assente num novo pensamento articulador do todo, ou seja, com simultânea construção global de soluções de interadministratividade para cada um dos níveis definidos, orientada pela ideia de que o *desenvolvimento regional* exige capacidade de decisão ao nível regional e local, de acordo com o princípio geral, vigente em todo o espaço da União, da subsidiariedade. Espaço que exige a detenção autogerada de *mecanismos de planeamento e programação suficientemente operacionais* para a tomada de medidas adequadas ao progresso da respectiva região.

IV. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL INFRA-ESTADUAL. ACTUALIDADE DA PROBLEMÁTICA

IV. 1. Estado actual da questão

Ficou definido na Resolução do Conselho de Ministros n.º4/211, de 22 de Setembro de 2011, introduzir uma agenda dita reformista, assente na ideia de “proximidade com os cidadãos” e na “descentralização administrativa”.

O Governo, que a tem liderado e a apresentou há pouco ao voto do Parlamento, proclama visar objetivos que a doutrina regionalizadora nacional e estrangeira associa, não tanto ao generalizado poder local (municípios e excecionalmente, freguesias, como é o caso acumuladamente em Portugal, ou alternativamente no Reino Unido), mas mais propriamente à existência de Regiões autárquica (meramente administrativas) ou (em caso de marcada individualidade histórica, linguística, cultural ou afastamento insular), de Regiões Político-Administrativas.

Com efeito, desde 1998, os detentores do poder político, quando anti-regionalizadores, servindo-se do conturbado referendo negativo desse ano, sempre se tem aproveitado para avançar com soluções, nunca antes pensadas ou queridas, mas agora, sentidas como bloqueantes da alternativa de poder regional, procurando assim criar factos consumados, que dificultem no futuro o processo, constitucionalmente em omissão, de criação do tipo de autarquia ainda inexistente verdadeiramente regionalizador.

Agora, estaria em causa apenas racionalizar as duas figuras há muito existentes, eliminando uma delas, a freguesia, ou eliminando o número delas, para o que se julgou que bastaria recorrer argumentativamente a certos eufemismos, como agregações e incentivos muito temporários, com que se avança.

O atual poder político entendeu fazer deste drama extintivo um esforço de convencimento das suas bondades, que existem de facto, mas como se estivesse a fazer uma grande reforma de conjunto de todo o poder intraestadual, ao jeito dos objetivos que só a regionalização pode atingir.

Assim, vemos o Governo e seus próceres parlamentares, incoerentemente, por um lado, a proclamarem que, com esta racionalização, realizam a imposição da tróica e das suas políticas de austeridade financeira, e, por outro, a negar que a “reforma” tenha objetivos de redução das despesas.

Afirmam, em geral, que se pretende efetuar “uma mudança estrutural e, simultaneamente estratégica, do modelo atualmente consagrado para a Administração local, autárquica, concebida em termos que possam potenciar uma “reforma da gestão, do território e uma reforma política, proporcionando-se, de tal modo uma Administração mais eficaz, eficiente, com a conseqüente racionalização dos recursos públicos”.

Com vista a alcançar ganhos de eficiência na afectação dos recursos, necessários ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das diversas regiões do País e tendo como base o princípio da subsidiariedade, o Governo aponta com uns impossíveis vetores estratégicos:

a)-a descentralização e a reforma administrativa;

b)-o aprofundamento do municipalismo e a promoção da coesão e competitividade territorial.

Tudo isto, através da já existente tipologia de figuras do atual poder local, o que resultaria pois da mera compressão das suas estruturas.

Basta um pequeno comentário interrogativo sobre os princípios orientadores aí consagrados para se perceber que não bate a gota com a perdigota.

Os princípios que se pretendem aplicar nesta “reforma administrativa”, designadamente como estratégia de desenvolvimento do país, potenciando economias de escala, são:

a)- maior proximidade;

b)- descentralização administrativa;

c)- reforço do municipalismo;

d)- reforço da intervenção das freguesias;

e)- aumento da eficiência na gestão e na afectação dos recursos públicos;

f)- redimensionamento territorial para reforçar a *sustentabilidade da estrutura autárquica*;

g)- valorização da *prestação de serviço público*;

h)- consideração “especial” pelas *especificidades locais*;

i)- reforço da coesão

j)- Reforço da competitividade territorial.

No fundo, afirma-se querer reforçar-se a proximidade (como? Os 308 municípios em geral e 4269 freguesias não o garantem?

Afinal pretende-se menos ou mais municípios, menos ou mais freguesias?

Ou trata-se de novas estruturas ainda mais próximas?

É isto que levará ao reforço da intervenção das freguesias?

E querer aumentar a descentralização (como? Do Estado, com regiões não é a filosofia afirmada até ao momento por este governo; descentralização do municípios, só freguesias, ou há outras soluções de substituição? Quais?).

O *reforço do municipalismo* tem vindo a fazer-se consistentemente desde as leis de transferências de atribuições do estado e vem-se processando desde finais da década de noventa.

Quer passar-se para os municípios as matérias que estão na LQRA e que o Estado deve descentralizar mas em que os municípios não têm em geral escalada eficaz para as fazer funcionar bem, pois tal aguarda pela regionalização do continente.

Quanto ao objetivo da valorização da prestação de serviços públicos, como com o Estado a cortar no Estado Social?

A que serviços se refere?

Pretende-se atender à especificidades locais, mas para quê? Não sendo para desenvolvimento deve querer referir-se às decisões sobre extinção e agregação de entes locais.

Pretende-se ter em consideração “especial” as “especificidades” locais, sem se percebe quais são as especialidades das especificidades a tomar em conta e para quê!.

O reforço da coesão e o reforço da competitividade territorial são, tais como os anteriores em geral, argumentos tradicionalmente usados pela doutrina para a defesa da regionalização.

No desejo de sufocar o objetivo da regionalização, o governo autor da proposta de lei confunde tudo e quer fazer-nos crer que devemos esperar isso, não só das tradicionais autarquias existentes, como, pior que tudo, de um simples processo de extinções do número de autarquias.

A reforma afirma-se assente em três eixos estruturantes:

- 1.º- sector empresarial local;
- 2.º- organização do território;
- 3.º- gestão municipal, gestão intermunicipal e financiamento.

O entendimento dos vários factores que direccionam e influenciam a administração do território português, inserido num domínio rural e urbano, é fundamental para compreendermos os novos desafios na gestão de recursos e serviços públicos no actual contexto económico nacional.

Por isso, o tema das Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas vem realçar o papel das autarquias na actual gestão do território e na administração pública local, inserido em um contexto de descentralização administrativa por parte do Estado Central para estas entidades, numa concretização efectiva do princípio da subsidiariedade.

Estas reflexões beneficiam a produção de informação representativa da actual realidade territorial portuguesa, apresentando alguns factos que fomentam o debate sobre o advir de percursos alternativos.

A complexidade do território português, com grandes assimetrias entre os espaços rurais e urbanos, e o seu processo gradual de litoralização têm impossibilitado uma administração adequada do território, quer nas suas funções sociais quer nas suas funções económicas e ambientais, não conseguindo eliminar os grandes desequilíbrios e assimetrias regionais existentes.

IV.2. Livro “Documento Verde da Reforma da Administração Local” de 2011

O “*Documento Verde da Reforma da Administração Local, de 2011*”, que precedeu a proposta de lei governamental, afirma que, ao longo de quase quatro décadas, a *gestão local* se complexificou e se alargou, no seu perímetro de actuação, devendo agora esta reforma ir ao cerne dos problemas, numa tarefa gigantesca e que compromete os seus actores.

Através de um cabal conhecimento do território e da forma da sua administração deve garantir-se, através da participação e discussão pública, um *desenvolvimento económico e social sustentado*, com um incremento da qualidade de vida para as actuais e futuras gerações.

Neste contexto, as decisões sobre a *organização e administração do espaço territorial* ultrapassam a *competência técnica dos planeamentos e regulamentos administrativos*, sendo necessária a implementação de um *novo conceito de gestão de recursos e de serviços públicos*, que garantam novas oportunidades de desenvolvimento, de controlo e de maior *coesão territorial*.

O Livro Verde considera urgente compreender as *divisões administrativas supramunicipais do território*, analisando os diversos factores envolvidos e possíveis reformas estruturais, através de método de estudo bibliográfico, com base em diversas referências, centralizando-se na importância do modelo de gestão do território e nas reformas estruturais.

O *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, que resultou da referida reunião de Conselho de Ministros, e que pretende ser o ponto de partida para um debate alargado à sociedade portuguesa, define a Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento como um dos *principais eixos da Reforma*.

O objectivo é o reforço da *coesão nacional*, através da *promoção da solidariedade interregional*, potenciando a eficiência da gestão pública e o reforço da transparência da gestão autárquica.

Com base nos *princípios da descentralização e da subsidiariedade* pretende o Governo uma redefinição das atribuições e das competências entre freguesias, municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas com vista “à qualificação do *associativismo municipal* e o aprofundamento da legitimidade e do controlo democrático das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas”.

Tendo em conta que o *actual modelo de gestão* assenta numa base de competências que se têm mantido inalteradas durante décadas, entende o Governo ser essencial analisar quais as competências que podem ser objecto de transferência entre o Estado, as comunidades intermunicipais e os municípios com vista a um processo de descentralização e de ganhos de escala.

O Governo promoveu a realização de um *estudo-piloto* sobre modelos de competências, modelos de financiamento, modelos de governação, modelos de gestão e modelos de transferências de recursos.

Este estudo propositivo tem como base *duas comunidades intermunicipais*, a Comunidade Intermunicipal do Alto Minho-Comunidade Intermunicipal do Minho Lima e a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro–Baixo Vouga, que se distinguem por num caso estar em causa um território maioritariamente *urbano* e noutra, um território maioritariamente *rural*. Isto permite analisar diferentes experiências.

Aqui se identificaram mecanismos para ajudar, em momento de recursos financeiros escassos, a racionar e a reduzir as despesas correntes dos municípios, através de ganhos de escala, e a redefinir modelos de gestão municipal e intermunicipais, capazes de assegurar a manutenção da prestação de serviços públicos de qualidade e de proximidade.

O *actual modelo de gestão de administração local* existente em Portugal está, de facto, praticamente imutável desde 1976. Contudo, em 35 anos, o mundo mudou e Portugal também.

Deste modo, pretende-se implementar *novos modelos de gestão de administração local* que se enquadrem nos novos desafios que o País atravessa e que possibilitem a antecipação de outros que o futuro nos apresentará.

Interessa, contudo, perceber se as mudanças que se pretende efectuar, no que diz respeito aos modelos de gestão de administração local, permitirão, ou não, obter ganhos de qualidade e de eficiência nos serviços prestados ao cidadão, respeitar as especificidades locais, reforçar a coesão e a competitividade territorial.

De forma a perceber se o caminho traçado pelo Governo é o mais correcto, pretende-se com esta investigação analisar o funcionamento de uma Comunidade Intermunicipal, de modo a tentar aferir, através de um caso de estudo, como funcionam estas Comunidades, qual o papel que as mesmas desempenham, que trabalhos têm desenvolvido, quais os *inputs*, *outputs* e *outcomes* atingidos pelas mesmas, bem como quais as novas competências que lhe poderão ser atribuídas.

O objecto de estudo desta investigação será, por um lado, as Comunidade Intermunicipais e, por outro, a ideia regionalizadora, consagrada na Constituição Portuguesa.

Ao longo da nossa análise tomaremos, sempre que oportuno, em consideração as experiências de associações intermunicipais envolventes da parte final do maior rio da pensínsula, o rio Tejo, zona mais povoada de Portugal e com maior índice de desenvolvimento.

Elas estão entre as mais importantes associações intermunicipais. Refiro-me às AML e AMP.

E, em termos de Comunidade Intermunicipal, às já estudadas pelo Governo⁹³.

E, ainda, a Comunidade Intermunicipal do Minho Lima e na Comunidade Intermunicipal o Baixo Vouga, sobre a qual existe um estudo-piloto oficial.

⁹³ O nosso local de residência é a do Médio Tejo, diminuto território pluro municipal para cima do Tejosem que tal tenha grande lógica e por isso perdendo escala verdadeiramente regional. Esta foi instituída em Dezembro de 2008, por publicação dos respectivos Estatutos no DR n.º 233 II de 02 de Dezembro de 2008. Até essa data era denominada Comunidade Urbana do Médio Tejo, constituída no dia 25 de Março de 2004, por escritura publicada no DR n.º158 – III Série de 7 de Julho de 2004, através da transformação da Associação de Municípios do Médio Tejo.

IV. 3. Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas

Figura 1 – Mapa de Portugal com as CIM e AM após Lei nº 45/2008 e nº 46/2008

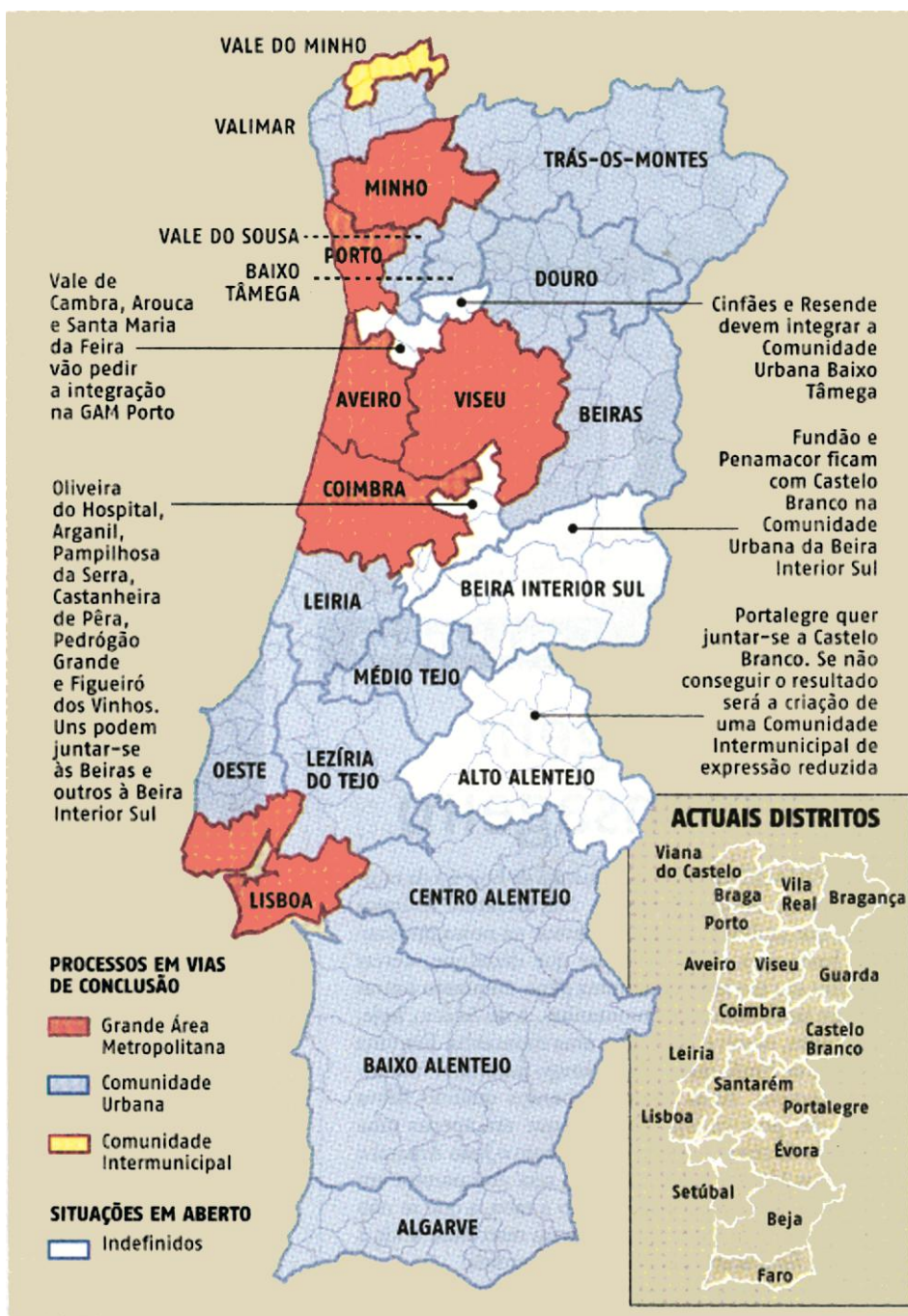


3Legenda :

- | | | | | |
|-------------------------|------------------|----------------------------|----------------------|-----------------------|
| 1 – Minho –Lima | 6 – Tâmega | 11 – Serra da Estrela | 16 – Pinhal Litoral | 21 – Grande Lisboa |
| 2 – Cávado | 7 – Douro | 12 – Baixo Mondego | 17 – Médio Tejo | 22 – Alentejo Central |
| 3 – Ave | 8 – Baixo Vouga | 13 – Pinhal Interior Norte | 18 – Oeste | 23 – Alentejo Litoral |
| 4 – Alto Trás-os-Montes | 9 – Dão-Lafões | 14 – Beira Interior Sul | 19 – Lezíria do Tejo | 24 – Baixo Alentejo |
| 5 – Grande Porto | 10 – Comurbeiras | 15 – Pinhal Interior Sul | 20 – Alto Alentejo | 25 – Algarve |

Fonte: Associação Nacional de Municípios de Portugal.

Figura 2: Mapa previsto no processo intermunicipal legislado em 2003:



Fonte: Expresso: País, 21.2.2004, p.13

IV.3.1. Comunidades Intermunicipais estudadas

Vejamos a ponderação efectuada em relação às Comunidades Intermunicipais estudadas em Relatório encomendado pelo Governo sobre as Comunidade Intermunicipal

do Minho Lima (Alto Minho) e Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro – Baixo Vouga.

IV.3.1.1.Comunidades Intermunicipais do Minho-Lima e CIRA-Baixo Vouga

A)- Caracterização da CIM Alto Minho e da CIRA-Baixo Vouga

O Estudo apresenta uma breve caracterização das duas CIM, desde logo através da agregação de informação disponível relativa a cada um dos municípios integrantes (população, área, trabalhadores, entre outros) e nos inquéritos realizados junto das próprias CIM (serviços das CIM, regulamentos e manuais de procedimentos, atribuições prosseguidas entre outras).

Com este Estudo-Piloto efetivado por encomenda do Governo visa-se analisar os modelos de *atribuições, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos* para as CIM, em verdade a entender como tidos como adequados a uma *administração supramunicipal*, identificando os mecanismos que permitam a racionalização e a redução e despesas correntes municipais, através dos ganhos de escala que a gestão municipal não pode proporcionar.

A existência de *ganhos de escala* com a transferência de atribuições para as CIM só fazem sentido se houver uma *efetiva redução nas despesas* inerentes ao exercício dessas atribuições, quer nos municípios quer na Administração Central do Estado, e um *aumento da eficiência da sua gestão*.

Para isso, o estudo tenta apurar o custo de cada uma das atribuições nos municípios e prever esse custo no espaço de administração suipramunicipal para poder equacionar da *racionalidade da transferência*, tudo sem esquecer que as diversas atividades sofrem certas disparidades nos custos, “provavelmente devido às opções políticas quanto à escolha das prioridades que o município definiu”.

Mas, de facto, contata-se que há atividades em que uns municípios apresentam um valor residual e outros valores substancialmente relevantes. Tal é interpretado neste estudo como podendo ter uma justificação na importância relativa dada à satisfação dessa necessidade pública no respetivo município.

A dificuldade que se afirma haver neste inquérito demonstra uma das consequências da transferência de atribuições para as actuais CIM, na medida em que passará a existir uma igual prioridade na satisfação das necessidades no conjunto dos municípios que integram a CIM.

Segundo o estudo, da experiência resulta que as atribuições das entidades CIM, as únicas actualmente existentes, deveriam procurar dar resposta, no essencial, às necessidades actualmente sentidas no domínio da *racionalidade, da escala, da agilidade e da especialização de atuações*, com vista à otimização das atividades prestacionais e do serviço público envolvido.

Quadro 2 e 3: comparação entre o sistema IM da CIM do Alto Minho e da CIM da Região de Aveiro:

	CIM Alto Minho	CIRA
Estatutos	Diário da República, 2.ª série, n.º 122, de 25 de junho de 2010 (anúncio n.º 5946/2010)	Diário da República, 2.ª série, n.º 201, de 16 de outubro de 2008 (anúncio n.º 6215-A/2008)
Serviços próprios	<ul style="list-style-type: none"> • Direção administrativa e financeira • Direção de gestão e de programas de apoio ao desenvolvimento territorial • Direção de planeamento e desenvolvimento • Direção de apoio às autarquias 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços administrativos e financeiros • Serviços técnicos • Estrutura de apoio técnico • Grupo de ação costeira
Regulamentos e manuais de procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Norma de controlo interno • Regimento do conselho executivo • Regimento da assembleia municipal • Regulamento de organização e funcionamento dos serviços 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de controlo interno • Plano de prevenção de riscos de gestão • Plano de classificação documental
Atribuições prosseguidas	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território da CIM: ambiente e ordenamento do território • Valorização e promoção ambiental • Formação profissional • Cooperação transfronteiriça • Informatização municipal • Participação na gestão do QREN • Economia do mar 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território da CIM - eficiência hídrica de edifícios e espaços públicos • Articulação dos investimentos municipais de interesse municipal - modernização administrativa • Formação intermunicipal • Participação na gestão do QREN
Atribuições transferidas pela AC	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência técnica à operacionalização do Programa Territorial de Desenvolvimento do Alto Minho e assistência técnica à operacionalização do PROMAR (GAC Litoral Norte). 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de delegação de competências com subvenção global (organismo intermédio de gestão do QREN)
Articulação das atuações municipais com as atuações dos serviços da AC	<ul style="list-style-type: none"> • Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos • Rede educativa e de formação profissional: qualificação dos serviços de educação • Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais • Segurança e proteção civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Exploração e gestão dos serviços de águas (AdRA)
	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilidade e transportes • Redes de equipamentos públicos • Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural • Redes de equipamentos culturais, desportivos e de lazer 	

		CIM Alto Minho	CIRA
Dados Municípios integrantes	Nr. Municípios	10	11
	Área (km ²) - (IGP, CAOP, 2011)	2.218,8	1.692,9
	População (Estimativas da população residente 2010; INE)	249 Mil hab.	379 Mil hab.
	Nr. Trabalhadores (SIIAL - Balanço Social 2010)	3.761	3.277
	Dirigentes	59	123
	Técnicos Superiores	501	587
	Técnico Informática	41	45
	Assistentes técnicos	682	681
Assistentes Operacionais	2335	1759	
Outras (Bombeiros, Polícias Municipais)	143	82	
Dados CIM	Nr. Trabalhadores	25	14
	Técnicos Superiores	15	11
	Técnico Informática	0	1
	Assistentes técnicos	6	2
	Assistentes Operacionais	4	0
	Subvenção Global QREN	€72,6 Milhões	€60,6 Milhões
In d. munic.	Média trabalhadores/1000 hab ⁽¹⁾	20	9
Modelo de Governação	Assembleia Intermunicipal	48 Membros	55 Membros
	Conselho Executivo	10 Membros	11 Membros
	Conselho consultivo	Não tem	Desde Fev. 2011

⁽¹⁾ Média Nacional: 13 trabalhadores/1000 habitantes

Fonte: Estudo-Piloto Comunidades Intermunicipais (CIM). Relatório Final
http://www.portugal.gov.pt/media/599747/20120519_estudo_cim.pdf, p.25

Quanto às *atividades e custo dos serviços dos municípios* envolvidos e instrumentos de gestão financeira e orçamental, tal baseia-se nos custos associados a cada atividade de acordo com a informação facultada pelos municípios e quantificada quanto à *estrutura de custos das atividades* que consideram como delegáveis nas CIM.

Os dados apurados no Relatório permitem ter uma ideia genérica e aproximada desses custos.

Contudo, e uma vez que a contabilidade de custos não é uma realidade na maioria dos municípios, considera-se que os valores reportados não garantem que aqueles representam o efetivo custo, tanto mais que existem *para a mesma atividade valores muito díspares entre municípios com características idênticas* numa mesma Comunidades Intermunicipais.

De acordo com um inquérito realizado pela Direção geral de Administração Local, em 31 de Dezembro de 2010, dos municípios que integram a CIM Alto Minho apenas o Município de Arcos de Valdevez tinha contabilidade de custos e três estão a implementar no corrente ano (Caminha, Melgaço e Ponte da Barca).

No que se refere à Comunidade Interminicipal da Região de Aveiro, cinco municípios tinham contabilidade de custos implementada naquela data (Águeda, Estarreja, Ílhavo, Ovar e Sever do Vouga), dois passaram a ter em 2011 (Aveiro e Murtosa) e um em 2012 (Albergaria-a-Velha).

A esta situação acresce que as diversas atividades ainda encontram algumas disparidades nos custos, provavelmente devido às opções políticas quanto às prioridades definidas pelos municípios.

Da análise dos resultados ao nível das várias atividades inerentes a cada uma das competências, constata-se que 4 atividades consomem cerca de 73% dos recursos financeiros totais (3 na área do ambiente e uma na área dos transportes e comunicações):

Quanto à CIRA, vejamos as atribuições municipais que os autarcas inquiridos consideraram suscetíveis de serem exercidas pela CIM.

Ao nível das atribuições foram identificadas as áreas enunciadas nos quadros 4 a 9 seguintes (Atribuições municipais transferíveis dos municípios: Site e Relatório citados: p.33, 46-48):

CIM Alto Minho Competências da Administração Central suscetíveis de serem exercidas pela CIM	
Ambiente	Gestão intermunicipal de abastecimento de água e de saneamento em baixa
Desenvolvimento Rural	Coordenação intermunicipal do planeamento da gestão florestal
Transportes e Comunicações	Coordenação intermunicipal do planeamento de transportes locais/regionais
Promoção do Desenvolvimento Económico	Contratualização do planeamento e da gestão de subvenções comunitárias de programas intermunicipais (programas integrados de equipamento e infraestruturas locais, capacitação institucional, formação autárquica e modernização administrativa)

CIRA - Competências da Administração Central do Estado que entende poderem ser exercidas pela CIM	
Ambiente	Sistemas de captação, tratamento e distribuições águas
Ordenamento do Território	Planeamento numa perspetiva integrada e coordenação do desenvolvimento
Saúde	Cogestão dos cuidados primários de saúde
Educação	Gestão de edifícios (EB23 e secundárias), cogestão dos agrupamentos e coordenação dos conselhos municipais de educação
Solidariedade Social	Atendimento social integrado pelos conselhos locais de ação social
Transportes e Comunicações	Transportes escolares
Gestão de praias	Licenciamento das ocupações e qualificação ambiental
Administração Portuária	Gestão das áreas portuárias nas zonas com usos não portuários
Outras	Gestão do domínio público hídrico/marítimo e ZPE (gestão integrada da Ria de Aveiro); maior participação na gestão de fundos comunitários por contratualização

CIM Alto Minho e Municípios Competências municipais suscetíveis de serem exercidas pela CIM (apenas as indicadas por, pelo menos, 4 entidades)	
Ambiente	Exploração e gestão de sistemas municipais de captação, tratamento e distribuição de água Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes
Transportes e Comunicações	Transportes escolares Planeamento de transportes locais/regionais
Proteção Civil	Gestão de matas e florestas Planeamento florestal
Serviços Gerais	Aprovisionamento (gestão e coordenação de compras, seguros)
Gestão de Recursos Humanos	Formação
Outras	Contratualização do planeamento e da gestão de subvenções comunitárias de programas intermunicipais

CIRA e Municípios²⁰ Competências municipais suscetíveis de serem exercidas pela CIM <small>(apenas as indicadas por, pelo menos, 4 entidades)</small>	
Ambiente	Exploração e gestão de sistemas municipais de captação, tratamento e distribuição de água
	Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes
	Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha e tratamento de resíduos sólidos
	Gestão de áreas protegidas
Ordenamento do Território	Assessoria na elaboração e revisão de planos municipais de ordenamento do território
	Cartografia
Educação	Gestão do parque escolar municipal
	Ação social escolar e cantinas
	Gestão do pessoal não docente
Transportes e Comunicações	Transportes regulares locais
	Transportes escolares
	Manutenção de infraestruturas viárias
Cultura	Programação cultural
Desporto	Gestão de equipamentos desportivos
Habitação	Construção e gestão da habitação social
Proteção Civil	Gestão intermunicipal dos serviços de proteção civil
	Gestão de matas e florestas
Desenvolvimento Local	Política de turismo local
	Gestão de parques empresariais/acolhimento empresarial
Serviços Gerais	Assessoria jurídica
	Aprovisionamento (gestão e coordenação de compras, seguros)
	Serviços de metrologia (aferição de pesos)
	Serviços médico-veterinários
	Canil intermunicipal
Gestão de Recursos Humanos	Formação
	Mobilidade

Competências da Administração Central do Estado a serem exercidas pelas CIM	
Ambiente	Gestão de captação, tratamento e distribuições águas em baixa; Gestão de saneamento em baixa.
Ordenamento do Território	Planeamento integrado e coordenação do desenvolvimento; Licenciamento das ocupações e qualificação ambiental (gestão de praias).
Saúde	Cogestão dos cuidados primários de saúde
Desenvolvimento Rural	Coordenação do planeamento da gestão e defesa da floresta.
Proteção Civil	Coordenação de políticas via comando operacional intermunicipal.
Desenvolvimento Económico	Contratualização do planeamento e da gestão de fundos comunitários de programas intermunicipais; Apoio ao desenvolvimento de negócios, redução de custos e atração de investimento.
Educação	Gestão de edifícios escolares (EB23 e secundárias); Gestão conjunta dos agrupamentos escolares; Coordenação dos conselhos municipais de educação.
Solidariedade Social	Planeamento; Atendimento social integrado pelos conselhos locais de ação social.
Transportes e Comunicações	Coordenação do planeamento de transportes de âmbito local e regional; Gestão dos transportes escolares.

CIRA e Municípios ²⁰ Competências municipais suscetíveis de serem exercidas pela CIM (apenas as indicadas por, pelo menos, 4 entidades)	
Defesa do consumidor	Ações de informação
	Apoio a associações de consumidores
	Mediação de litígios / arbitragem

Na construção teórica dos modelos de atribuições –dizem os Relatores – há que ter em conta que uma *associação de municípios só pode ser constituída para a prossecução de fins determinados*, não podendo ter como objeto um fim genérico ou global semelhante ao das autarquias locais.”⁹⁴

Mas, depois, dão um salto no escuro, afirmando -para opoderem avançar- que esta *natureza não genérica no domínio atribucional* não preclude a imputação de fins múltiplos às CIM, porquanto diversificados e materialmente amplos, em resultado dos inerentes ganhos de escala e de racionalidade de atuação atrás mencionados.

Por outro lado, na construção dos diversos modelos devemos, em primeiro lugar, saber que atribuições e competências dos municípios e da Administração Central do Estado podem as associações de municípios exercer e a que título.

Face ao princípio da especialidade, alguma doutrina tem vindo a defender que —as associações de municípios estão (ou são) antes vocacionadas (e prontas) para coordenar a atuação de municípios vizinhos a uma escala maior em determinadas matérias⁹⁵.

Neste contexto, tal doutrina entende que as competências das associações de municípios podem ser de *coordenação intermunicipal* e não de direção e, *quando originariamente municipais, devem ser conferidas por ato de delegação de competências*.

Como recorda, v.g., Vital Moreira, a transferência de atribuições —só deve acontecer em relação a novas tarefas, transferidas do Estado, não em relação àquelas, que os municípios já exercem.”⁹⁶.

E importa ter em conta que as associações, atenta a sua natureza de pessoas colectivas secundárias, devem ter como ponto de partida essencial a matriz proporcionada pelo feixe de atribuições e respetiva legitimação próprias dos municípios enquanto pessoas coletivas primárias.

⁹⁴ Fernando Alves Correia, —A associação de municípios no quadro das formas jurídicas de cooperação intermunicipal, CEFA, 1981.

⁹⁵ João Pacheco de Amorim, Breves reflexões sobre os novos regimes das Associações e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Portoll, Revista de Direito Público e Regulação, CEDIPRE, julho de 2009, página 87.

⁹⁶ Vital Moreira, O Poder Local na Constituição da República Portuguesa - 30 anos de Poder Local na Constituição da Republica Portuguesa, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho – 2006, CEJUR 2007.

Dos diversos modelos existentes e que foram objeto de estudo é possível formular os seguintes modelos tendo em vista a construção de uma proposta (Quadros 10 e 11: Formulação de modelos de atribuições):

Modelos de atribuições / competências	
Delegação	As competências municipais são livre e/ou obrigatoriamente delegadas pelos municípios na CIM; estas competências podem ser exercidas pela CIM em regime de exclusividade ou ser exercidas de modo partilhado entre a CIM e municípios, incluindo cláusula de salvaguarda que permita que por razões excecionais um município não fique obrigado a fazer a delegação. ²⁴
Transferência/devolução	Modelo de competências próprias da CIM, definidas por lei; possibilidade de alguns municípios se oporem à transferência de competências quando tal seja, no caso concreto, prejudicial ao interesse público.
Misto	Combina o modelo de delegação de competências com o modelo de transferência de competências.

Competências municipais suscetíveis de serem exercidas pela CIM	
Ambiente	Exploração e gestão de sistemas municipais de captação, tratamento e distribuição de água
	Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes
	Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha e tratamento de resíduos sólidos
	Gestão de áreas protegidas
Ordenamento do Território	Assessoria na elaboração e revisão de planos municipais de ordenamento do território
	Cartografia

Fonte:Relatório Estudo-Piloto citado, p.53

Qualquer destes modelos pode prever a possibilidade de delegação ou devolução (descentralização) de competências na CIM pela Administração Central.

A adopção de um modelo de delegação de competências ou de um modelo misto, nos termos atrás expostos, não impede que a lei venha consagrar a obrigatoriedade da delegação nas CIM de um acervo mínimo de competências, atentas as vantagens daí resultantes no domínio dos ganhos de escala e de afetação de recursos.

Das atribuições e competências municipais foram evidenciadas nos inquéritos, como suscetíveis de delegação ou transferência para as CIM, as seguintes (Quadros 12: Atribuições transferíveis face ao inquérito):

Competências da Administração Central suscetíveis de serem exercidas pela CIM	
Ambiente	Sistemas de captação, tratamento e distribuição de água e sistemas de recolha, tratamento e rejeição de efluentes.
Ordenamento do Território	Planos intermunicipais de ordenamento do território.
Saúde	Participação no planeamento e gestão dos cuidados primários de saúde.
Educação	Gestão de edifícios (EB23 e Secundárias), participação na gestão dos agrupamentos e coordenação dos conselhos municipais de educação.
Gestão Florestal	Planeamento da gestão florestal e defesa da floresta; Gabinetes técnicos florestais intermunicipais.
Gestão de Praias	Licenciamento das ocupações e qualificação ambiental.
Administração Portuária	Gestão das áreas portuárias nas zonas com usos não portuários.
Desenvolvimento Económico	Reforço da contratualização da gestão de fundos comunitários. Apoio ao desenvolvimento de negócios, redução de custos de contexto e atração do investimento. Licenciamento da pequena produção agrícola e artesanal.
Defesa do Consumidor	Resolução extrajudicial de litígios de consumo, formação financeira dos consumidores e apoio aos consumidores sobreendividados.
Proteção Civil	Comando operacional intermunicipal.
Outras	Gestão do domínio público hídrico e ZPE. Licenciamento de águas / nascentes / furos. Serviços médico-veterinários intermunicipais. Fiscalização de matadouros e mercados.

As atribuições e competências elencadas constituem um ponto de referência para se dar início ao processo legislativo, devendo, contudo, aferir a metodologia de implementação, designadamente, a sua progressividade, sendo umas transferidas imediatamente e outras numa fase posterior.

Quanto aos modelos de governação, ou seja, relativamente aos órgãos das CIM e à designação dos respetivos membros, formulam-se os seguintes modelos (Quadro 13: Modelos de governação a nível supramunicipal):

Modelos de Governação ²⁵			
Órgão deliberativo	Membros eleitos pelas assembleias municipais	Dentre os membros das assembleias municipais	
		Listas apresentadas por partidos ou grupos de cidadãos eleitores	
	Membros eleitos pelas assembleias municipais (excluindo presidentes das juntas de freguesia)	Dentre os membros das assembleias municipais	
		Listas apresentadas por partidos ou grupos de cidadãos eleitores	
Eleição por sufrágio universal direto			
Executivo	Sistema monista (1 órgão executivo colegial)		
	Inerência dos presidentes de câmara municipal		
	Eleição por sufrágio universal direto		
	Sistema dualista (2 órgãos executivos)	Presidente	Eleito pelo órgão deliberativo dentre os seus membros
			Eleito pelo órgão executivo colegial dentre os seus membros
			Eleição por sufrágio universal direto
	Órgão colegial		Nomeados pelo presidente dentre os membros do órgão deliberativo
			Eleito pelo órgão deliberativo dentre os seus membros
Inerência dos presidentes de câmara municipal			
		Eleição por sufrágio universal direto	

Fonte: Relatório citado, p.56. Note-se que os autores do Relatório não se coíbem de apresentar a possibilidade de eleição por sufrágio universal e direto, sendo que esta situação suscita dúvidas na medida em que as associações de municípios não têm natureza supramunicipal e vão beber a sua legitimidade aos municípios que as integram e que nelas têm de estar devidamente representados. As autarquias locais obedecem ao princípio da tipicidade e, mesmo no caso das grandes áreas urbanas e ilhas onde o legislador pode estabelecer outras formas de organização territorial autárquica – leia-se novo tipo de autarquias locais -, estas já não seriam associações mas autarquias locais.

Os modelos propostos permitem várias opções, incluindo, de entre outros, a eleição por sufrágio universal e direto, situação que suscita algumas dúvidas, pois a Constituição, embora prevendo a existência de associações de municípios para a administração de interesses comuns e às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias, é no entanto omissa quanto à forma de designação dos órgãos, designadamente, a eleição por sufrágio direto e universal.

Quanto aos modelos de financiamento, ou seja, relativamente às principais fontes de financiamento, podem ser indicadas as seguintes hipóteses (Quadro 14: Modelos de financiamento):

Receitas	
Transferências do Orçamento do Estado	
Transferências da Administração Central para o exercício de competências delegadas	
Transferências / contribuições dos municípios	
Preços / taxas cobrados por serviços prestados (municípios e cidadãos)	
Financiamento comunitário	
Participação em impostos	Do Estado
	Municipais
Impostos próprios	
Empréstimos	

Face a todo o estudo efectuado, o Relatório propõe um modelo de atribuições, a considerar.

Desde logo, a adoção de um *modelo misto de transferência* de atribuições e de delegação de atribuições municipais e da Administração Central.

A “delegação” de atribuições pelos municípios deverá prever um conjunto de competências cujo ato de delegação é a própria lei e outras que exijam um ato expreso e obrigatório, sendo estas escolhidas de um elenco legal, permitindo a seleção em função dos interesses dos municípios envolvidos.

Esta solução não prejudica a transferência doutras competências decididas pelos municípios e Administração Central em acordo com as CIM.

O modelo da delegação de competências, pela sua flexibilidade, gradualismo na transferência de know how e possibilidade de ajustamento às reais condições técnicas, financeiras e institucionais do exercício de competências, é o mais adequado para enquadrar eventuais processos de reafectação de competências, quer entre municípios e CIM, quer entre a Administração Central e as CIM.

No que diz respeito à delegação e/ou transferência de competências municipais, e apenas destas, considera-se prudente prever a possibilidade dos municípios, individualmente e de forma fundamentada, se oporem à transferência de competências, quando tal se revele, no caso concreto, prejudicial ao interesse público.

De modo a garantir que a transferência de competências municipais seja efetiva, essa possibilidade deve ser limitada e só ter lugar nos casos expressamente previstos.

As competências delegadas e transferidas passariam a ser exercidas como competências próprias e exclusivas das CIM, pelo que a Administração Central e os municípios deixariam de as poder exercer.

Neste modelo de atribuições/competências deverá prevalecer a preocupação em que as CIM venham a ter um campo de ação bem claro e delimitado, por forma a evitar as sempre indesejáveis sobreposições de competências, quer com os municípios, quer com a Administração Central.

Quanto às atribuições da Administração Central susceptíveis de transferência para as CIM, propõe as seguintes:

- a) Ordenamento do Território: elaboração dos planos intermunicipais de ordenamento do território;
- b) Proteção Civil: comando operacional intermunicipal;
- c) Gestão Florestal: gestão e defesa da floresta;
- d) Gestão de Praias: licenciamento das ocupações e qualificação ambiental;
- e) Administração Portuária: gestão das áreas portuárias nas zonas com usos não portuários;
- f) Desenvolvimento Económico: apoio ao desenvolvimento de negócios, redução de custos de contexto e atração do investimento;
- g) Defesa do Consumidor: resolução extrajudicial de litígios de consumo, formação financeira dos consumidores e apoio aos consumidores sobreendividados.

Para além da transferência destas atribuições, seria conveniente prever uma cláusula geral de delegação de atribuições da Administração Central nas CIM, com a identificação das áreas das competências e respetivos prazos.

Assim, teríamos competências dos municípios susceptíveis de transferência para as CIM:

a) Ordenamento do Território:

-Assessoria na elaboração e revisão de planos municipais de ordenamento do território (passível de oposição);

- Cartografia;

b) Transportes e Comunicações:

-Transportes regulares locais;

-Transportes escolares

-Manutenção de infraestruturas viárias (passível de oposição)

c)- Proteção Civil:

-Gestão intermunicipal dos serviços de proteção civil

d)- Gestão Florestal:

-Planeamento florestal

-Gestão de matas e florestas

e) Desenvolvimento Local:

-Gestão de parques empresariais

-Política de turismo local

f) Serviços Gerais:

-Serviços de metrologia

-Serviços médico-veterinários

-Canil intermunicipal

g) Gestão de Recursos Humanos:

-Formação (passível de oposição)

-Mobilidade

h) Defesa do Consumidor

A transferência destas competências da Administração Central e municípios para as CIM seria um forte contributo para a qualificação do associativismo municipal, promovendo a eficiência da gestão pública, designadamente, através de ganhos de escala.

Mas ainda outras competências dos municípios seriam susceptíveis de transferência para as CIM. Ou seja, este contributo pode, ainda, ser reforçado com a previsão da obrigatoriedade dos municípios delegarem nas respetivas CIM outras competências, entre as quais se indicam, a título exemplificativo:

a) Ambiente:

-Exploração e gestão de sistemas municipais de captação, tratamento e distribuição de água;

-Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes;

-Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha e tratamento de resíduos sólidos;

b) Educação:

-Gestão do parque escolar municipal

-Ação social escolar e cantinas

-Gestão do pessoal não docente

c) Cultura:

-Programação cultural

d) Desporto:

-Gestão de equipamento desportivos municipais

e) Habitação:

-Construção e gestão da habitação social

f) Serviços Gerais:

-Assessoria jurídica

-Aprovisionamento (gestão e coordenação de compras - uma das áreas já com grande sucesso na Administração Central -, seguros)

-Informática e comunicações (ex: um único *data center* para os municípios integrantes).

As atribuições municipais delegadas poderiam ser exercidas pelas CIM em regime de exclusividade ou ser exercidas de modo partilhado entre cada CIM e os municípios, ou seja, existindo em um município que já detenha os meios para a concretização eficiente da competência no território da CIM, poderão esses ser utilizados pela CIM sem que tenha de ser feito um novo investimento⁹⁷

Quanto ao modelo de Governação:

Numa óptica do reforço da legitimidade e do controlo democrático das CIM, assim como da articulação entre a administração municipal e a —administração intermunicipal, importa ponderar relativamente às diversas hipóteses metodológicas a adoptar no domínio do modelo de governação, designadamente (e sem invalidar outros contributos ou reflexões) as seguintes:

a) No âmbito do órgão deliberativo da CIM:

- Manutenção do atual regime de constituição do órgão deliberativo da CIM, o qual é caracterização pela eleição dos seus membros em sede das assembleias municipais a que pertencem;

- Eleição direta dos membros do órgão deliberativo da CIM;

- Adoção de uma solução mitigada, a qual poderá passar pela integração dos diversos presidentes de câmara no órgão deliberativo da CIM, os quais têm a legitimação direta decorrente dos resultados eleitorais das respetivas circunscrições.

⁹⁷ A título de exemplo, existindo um *data center* informático num município que tenha dimensão para satisfazer as necessidades do

conjunto de municípios que integram a CIM, esta já não deverá investir num novo, mas chegar a acordo com o município no

aproveitamento do seu investimento em prol de todos, permitindo, designadamente, uma grande poupança em hardware e em

licenças de software.

b) No âmbito do órgão executivo da CIM:

- Manutenção do atual sistema, o qual prevê que o órgão executivo da CIM (atualmente o Conselho Executivo) é constituído pelos presidentes de câmara, os quais elegem de entre si um presidente e dois vice-presidentes;
- Eleição direta dos membros do órgão executivo da CIM;
- Adoção de um modelo que possa importar na síntese entre as duas anteriores soluções, nomeadamente por via da eleição dos membros do órgão executivo da CIM em sede das diversas assembleias municipais, mediante o recurso ao método de Hondt.

Neste caso poder-se-á ainda abrir duas sub-hipóteses de concretização: os membros do órgão executivo da CIM a eleger pelas assembleias municipais são oriundos destas ou, ao invés, não provêm de quaisquer órgãos municipais.

A este propósito, urge ter presente que a solução que vier a ser adotada deverá veicular a efetiva agilização do enquadramento material e institucional das CIM, contudo, sem perder a já mencionada necessidade de reforço da legitimidade dos respetivos órgãos.

Assim, a solução mais curial poderá passar pela consagração das opções mitigadas, expendidas nas alíneas a) e b), ou seja, a constituição do órgão deliberativo da CIM por parte dos diversos presidentes de câmara, assim como a eleição do órgão executivo da mesma CIM (e seu presidente), no âmbito das diversas assembleias municipais, se bem que, atenta a óbvio necessidade de especialização e segregação de funções, de entre cidadãos que não integrem quaisquer órgãos autárquicos.

Uma tal metodologia congrega as vantagens da mencionada agilização dos procedimentos de designação/nomeação/eleição dos membros dos dois órgãos (sendo que um deles, o deliberativo, até seria constituído por inerência, com as vantagens daí decorrentes no domínio da celeridade e da efetiva representatividade), sem perder qualquer tipo de legitimação.

Em boa verdade importa ter presente que os diversos presidentes de câmara são expressão direta dos resultados das respetivas eleições locais, o mesmo sucedendo com os membros das assembleias municipais.

Dada a complexidade desta matéria deverá ser dada abertura política à possibilidade de outros contributos e/ou reflexões neste âmbito.

Quanto ao modelo de Gestão, ou seja, relativamente ao modelo de gestão, propõe-se que as CIM disponham de serviços próprios, com uma organização idêntica à organização dos serviços municipais. Esta proposta implica a eliminação do cargo de secretário executivo constante do atual regime jurídico das CIM.

No caso de se adotar as suas formas mitigadas, o órgão executivo da CIM passará a ser composto por elementos não provenientes de quaisquer órgãos autárquicos e em exclusividade de funções, o que garantirá o efetivo acompanhamento da gestão da CIM, assim como a desnecessidade da existência do atual cargo de secretário executivo.

Propõe-se ainda a manutenção da possibilidade de criação de empresas intermunicipais, e a participação noutras pessoas coletivas (sociedades comerciais e associações) e a externalização de serviços, designadamente através da celebração de contratos de concessão ou de aquisições de serviços, mas tudo com muito maior enquadramento legislativo e controlo.

Defende-se que o exercício de competências partilhadas entre as CIM e os municípios, torna necessário prever a existência de *serviços partilhados*, cujos encargos de funcionamento seriam repartidos de comum acordo entre cada CIM e os municípios.

No que se refere aos recursos humanos da CIM, propõe-se a manutenção da utilização do contrato de trabalho em funções públicas quando não seja possível recrutar recorrendo à mobilidade de trabalhadores municipais, mobilidade sem duração limitada.

Quanto ao modelo de financiamento, o atual modelo de financiamento das CIM constitui, em termos gerais, uma solução relativamente aceitável, podendo e devendo ser melhorado, nomeadamente através de mecanismos que assegurem uma situação mais estável e, sobretudo, previsível na angariação de recursos públicos associados ao exercício das competências ou ao desenvolvimento de iniciativas pelas CIM.

Desta forma, ao modelo de transferência e/ou delegação de competências nas CIM deverá estar associada a respetiva componente financeira que sustente a sua execução, pelo que a nova Lei das Finanças Locais (no atual contexto da Reforma do Poder Local) deverá ter em consideração todo o novo quadro legal que consagre a reformatação de atribuições e competências ao nível das freguesias, municípios, CIM e Administração Central.

A nova Lei das Finanças Locais deverá ter em especial consideração a dimensão que pretende dar ao intermunicipalismo.

Assim sendo, para além dos financiamentos comunitários, dos preços e taxas cobrados pelos serviços prestados e dos empréstimos, propõe-se que as principais receitas das CIM provenham:

a) Das transferências do Orçamento do Estado (as quais devem refletir as transferências de competências da Administração Central);

b) De outras transferências da Administração Central para o exercício de competências delegadas;

c) Das transferências dos orçamentos municipais (as quais devem refletir as transferências de competências municipais);

d) De outras transferências municipais para o exercício de competências delegadas.

Face ao nível de integração intermunicipal que se propõe, considera-se desadequado a manutenção de um sistema de quotização dos municípios que integram cada CIM.

Assim, o Relatório termina defendendo a reforma dos CIM em termos que:

a) Importa, assim, reforçar o associativismo municipal, procurando encontrar nas CIM um novo modelo de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos, de modo a consolidar a transferência de competências, com os respectivos ganhos de escala e de eficiência pretendidos e desejados.

b) A valorização das CIM em nada substitui igualmente o papel crucial que os municípios portugueses devem continuar a assumir na provisão da generalidade dos serviços de proximidade, no quadro da respetiva e indispensável sustentabilidade económica e financeira.

c) A valorização do papel das CIM deverá ser efectuada de acordo com o *princípio do gradualismo*, privilegiando por um lado a melhoria da eficácia da ação naquele que constitui atualmente o seu núcleo central de atribuições e competências e por outro lado a adoção de mecanismos de delegações de competências da Administração Central ou dos municípios, bem como a correspondente contratualização de objetivos e recursos técnicos ou financeiros.

d) Na definição futura das funções a exercer pelas CIM deverá estar presente o *princípio da subsidiariedade*, abrangendo quer as competências da Administração Autárquica ou de entidade por ela participadas que, por ganhos de escala, por ser melhor exercidas ao nível intermunicipal, quer as competências da Administração Central que,

devido à proximidade necessária à sua boa gestão, possam ser melhor exercidas ao nível intermunicipal.

e) A evolução de competências nas CIM deve ainda poder assumir um *princípio de geometria variável*, em função das características do seu território de influência, o que pode ser assegurado, igualmente, através do recurso a mecanismos de delegação de competências e aos correspondentes contratos programa.

f) As CIM deverão igualmente constituir o ator-chave catalisador, no contexto do seu território, da prossecução das metas estabelecidas na respectiva estratégia de desenvolvimento, promovendo as atividades e/ou iniciativas de planeamento, de concertação estratégica e de monitorização da ação pública ao nível intermunicipal indispensáveis para o efeito, em parceria com as principais instituições locais e em articulação com as estratégias europeias, nacionais e da NUT II onde se inserem (consubstanciadas no período 2014-2020 na Estratégia —Europa 2020 – Para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo).

Propõe-se um reforço do associativismo municipal, para além dos aspectos focados e desenvolvidos anteriormente, que deverá igualmente ter em consideração os seguintes aspectos:

a) Reorganizar, aquando da preparação, negociação e regulamentação do novo Quadro Comunitário de Apoio, as atuais unidades territoriais de base NUT III, aprofundando a possibilidade de uniformização das suas atuais configurações, uma vez que existem duas diferentes: uma base NUT III para efeitos estatísticos (seguida pelo INE); outra base NUT III para efeitos de QREN (que serviu de base à atual configuração das CIM);

b) Repensar a atual organização do território por comunidades intermunicipais, promovendo alguns reajustes na estrutura atualmente existente, exigindo-se em alguns casos maior escala noutros casos maior racionalização e lógica regional, sendo certo que se deverá caminhar no sentido de reduzir o atual número de comunidades intermunicipais;

c) Estabelecer como prioritários os projetos de carácter intermunicipal face a projetos de carácter municipal aquando da preparação, negociação e regulamentação do novo Quadro Comunitário de Apoio;

e) Promover a introdução no âmbito do novo Quadro Comunitário de Apoio, em especial nos Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD), da contratualização por

objectivos, com base em indicadores de desenvolvimento económico e social, que estabeleçam metas e permitam a monitorização dos investimentos realizados;

f) Reforçar o papel institucional das CIM no processo de territorialização das estratégias de desenvolvimento europeias, nacionais e regionais, através da sua participação na qualidade de membro efetivo: (i) no Conselho Regional e no Conselho de Coordenação Intersectorial das CCDR; (ii) nas Comissões de Acompanhamento dos Programas Operacionais Temáticos PRODER e PROMAR; (iii) nas Plataformas Supraconcelhias da Rede Social; (iv) em órgãos de natureza consultiva dos serviços desconcentrados, nomeadamente, nos sectores da Agricultura, da Educação, do Emprego e Formação Profissional, da Economia, da Saúde ou da Cultura.

Ainda neste domínio, importa promover a auscultação prévia obrigatória das CIM em sede de processo de estruturação do PIDDAC anual, em particular, nos domínios dos transportes, ensino superior e saúde, bem como assegurar a participação das CIM em instâncias de consulta, concertação e decisões locais, nomeadamente, nos domínios da Educação, da Ação Social e da Proteção Civil.

g) Desenvolver ao nível intermunicipal uma estratégia de planeamento da rede de provisão de serviços públicos de proximidade, que assegure níveis mínimos de acesso e qualidade de serviço adequados à evolução de cada território intermunicipal num determinado horizonte temporal, apostando desta forma na reorientação de cartas intermunicipais de âmbito social, educativa, desportiva e de equipamentos de desenvolvimento económico.

Em jeito de conclusão, é ainda reconhecido que as CIM poderão vir a exercer um *papel dinamizador no reforço da coesão nacional e na promoção da solidariedade “inter-regional”*, no quadro global de *políticas de desenvolvimento*, dando desta forma prioridade à eficiência da gestão pública e ao reforço da transparência na gestão, não esquecendo a racionalização e redução das despesas correntes através de ganhos de escala, assegurando, do mesmo passo, a manutenção da prestação de serviços públicos de qualidade e de proximidade⁹⁸.

⁹⁸ Estudo-piloto comunidades intermunicipais (cim) relatório final, parte conclusiva.

IV.3.2. Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto

IV.3.2.1. Areas Metropolitanas em geral

Como capital de Portugal, Lisboa tem desempenhado um papel decisivo no desenvolvimento do país. O crescimento da cidade e a sua transformação numa grande área metropolitana constituem elementos essenciais do debate sobre a competitividade.

A inserção no sistema urbano nacional e europeu, outro elemento determinante, é descrito com recurso a dados estatísticos e à análise crítica de estudos comparativos.

A situação actual da Área Metropolitana de Lisboa, num conjunto de fatores territoriais (ambientais, demográficos, sociais e económicos), a organização político-administrativa, os instrumentos de planeamento e o potencial em sectores económicos estratégicos são apresentados detalhadamente, estabelecendo-se a ligação com o tema da governação.

Figura 3: Mapa dos municípios da AML



Fonte: Sistema Metropolitano de informação geográfica, www.aml.pt, 25.4.2007

As experiências de outras áreas metropolitanas europeias analisadas permitiram comprovar que a *qualidade da governança* é essencial para a competitividade metropolitana. As lições internacionais sobre a implementação de diferentes modelos de governança metropolitana mostram que a motivação local em torno de uma visão

estratégica é o factor crítico, ao passo que as agendas do governo central são frequentemente intrusivas e inadequadas, requerendo assim o seu reajustamento aos interesses metropolitanos, algo que só pode ser feito quando existe um ambiente local de cooperação consolidado.

No caso da Área Metropolitana de Lisboa a avaliação das razões do falhanço da governação metropolitana atual deriva não só de, pela via municipal e organização partidária, traduzir a combinação da partidarização da política local, como sobretudo de uma fraca tradição de participação dos cidadãos, falta de perceção das questões de natureza metropolitana e um governo local poderoso, mas com uma limitada prestação de contas sobre o seu exercício.

A análise sobre as AM e CIM revelam ainda que a *competitividade metropolitana* e das CIM é afectada negativa e sistematicamente pela ineficácia das suas governações.

Com efeito, parece-nos claro, pelos resultados de décadas de AML AMP e desta década de CIM que nenhum dos domínios de política de competitividade que podem ser tratados à escala metropolitana ou regional, desde o “ambiente de negócios” à problemática da “qualidade de vida”, promoção ou apoio às atividades económica e potenciação dos fatores de competitividade, conheceram *medidas significativas* que tenham sido *lideradas pelos autarcas municipais transmutados em autoridades intermunicipais* em funções supramunicipais.

Não está em causa defender a diminuição do aumento atual, transitório, da pressão para iniciativas à escala intermunicipal, pois todo o tipo de *cooperação territorial* pode ser positiva, e deve mesmo adotar-se uma *abordagem progressiva de aumento da capacidade da governança metropolitana* e intermunicipal em geral.

Pois não só são as únicas opções possíveis neste momento como entendemos que não traduzem avanços bloqueadores da futura regionalização, antes favorecerão naturalmente um processo regionalizador representativo que possa partir delas e do melhor das suas experiências.

Daí que importa partir para a apresentação de uma configuração diferente e de recomendações teóricas e práticas para a *construção de um modelo de governança* que seja mais *eficaz na promoção da perequação territorial e da competitividade*.

IV.3.2.2.Origem e afinidades

As áreas metropolitanas formam-se através de uma extensa área urbanizada constituída por uma grande cidade que, adoptando uma função polarizadora sobre as restantes através de uma estreita relação de interdependência, consegue dominar e organizar toda a envolvente regional.

Através do desenvolvimento dos transportes e infra-estruturas, centralização das indústrias e dos serviços, aliados a um elevado crescimento demográfico, reúnem-se, assim, as condições necessárias a um alargamento das áreas urbanas para as suas periferias, formando contínuos urbanos.

No entanto, do ponto de vista político-administrativo, nos termos da Lei nº 46/2008, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto tornam-se pessoas colectivas de direito público e constituem uma associação dos municípios abrangidos nas unidades territoriais (NUTS III) da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, e do Grande Porto e de Entre Douro e Vouga, respectivamente.

Inicialmente as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto foram criadas pela Lei nº 44/91, de 2 de Agosto, não tendo sido previsto o mesmo percurso de intermunicipalismo no restante território nacional. A maior canalização de investimentos e de desenvolvimento económico para estes dois “arquipélagos” urbanos agravou, assim, ainda mais o fenómeno de litoralização e bipolarização em Portugal Continental.

Para além das competências enunciadas na lei, previa-se ainda a possibilidade de delegação de competências por parte da administração central. Esta forma de descentralização não foi atingida de forma plena, dado que em muitas das áreas ou assuntos de especial incidência metropolitana, em Lisboa e no Porto, não foram feitas as devidas transferências de meios adequados aos níveis: financeiro, técnico e humanos, e, em última análise, a própria capacidade de decisão política e de execução não chegou a ser devidamente delegada nos órgãos metropolitanos.

As suas atribuições e competências são semelhantes às das Comunidades Intermunicipais. Contudo a gestão metropolitana têm sido muito mais eficaz na maneira como desenvolve o seu potencial organizacional, em comparação com os seus congéneres intermunicipais.

Com a evolução legislativa algumas reformas foram produzidas, como a Lei nº 10/2003 em que foram criadas as Grandes Áreas Metropolitanas, que correspondem às

Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa, e as Comunidades Urbanas, antecessoras das Comunidades Intermunicipais.

Estas novas entidades eram pessoas colectivas de direito público, de natureza associativa e de âmbito territorial. Ficou definido que só poderiam ser constituídas voluntariamente, mediante deliberação das Assembleias Municipais dos municípios interessados. Este documento legislativo terminava com a exclusividade da existência de áreas metropolitanas em Lisboa e Porto, criando, assim, uma maior uniformização jurídica do associativismo intermunicipal no território nacional.

Contudo, quando foi promulgada a Lei nº 46/2008, voltou-se a separar o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto do regime jurídico do restante território.

Passando a constar na Lei nº 46/2008 a base jurídica que regula e cria as Áreas Metropolitanas. Esta promoveu o alargamento territorial da Área Metropolitana do Porto, passando de nove municípios para dezasseis municípios, e mantendo a unidade territorial, com um total de 18 municípios, da Área Metropolitana de Lisboa.

Esta lei, no que se refere a instalação estatutária, atribuições, órgãos e funcionamentos, manteve-se em tudo semelhante à Lei nº 10/2003.

Conseguiu assim manter muitas das atribuições, das competências, métodos de financiamento e metodologias eleitorais semelhantes ao que se verifica com as actuais Comunidades Intermunicipais.

Contudo, com o aprofundamento do inter-municipalismo, na Lei nº 46/2008, apresentavam-se quatro inovações:

a)- participação destas entidades na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente, no âmbito do QREN (acto inédito em toda a história do associativismo municipal);

b)- constituição facultativa (e não obrigatória, como anteriormente) do conselho consultivo;

c)- limitação das remunerações dos membros da Comissão Executiva. Actualmente, o presidente da comissão executiva metropolitana não pode ter remuneração superior à de presidente de Câmara Municipal de município com mais de 40.000 eleitores e as remunerações do vice-presidente e dos vogais não podem ser superiores a 80% da remuneração atribuída ao presidente da comissão executiva

metropolitana. As funções de membros da CEM estão vedadas a presidentes e vereadores em exercício de funções;

d)- constituição de áreas metropolitanas deixa de carecer de aprovação das assembleias municipais respectivas.

IV.3.2.3.Atribuições e Competências

De acordo com o previsto na lei, no nº 1 do artigo 4.º da Lei nº 46/2008, as Áreas Metropolitanas destinam-se à prossecução dos seguintes fins públicos:

a)- Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;

b)- articulação dos investimentos municipais de carácter metropolitano;

c)- participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN;

d)- planeamento das actuações de entidades públicas, de carácter metropolitano.

*

Outra das responsabilidades das Áreas Metropolitanas passa por assegurar a articulação das actuações entre municípios e os serviços da administração central, de acordo com o nº 2 do artigo 4.º da Lei nº 46/2008, nas seguintes áreas:

a)-Redes de abastecimento público, infra-estruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;

b)-Rede de equipamentos de saúde;

c)-Rede educativa e de formação profissional;

d)-Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;

Segurança e protecção civil;

e)-Mobilidade e transportes;

f)-Redes de equipamentos públicos;

g)-Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural;

h)-Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

i)-Outras duas últimas responsabilidades, de acordo com o nº 3 e nº 4 do artigo 4.º da Lei nº 46/2008, são a capacidade de exercício das Áreas Metropolitanas das atribuições transferidas pela administração central e o exercício comum das competências delegadas pelos municípios que as integram, e por fim, em último lugar, a capacidade de

designar os representantes das autarquias locais em entidades públicas e entidades empresariais sempre que a representação tenha uma natureza metropolitana.

IV.3.2.4.Órgãos das Áreas Metropolitanas

As Áreas Metropolitanas possuem como órgãos a Assembleia Metropolitana e a Junta Metropolitana. A Assembleia Metropolitana é composta por 55 membros eleitos, através de sufrágio indirecto, pelas assembleias municipais de cada município que integre a respectiva área metropolitana. A Junta Metropolitana é constituída pelos vários presidentes da Câmara Municipal de cada concelho que integre a respectiva área metropolitana.

No que se refere às competências da Assembleia Metropolitana nada de significativo foi alterado relativamente a legislação e diplomas anteriores. Contudo, de acordo com o artigo 11.º da Lei nº 46/2008, as competências das Assembleias Metropolitanas estão bastante definidas por lei, destacando-se alguma das seguintes competências:

a)-Aprovar as linhas políticas e estratégicas da área metropolitana propostas pela junta metropolitana;

b)-Acompanhar e fiscalizar a atividade da junta metropolitana e da comissão executiva metropolitana, devendo ser apreciada, em cada reunião ordinária, uma informação escrita sobre a atividade da área metropolitana, bem como da sua situação financeira;

c)-Autorizar a área metropolitana a associar -se com outras entidades públicas, privadas ou do sector social, a criar ou participar noutras pessoas colectivas e a constituir empresas metropolitanas;

d)-Fixar, sob proposta da junta metropolitana, a remuneração dos membros da comissão executiva metropolitana;

e)-Aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos, nos termos da lei.

f)-Deliberar, sob proposta da junta metropolitana, sobre a forma de imputação aos municípios integrantes da área metropolitana das despesas com pessoal e dos encargos com o endividamento;

No que se refere às competências da Junta Metropolitana nada de significativo foi alterado relativamente a legislação e diplomas anteriores. Contudo, de acordo com o artigo 14.º da Lei nº 46/2008, destacamos algumas das seguintes competências:

- a)-Coordenar a actuação dos municípios no âmbito metropolitano;
- b)-Elaborar e submeter à assembleia metropolitana o plano de acção da área metropolitana, a proposta de orçamento e as respectivas revisões;
- c)-Remeter as contas da área metropolitana ao Tribunal de Contas, nos termos da lei;
- d)-Exercer as competências transferidas pela administração central ou delegadas pelos municípios integrantes;
- e)-Designar os representantes da área metropolitana em quaisquer entidades ou órgãos previstos na lei, designadamente os previstos no modelo de governação do QREN, na Autoridade Metropolitana de Transportes e nas entidades e empresas públicas de âmbito metropolitano;
- f)-A representação política da área metropolitana perante o Governo e os organismos e serviços da administração central, bem como perante entidades internacionais;
- g)-Delegar as suas competências na comissão executiva metropolitana;

Existe também uma Comissão Executiva Metropolitana para operar as decisões políticas e administrativas aprovadas nos órgãos metropolitanos, nomeadamente as deliberações da Assembleia Metropolitana e as linhas orientadoras definidas pela Junta Metropolitana.

Os membros das Assembleias Metropolitanas são eleitos, simultaneamente, em todas as Assembleias Municipais, mediante a apresentação de listas.

São então atribuídos mandatos segundo o método de Hondt, estes mandatos são válidos por quatro anos à semelhança dos mandatos nos respectivos municípios.

A Junta Metropolitana, como órgão do território metropolitano tem a duração do mandato igual ao das autarquias, pelo que qualquer suspensão ou renúncia ao mandato no município produz efeitos imediatos na área metropolitana.

IV.3.2.5.Área Metropolitana de Lisboa

Um terceiro órgão, o Conselho Metropolitano, definido com um órgão consultivo era, obrigatoriamente, de acordo com Lei nº 44/91, composto pelo Presidente da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR), pelos membros da Junta Metropolitana e por representantes de serviços e/ou organismos públicos cuja acção corresponda às atribuições da área metropolitana.

Inicialmente a presidência do Conselho seria rotativa e partilhada entre o Presidente Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) e o Presidente da Junta Metropolitana.

Tal teria como objectivos articular e coordenar as relações entres os diferentes níveis de administração pública do Estado português.

Nos termos da Lei 46/2008, de 27 de Agosto, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) é uma pessoa colectiva de direito público que constitui uma forma específica de associação dos municípios abrangidos pelas unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas de Unidade Territorial de nível III (NUTS III) da Grande Lisboa e da Península de Setúbal.

Os municípios que compõem a Área Metropolitana de Lisboa são dezoito, nomeadamente: Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira.

Analisando o quadro abaixo, podemos verificar que a Área Metropolitana de Lisboa é constituída por 18 municípios e cerca de 3000 Km² de área.

O Município de Lisboa é o que tem mais Freguesias (53), estando Alcochete e Sesimbra no outro pólo com apenas 3 Freguesias. Lisboa é também o que apresenta o maior nº de habitantes na altura dos CENSOS 2001 e 2011 (564.657 e 545.245 respectivamente) no entanto, obteve o maior decréscimo populacional tanto em nº de habitantes (-19.412) como a nível percentual (-3.44%) de toda a Área Metropolitana de Lisboa.

Quadro 15 – Dados demográficos da Área Metropolitana de Lisboa

Município	Área (km ²)	N ^o Freguesias	População (Censos 2001)	População (Censos 2011)	Densidade Populacional (N ^o hab. por km ²)	Δ Populacional 2001/2011	% da Δ Populacional 2001/2011
Alcochete	128,4	3	13,010	17,565	137	4.555	35,01%
Almada	70,2	11	160.825	173.298	2.468	12.473	7,76%
Amadora	23,8	11	175.872	175.558	7.381	-314	-0,18%
Barreiro	36,4	8	79.012	79.042	2.172	30	0,04%
Cascais	97,4	6	170.683	205.117	2.106	34.434	20,17%
Lisboa	84,9	53	564.657	545.245	6.419	-19.412	-3,44%
Loures	169,3	18	199.059	205.577	1.214	6.518	3,27%
Mafra	291,7	17	54.358	76.749	263	22.391	41,19%
Moita	55,3	6	67.449	66.311	1.200	-1.138	-1,69%
Montijo	348,6	8	39.168	51.308	147	12.140	30,99%
Odivelas	26,4	7	133.847	143.755	5.454	9.908	7,40%
Oeiras	45,9	10	162.128	172.063	3.750	9.935	6,13%
Palmela	465,1	5	53.353	62.549	134	9.196	17,24%
Seixal	95,5	6	150.271	157.981	1.654	7.710	5,13%
Sesimbra	195,5	3	37.567	49.183	252	11.616	30,92%
Setúbal	230,3	8	113.934	120.791	524	6.857	6,02%
Sintra	319,2	20	363.749	377.249	1.182	13.500	3,71%
Vila Franca de Xira	318,1	11	122.908	136.510	429	13.602	11,07%

Fonte: Dados constantes do *Documento Verde da Reforma do Poder Local. Uma Reforma de Gestao, uma Reforma de Território e uma Reforma Política.*

O concelho de Cascais apresenta o maior crescimento em nº de habitantes entre 2001 e 2011 (34.434) tendo um crescimento percentual de 20,17%. Cascais é seguido por Mafra no que conta ao crescimento populacional (22.391) mas este último apresenta o maior aumento percentual (41,19%) da Área Metropolitana de Lisboa.

Relativamente à densidade populacional é a Amadora que se destaca com 7.381 habitantes por Km². De referir que, tendo apenas 23,8 Km² de área, este concelho é o mais pequeno município da Área Metropolitana de Lisboa. Palmela apresenta-se como o maior município com 465.1 Km² sendo, no entanto, o município com a menor densidade populacional de apenas 134 habitantes por km².

As vantagens competitivas da Área Metropolitana de Lisboa, em relação ao panorama nacional, são, em primeiro lugar, o facto de ser onde está situada a capital do país, e de, em segundo lugar, ser um excelente pólo de atracção de população e de actividades económicas qualificadas, detendo uma acumulação de infra-estruturas públicas e privadas que lhe permitem um contacto privilegiado a nível internacional.

As migrações pendulares são mais intensas na Área Metropolitana de Lisboa, verificando-se que em alguns concelhos mais de 50% da sua população residente exerce

a sua atividade noutra concelho. Sobretudo o concelho de Lisboa é o destino preferencial deste fluxo populacional diário chegando a quase triplicar o valor da sua população residente.

Existe uma elevada pressão demográfica na área envolvente, dado que representa cerca de 25% da população portuguesa, cerca de 30% do tecido empresarial nacional, cerca de 33% do emprego a nível nacional e representa cerca de 36% do Produto Interno Bruto nacional. Contudo, a Área Metropolitana de Lisboa só representa cerca de 3,5% do território nacional, facto que comprova, assim, a existência de elevadas assimetrias na coesão territorial portuguesa.

IV.3.2.6. Área Metropolitana do Porto

Nos termos da Lei 46/2008, de 27 de Agosto, a Área Metropolitana do Porto (AMP) é uma pessoa colectiva de direito público e constitui uma associação dos municípios abrangidos pelas NUTS III de Entre o Douro e Vouga e de Grande Porto.

Quadro 16: Dados físicos e demográficos da AM do Porto:

Município	Área (Km ²)	Número Freguesias	População (censos: 2001)	População (censos: 2011)	Densidade Populacional (Nº Hab. por Km ²)	Δ Populacional 2001/2011	Percentagem Δ populacional 2001/2011
Vila Nova de Gaia	168,5	24	288.749	302.092	1.793	13.343	4,62%
Porto	41,4	15	263.131	237.559	5.735	-25.572	-9,72%
Gondomar	131,9	12	164.096	168.205	1.276	4.109	2,50%
Maia	83,1	17	120.111	135.049	1.624	14.938	12,44%
Matosinhos	62,4	10	167.026	174.931	2.802	7.905	4,73%
Oliveira de Azeméis	161,1	19	70.721	68.625	427	-1.896	-2,68%
Espinho	21,1	5	33.701	31.796	1.510	-1.905	-5,65%
Póvoa do Varzim	82,2	12	63.470	63.364	771	-106	-0,17%
Santa Maria da Feira	215,9	31	135.964	139.393	646	3.429	2,52%
Santo Tirso	136,6	24	72.396	71.387	523	-1.009	-1,39%
São João da Madeira	7,9	1	21.102	21.685	2.730	583	2,76%
Trofa	71,9	8	37.581	38.893	541	1.312	3,49%
Vale de Cambra	147,3	9	24.798	22.862	155	-1.936	-7,81%
Valongo	75,1	5	86.005	93.753	1.248	7.748	9,01%
Vila do Conde	149	30	74.391	79.390	533	4.999	6,72%
Arouca	329,1	20	24.227	22.352	68	-1.875	-7,74%

Fonte: Dados do DVerde.

Os municípios que compõem a Área Metropolitana de Porto são nomeadamente: Arouca, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Porto, Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

Analisando o quadro acima, a Área Metropolitana do Porto é constituída por 16 municípios, e cerca de 1750Km² de área.

O município do Porto é o que apresenta a maior densidade populacional, com 5.735 habitantes por Km², e o maior número de habitantes na altura dos CENSOS 2001 e 2011 (263.131 e 237.559 respectivamente). No entanto, apresenta o maior decréscimo populacional tanto em nº de habitantes (-25.572) como em nível percentual (-9,72%) de toda a Área Metropolitana de Porto.

Maia foi o Município que mais cresceu a nível populacional em toda a Área Metropolitana de Porto, tendo entre os CENSOS 2001 e 2011 um aumento de 14.938 habitantes e um crescimento percentual de 12,44%, o que o faz também o Município de maior crescimento populacional a nível percentual.

Arouca é o maior Município da Área Metropolitana do Porto no que respeita à sua área (329,1Km²) sendo, no entanto, o Município que apresenta a menor densidade populacional com apenas 68 habitantes por Km².

Por outro lado, São João da Madeira é o Município mais pequeno da Área Metropolitana do Porto, com apenas 7,9Km² de área e apenas uma Freguesia. Santa Maria da Feira é o Município com mais Freguesias (31) em toda a Área Metropolitana do Porto.

Na Área Metropolitana do Porto predomina um povoamento disperso, com a exceção de algumas aglomerações urbanas e industriais sendo a sua malha urbana a mais densamente povoada. À semelhança da Área Metropolitana de Lisboa, também na área Metropolitana do Porto existem migrações pendulares diárias, embora menos intensas do que na Área Metropolitana de Lisboa.

As razões para tal facto são iguais às de Lisboa pois o concelho do Porto é o destino preferencial deste fluxo populacional diário.

IV.4. Intermunicipalismo. Áreas de intervenção. Enunciação das CIM actuais

IV.4.1. Objetivos reformistas atuais por parte do poder político

As *Reformas Administrativas* ocorridas em Portugal têm-se, sobretudo, centrado no Estado, levando à extinção, fusão e reestruturação de organismos da Administração Central. Por vezes, tem-se assistido à desconcentração de competências em serviços de âmbito regional e local. Todavia, desconcentração não é sinónima de descentralização.

Como se referiu, desconcentrar permite a um serviço local de um ministério decidir sobre uma determinada questão que lhe é colocada, sendo que a decisão final continua a pertencer a alguém que está situado nos Serviços Centrais. Descentralizar determina que as decisões sobre uma região são tomadas de forma definitiva por quem lá habita.

Logo, *reformar o Estado* não significa reforçar a capacidade decisória das populações sobre os assuntos locais ou regionais, tendo, até ao momento, produzido impactos muito diminutos no fortalecimento das autarquias locais.

A realidade Portuguesa ainda se encontra relativamente afastada da maioria dos países europeus, onde a Reforma do Estado tem implicado, por inerência, uma forte descentralização administrativa.

Esta tem granjeado o apoio das populações, que assim lhes vêm conferidas capacidades para resolver os seus problemas sem terem de recorrer ao governo central. Todavia, em nosso entender, a descentralização de competências não deve ser um processo sem retorno nem constituir uma justificação para a proliferação de silos na Administração Pública.

Neste esteio, o *governo central*, mesmo quando o faz de forma definitiva, deve ter a possibilidade de reclamar competências às autarquias sempre que estas não assegurem o cumprimento da sua missão.

Importa, também, criar uma maior *integração de políticas* entre os vários níveis de governo, o que implica o estabelecimento de parcerias que permitam otimizar a prestação dos serviços públicos.

A necessidade de implementar um *novo conceito de gestão de recursos e de serviços públicos*, que garantam novas oportunidades de desenvolvimento, de melhor

controlo administrativo e que promovam uma maior coesão territorial, faz surgir de novo a questão sobre a reforma das competências administrativas.

Esta destaca-se como um dos principais eixos de actuação numa reforma administrativa do território, sobretudo no planeamento de uma repartição estratégica das competências existentes tendo por base os órgãos administrativos mais indicados para desempenhar uma determinada tarefa.

De acordo com a visão estratégica inserida no Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011), torna-se necessário reformatar as competências dos diferentes níveis das Divisões Administrativas, estabelecendo novos quadros de actuação no âmbito dos Municípios, CIM e outras Estruturas Associativas, procurando reforçar atribuições e competências e promovendo a eficiência da gestão pública com o intuito de gerar economias de escala no seu funcionamento

Este vector supra-municipal é um dos mais importantes vectores de actuação, num cenário de reformas de competências, onde uma estrutura dotada de competências e atribuições definidas, e também de meios próprios, pode assumir determinadas funções administrativas, potenciando assim economias de escala e uma valorização da eficiência na afectação de recursos públicos.

Contudo, a definição de uma ou mais estruturas administrativas funcionais, ao nível supra-municipal, adequadas às necessidades da realidade portuguesa torna-se uma tarefa hercúlea, talvez devido ao excesso e à complexidade de algumas divisões e subdivisões do território português.

A opção por um modelo assente na divisão administrativa por distritos, regiões administrativas, ou qualquer outro modelo de cariz regional, é inteiramente diferente da opção por um modelo baseado nas comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, considerados modelos sub-regionais, apesar de ambos, tanto os modelos regionais como os sub-regionais, cumprirem o critério de nível supra-municipal.

Considerando as opções existentes, dentro do âmbito supra-municipal, julgamos que a alternativa que reúne melhores condições, neste momento, é o modelo sub-regional, como as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas.

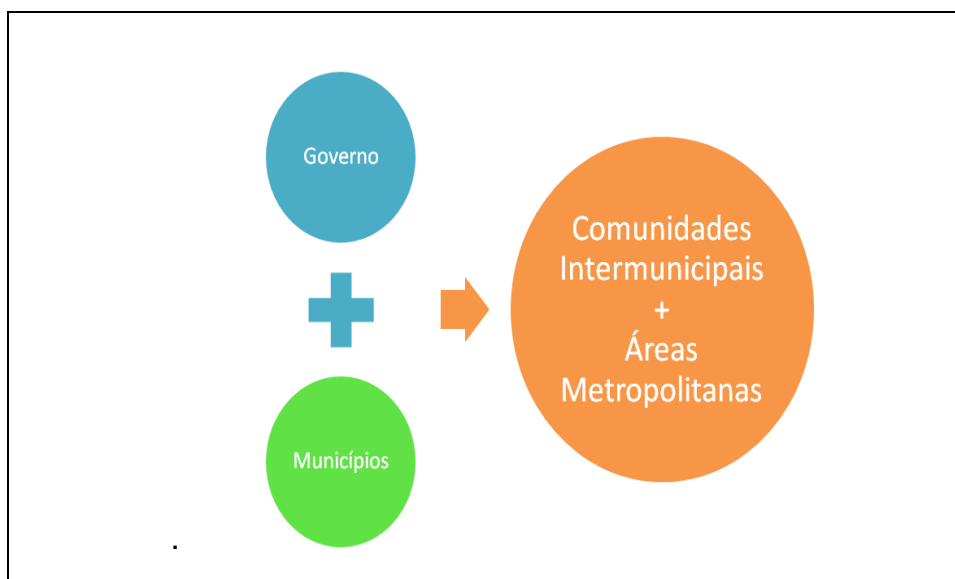
As razões que distinguem este modelo, neste caso pela positiva, são uma melhor identificação com a génese da administração autárquica local, uma maior facilidade na diferenciação e uma maior articulação de competências entre as três estruturas

administrativas: municípios, freguesias e comunidades intermunicipais. Estas associações supra-municipais representam uma maior redução nos custos de implementação administrativa, dado que já estão criadas e reconhecidas, sendo que ainda falta redefinir as suas competências e promover a valorização da sua actuação administrativa. A promoção de uma fusão e partilha intermunicipal, de determinados departamentos municipais, englobando áreas como, por exemplo, a gestão dos recursos humanos ou os serviços de apoio jurídicos, acaba por cumprir alguns dos objectivos impostos na análise desta temática.

As áreas de actuação como a gestão de águas, o saneamento básico ou a recolha de resíduos sólidos, englobadas numa política de gestão ambiental, podem revelar-se áreas interessantes numa nova gestão intermunicipal de recursos e serviços.

Outras áreas de intervenção com bastante potencial são os serviços municipais de segurança e protecção civil, serviços de mobilidade e de transportes, serviços municipais de habitação e, por último, os serviços municipais de cultura, desporto e turismo.

Diagrama 1: Transferência de competências para as CIM e AM



No entanto, em relação às transferências de verbas financeiras e competências, por parte da Administração Central, podemos falar de áreas como a educação ou saúde, dado que as entidades intermunicipais podiam gerir institutos de ensino politécnico e profissional ou até mesmo hospitais regionais e centros de saúde.

O potencial é enorme, tendo em conta o nível de centralização estatal existente em Portugal, nas mais diversas áreas de intervenção.

Falta unicamente uma repartição estratégica e racional das competências existentes e dos recursos adequados a prossecução do interesse público.

A decisão entre as diversas tipologias de estruturas administrativas deve ter como base o tipo de recursos e de serviços que pretendemos administrar e não, como foi feito no passado, ser baseada exclusivamente na dimensão da extensão territorial que se pretendia controlar ou fiscalizar.

Para reforçar esta ideia de valorização da gestão intermunicipal, o atual Ministro português encarregado do *dossier* da reforma local, conhecido anti-regionalista e propulsor do associativismo, afirmou: “As comunidades intermunicipais serão valorizadas e reforçadas ao nível de competências e meios no âmbito da reforma administrativa” e ainda afirma que estas serão “ parte da solução dessa mesma reforma administrativa”.

O governo prepara-se assim para fazer uma mudança muito significativa, pois os municípios actualmente estão numa situação muito difícil, em termos financeiros.

Esta situação obriga a uma maior *racionalidade de recursos e eficiência* nos serviços, dado que o actual panorama financeiro e económico ainda se vai prolongar.

A criação de um governo metropolitano directamente eleito pelos habitantes e não substituiria os municípios que possa definir *políticas transversais* em áreas como os transportes públicos, a habitação e eventualmente o apoio social é algo imperioso. Pois, há questões que cada as autarquias não estão em condições de resolver por si .

Claramente existem soluções para a resolução dos problemas metropolitanos que ficaram aquém das suas potencialidades.

A criação de *órgãos executivos dotados de um grande poder de decisão e de financiamento adequado* seria, segundo alguns, uma solução na questão da administração intermunicipal. Outro aspecto para o sucesso de uma *estratégia intermunicipal* passa por uma forte liderança e por uma visão estratégica para a envolvente metropolitana ou intermunicipal.

A adopção de líderes de autarquias locais, na gestão intermunicipal, não permite adquirir esse tipo de perfil dado que é impossível gerir, com o mesmo grau de empenho e entusiasmo, duas funções autárquicas de níveis administrativos diferentes.

A profissionalização e exclusividade de funções na gestão intermunicipal torna-se, pois, imperativa e crucial para o sucesso deste modelo autárquico. Para aumentar as capacidades de sucesso de qualquer reforma administrativa do poder local torna-se, pois,

necessário fortalecer as entidades administrativas intermédias, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, pois tanto as que existem na dependência da Administração Central (direcções/delegações regionais) como as criadas por vários municípios (comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas) carecem da visibilidade, da legitimidade política e dos meios necessários à implementação de políticas de carácter supra-municipal.

Para além do mais, a dispersão de competências, meios e políticas por várias entidades em cada região impede, por um lado, o desenvolvimento de políticas regionais coerentes e, por outro lado, a responsabilização dos múltiplos intervenientes nessas políticas.

Quadro 17: Composição das diversas CIM e respectivos órgãos:

Comunidades Intermunicipais	Conselho Executivo	Assembleia Inter-municipal
Mínho e Lima	9	41
Cávado	6	36
Ave	8	48
Tâmega e Sousa	12	55
Douro	19	73
Trás-os-Montes	15	63
Aveiro-Baixo Vouga	11	55
Baixo Mondego	10	56
Pinhal Litoral	5	31
Pinhal Interior Norte	14	54
Pinhal Interior Sul	5	17
Dão - Lafões	14	64
Serra da Estrela	3	13
ComUrbeiras	12	50
Beira Interior Sul	4	18
Oeste	12	58
Médio Tejo	10	42
Lezíria do Tejo	11	51
Alentejo Litoral	5	25
Alentejo Central	14	50
Alto Alentejo	15	51
Baixo Alentejo	13	45
Algarve	16	72
Total	243	1068
AM Porto	16	55
AM Lisboa	18	55
Total	34	110

Nem lideranças, nem representatividade, nem participação cidadã, nem escla-
dimensão capaz de promover políticas regionais. O Alentejo sozinho poderia ser
questionável para dar dimensão de intervenção e de competitividade à um aregioa, mas
quatro alentejos? Mais do que os distritos.

Tantas Comunidades Intermunicipais num território nacional cujas características
não aconselhariam tal. Se o distrito de Santarém não tem razoável dimensão, como
explicar a CIM do Médio Tejo, que não chega a abarcar sequer toda a sua parte norte,
apontando este distrito com as lezírias do Tejo para várias CIM. E assim por diante, v.g.,
distritos de Leiria, as Beiras, os Minhos....

IV.4.2. Enunciação, sedes e composição municipal das CIM em funcionamento ou previstas

Começo por referir que o elenco das atuais Comunidades Intermunicipais em
funcionamento ou em constituição é já bastante grande, excessivo mesmo.

É o seguinte:

A)- Área Metropolitana de Lisboa

Tem sede em Lisboa e agrega os Municípios de Alcochete, Almada, Amadora,
Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela,
Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra, Vila Franca de Xira:

B)- Área Metropolitana do Porto

Tem sede em Porto e compõem-na os municípios de Arouca, Espinho, Feira,
Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Porto, Póvoa do Varzim, Santo Tirso,
S. João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia

C)- Comunidade Intermunicipal Lezíria do Tejo⁹⁹

Sede: Santarém

Municípios que a integram: Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo,
Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém

⁹⁹ DR. 29/10/2008.

D)-Comunidade Intermunicipal Minho Lima¹⁰⁰

Sede: Viana do Castelo

Municípios que a integram: Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Vila Nova de Cerveira

E)-Comunidade Intermunicipal do Cávado¹⁰¹

Sede: Braga

Municípios que a integram: Amares, Vila Verde, Terras de Bouro, Barcelos, Esposende

D)-Comunidade Intermunicipal do Douro

Sede: Vila Real

Municípios que a integram: Alijó, Mesão Frio, Murça, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Vila Real

E)-Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa¹⁰²

Sede: Penafiel

Municípios que a integram: Amarante, Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães, Felgueiras, Lousada, Marco de Canavezes, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel, Resende

F)-Comunidade Intermunicipal de Trás-os-Montes¹⁰³

Sede: Mirandela, Alfândega da Fé

Municípios que a integram: Alfândega da Fé, Boticas, Bragança, Chaves, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços, Vila Flor, Vila Pouca de Aguiar, Vimioso, Vinhais

G)-Comunidade Intermunicipal do Ave

Sede: Guimarães

¹⁰⁰ DR, 12/11/2008

¹⁰¹ DR, 4/12/2008.

¹⁰² DR, 31/12/2008.

¹⁰³ DR, 24/3/2009.

Municípios que a integram: Mondim de Basto, Cabeceiras de Basto, Vieira do Minho, Póvoa de Lanhoso, Fafe, Guimarães, Vizela, Vila Nova de Famalicão

H)-Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Norte-CIMPIN¹⁰⁴

Sede:Lousã

Municípios que a integram: Alvaiázere, Ansião, Arganil, Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Góis, Lousã; Miranda do Corvo, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penela, Tábua, Vila Nova de Poiares.

I)-Comunidade Intermunicipal Região de Aveiro/Baixo Vouga¹⁰⁵

Sede:Aveiro

Municípios que a integram: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga, Vagos

J)-Comunidade Intermunicipal Pinhal Litoral¹⁰⁶

Sede: Leiria

Municípios que a integram: Batalha, Leiria, Marinha Grande, Pombal, Porto de Mós

L)-Comunidade Intermunicipal Dão Lafões¹⁰⁷

Sede: Tondela

Municípios que a integram: Aguiar da Beira, Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, S.Pedro do Sul, Sátão, Santa Comba Dão, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu, Vouzela.

M)-Comunidade Intermunicipal Comurbeiras (Beira Interior Norte/Cova da Beira)¹⁰⁸

Sede: Covilhã

Municípios que a integram: Covilhã, Belmonte, Fundão, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Guarda, Manteigas, Mêda, Pinhel, Sabugal, Trancoso

¹⁰⁴ DR. 9/2/2009.

¹⁰⁵ DR. 16/10/2008.

¹⁰⁶ DR. 19/1/2009.

¹⁰⁷ DR. 12/1/2008.

¹⁰⁸ DR. 5/3/2009.

N)-Comunidade Intermunicipal da Beira Interior Sul

Sede: Idanha-a-nova

Municípios que a integram: Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Penamacor, Vila Velha de Ródão

O)-Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Sul¹⁰⁹

Sede: Sertã

Municípios que a integram: Mação, Oleiros, Proença-a-Nova, Sertã, Vila de Rei

P)-Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo¹¹⁰

Sede: Tomar

Municípios que a integram: Abrantes, Alcanena, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Ourém, Sardoal, Tomar, Torres Novas, Vila Nova da Barquinha

Q)-Comunidade Intermunicipal do Oeste¹¹¹

Sede: Caldas Da Rainha

Municípios que a integram: Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Sobral de Monte Agraço, Torres Vedras

R)-Comunidade Intermunicipal Baixo Mondego¹¹²

Sede: Montemor-O-Velho

Municípios que a integram: Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Mealhada, Mira, Montemor-o-Velho, Mortágua, Penacova, Soure.

s)-Comunidade Intermunicipal da Serra da Estrela¹¹³

Sede: Gouveia

Municípios que a integram: Seia, Gouveia e Fornos de Algodres.

¹⁰⁹ DR. 9/1/2009.

¹¹⁰ DR. 2/12/2008.

¹¹¹ DR. 4/12/2008.

¹¹² DR. 3/12/2008.

¹¹³ DR. 21/1/2009.

U)-Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo¹¹⁴

Sede: Beja

Municípios que a integram: Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Ourique, Serpa, Vidigueira

V)-Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral¹¹⁵

Sede: Grândola

Municípios que a integram: Alcácer do Sal, Grândola, Odemira, Santiago do Cacém, Sines

X)-Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central¹¹⁶

Sede: Évora

Municípios que a integram: Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa

Z)-Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo¹¹⁷

Sede: Portalegre

Municípios que a integram: Alter do Chão, Arronches, Aviz, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sôr, Portalegre, Sousel

Z1)-Comunidade Intermunicipal do Algarve¹¹⁸

Sede: Faro

Municípios que a integram: Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, S. Braz de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo, Vila Real de Santo António.

¹¹⁴ DR. /12/2008.

¹¹⁵ DR. 21/5/2009.

¹¹⁶ DR: 31/12/2008.

¹¹⁷ DR. 4/9/2009.

¹¹⁸ DR.19/12/2008.

IV.5.Enquadramento geo-regional do país e evolução das dinâmicas regionalistas e intermunicipalistas

IV.5.1.Enquadramento geo-regional do país

Em Portugal coexistem *diferentes tipos de organização territorial* de serviços e departamentos da Administração do Estado, desde as NUT II, correspondentes às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e a cinco “Regiões”-Plano no Continente, aos 22 Distritos, criados no século XIX, hoje destituídos de personalidade jurídica (já não são autarquias), aos agrupamentos de distritos e, ainda, a “sub-regiões” que correspondem às NUT III (*30 unidades territoriais*).

A *descoordenação* resultante deste número elevado e diversificado *de modelos de organização territorial*, conjugados com a *centralização administrativa e financeira*, a *falta de racionalização da administração desconcentrada* e a *não aplicação dos princípios da subsidiariedade e da descentralização* têm sido um entrave ao desenvolvimento de Portugal (OLIVEIRA, 2004).

O *princípio da descentralização administrativa* foi estabelecido na Constituição da República Portuguesa de 1976, que define o Estado como unitário e estabelece que “respeita a sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os *princípios da subsidiariedade, da autonomia* das autarquias locais e da *descentralização democrática* da administração pública” (CRP art.º 6.º).

Este princípio consagra a ideia de devolução de atribuições do Estado que, pela natureza das mesmas, este não deveria prosseguir, porque não correspondem a interesses nacionais mas de populações territorialmente delimitadas.

O que está ligado ao *princípio da subsidiariedade*, igualmente consagrado na Constituição (art.º6.º) e referido no art.º 2º da Lei n.º159/99, de 14 de Setembro, e que significa que o Estado só deve realizar as tarefas que não sejam mais eficientes e eficazmente prosseguidas pelas autarquias locais.

Contudo, embora este princípio tenha sido consagrado há 35 anos, pouco se tem feito no sentido da descentralização administrativa em Portugal, muito por falta de coragem ou vontade política.

Mas há muito que o mundo mudou. O crescente aumento da despesa pública em relação ao produto interno bruto levantou questões sobre o papel do Estado e a necessidade da sua reformulação. Começaram-se a ouvir vozes que exigiam “menos Estado, melhor Estado”, que defendiam a redução do peso do Estado e a diminuição da sua Administração.

Nesse sentido, em quase todos os países do mundo desenvolvido foram encetadas reformas no sentido de uma nova repartição de competências entre os vários níveis de administração, baseadas na devolução de poderes de autoridade para âmbito territorial local ou regional, com legitimidade democrática (directa ou indirecta).

Em Portugal este processo tem sido muito lento. Portugal é um dos países mais centralizados da União Europeia.

IV.5.2.Evolução das dinâmicas regionalistas e intermunicipalistas

IV.5.2.1.Considerações gerais

São muitos os que defendem que em Portugal deveria existir um poder de nível intermédio, entre o Poder local e o Poder central, à semelhança do que acontece em quase todos os países da Europa.

Tal foi pacífico na construção do Portugal pós 25 de Abril e na Constituição e mesmo unânime, ainda, no início da década de noventa.

Contudo, a tentativa de criação das grandes regiões administrativas, em 1998, através de um Referendo, fracassou, face a *politização-partidarização excessiva* com fracionamentos dentro dos partidos, entre partido do governo e oposição colocada à direita do xadrez parlamentar e a o intencional jogo de confusão entre regiões políticas (Regioes Autónomas, Comunidades Autónomas, etc.) e *regiões autárquicas* (meramente com certas tarefas administrativas, aliás já definidas na LQRA de 1991), criado na Comunicação Social e na campanha partidária pelos opositores da regionalização.

Tratou-se de mero referendo sobre o mapa, ou seja, os territórios das propostas futuras regiões, alias claramente inadequados e alheios a lógicas históricas de colaboração e relações de proximidade.

Mas enquanto o referendo inibiu os seus defensores, criou o espaço há muito espreitado pelos opositores, que logo tentaram criar soluções até então nunca pensadas, que criasse situações factuais que compromettesse no futuro o avanço para a regionalização.

E eis que tal se traduziu, erradamente, face à experiência de uma década, num *novo repto*: o do *associativismo municipal*, decidido pelo governo nacional, através de legislação que o Estado passa a criar e a recriar, e agora numa denominada *reforma do poder local*, iniciada por uma mera tentativa de mera *agregação extintiva de autarquias*, que ao nível proposto não toca no essencial e não tem outros interesse senão de mera “poupança” de recusos.

IV.5.2.2. Evolução das dinâmicas intermunicipalistas. Incessante procura de um modelo

A)-Normação de 2003

A defesa do intermunicipalismo e a sua imposição tem sido prosseguida pelo espectro partidário nacional mais à direita (num volte-face a na segunda parte da década de noventa anterior, pois a mais importante legislação regionalizadora de 1991 é da sua autoria a a mais conceituada doutrina jusadministrativista, independentemente do quadrante ideológico-partidário em que se situe, ser regionalista), como um elemento vital do reforço do poder local democrático, concretizando os princípios da descentralização e da subsidiariedade consagrados na Constituição da República Portuguesa.

Assim, com o intuito de reiniciar o processo de reorganização administrativa do país, em Maio de 2003, o XV Governo Constitucional, definiu, através das Lei n.º10/2003 e Lei n.º11/2003 a criação de novas unidades administrativas com o objectivo destas gerarem novas escalas territoriais que favorecessem a descentralização administrativa e a cooperação entre Municípios.

Surgiram novas designações das associações de municípios, distinguindo entre as comunidades intermunicipais e as associações de municípios de fins específicos.

Estas Leis estabelecem o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos, admitindo que as áreas metropolitanas podem ser de dois tipos: Grandes áreas metropolitanas (GAM) e Comunidades urbanas.

Contudo, este novo modelo de organização das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Urbanas, misturado com o novo regime das associações de municípios, deu origem a um processo de reorganização do modelo associativo municipal instalando um conjunto de critérios que promoveram a incoerência territorial.

B)- Normaçoão de 2008. Lei atual do Associativismo Municipal

Nesse sentido o mais recente regime do Associativismo Municipal (Lei n.º45/2008) vai mais longe ao distinguir competências de natureza regional, intermunicipal, municipal ou inframunicipal (freguesias). Refere que o nível intermunicipal deveria ser exercido pelas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e por associações de municípios correspondentes às NUTIII. Permite ainda às autarquias, entre outras competências, aprovar instrumentos de planeamento e de gestão, do âmbito Regional, tais como equipamentos de saúde, rede educativa, transportes e mobilidade, protecção civil e segurança e até equipamentos de lazer.

A nova Lei do Associativismo Municipal (Lei n.º45/2008), vai mais longe, fazendo a distinção entre Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais (pessoas colectivas de direito público, constituídas por municípios ligados entre si por nexos territoriais e com atribuições próprias genéricas, pluriatributivas) e Associações de Municípios de Fins Específicos (as que são criadas apenas para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que a integram). Estas Comunidades possuem três órgãos: a Assembleia intermunicipal, o Conselho Directivo e a Comissão consultiva intermunicipal.

C)- A atual denominada “reforma da administração local”

A Reforma da Administração local tem sido, desde há uns anos, uma prioridade dos diversos Governos. Essas reformas têm passado sobretudo pelo reforço do Associativismo Municipal. Num contexto de reestruturação do Estado, de redefinição das suas funções e de diminuição da sua interacção na sociedade, coloca-se a problemática da sua relação com os municípios na perspectiva da descentralização e da autonomia local.

Tendo como base a necessidade de adopção de um novo paradigma de gestão pública local, que pretenda dar resposta à actual conjuntura económica e financeira e às

novas exigências colocadas aos poderes públicos e locais, bem como satisfazer os compromissos internacionais assumidos no âmbito do Programa de Assistência Económico-financeira, assinado com a Troika, decidiu o Governo actual colocar em agenda política a reforma da administração local.

Esta reforma, no que diz respeito à Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento, prevê uma revisão das atribuições e competências de cada um dos diferentes níveis de Poder Local assim como dos respectivos mecanismos de financiamento de modo a promover uma verdadeira descentralização, a qual deverá permitir o reforço da coesão nacional, ser mais eficiente e catalisadora de uma melhor articulação entre a Administração Central e Administração Local.

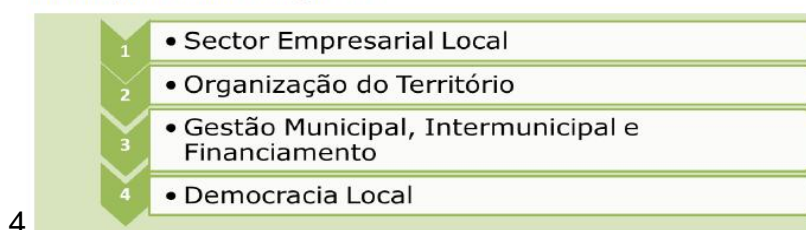
Assim, numa lógica de descentralização e de reforço da eficácia e da eficiência da gestão pública, o Governo decidiu promover a avaliação do nível de competências que possam ser objecto de transferência entre o Estado, as Comunidades Intermunicipais e os Municípios.

Desenvolvendo os atuais *objetivos gerais da reforma da administração local*, diria que os eixos prioritários de atuação e suas orientações estratégicas e metodológicas são: a) - Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do Poder Local como vetor estratégico de desenvolvimento; b) - Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; c) - Melhorar a prestação do serviço público; d) - Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais) e e) - Reforçar a coesão e a competitividade territorial (quadro 17B).

A Reforma da Administração Local pretende ser:



Os seus quatro Eixos de actuação são:



Fonte: Documento Verde da Reforma da Administração Local

“Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”.

V. ASSIMETRIAS DE DESENVOLVIMENTO DENTRO DE UM MESMO ESPAÇO ECONÓMICO E PLANEAMENTO TERRITORIAL. TEORIZAÇÃO ECONÓMICA SITUADA

V.1.Introdução. Questão do desenvolvimento desequilibrado

A *noção de coesão territorial* convive com exigências de um *desenvolvimento equilibrado e sustentável*, pois passa por uma utilização equilibrada e sustentada dos recursos, em ordem a permitir ganhos económicos através da diminuição de congestionamentos e de uma pressão reduzida sobre os custos, beneficiando o ambiente e a qualidade de vida das respetivas populações.

O Relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial de 2009, refere e bem que quer a densidade, quer a distância e a divisão territorial podem afectar a evolução da economia e do desenvolvimento social.

Na EU, em geral, as questões políticas reportam-se a três frentes de acção:

- a)-concentração;
- b)-interligação; e
- c)-cooperação.

Na União Europeia temos uma *rede urbana* relativamente densa, embora poucas muito grandes, com um *padrão de aglomerações* muito específico, com uma *distribuição* que contribui para a qualidade de vida.

Existem cerca de 5.000 cidades¹¹⁹⁻¹²⁰ e de 1.000 grandes metrópoles¹²¹, que constituem centros de atividade económica, social e cultural.

Apenas temos 5 cidades incluídas na lista das 100 maiores metrópoles do mundo¹²² e aliás somente 7% das população vive em cidades com mais de 5 milhões de habitantes, diferentemente do que ocorre nos EUA, que conta com 25%.

¹¹⁹ Ver SEC(2008) 2550 para uma explicação das tipologias territoriais usadas neste ponto.

¹²⁰ População entre 5 000 e 50 000.

¹²¹ População superior a 50 000.

¹²² www.citypopulation.de.

Este *padrão* é desejável não só em termos de *qualidade de vida* como de *eficácia económica*.

Beneficiam os habitantes das cidades, que vivem relativamente perto das áreas rurais, e os residentes neste meio, que acedem facilmente aos serviços prestados nas cidades.

A eficiência na utilização dos recursos deriva de se evitar as *deseconomias existentes nas aglomerações muito grandes*¹²³, desde logo com elevados níveis de consumo de energia e de ocupação dos *solos* necessários à expansão urbana¹²⁴.

Estes vão aumentando de modo exponencial face às alterações climáticas e às acções de adaptação ou combate às mesmas.

No entanto, o *padrão de distribuição das actividades económicas* apresenta maiores níveis de desigualdade do que o das aglomerações.

Quanto ao modelo de concentração de actividades, ele leva a economias, mas acontece que potencia enormemente a congestão de serviços, leva a elevados preços no imobiliário, à exclusão social e a níveis crescentes de poluição.

No fim do século passado, a atividade económica vinha-a organizando de modo mais equilibrado na União Europeia, devido ao fato de haver um elevado crescimento da Irlanda, da Espanha e dos novos Estados-Membros, mas não deixa de continuar a existir *áreas urbanas muito congestionadas* ao lado de outras com potencial de desenvolvimento ainda aproveitado.

V.2. Teoria económica e teorização sobre o desenvolvimento regional

V.2.1. Evoluções e distinções teóricas

Na teoria de ADAM SMITH, o centro do pensamento sobre o desenvolvimento, publicitado em 1976, expresso na obra *An Inquire into the Nature and Causes of Wealth of Nations*¹²⁵, em que a primeira revolução industrial ainda estava a começar, é o trabalho, melhor, a teoria da divisão do trabalho, que implica uma crescente especialização da mão-de-obra, menosprezando-se o capital fixo.

¹²³ OCDE (2007)-*Competitive Cities in the Global Economy*.

¹²⁴ Vide, Newman, Peter e Kenworthy, Jeffrey -*Sustainability and Cities*. Island Press, 1999.

¹²⁵ SMITH, Adam - *An Inquire into the Nature and Causes of Wealth of Nations*. 1976.

Aí, a riqueza é criada pela agricultura e não pela indústria. E é diferente entre as nações conforme a diferente produtividade, apropriada e acumulada pelos detentores dos meios de produção, que resulta divisão do trabalho e da derivada crescente especialização da mão-de-obra.

O crescimento económico garante-se através da acumulação de capital ou da criação de rendimento líquido, pois à poupança nula dos trabalhadores associa-se a apropriação do excedente para os produtores-investidores e portanto garante o processo de crescimento económico.

A teoria de MALTHUS, apesar de este entender que o crescimento económico está comprometido com o rápido aumento da população, mesmo assim considera que o emprego e a produção podem também aumentar com o aumento da *procura efetiva*, explicitando, assim, a importância da existência de mercados para o crescimento económico.

Segundo ele, na esteira da ideia de SISMONDI, de que toda a poupança cria subconsumo, não é o aumento da oferta que cria o aumento da procura, como defendia JEAN BAPTISTE SAY, na sua «lei dos mercados», teorizada no seu *Tratado de Economia Política*, de 1803¹²⁶, mas o aumento prévio da procura que viabiliza o aumento da produção.

E se aceita que a economia tende ao subconsumo, admite as crises de sobreprodução, devida à desproporção entre mercado e capital, em excesso, reconduzível ao equilíbrio, temporariamente, através de despesas públicas, designadamente produtivas, como as grandes obras públicas, e perduravelmente, em termos de crescimento, através do comércio, interno e externo.

A teoria de DAVID RICHARD, expressa em *Principles of Economy*, publicado em 1817, vem aprofundar a dinâmica do crescimento económico, defendendo uma teoria do valor e da mais-valia, que parte da valorização do trabalho, em termos quantitativos.

Pois é esta dimensão que permite explicar o valor dos produtos¹²⁷, distinguindo entre valor de uso e valor de troca.

E pugnando, juntamente com a teoria dos custos comparativos, pelo livre comércio internacional, como meio de superação da crise instalada, com a estagnação agrícola.

¹²⁶ Apud MATOS, A. J. F. - oc, p. 20, nota 28.

¹²⁷ Vide, DENNIS, H. -*História do pensamento Económico*. Lisboa: Livros Horizonte, 1978, p. 340.e

Sendo certo que à agricultura atribui o papel de sector determinante na fixação da taxa média de lucro de toda a economia.

E a concentração-centralização-excesso do capital, dado que as exportações eram a única forma de ultrapassar a superprodução devida à escassez do mercado interno¹²⁸.

De qualquer modo, este teórico reconhece as condições imperfeitas da mobilidade, no plano das relações económicas internacionais.

E, ao analisar a questão da renda fundiária, já valorizava, não só a fertilidade dos terrenos, como a distância entre os locais de produção e de consumo, isto é, uma variável espacial.

A teoria de STUART MILL distingue entre as leis económicas que comandam a *produção* das que orientam a *repartição da riqueza*, modificáveis pelo intervencionismo público em termos de *política económico-social*, na medida em que o *crescimento económico, por si, não conduz à distribuição equitativa dos bens*.

E, portanto, ao progresso das classes trabalhadoras, que a lógica capitalista tenderia a manter em níveis de subsistência.

A teoria de KARL MARX, inspirando-se em economistas e filósofos anteriores, que haviam tratado a acumulação do capital, e em DAVID RICHARD, com a teoria da mais-valia, e metodologicamente em HEGEL, com o seu panlogismo, que inverte para o materialismo, utilizando o método do materialismo histórico e do materialismo dialéctico, assenta todo o processo histórico no desenvolvimento da produção material¹²⁹.

Para MARX o sistema capitalista não é estabilizável, e terminaria em face da baixa da taxa de juro, pela instabilidade ligada ao subemprego das forças produtivas.

No entanto, Karl MARX não parte de uma lei da baixa tendencial da taxa de juro para teorizar especialmente sobre o carácter cíclico do crescimento, temática que mereceria tratamento de autores da primeira parte do século XX, desde BUKHARINE, em 1907, a SWEEZY, em 1942, e mesmo já, em 1957, BARAN, passando por HILFERDING (1910), ROSA LUXEMBURGO (1913) e STENBERG (1926)

Os protoneoclássicos, fundadores da teoria marginalista, assim designados por partirem da noção de produtividade marginal do capital, o inglês WILLIAM JEVONS¹³⁰

¹²⁸ RICHARD, D. - *Principles of Economy*. 1817.

¹²⁹ MARX, Karl - *Contribuição à Crítica da Economia Política*. 4,8 ed., Lisboa: Ed. Estampa, 1975, p. 27-31; 35-66.

¹³⁰ JEVONS, W. J. - *Teoria da Economia Política*, 1871.

(defesa da utilização da matemática), o austríaco CARL MENGER¹³¹ (análise do comportamento dos consumidores) e o francês LÉON WALRAS¹³², da escola de Lausanne, que com recurso à matemática, com um sistema de equações simultâneas, cria o primeiro modelo completo do equilíbrio geral dos preços e das trocas.

A *teoria walrasiana microeconómica* será depois transposta, em 1918, na sua obra *Teorização Social-Económica*, por GUSTAV CASSEL para um modelo geral de equilíbrio, em forma aritmética, de leitura também macroeconómica.

A *teorização neoclássica*, com os seus modelos microeconómicos, isto é, aplicados à empresa, assenta na noção de equilíbrio, geral para LÉON WALRAS, e parcial para ALFRED MARSHALL, que implica a formulação de um conceito de valor e uma teoria de repartição dos rendimentos.

Os *neoclássicos* criaram, assim, uma nova teoria do valor, com base na noção de utilidade marginal e na teoria da repartição dos rendimentos, segundo a qual o valor de um bem resulta do seu grau de utilidade e não do trabalho incorporado¹³³.

De qualquer modo, aos *teóricos liberais, clássicos e neoclássicos*, estes mesmo pretendendo renovar inteiramente a ciência económica, o que lhes interessa descobrir é o ritmo de crescimento da economia, acreditando que o liberalismo o tornará rápido, defendendo que ele depende essencialmente do crescimento da poupança.

Em termos territoriais, a sua concepção leva-os a desterrar o fenómeno, enquadrando o problema de subdesenvolvimento como um mero problema de estágio de evolução, pois aceitam que todas as regiões podem imitar as mais desenvolvidas economicamente, isto é, o que umas conseguem no sistema liberal, as outras podem repetir.

As teses desenvolvimentistas, em relação ao terceiro mundo descolonizado, voltariam a ter muita força, até à crise do petróleo dos anos setenta, estando na origem do seu fracasso e endividamento brutal, com todas as consequências que ainda hoje perduram¹³⁴.

¹³¹ MENGER, C. - *Fundamentos da Economia Política*. 1871.

¹³² WALRAS, L. - *Elementos de Economia Política Pura*. 1784.

¹³³ NAPOLEONI, Claudio - *A Teoria Económica do século XX*. Lisboa: Ed. Presença, 1973.

¹³⁴ Vide, em geral, CONDESSO, F. - *Europa: a força da interdependência (política comunitária da cooperação)*. Lisboa: Ed. IPSD, 1989.

A teoria analítica do prémio Nobel SHUMPETER é inovadora¹³⁵, considerando que o desenvolvimento não procede só de saltos quantitativos, mas também qualitativos.

Como refere, não se pode «confundir as fronteiras geográficas com as fronteiras económicas»¹³⁶.

Para ele, a remuneração do capital resulta sobretudo das inovações efetuadas pelos empresários dinâmicos.

As inovações, que implicam um processo de *destruição criadora*, são «modificações nos dados económicos que ocorrem continuamente no sentido de que o seu acréscimo ou decréscimo podem ser correctamente absorvidos pelo sistema sem distúrbios perceptíveis»¹³⁷.

Isto é, da introdução de novo produto, novo método de fabrico, conquista de novo mercado, acesso a nova fonte de matérias-primas ou bens semi-acabados, criação de organização produtiva mais eficaz¹³⁸.

A teoria keynesiana deriva da análise da conjuntura da crise económica ligada à Grande Depressão de 1929.

A sua análise, preocupada com o desemprego permanente (mesmo em período de expansão: Reino Unido, de 1921-29, e EUA, de 1933-39) e as questões do rendimento nacional, aparece na obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936. Para ele, «o sistema económico pode funcionar duradouramente mesmo num estado permanente de desemprego involuntário»¹³⁹.

Ele explica o desemprego e a depressão económica com a insuficiência do investimento.

A noção central do seu modelo é a de custo da produção nacional.

¹³⁵ SCHUMPETER, além da obra de referência, a *Teoria do Desenvolvimento Económico*, de 1911, escreveu, entre outras, os *Ciclos Económicos*, em 1939, onde aprofunda esta temática, e o *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, em 1942.

¹³⁶ SCHUMPETER, J. - *Teoria do Desenvolvimento Económico*. Tradução de *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, de 1911. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p. 209, apud MATOS - oc, p. 26 e nota 38.

¹³⁷ SOUSA, A. R. - *Economia e Interdependência*. Lisboa: Don Quixote, 1997, p. 231.

¹³⁸ SCHUMPETER, J. - *Teoria do Desenvolvimento Económico*. Tradução de *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, de 1911. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p. 48.

¹³⁹ MATOS, A. J. F. - oc, p. 31.

Analisa as questões do equilíbrio ou reprodução simples, crescimento económico e diminuição do nível de atividade ou depressão económica, que decorreria do facto de a poupança normal ser superior ao investimento, criando desequilíbrio no mercado dos bens de consumo, obrigando os produtores dos bens não consumidos a vendê-los a preços inferiores aos do custo, com diminuição dos lucros e do investimento, enquanto a expansão de deve a um excesso de investimento e lucros excepcionais no sector dos bens de consumo¹⁴⁰.

A teoria de KAHN do emprego, formulada em 1931, vem, com a criação de um novo instrumento de análise económica, o multiplicador de investimento, na linha de KEYNES, considerar que um meio eficaz de diminuir o desemprego é o investimento nos trabalhos públicos.

A teoria de KAHN do emprego, formulada em 1931, vem, com a criação de um novo instrumento de análise económica, o multiplicador de investimento, na linha de KEYNES, considerar que um meio eficaz de diminuir o desemprego é o investimento nos trabalhos públicos.

As teorias de KALDOR, HAROD-DOMAR e KALECKI tratam os problemas do crescimento a longo prazo da economia.

O modelo de crescimento económico de KALDOR, que visa explicar o crescimento a certo ritmo de uma dada economia e a razão de o rendimento nacional ser dividido entre lucros e salários, em determinada proporção, assenta na função de progresso técnico, operando com o crescimento do produto e a acumulação de capital, na linha da explicação teórica keynesiana da distribuição de rendimento nacional¹⁴¹.

A teoria de MICHEL KALECHI, criador de um dos primeiros modelos matemáticos para explicar os ciclos económicos, preocupa-se com o investimento, que considera

¹⁴⁰ Para uma compreensão sintética do modelo de KEYNES, ver fluxograma, com a sua visão sinóptica, em SABY, B. E SABY, D. - *As Grandes Teorias Económicas*. Porto: Edições ASA, 1997, p. 437.

¹⁴¹ Vide, ainda, um texto posterior, de 1957: KALDOR -"A model of economic growth". In *The Economic Journal*, Dez 1957.

dependem das taxas de lucro esperadas, por sua vez consequência da taxa de lucro corrente¹⁴².

Quanto às *teorias que introduzam condicionantes externas nos modelos de crescimento*, refira-se a referência (na linha já afirmada por ADAM SMITH e por DAVID RICHARD, no capítulo 7 dos seus *Princípios da Economia*, de 1817), à tese de 1937 de DENIS ROBERTSON de que as especializações são um motor do desenvolvimento, e, portanto, a sua valorização das relações, do comércio internacional, tido por HIRSCHMAN como algo de «proveito mútuo».

A *tese do comércio externo*, merecendo desconfiança em termos de desenvolvimento, para BHAGWATI, em 1958, mereceu já, em 1943, por parte de ROSENSTEIN a afirmação de que o desenvolvimento não se faz por evolução natural, necessitando de um «grande empurrão» inicial, com a criação das infra-estruturas e outras básicas produtivas, que possam suportar um crescimento auto-sustentado¹⁴³.

Neste campo das teorias sobre a relação comércio externo e desenvolvimento, refira-se a posição de RONALD FINDALAY, que leva à construção de um modelo de relações de troca, em 1980, entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Os dois mundos que baseiam a sua análise partem dos pensamentos de RAUL PREBISH e HANS SINGER, que afirmaram a importância fundamental das relações de troca na divisão internacional do trabalho, de SOLOW (modelo clássico de caracterização das economias do desenvolvidas)¹⁴⁴, de ARTHUR LEWIS, dualista¹⁴⁵ e caracterizador das

¹⁴² 228 KALECKI, M. - *Studies in economic dynamics*. London, 1943, p. 63. Do mesmo ano, ver *Theory of economic dynamics*. Em 1939, havia publicado, também em Londres, *Studies in the theory of economic fluctuations*. Na Polónia, havia publicado, em 1933, *Praia Teorij Konjunktuy*.

¹⁴³ RAGNAR NURKSE, em 1952, na mesma linha, criará o conceito de “balanced growth”, para teorizar as suas reservas ao desenvolvimento a partir das relações internacionais.

¹⁴⁴ - “A Contribution to the theory of Economic Growth”. In *Quarterly Journal of Economics*, LXX, Fev, 1956, p.65-94.

¹⁴⁵ Porque a *teorização do desenvolvimento* parte da existência dos dois sectores, agrícola e industrial, com o crescimento económico a exigir que se assista à expansão da indústria, assente na oferta de mão-de-obra libertada pela agricultura, praticante de baixos salários. Vide, além de LEWIS, também RANNIS e FEI (RANIS; FEI - “A theory of economic developments”. In *American Economic Review*, 1961.

economias subdesenvolvidas, e da teoria de HARRY JOHNSON sobre a problemática dos direitos alfandegários¹⁴⁶.

A teoria de PAUL KRUGMAN tem interesse no plano das considerações regionais, pois integra-se na corrente das *teses do crescimento desigual*.

Por um lado, é a região do mundo com sector industrial e economias externas que cresce devido à acumulação do capital.

A base de divergência ou de crescimento desigual deriva de as taxas de lucro e de crescimento serem maiores onde haja maior *stock* de capital, que nas regiões semiperiféricas passa a ser mais rápido do que nas periféricas e do que nas outras mais desenvolvidas, implicando a diminuição das desigualdades entre o centro e a semiperiferia e o agravamento das disparidades entre esta e a periferia¹⁴⁷.

A teoria de MICHAEL BRUNO, inspirando-se em TINBERGEN e THEIL, que consideram vários tipos de variáveis nos modelos de política económica, assenta na ideia de que a escassez de divisas condiciona o crescimento económico, levando a um modelo aplicado em Israel, na década de sessenta e setenta.

Ele distingue entre variáveis endógenas (produto, consumo, investimento, etc.), objectivo (exportações, importações, poupança, *stock* de capital, mão de obra), instrumentais (despesas públicas correntes, capitais, taxas de desemprego, taxas de câmbio) e exógenas (tempo, preço de exportação do sector e o *stock* de capital).

¹⁴⁶ JOHNSON, H.G. - "Tariffs and Economic Development: some Theoretical Issues)). In *Journal of Development Studies*, vol I, 1964, p. 3-30;. - The theory of Tariff Structure, with Special Reference to World Trade and Development: some Theoretical Issues". In *Trade and development. Johnson, H.G. e Kenen, P.B. (ED.). Genebra: Librairie Droz, 1965, p. 1-22.*

¹⁴⁷ KRUGMAN, P. -"Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade".*Journal of International Economics*, n.º 9, p. 446-479.

Quadro 18: Escolas sobre o desenvolvimento regional e local:

I - TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO:

- Primeiros prolocalistas
- Escolas modernas da localização empresarial
- Teoria agrária da localização óptima
- Modelo industrial da localização óptima
- Modelo comercial linear de localização óptima
- Teoria dos locais centrais
- Teoria das variações espaciais da procura de LÓSCH

II - TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL:

A - Teorias da convergência regional:

- Teoria do comércio interregional e internacional de OHLIN
- Teoria das uniões aduaneiras de BALASSA
- Teoria do comércio intrasectorial de BARKER
- Teoria neoclássica do crescimento regional de BORTS e STEIN
- Teoria da deslocação das inovações de HAGERSTRAND
- Teoria do faseamento do desenvolvimento regional

B - Teorias da divergência regional:

- Teoria da base de exportação de NORTH
- Teoria dos pólos de desenvolvimento de PERROUX
- Teoria do desenvolvimento desigual de MYRDAL
- Teoria do centro-periferia de AMIN
- Teorias da divisão espacial do trabalho de AYDALOT

C - Teoria do desenvolvimento endógeno ou autocentrado:

- Teoria do desenvolvimento local ou endógeno
- Teoria do distrito industrial
- Teoria do *milieu innovateur*

Fonte: Condesso (2005)

VI.2.2. Breve descrição das teorias do desenvolvimento económico territorialmente situado

VI.2.2.1. Evolução da consideração do território na análise económica

A variável espaço, como já referimos anteriormente, esteve durante muito tempo afastada da reflexão dos economistas, tudo sendo analisado sem se considerar o fator distância e muito menos as faculdades locais de potenciação ao crescimento¹⁴⁸.

Naturalmente, que importa excepcionar o debate sobre a localização das unidades empresariais, dado que, como afirma MARQUES REIGADO, «As preocupações com a localização das actividades económicas têm uma história tão longa como a própria ciência económica»¹⁴⁹.

Mas a mudança de pensamento tradicional sobre o desenvolvimento, assente no paradigma funcionalista, para o territorialista, partindo «do homem, par o homem», a «basear-se nos recursos endógenos», «especialmente equilibrado» e «participado», prestando «maior atenção à problemática dos factores internos e dos factores endógenos como alavancas do desenvolvimento», teria muito que esperar, aguardando a crise dos anos setenta do século XX «e particularmente os últimos 15 anos»¹⁵⁰.

Em termos de maior ou menor contribuição dos economistas abstractos para a economia espacial, tínhamos visto que, na década de 1820, THÜNEN usa o espaço embora apenas para a teoria da renda fundiária.

Em 1910, a nível da microeconomia, colocam-se questões económicas espaciais, referentes à localização óptima da empresa, e A. WEBER inicia a teoria da localização da indústria e PRÉDHOL a teoria das áreas de mercado.

Na década de 1930, no Reino Unido, a crise económica leva a tomar contacto com os seus aspectos regionais, reflectindo-se sobre a função social das cidades.

¹⁴⁸ MARSHALL, A., no “Prefácio” à obra de MORAN, Pierre - *L’analyse spatiale en science économique*. Paris: Cujas, 1999, p. 9.

¹⁴⁹ REIGADO, F. M. - “Desarrollo Regional, Investigación y Sostenibilidad”. In *Master Internacional el Desarrollo Local e Estrategías Medioambientales e II Simposio Internacional sobre Planificación y Desarrollo Sostenible*, 29 a 31 de marzo de 2001. Universidad de Cáceres, facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, p. 2.

¹⁵⁰ REIGADO –o.c., p.4.

PALANDER e CHRISTALLER avançam com a teoria dos lugares centrais.

E o Reino Unido e começa com uma nova função Administrativa, o intervencionismo público na área do ordenamento do território.

Na década de 1940, LÖSCH reflecte sobre localização e equilíbrio geral, laborando pela primeira vez uma tentativa de descrição das relações gerais espaciais em economia monopolista¹⁵¹.

No pós-guerra, nas décadas de 1950 e 1960, irrompe a teoria do desenvolvimento, analisando-se quer o fenómeno do crescimento urbano, com os relatórios dos sábios encomendados pelo governo britânico, quer as questões do desenvolvimento regional desigual e da descentralização industrial.

HOOVER, ISARD, GREENHUT, PERROUX¹⁵², teorizam sobre o equilíbrio geral e a localização e aparece a teoria dos pólos de crescimento.

Mas enquanto GREENHUT não integra os custos dos transportes na sua teoria geral da localização, HENDERSON e LEFEBER, em 1958, têm o mérito de abandonar o custo zero do transporte, integrando estes no modelo como determinantes da localização e optimização da produção.

Para LEFEBER, a localização óptima que padroniza, maximiza a produção de bens finais sob o ponto de vista dos consumidores¹⁵³.

WALTER ISARD, em 1956, considerando possível a substituição dos *inputs* de transporte e os outros, introduziu, na análise económica, as economias de escala e de urbanização.

O estudo da economia da localização revela a existência de «certas regularidades nas variações de custos e de preços no espaço», que aparecem porque «o custo do transporte é uma função da distância», diz ISARD, que acrescenta que «o padrão de

¹⁵¹ Sobre as limitações da sua conceção, ver os comentários de RICHARDSON, H. W. -*Regional Economics: Location Theory, Urban structure and Regional Change*. Londres: 1969, p.108.

¹⁵² PERROUX, F.A. -*A Economia do Século XX*. (Trad. de José Lebre de Freitas). Lisboa: Helder, 1967.

¹⁵³ LEFEBER, I. -*Allocation in Space: Production, Transportation and Industrial Location*. Amsterdam: North-Holland, 1958.

distribuição espacial da indústria, dos centros de consumo e de produção de matérias-primas seria completamente arbitrário, do ponto de vista económico¹⁵⁴.

PERROUX, em 1955, assenta o desenvolvimento na instalação de indústrias motoras, chave, criadoras de pólos de crescimento regional, pela concentração de investimentos em pólos dispersores, interligados em rede.

MYRDAL, em 1957, cria a teoria da causação circular e acumulativa. Depois, aparecem estudos de análise input-output, a teoria da localização intra-urbana e os modelos urbanos de desenvolvimento.

Em França, e logo de seguida em Itália, começa o ordenamento do território, as políticas de planeamento dos transportes, e a política dos pólos e dos complexos industriais.

Na década de setenta, há novas abordagens à temática do desenvolvimento, pois STHÖR teoriza-o a partir de baixo, ele e FRIEDMANN teorizam sobre a divisão espacial do trabalho e teoria do desenvolvimento autocentrado, PAELINCK aparece com a econometria espacial, nova economia urbana.

Na década de oitenta, AYDALOT, LACOUR, CAMAGNI, PERRIN dão relevo ao ambiente inovador, teoriza-se sobre a importância da introdução de novas tecnologias no espaço, com o aparecimento de políticas de apoio à utilização inovadora dos recursos endógenos.

E, na última década do século, afirma-se a economia da inovação e a economia com preocupações de autosustentabilidade ambiental, valorizando-se a degradação ambiental e as diferenças nas dotações territoriais em factores imateriais de desenvolvimento, com teorização sobre o reforço da base local do desenvolvimento e afirmam-se políticas de apoio à ciência, ao ambiente e à cultura, tidos como factores de desenvolvimento¹⁵⁵.

¹⁵⁴ ISARO, W. - *Location and Space economy*. Boston: MIT, 1956, P.25.

¹⁵⁵ AYOALOT, P. - *Economie Régionale et Urbaine*. Paris: Economica, p. 12-13.

A falta de informação estatística regional e a incontabilidade de elementos externos ao campo situado são factores que continuam a dificultar a criação de modelos macroeconómicos aferidos para aplicação a uma realidade territorial concreta.

A doutrina reconhece que há discrepâncias entre a já abundante, variada e ainda sem um corpo teórico coerente, teorização tradicional, clássica, das dinâmicas sobre a localização das actividades económicas e a realidade, que despreza os efeitos cumulativos da localização de uma empresa em relação a outras, como acusam CHRISTALLER e WEBER, a generalização da centralidade mobilizadora dos custos dos transportes, como referem WEBER e LÖSCH, que defendem a sua relativização e a incompletude da informação, pelo que normalmente mais do que um procedimento decisório totalmente racional, opera-se uma decisão segundo a imagem mental feita sobre as vantagens do território.

Hoje, em *síntese*, podemos dizer que ao lado de um paradigma “aterritorial”, funcional, tecnicista, de desenvolvimento tecnocentrado, em que se movem as teorias para as quais o território é apenas o local necessário para assentar os seus equipamentos e fazerem desenvolver a sua atividade económica, existe um outro, o territorialista, mais lococentrado, espacial, que considera que o território mais do que local a partir de onde se actua, é também um elemento activo que influencia o desenvolvimento de uma dada região, sendo o desenvolvimento de um território fruto, não apenas de factores externos, como defendem HILHORST¹⁵⁶ e JACOBS¹⁵⁷ e, mas também endógenos¹⁵⁸.

Posto isto, é altura de apresentar com maior detalhe as principais correntes do *enquadramento teórico do desenvolvimento regional*.

¹⁵⁶ HILHORST, J. - *Regional Development Theory, an Attempt to Synthesis*. Paris: Monton, 1967

¹⁵⁷ JACOBS, J. - *Cities and Wealth of Nations*. Middlesee:Pinguin Books, 1984.

¹⁵⁸ STÖHR, W. B. - “Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm”. In *Development from above or below?* Stöhr and Fraser Taylor, D.R. (Ed.), John Wiley & Sons, 1981. Ver, ainda, “La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement territorial? In *Crise et Space*. AYDALOT, P. (Ed.). Paris: Economica, 1984.

VI.2.2.2. Integração da localização e da organização do espaço na análise económica

A)-Teorias da localização

A análise dos problemas da localização e organização do território foi a que começou a ser efectuada há mais tempo, numa linha de teorização pró-localista, em trajectória seguida pelas *doutrinas da ciência regional*.

Passando ao largo, com as preocupações, estudadas por DOCKES¹⁵⁹, os problemas relacionados com o espaço, presentes já no século XVI em JEAN BODIN, e logo depois, no início do século XVII, em DE MONTCHRESTIEN, terão sido neste mesmo século, PETTY (1623-1683) e CANTILLON, desde logo na primeira parte de um ensaio de 1725, sob o nome *Essai sur la nature du commerce en general*¹⁶⁰, distinguindo entre aldeias, burgos, cidades e idades capitais, os precursores apontados dos modelos explicativos das condições de equilíbrio das trocas comerciais entre a cidade e o campo¹⁶¹.

A seguir, emergem as escolas modernas da localização empresarial, com a *escola alemã do pensamento económico*, que vem incorporar o espaço na teoria económica.

Aqui, temos quatro modelos básicos, desde o seminal de VON THÜNEN (1826), o de WEBER (1909), de HOTELLING (1929¹⁶²)-PALANDER (1936), e o de CHRISTALLER (1933) - LÖSCH (1940).

O enquadramento das questões sobre localização e a organização do espaço, iniciado, em 1826, por VON THÜNEN, com a sua obra *O Estado isolado*, sobre a

¹⁵⁹ DOCKES, 1969. apud MELLA MARQUES - o.c., sem outras referências na bibliografia final, p. 14.

¹⁶⁰ CANTILLON, R. - *Essai sur la nature du commerce en général*. 1725, apud MELLA - oc, com r. b. na p. 661.

¹⁶¹ DERYCKE, P: H: -"L'intégration de l'espace dans le champ économique", In *Encyclopédie d'Économie Spatiale*. AURAY, J. P. et alteri (Coord.). Paris: Economica, 1994, p. 19-24.

¹⁶² HOTELLING, H. - "Stability in competition". In *Economic Journal*, vol. 39, 1929, p. 41-57.

localização agrária, referente à produção agrícola, a teorização agrária da localização ótima, aparece em função do chamado rendimento de localização¹⁶³.

E acaba por se estender, com A. WEBER, à localização das empresas industriais que incorporam hipóteses relativas à orientação geográfica das indústrias segundo o custo de transporte dos impostos dos *inputs* e *outputs*, as diferenças espaciais no custo de mão-de-obra, as economias de aglomeração, e depois aprofundar-se com as teorias de CHRISTALLER e LOSCH sobre a distribuição das cidades e das actividades económicas em forma de redes hierárquicas e de áreas de mercado e, finalmente, analisando os comportamentos dos agentes económicos num espaço de concorrência imperfeita e em presença de externalidades¹⁶⁴.

O *modelo industrial de localização ótima* de WEBER explica que a localização ótima de uma empresa é no local onde ocorre a «minimização dos custos de transporte das matérias-primas para a fábrica e dos produtos finais para o centro de consumo», embora considere que ela varie de acordo com os tipos de actividades industriais.

A opção das empresas orientadas para as matérias-primas deve ser junto delas, mas já a das orientadas para o mercado deve ser próximo deste, para reduzir os custos de distribuição.

Mas, segundo ele, as coisas não se reduzem ao custo do transporte, mas também a outros dois factores passíveis alterações em função dos territórios, a localização da mão-de-obra e as economias de aglomeração (possível ligação positiva entre a concentração de empresas e população e o aumento de clientes e fornecedores).

O *modelo comercial linear de localização ótima* de HOTELLING de 1926 pretendia explicar as estratégias de localização do comércio e resulta da problemática, que então se colocava, sobre o estabelecimento do equilíbrio entre empresas na concorrência pela conquista de novos mercados.

A teoria da localização expansiva em áreas de mercado.

¹⁶³ Teorização que acabaria por influenciar e ser adaptada, na década de sessenta do século XX, pela “nova economia urbana”, em que se destaca ALONSO, W. - *Location and Land Use*. Cambridge: Harvard University Press, Mass, 1964; - “A reformulation of Classical Location Theory and its relations to Rent Theory”. In *Papers of the Regional Science Association*. Vol. 19, 1967, p. 23-44.

¹⁶⁴ MELLA MÁRQUES - “Recapitulación”, *in fine*, op. cit., p. 30.

Referência merece também a teorização dos lugares centrais.

A *teoria da localização expansiva* em áreas de mercado de PALANDER, de 1936, aparece no seguimento do modelo de HOTELLING, já não analisando os operadores em termos de linha reta, mas ampliando a base considerada, isto é, uma vez estabelecidos os agentes, comerciantes e produtores, procura identificar o território de mercado dos mesmos, cujos limites são os que resultam da igualdade dos preços de mercado (com custos de produção e de transportes).

Ou seja, como diz D. SMITH, para PALANDER cada empresa em concorrência tem o seu monopólio local¹⁶⁵.

Para CHRISTALLER existe certa correspondência entre a densidade populacional das cidades, a dimensão da sua área territorial de influência e a importância que têm na hierarquia urbana da região, na medida em que há um mínimo de procura e uma área de mercado a considerar.

A rentabilidade de cada produto ou serviço implica uma dada quantidade de adquirentes do mesmo, mas ao mesmo tempo, como explica MELLA MÁRQUES, «cada bem/serviço é capaz de atrair consumidores desde uma certa distância até que se ultrapassa o nível de rentabilidade mínima (...) e a quantidade e o âmbito dos bens/serviços que oferece um núcleo de população determinará a sua categoria ou grau de centralidade»¹⁶⁶.

Quanto à *teoria lóschiana das variações espaciais da procura*, deriva de LOSCH considerar que a escolha do local deve ser adequada a proporcionar o maior lucro possível.

Nesta linha de objetivo, ele é levado a integrar na análise económica os espaços, em termos da sua diferença, no plano da procura.

É uma teoria que considera as variações espaciais da procura.

O autor amplia a abordagem geográfica de CHRISTALLER ao campo da *formação* dos espaços económicos, que se organizam em redes de regiões, procurando, através das regras da concorrência, formalizar um modelo espacial de equilíbrio geral, de equilíbrio espacial, analisando o equilíbrio geral da distribuição espacial das atividades económicas.

¹⁶⁵ SMITH, D. M. - *Industrial Location: An Economic Geographical Analysis*. New York: John Wiley and Sons, 1971, apud MELLA - oc, p. 15.

¹⁶⁶ A.e o.c., p.16

Ele pretende explicar os motivos que levam à concentração territorial da produção, que resulta do predomínio «impositivo» de uma de duas *forças* contraditórias, ligadas às lógicas das economias de escala e dos custos de transporte.

B)-Caracterização geral das teorias do desenvolvimento regional. Perspectivas edafo-climáticas e sociológicas

As teorias da localização são teorias microeconómicas que consideram a variável espaço. Mas o território tem outras dimensões.

Como diz PERROUX, ele deve ainda ser considerado enquanto conjunto dotado de um dado grau de homogeneidade, como espaço concentrador de forças centrípeta e centrífugas e objeto de planeamento dos agentes económicos¹⁶⁷.

É criador das noções de identificadoras desta caracterização, ou seja, como refere RICHARDSON, região homogénea (com características uniformes), região nodal ou polarizada pelas relações funcionais do sistema económico, e região de planificação ou administrativa, em que incidem intervenções das Administrações públicas¹⁶⁸.

Esta temática tem levado à formulação de problemas que são configurados em grandes correntes teóricas, agrupáveis nas teorias da convergência regional ou nas teorias da divergência regional, que partem de uma conceção comum do espaço, que leva a apelidá-las de teorias funcionais, enquanto o consideram como um suporte passivo as atividades económicas, dos *inputs* organizados pelas empresas que concorrem no mercado, através do jogo dos preços, «localizados num sistema multirregional hierarquizado no qual existem relações assimétricas». E, também, interdependências de carácter funcional, derivados de «uma divisão espacial do trabalho associada à especialização geográfica das atividades. E no qual o crescimento se gera por um processo de extensão dos efeitos positivos criados pelas regiões adiantadas»¹⁶⁹.

¹⁶⁷ PERROUX, E. -"Note sur le notion de pôle de croissance". *Économie Appliquée*, n.º 1-2, 1955, apud MELLA -oc, p. 17.

¹⁶⁸ RICHARDSON, H.W. -*Elementos de ecologia regional*. Madrid: Alianza, 1975, apud Mella Marques- oc, p.18.

¹⁶⁹ MELLA MARQUES, OC,P.18

Não só os economistas, mas também os sociólogos, geógrafos e politólogos têm vindo a refletir sobre o tema, investigando as condicionantes de vária índole etiológica dos fenómenos de desenvolvimento.

Antes de alinharmos as modernas doutrinas da economia regional, vejamos estas explicações, começando pela evolução do conceito de desenvolvimento.

A *problemática do desenvolvimento* é um assunto sobre o qual muito se tem opinado e defendido. Tornou-se um conceito qualitativo o que o faz abranger um vasto leque de considerações.

Para SCHUMPETER «o desenvolvimento é transformação espontânea e descontínua das artérias de fluxo, distúrbio de equilíbrio que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio pré-existente»¹⁷⁰.

Para F. PERROUX, «o desenvolvimento é a combinação das mudanças mentais e sociais de uma população que permite o crescimento cumulativo e durável do seu produto real»¹⁷¹.

Num campo mais vasto, originalmente o desenvolvimento referia-se a um processo de revelação, de esclarecimento, de descoberta. Tratava-se dum conjunto de mudanças sequenciais de um estágio para outro, numa determinada ordem, sem nunca variar.

Para o Ocidente, e durante muitos anos, desenvolvimento era sinónimo de ocidentalização. No entanto, toda a discussão em torno do conceito e da problemática do desenvolvimento trouxe dados acrescidos.

Na década de setenta, PETER BERGER afirma que:

«o desenvolvimento não é uma coisa a ser decidida por especialistas, simplesmente porque não há especialistas naquilo que constitui as metas desejáveis da vida humana. Todo o desenvolvimento material é, afinal, uma coisa fútil, a menos que sirva para ampliar os propósitos pelos quais os seres humanos vivem. É por isso que é

¹⁷⁰ SCHUMPETER, J.A. –The analysis of economic change. New York: Unwin Paperbacks, 1935.

¹⁷¹ Apud SALVADOR, Regina -"As vantagens competitivas dos Açores". In *Liberdade*. Lisboa: Universidade Independente, 1977.

importante que se tenha cuidado no que tange a menosprezar valores e instituições tradicionais¹⁷²».

Temos hoje a consciência que o desenvolvimento «começa em casa», com a definição de metas e propósitos económicos, sociais e culturais que permitam um aperfeiçoamento das condições de vida das populações. O desenvolvimento não é mais do que o empregar do talento e das energias do homem na melhoria da condição humana.

No início da década de oitenta, a Comissão BRANDT, num relatório enviado à ONU esclarece:

«É certo que desenvolvimento tem de significar a melhoria das condições de vida, para a qual são essenciais o crescimento económico e a industrialização. Se não se der, porém, atenção à qualidade do crescimento e à mudança social, não se poderá falar em desenvolvimento (...). Desenvolvimento é mais do que a passagem da condição de pobre para a de rico, de uma economia rural tradicional para uma sofisticada: carrega ele consigo não apenas a ideia da melhor condição económica, mas também a de maior dignidade humana, mais segurança, justiça e equidade¹⁷³».

Assim, o desenvolvimento está relacionado com o crescimento económico. Na medida em que «sem desenvolvimento não há lucro e sem lucro não há desenvolvimento¹⁷⁴».

Mas o conceito não pode reduzir-se à ideia de crescimento, porque ele tem de ser entendido em termos mais amplos, como um processo social e cultural, que assenta na alteração dos mercados, processos produtivos, bens e, em suma, na organização da produção e da sociedade.

Em 1987, a Comissão Mundial do Ambiente e Desenvolvimento (WCED), elaborou um documento, designado por Relatório BRUNDTLAND, o qual veio divulgar

¹⁷² BERGER. Peter - *Pyramids of Sacrifice*. New York: Anchor Books. 1974.

¹⁷³ BRANDT, Commission North-South - *Program for Survival*. Cambridge: Mit Press. 1980.

¹⁷⁴ SCHUMPETER. J. A. - *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Unwin Paperbacks: 1987.

formalmente, na comunidade científica, o conceito de desenvolvimento sustentável, definindo-o como aquele tipo de desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em vir a poder satisfazer as suas próprias necessidades.

Este Relatório reflecte as preocupações gerais com o ambiente, introduzindo princípios que relacionam a eficácia económica, a biodiversidade natural e a equidade social, criando fortemente a ideia fundamental de interação entre diversos fatores, nomeadamente estruturais (estrutura edafo-climática: clima, relevo, recursos naturais, tipo de solo, etc.; estrutura económica: formação de classes sociais, desenvolvimento urbano e tecnológico, atitudes perante a inovação, proteção ambiental, etc.) e culturais (religião, ética moral, etc.), para a explicação do fenómeno do desenvolvimento¹⁷⁵.

Nesta linha, há que analisar as condicionantes, e portanto, componentes naturais e componentes humanas do desenvolvimento.

Vejamos as linhas centrais das teorias dos fatores estruturais do desenvolvimento

Por um lado, temos a afirmação das virtualidades dos fatores edafo-climáticos.

O fenómeno do subdesenvolvimento das zonas tropicais que tem motivado a análise da influência dos fatores climáticos nos processos de desenvolvimento regional, centrada, sobretudo, na eclosão de doenças e na erosão dos solos.

As várias concepções vão desde as teorias extremas do *determinismo tropical* de HUMBOLT e RATZEL até às da *continuidade climática* de GOURU, como pura vantagem relativa, referindo-se o papel negativo da insalubridade relativa destas regiões, devido ao calor e humidade intensos, que favorecem a propagação de epidemias tropicais, até à «excessividade» das precipitações, que aceleram os processos de erosão, tudo condicionando os processos de desenvolvimento.

Merecem destaque também as teorias deterministas humboldtiana e ratzelliana do subdesenvolvimento

Os alemães ALEXANDER VON HUMBOLDT (1769-1859), naturalista e explorador, e o geógrafo FRIEDRICH RATZEL (1844-1904), abordam a temática das condicionantes do desenvolvimento no dualismo espaço e clima.

¹⁷⁵ MORRIS, Artur - *Geography and Development*. London: UCL Press, 1988.

Como refere JOSÉ DE OLIVEIRA BOLEO, HUMBOLDT é o pai da geografia como ciência sistemática¹⁷⁶²⁶², desde logo ao comparar, sistematicamente, a paisagem da área estudada com as áreas das outras partes da Terra.

RATZEL, determinista convicto, assentou os seus estudos nas causas que levaram à concentração da população nalgumas áreas e a *influência do ambiente físico* no Homem e na Sociedade, tendo concluído que o homem vivia sujeito às leis da natureza e que as diversas culturas resultavam das condições do ambiente natural.

A constatação factual da coincidência entre os territórios subdesenvolvidos e as zonas intertropicais e subtropicais, esteve na base das suas interpretações deterministas, segundo as quais há uma relação, direta e global, de causa e efeito, revelador de um inevitável fenómeno de determinismo geográfico e biológico. Daqui nasce a conclusão sobre a «fatalidade tropical» destes primeiros geógrafos, HUMBOLDT¹⁷⁷ e RATZEL¹⁷⁸.

Independentemente da relatividade ou mesmo reserva das teorias da inevitabilidade, importa reconhecer que há territórios naturalmente mais favorecido, num dado contexto histórico-desenvolvimentista, do que outros, mais interiores ou periféricos estes fenómenos, e aí a questão geográfica é um dado que tem contado e pode continuar a contar.

Não vivemos em situação de *pangea*, pelo que, desde logo, claramente, com exceções como as da Índia, Indochina ou da China (onde os contactos foram frequentes e o desenvolvimento mais forte), quanto às três grandes massas continentais, que são a América do Sul, a África e a Ásia, extensas e isoladas pelos oceanos, que têm dificultado, ao longo da história, a interpenetração, ao contrário do que ocorre na maior parte do continente europeu, as trocas de bens e de técnicas foram, muitas vezes, nulas ou quase inexistentes.

Por isso, sem dar a este fenómeno de relativo isolamento ou enclave uma importância exclusiva, de explicação necessária e única do subdesenvolvimento¹⁷⁹, não pode deixar de se registar que a maioria das quatro dezenas de países com mais fracos rendimentos pertencem às regiões interiores dos continentes africano e asiático.

¹⁷⁶ BOLEO, José de Oliveira -*Determinismo Antropogeográfico*. Lisboa: Imprensa Beleza, 1936.

¹⁷⁷ *Kosmos*, de 1845.

¹⁷⁸ *Antropogeographie*, de 1891.

¹⁷⁹ Ver, sobre o tema, CONDESSO, F. -*Europa: A força da Interdependência (Política Comunitária de Cooperação)*. Lisboa: IPSD, 1999.

A *teoria huntingtoniana da sinergia natural* deve-se ao geógrafo americano ELLSWORTH HUNTINGTON (1876-1947).

Ele é um dos grandes teóricos dos efeitos do clima na civilização e na atividade do homem, sustentou, em várias obras, uma tese climática diferente, ligando criatividade com energia. No fundo, ele assenta toda a sua tese nas mudanças históricas dos climas.

Para ele, «a criatividade e a energia humana são muito grandes onde o clima é, não só moderado, mas também variado. As tempestades ocasionais, que aumentam a quantidade de ozono dentro do ar, são particularmente favoráveis»¹⁸⁰, ao potenciar de energia e criatividade, o que o leva a criar o conceito de «clima estimulante» das regiões temperadas e «climas amolecedores» em relação às regiões tropicais.

Para HUNTINGTON, o *desenvolvimento da civilização material* em vários países, como a China, no Médio Oriente, e outras regiões, processou-se com clima mais favorável do que o actual, sendo certo que esse processo parou precisamente quando esse clima favorável se modificou¹⁸¹.

A *teoria ecológica toynbeeniana da capacidade de resposta* deve-se ao grande historiador ARNOLD TOYNBEE (1889-1975), que justifica o problema do desenvolvimento das sociedades com a tese do estímulo natural.

Em *A Study of History*, ele vem considerar que «a civilization to survive was the result of its inability to respond to moral and religious challenges, rather than to physical or environmental challenges»¹⁸², afirmação que completa, noutro texto, referindo que «a vida é demasiado fácil nos trópicos e demasiado dura próximo dos pólos.

Dentro das zonas temperadas, o clima é suficientemente rigoroso para incentivar as gentes ao esforço criativo e não suficientemente rigoroso para as paralisar»¹⁸³²⁶⁹.

Independentemente de saber se a facilidade do exercício vital, com as suas lógicas de desafio e de resposta, está nos trópicos ou nas zonas subtropicais, ou se o desafio nos trópicos não será também semelhante, embora por razões distintas, do das regiões

¹⁸⁰ HUNTINGTON - *Mainsprings of Civilization*. New York: John Wiley, 1945.

¹⁸¹ Na sua obra *The pulse of Asia*, ele concretiza a ideia da importância determinante do clima nas migrações da Mongólia e da Manchúria.

¹⁸² TOYNBEE, Arnold Joseph - "Microsott@ Encarta<K> 96". In *Encyclopedia*.

¹⁸³ Apud HAGER, Everette - *Economie du Developpment*. Paris: Economica, 1980.

polares, importa reter que o fundamento da análise desta corrente teórica da geografia ecológica está ligada, em termos de geografia humana, à necessidade de enquadrar o homem, e não apenas as plantas e os animais, no seu habitat, sob a influência do qual todo o ser vivo, seguramente, age e reage¹⁸⁴.

Por isso, as civilizações revelam marcas dos lugares em que nascem e florescem.

TOYNBEE atribui ao estímulo ou desafio da natureza um papel essencial na génese das sociedades, vendo umas a sucumbir à dureza da natureza, outras a estagnar no meio das dificuldades que esta impõe, e apenas algumas a aguentarem a luta e a atingirem verdadeiras formas de civilização.

A *teoria conjuntural kamarckiana* sobre os elementos naturais nasce com ANDREW KAMARCK, no seu livro *The Tropics and Economic Development*¹⁸⁵, em que ele avança com uma justificação diferente, e mais plausível, para a problemática do desenvolvimento das regiões tropicais: a do agente negativo natural, que designa por «grande exterminador».

Como refere, quando não há inverno, proliferam, como grande exterminador dos seres vivos, as doenças parasitárias e os insectos, entre os quais a «trypanomíase», que impede o desenvolvimento do gado, dividindo a África em comunidades isoladas, ou, em relação aos seres humanos, as doenças parasitárias, como a malária, que são debilitantes e até mortais¹⁸⁶.

No entanto, embora as condições tropicais «expliquent vraisemblablement l'absence de progrès matériel dans le passé», como os meios de transporte mecânicos e fitossanitários já existem nos trópicos, e é mais fácil o ataque às doenças tropicais, ele conclui que, agora, «les conditions tropicales ne font pas obstacle à un développement économique futur»¹⁸⁷.

¹⁸⁴ E, assim, o vemos construir casa de pedra nas regiões calcárias e de madeira nas florestas boreais ou fazer de pastor na estepe, de agricultor nas grandes planícies aluviais e de navegador no litoral.

¹⁸⁵ KAMARCK, Andrew W. - *Un regard sans complaisance sur la pauvreté des nations*. Paris: Económica, 1978.

¹⁸⁶ E KAMARCK, refere em relação aos trópicos húmidos, que, durante o verão, na floresta que se levanta do solo, as próprias chuvas transportam os elementos nutritivos, só se salvando depois como terrenos férteis aqueles solos que são renovados todos os anos pelas inundações aluviais.

¹⁸⁷ Ibidem.

A *teoria gourouriana do mero condicionalismo geográfico* aparece com PIERRE GOUROU, a partir da realidade factual¹⁸⁸, que é a da existência de diferentes modos de organização civilizacional, em locais com meio físico semelhante, questiona a importância dos condicionalismos físicos para a organização da sociedade¹⁸⁹.

GOUROU considerava que «La disposition de climats de L'Asie a une conséquence capitale pour la géographie humaine: il n'y existe pas de discontinuité climatique»¹⁹⁰.

Baseando-se na análise relacional entre o clima e a sociedade, no Extremo Oriente, que apareceu como sendo a área mais apropriada para testar a sua hipótese, e apesar de considerar que, se as zonas climáticas do continente asiático fossem modificadas, os homens se encontrariam distribuídos de forma diferente no espaço, GOUROU conclui que «la continuité climatique de l'Extrême-Orient a autorisé l'établissement sur une vaste étendue (...) d'une civilisation homogène»¹⁹¹.

Mas não há na sua teoria determinismo, pois as civilizações resultam sobretudo das circunstâncias humanas.

Com efeito, ele considera que a continuidade climática permite e condiciona uma distribuição semelhante do homem e das suas atividades e práticas, mas essa continuidade afirma-a como não determinante nem obrigatória em termos de distribuição da população ou da organização das sociedades.

Quanto às teorias assentes nos fatores humanos, começo por referir a que destaca os elementos de análise tradicionais.

Esta análise do sistema social das sociedades industriais, útil para o nosso objetivo, começou verdadeiramente com trabalhos de estudiosos que tentaram descrever os sistemas sociais associados a diferentes níveis de desenvolvimento económico¹⁹².

¹⁸⁸ Os seus estudos foram elaborados através da percepção da realidade do continente asiático, nomeadamente, do Extremo Oriente.

¹⁸⁹ Entre as suas obras, importa destacar *L'Asie*. Paris: Hachette Université, 1971, e *La Terre et L'Homme en Extrême-Orient*. Paris: Flammarion, 1972.

¹⁹⁰ GOUROU, Pierre - *L'Asie*. Paris: Hachette Université, 1971.

¹⁹¹ GOUROU, Pierre - *La Terre et L'Homme en Extrême-Orient*. Paris: Flammarion, 1972.

¹⁹² GOUROU, Pierre - *La Terre et L'Homme en Extrême-Orient*. Paris: Flammarion, 1972.

Entre as tentativas mais famosas de *descrição holística de sistemas sociais diferenciados*, estão as tão conhecidas dicotomias de FERDINAND TONIES, formuladas, em 1887, distinguindo entre *Gemeinschaft* (sociedade) e *Gesellschaft* (comunidade); de ROBERT REDFIELD (1941, 1950), entre as *sociedades rurais* e as *sociedades urbanas*; e de weberianos, entre *padrões tradicionais* e *padrões racionais de ação social*.

Esta última distinção mereceu bastante utilização, constatando-se que, muitas vezes, os padrões de ação e de comportamento, em sociedades tecnológica e economicamente pouco desenvolvidas, são descritos como «tradicionais», ligados a padrões de ação ineficientes, tecnologicamente simples e muito avessos à inovação.

Um apalavra para o materialismo histórico “ageográfico” de Karl Marx.

KARL MARX (1818-1883), conjuntamente com FRIEDRICH ENGELS, fundador do *Socialismo Científico*, publicou em 1847, o *Manifesto Comunista*¹⁹³, consagrando um conjunto de princípios que constituíram a base da futura doutrina socialista, e, já em 1859, publica a *Crítica à Economia Política*, obra em que MARX apresenta a teoria materialista da história ou materialismo histórico, que, preocupado essencialmente com a iniquidade social da sua época, não integra elementos de influência espacial na sua antevisão do desenvolvimento económico-social futuro.

A *geografia* não influência a obra de MARX, que não considera o espaço como um dos fatores essenciais para a evolução da economia e da sociedade, não valorizando as condicionantes físicas em termos de crescimento económico, pois, para si, bastava a formação de uma sociedade global sem distinção de classes, o que iria permitir uma equidade nos níveis de vida da população e no crescimento económico dos diferentes países¹⁹⁴.

Além disso, no plano cultural, em face de um MARX, que havia considerado a religião como um instrumento ideológico da estrutura económica, fator impeditivo da evolução do capitalismo para um estágio superior, MAX WEBER irá tentar demonstrar que a religião, embora só a protestante do norte da Europa, mãe do capitalismo, afinal, não deixava de poder ser considerada como um fator dinâmico na mudança económica.

¹⁹³ MARX, Karl, Londres: Progress Publishers, 1849.

¹⁹⁴ MARX, Karl -*Das Kapital*, Londres: Progress Publishers, 1945.

Já para MAX WEBER, economista e sociólogo (1864-1920), a postura dos *valores calvinistas* é oposta à vida feudal, onde reina a ociosidade e a falta de incentivos à experiência, forma de vida difundida no mundo católico do Sul da Europa¹⁹⁵.

Aqui temos a *teoria (weberiana) da ética protestante*.

Onde se instalou o calvinismo, logo se nota uma atividade económica mais intensa, geralmente do tipo capitalista.

WEBER trata da influência exercida pelos valores religiosos sobre o progresso do capitalismo ocidental, nomeadamente a partir da «ética protestante» de inspiração calvinista, considerando-a como catalisadora dinâmica da evolução económica moderna.

Na sua obra, de que se destaca *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, de 1905, procura explicar que, em si, a religião não é obstáculo ao progresso social e à racionalidade económica, e, pelo contrário, em certos casos, como aconteceu na Europa ocidental pós-reforma, ela foi um factor determinante no desenvolvimento do capitalismo.

A sua demonstração lógica, no clássico estudo sobre a relação entre o protestantismo e o capitalismo, mostrou que a sociedade protestante, radicada no Norte da Europa, tinha uma atitude mais recetiva relativamente aos modos de produção, às técnicas de acumulação de tipo capitalista e perante a ciência, sobretudo experimental e portanto perante a inovação, do que a sociedade católica, radicada no Sul da Europa.

Como assinala ROGER GUY, o capitalismo é para MAX WEBER, «antes do mais, um ‘espírito’, uma mentalidade que não consiste simplesmente na procura do lucro, da riqueza, e menos ainda do conforto», na medida em que «o desejo de aquisição existiu e existe fora das estruturas capitalistas».

E acrescenta:

«O espírito do capitalismo deve antes ser definido como um tipo de comportamento económico particular, caracterizado pela procura de lucros cada vez maiores, graças à utilização

¹⁹⁵ WEBER, Max -*The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Longman Publishing, 1930.

racional, calculada e metódica dos meios de produção (recursos, capitais, técnicas, organização do trabalho), assim como das condições do mercado ou da troca»¹⁹⁶.

Assim, embora existissem certos fatores estruturais que favoreciam o progresso do capitalismo ocidental moderno, tornava-se necessário que os indivíduos fossem motivados para a utilização racional desses elementos, com vista à produção do tipo capitalista. Era necessário que fossem estimulados por um «espírito», por uma visão do mundo e por valores favoráveis a condutas racionais e práticas.

O calvinismo foi essa força. É o fator cultural que explica que o espírito capitalista tenha vindo a conhecer, no Ocidente, um impulso único e singularmente forte.

GUY ROCHER conclui que «a teologia e a doutrina calvinista, simultaneamente pela sua lógica própria e pelas reações psíquicas que provocaram, geraram uma moral individual e económica favorável a condutas do tipo capitalista»^{197 - 198}.

Quanto à distinção entre *ação tradicional* e *ação tradicionalista*, refira-se que a acção social tradicional ou tradicionalmente orientada encontra-se em todas as sociedades¹⁹⁹.

¹⁹⁶ GUY. Rocher - *Sociologia Geral*. 3ª ed. Lisboa: Editorial Presença. 1981.

¹⁹⁷ Idem.

¹⁹⁸ (...) comporta várias obrigações, das quais se destaca o trabalho. Desde logo, a ociosidade ou a preguiça são entendidos como pecados maiores, na medida em que obstam à edificação do Reino de Deus. Ao contrário, as sociedades católicas veem o trabalho como um mal necessário, uma punição por qualquer falta. Para além disso, para um protestante não é suficiente trabalhar, ele tem de ser bem feito e tem de servir fins úteis (racional idade do trabalho). Devia também ser contínuo, sem descanso. À atitude do crente estão, assim, inerentes noções de dignidade, de seriedade e honestidade, de autodomínio, noções passadas desde logo às crianças mais novas. Esta construção de um edifício moral tão puritano e rígido, onde se desconfiava do efeito nocivo e corrupto do dinheiro, acabou por conduzir os fiéis a uma vida de trabalho e de poupança onde, rapidamente e por paradoxo, eram atingidos patamares evidentes de acumulação e riqueza (e por isso os ricos apareciam como os escolhidos por Deus). Assim, a rejeição de qualquer pensamento ou ideografia mágica, o invocar ao autodomínio, a importância do conhecimento científico e experimental, foram aspectos determinantes na racionalização da vida, do trabalho e, no limite, de todas as práticas e empreendimentos.

¹⁹⁹ Importa, no entanto, aclarar que MAX WEBER não formula explicitamente a importante distinção entre *ação tradicional* e *ação tradicionalista*, que aparece apenas implícita no seu estudo.

WEBER descreveu-a como a ação baseada na atitude psíquica, desencadeada para o dia de trabalho habitual, e a crença na rotina diária como uma norma de conduta inviolável.

Mas, para além disto, o conceito de ação tradicional pode ser ampliado e integrar formas de comportamento social, que foram adaptadas do passado, porque todas as populações têm uma perceção do seu passado histórico e uma necessidade da continuidade das normas comportamentais.

Segundo WEBER, a ação tradicional não exclui a mudança, sendo certo que se constata que muitos comportamentos vigentes nas atuais sociedades industrializadas se baseiam na tradição, mesmo no que diz respeito à esfera económica.

Já a ação tradicionalista parte de um renascimento assumido de uma era gloriosa ou de um saber sagrado do passado, integrando uma ideologia alimentada retroativamente, através de um olhar o passado, cujo renascimento se considera que poderia conduzir novamente a uma época de esplendor social.

A ação tradicional aparece, normalmente, como um elemento de reforço na preservação da estabilidade, em período de rápidas mudanças, embora também possa, às vezes, entrar em conflito com as exigências da modernização e da mudança tecnológica.

De qualquer modo, WEBER entende que, em geral, a manutenção de tradições do passado no comportamento social pode ser um facto importante, mitigando as múltiplas deslocações e desorganizações, que tendem a acompanhar a rápida industrialização e a mudança técnica, enquanto a ação tradicionalista, ao pretender fazer reviver práticas e valores passados, ao mesmo nível das normas de comportamento correntes, normalmente tem um carácter «revolucionário» e tende a retardar a mudança económica.

Na *teoria do interesse múltiplo* de REDFIELD, temos a consideração de que, na *sociedade rural*, os *actos sociais* não são, tipicamente, ações de «interesse-único», mas de «interesse-múltiplo»²⁰⁰, numa multidimensionalidade de todo o comportamento social capaz de dificultar mudanças nos comportamentos.

²⁰⁰ GUY, Rocher -*Sociologia Geral*. 38 ed. Lisboa: Editorial Presença, 1981.

No que se refere à atividade produtiva, além do propósito económico, pode ser também concebida pelos seus membros de modo a conter elementos que dizem respeito à coesão ou à estrutura social, «objetivos políticos», e outros.

Nesta multiplicidade de interesses, a mudança só é, muitas vezes, possível se o novo modo de atuar puder ser interpretado como abrangente de todos os objetivos associados.

Na teoria do capital social de FRANCIS FUKUYAMA, a *cultura e a «genialidade» social* sobrepõem-se à ação económica. E, a partir daqui, ele desenvolve o conceito de *confiança* no sistema social, político e económico, como o princípio do maior ou menor desenvolvimento económico das sociedades num sistema global.

Segundo FUKUYAMA:

«Não haverá qualquer forma de atividade económica (...) que não requeira a colaboração social de seres humanos.

E, embora as pessoas trabalhem nas organizações para satisfazerem as suas necessidades individuais, também é verdade que o local de trabalho retira as pessoas da sua vida privada e liga-as a um mundo social mais lato. (...)

Uma sociedade civil em crescimento depende dos hábitos, dos costumes e da ética das pessoas -atributos que só podem ser moldados de forma indirecta através de uma acção política consciente, e que devem ser alimentados, para além disso, através da atenção e do respeito crescentes pela cultura²⁰¹».

E, neste sentido, um conceito que se vai impondo é o de «Capital Social», que difere dos outros tipos de capital humano, referidos pela teoria económica, porque é criado e comunicado através de mecanismos culturais, como a tradição, a religião, a herança e a identidade, transmitidos historicamente.

²⁰¹ FUKUYAMA, Francis -*Confiança, Valores Sociais e Criação de Prosperidade*. Lisboa: Ed. Gradiva, 1996.

Segundo JAMES COLEMAN, o capital social é, antes de mais, «a capacidade de os indivíduos trabalharem em conjunto, em grupos e organizações que constituem a sociedade civil, para a prossecução de causas comuns»²⁰².

Mas, para FUKUYAMA, este capital social é uma capacidade social que ocorre pela prevalência do fator «confiança», seja no contexto global da sociedade ou a sub-níveis desta (embora deva organizar-se, antes de mais, ao nível da família).

Às situações em que ocorrem menor grau de confiança correspondem geralmente tecidos empresariais baseados em unidades familiares e/ou de menor dimensão.

São como que uma resposta «orgânica» do dinamismo imposto pelas suas próprias limitações e vantagens competitivas, não devendo ser encaradas como um fator negativo: maior - flexibilidade, melhor capacidade de adaptação às mudanças dos mercados. Neste âmbito, temos o caso paradigmático da Terceira Itália.

Como sintetiza FUKUYAMA, «o capital social, cadinho de confiança, é essencial à riqueza de uma economia e cresce a partir de raízes culturais»²⁰³.

Os fatores não económicos, todos ou quase todos do foro do social, cultural, ambiental e tecnológico, como os relativos à sociabilidade espontânea e à cultura dos grupos constituem a parte dos fatores que contribuem decisivamente para o crescimento agregado do rendimento.

Os processos de crescimento económico em geral e especialmente do desenvolvimento regional tem de contar com eles.

A *teoria racional-tradicional* de TALCOTT PARSONS, sociólogo americano (1902-1979), que efectua uma análise das «variáveis do padrão» social, aparece como uma tentativa para aprofundar a elaboração das características das sociedades orientadas pela tradição.

²⁰² COLEMAN, James - "Social Capital in the Creation of Human Capital". In *American Journal of Sociology*, n.º 94, New York, 1988.

²⁰³ FUKUYAMA, Francis – *Confiança: Valores Sociais e Criação de Prosperidade*. Lisboa: Ed. Gradiva, 1996.

Através das variáveis do padrão desenvolvidas por PARSONS, na sua obra *The Social System*, de 1951, é apresentada a dicotomia racionalismo-tradição, reportada à descrição das *sociedades* em diferentes níveis de rendimento económico.

Há que destacar, desde logo, três variáveis, ligadas à escolha entre modalidades do objeto social (obtenção *versus* atribuição), escolha entre tipos de orientação de valores (universalismo *versus* particularismo), e definição do alcance do interesse no objeto (especificidade *versus* prolixidade).

Ao aplicar estas três variáveis-padrão às distinções entre sociedades industrializadas e não industrializadas, descobrimos que as primeiras se caracterizam pelo predomínio dos modelos de obtenção na distribuição das funções e objectos económicos, que empregam critérios universalistas neste processo de distribuição, e que as funções económicas nestas sociedades são tipicamente de funcionalidade específica.

As *sociedades subdesenvolvidas*, por sua vez, exibem predominantemente características de atribuição, particularismo, e de prolixidade funcional, nos campos de ação social correspondentes.

A *dicotomia obtenção-atribuição* está relacionada de perto, embora de modo não idêntico, com o contraste entre sociedades orientadas pelo *status* e sociedades orientadas pelo firmar de contratos, evidenciado, pela primeira vez, por HENRY SUMMER MAINE, em 1861.

Se aplicarmos esta dicotomia à economia, vemos que, numa sociedade na qual a atribuição é a norma, as funções económicas são distribuídas ideal mente tendo como base este fator: quem é a pessoa?, em vez de: o que é que ela consegue fazer?

Numa sociedade na qual as funções económicas são distribuídas na base do *status* ou atribuição, a mobilidade social e a mudança social tornam-se difíceis, tendo em conta que esta depende da mobilidade, que está extremamente dificultada.

Em contraste, o predomínio de uma norma de obtenção, no que diz respeito à distribuição das funções económicas, significa que o critério essencial para conseguir uma dada ocupação, se baseia na capacidade que uma pessoa tem para conseguir executar as tarefas requeridas²⁰⁴.

²⁰⁴ Um exemplo da aplicação das normas particularistas, no que concerne à ação económica, é o caso da sociedade da Europa medieval, na qual regras específicas se aplicavam a camponeses e burgueses, a nobres e homens do povo.

Em muitas sociedades subdesenvolvidas, certos mercados e transacções estão reservadas a certos grupos, e apenas a admissão de um estranho num grupo fechado lhe permite realizar as funções reservadas a esse grupo²⁰⁵.

O *princípio do universalismo*, pelo contrário, não perfaz tais distinções.

As mesmas regras aplicam-se a todos, o princípio de igualdade formal é elevado à categoria de norma geral do comportamento social.

Parece quase lógico que, numa sociedade, na qual as funções económicas são distribuídas com base nos critérios universalistas de capacidade de desempenho, tal se aplique.

Este requisito é um escoamento da aplicação rigorosa do princípio de obtenção, o qual tem pouco valor a não ser que uma função esteja claramente definida e circunscrita. A especificidade funcional e, aliás, um escoamento da crescente divisão do trabalho.

A *prolixidade funcional* coloca-se em contraste directo com a especificidade. O simples camponês numa sociedade não industrial é uma característica representativa do funcionalmente difundido.

Não só efetua todo o trabalho ligado à produção de uma colheita, mas também constrói a sua casa, faz os seus implementos, e muitas vezes faz, inclusivamente, as suas próprias roupas e outros bens de consumo final.

Em termos gerais, a especificidade funcional tem sido instituída de modo mais abrangente nas tarefas mais simples e menos complexas, mas a especialização progressiva na administração de negócios, e até em carreiras científicas, é um sinal que este processo de diferenciação ocupacional é ubíquo e forte nas sociedades modernas e avançadas.

A teoria do desvio social às normas sociais vigentes de ROBERT PARK (1913-1944) não é importante só no âmbito de criminologia, mas dos comportamentos sociais em geral.

²⁰⁵ Neste aspecto, podíamos chamar em apoio a teoria da “pequena comunidade” de TÖNNIES (ver GUY, Rocher - Sociologia Geral. 3ª ed. Lisboa: Editorial Presença, 1981).

Os *fenómenos de desvio social e da marginalidade social* têm sido aplicados, muitas vezes, na análise das envolventes sociais da industrialização e do desenvolvimento económico²⁰⁶.

Para PARK, os homens marginais, devido à sua posição ambígua de um ponto de vista cultural, étnico, linguístico ou sócio-estrutural, revelam-se fortemente motivados para fazer ajustamentos criativos em situações de mudança e, no decurso deste processo de ajustamento, desenvolver inovações no comportamento social.

O processo da mudança institucional é um processo muito mais amplo do que o do mero superar de um estado de subdesenvolvimento económico.

O *conceito de desvio* tem um significado operacional, que não é reconduzível simplesmente ao sentido de um novo comportamento.

Deve implicar que o acto inovador é diferente do que é imposto pelas normas sociais existentes ou pelas formas de comportamento geralmente aceites.

Um agente «desviado» é aquele que adota um comportamento que traduz uma violação à ordem existente e que ou é materialmente contrário, ou, pelo menos, não tem uma valoração positiva, no mundo dos valores sociais existentes.

Se o desvio implica uma violação das normas sociais existentes, é interessante investigar mais profundamente, de que classes ou grupos sociais vêm as pessoas que empreenderam várias formas de comportamento de desvio.

Distintamente, as supostas recompensas deste comportamento devem ser atrativas, e as pessoas ligadas a ele devem sentir uma enorme vontade de ascender na escala social (talvez uma forte motivação para a realização pessoal) ou ter ressentimentos contra alguns aspetos da ordem existente.

Na perspetiva de uns, esta recomposição de posições sociais é o resultado das lutas entre classes, enquanto, na perspetiva de outros, é um processo evolutivo gradual.

²⁰⁶ Sobre esta temática, ver TODARO, Michael - *Economic Development*. New York: Longman Publishing, 1994; GUY, Rocher - *Sociologia Geral*. 38 ed. Lisboa: Editorial Presença, 1981.

Uma hipótese alternativa é que as pessoas que adotaram um comportamento de desvio, estão à margem de uma dada sociedade, ou estão numa posição social ou cultural que joga com mais do que uma cultura.

O papel dos indivíduos marginais nas várias atividades económicas em muitos países subdesenvolvidos é eminentemente visível hoje em dia, desde os chineses em múltiplos países do sudeste asiático (*bamboo network*)²⁰⁷, os indianos no Este de África, até aos libaneses e sírios, que surgem espalhados, em sociedades pobres, como homens de negócios no Oeste de África, América Latina, e noutros locais.

Quanto às implicações na vida económica dos comportamentos marginais, há que referir que, apesar de muitas das propostas relativamente gerais de PARK terem sido desenvolvidas por outros investigadores, a sua teoria da marginalidade social continua a não dar explicações suficientes ou a fornecer provas convincentes do papel que os indivíduos marginais podem ter em todos os episódios da mudança social.

Como refere TODARO, mesmo aceitando que os indivíduos marginais tendem a fazer, mais frequentemente, ajustamentos criativos do que a reinvestir em velhas práticas ortodoxas, ou mesmo a abraçar novos métodos, há estudos que revelam que os indivíduos marginais podem ser mais propensos do que os não marginais a sucumbir ao anonimato e, deste modo, tornarem-se portadores de orientações que podem levar não à inovação, mas à desorganização social.

Nas circunstâncias em que uma certa quantidade de comportamento de desvio foi exibido, o abrigo deste comportamento numa nova instituição é de importância estratégica. Originalmente uma forma de desvio pode tornar-se num procedimento rotineiro e pode apresentar todas as características respeitantes a alguma forma de comportamento social altamente aprovada.

Assim, as instituições que abrigam ações de desvio formam um posto avançado do qual é possível saírem mais desvios.

²⁰⁷ SALVADOR, Regina – “As vantagens competitivas dos Açores”. In *Liberdade*. Lisboa: Universidade Independente, 1997.

Se qualquer forma de desvio irá conduzir à elaboração de novas instituições sociais, e tornar a rotinização num princípio fundamental deste padrão de ação social ou não, irá depender de vários fatores, entre os quais o sistema de sanções existente.

Estas sanções podem estar interiorizadas, podem residir nos valores e crenças de uma população; ou exteriorizadas, podem ser impostas por pessoas no poder, pela elite, contra desvios atuais ou passíveis de o serem.

Deste modo, a análise da mudança social pode ser amplamente disposta em termos da consideração do impacto do desvio, quer exercitado por homens marginais ou não, a institucionalização e rotinização graduais do desvio, e o alcance das sanções opostas ao comportamento de desvio.

Esta análise pode ser executada, inicialmente, ao “nível de agregado”, pode tomar em consideração uma sociedade inteira de uma só vez.

Mas o nosso discernimento em relação à mudança social pode ser aguçado se desagregarmos as variáveis da nossa análise, se numa sociedade complexa, tomarmos em conta não as mudanças que afetam a sociedade como um todo, mas aquelas que afetam secções ou classes especializadas na sociedade.

Pois o desvio, as sanções e o processo de institucionalização têm um lugar e impacto diferentes entre os vários grupos.

Tomemos como exemplo as sanções. Distintamente, em sociedades em que as normas de atribuição são fortes, indivíduos diferentes, dependendo do seu *status*, estarão sujeitos a diferentes sanções interiorizadas; e numa sociedade com um particularismo extensivo, até mesmo as sanções externas serão impostas e o seu cumprimento obrigatório em graus completamente díspares por pessoas que pertencem a diferentes grupos ou classes.

Assim, é provável que encontremos em qualquer sociedade grupos estratégicos que se tornam os portadores de inovações. Em alguns exemplos estes grupos podem ser compostos de indivíduos marginais, especialmente se as inovações forem transmitidas a partir do exterior.

Outro grupo que muitas vezes representa um papel estratégico é a *elite de uma sociedade*.

Embora tenha sido atribuída uma atenção substancial ao papel da elite na preservação do *status quo*, o seu impacto na introdução de inovações organizacionais e tecnológicas tem, talvez, sido subestimado.

Na sua generalidade, a mudança social tem sido vista como acompanhada por uma «circulação de elites», em vez de um processo no qual as elites existentes, são capazes de reorientar os objetivos orgânicos que tentam implementar.

No entanto, nos atuais países economicamente subdesenvolvidos, nos quais toda a mudança económica é manobrada pelos detentores do poder político, o papel de inovadores das elites existentes deve ser reconhecido.

As funções empresariais, que nos países ocidentais eram exibidas predominantemente por homens de negócios independentes, muitas vezes pertencentes a uma burguesia não totalmente privilegiada e politicamente impotente, foram apropriadas por burocratas que operam com a bênção e sob a proteção do instrumento do poder político.

C)-Teorias económicas do desenvolvimento regional

a)-Teorias da convergência regional

Por um lado, temos as teorias da convergência regional.

Estas teorias assentam essencialmente em considerandos da teoria económica neoclássica, que aplicam ao espaço, cujas teses básicas afirmam o princípio da homogeneidade e mobilidade do capital e do trabalho, o princípio da unicidade das funções produtivas, o princípio da deslocação expansiva das inovações e o princípio tendencial da evolução das produtividades marginais e dos preços igualizadora das disparidades entre regiões.

A solução de convergência também aqui resulta do livre jogo das forças do mercado²⁰⁸.

²⁰⁸ Em termos de estudos concretos sobre a convergência regional em Espanha, ver, v. g., CUADRADO, J. R.; MANCHA, T. E GARRIDO, R. - *Convergencia regional en España*. Madrid: Fundación Argentaria, 1998; CUADRADO, J.R. - "Las disparidades regionales en la Comunidad Europea y en España". De Economía Pública, 1991, p. 23-70 (e, também, de 1994: - "Cuatro décadas de economía de crecimiento regional en Europa: principales corrientes doctrinales". In *Economía Española, cultura y sociedad*:

A *teoria do comércio inter-regional e internacional* apresentada por OLHIN, em 1933, no seu livro *Interregional and International Trade*²⁰⁹, é exposta assim: dentro da lógica das vantagens comparativas, se há mobilidade imperfeita dos factores de produção, com mobilidade perfeita dos bens, cada região acaba por se especializar nas produções à base dos seus recursos mais abundantes e baratos, mas nas situações inversas, os factores de produção vão para as regiões com maiores produtividades, acabando por haver a uniformização dos preços dos produtos nas várias regiões²¹⁰.

A teoria das uniões aduaneiras de BALASSA, publicada em «Trade creation and trade diversion in the European Commun Market»²¹¹, de 1975, vem considerar que a «criação de uma união aduaneira leva à criação e ao desvio do comércio para a união, a uma maior especialização sectorial e *territorial*, a economias de escala derivadas da ampliação dos mercados, ao incremento dos níveis de concorrência e eficiência económica».

Homenaje a Juan Velarde Fuertes. Madrid: Eudema, 1994), RAYMOND, J. R. - "El crecimiento del PIB por CC.AA.: un análisis de la experiencia histórica". *Cuadernos de Información Económica*, n.º 49, 1991; DUNFORD, M. -"Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank". *Regional Studies*, n.º 27 (8), 1993, p. 727-743; DOLADO, J. J.; GONZALEZ-PARAMO, J. M. e ROLDAN, J. M. - Convergencia económica entre las provincias españolas: evidencia empírica (1955-1989). *Moneda y crédito*, n.º 198, 1994, p. 81-131 e *Documentos de Trabajo*, n.º 9406. Madrid: Banco de España, 1994; RAYMOND, L. e GARCÍA GRECIANO, B. - "Las disparidades en el PIB per cápita entre comunidades y la hipótesis de la convergencia". *Papeles de Economía Española*, n.º 59, 1994, p. 37-58; MAS, M. et aliteri - "Disparidades regionales y convergencia en las comunidades autónomas". *Revista de Economía Aplicada*, vol. 2, n.º 4, 1994, p. 129-148 e ESTEBAN, J. M. -"La desigualdad interregional en Europa e España: descripción y análisis". In *Crecimiento y convergencia regional en españa y Europa*. Esteban, J. E Vives, X. (coord.). Madrid: Instituto de Análisis Económico, 1994.

²⁰⁹ Como refere J. R. CUADRADO, esta teorização é um contributo importante no plano da compreensão do crescimento interregional, ao fazer esperar por uma "rápida homogeneização dos níveis salariais dentro de uma zona de livre comércio como consequência dos movimentos dos factores de produção (especialmente da mão-de-obra) e do comércio interregional": (CUADRADO, J. R. -"Cuatro décadas de economía del crecimiento regional en Europa: principales corrientes doctrinales". In *Economía española, cultura y sociedad: Homenaje a Juan Velarde Fuertes*. GARCIA DELGADO, J. L. (coord.). Madrid: Eudema, 1994, p. 524-561).

²¹⁰ OLHIN, B.- *Interregional and International Trade*. Cambridge: Harvard University Press, 1933.

²¹¹ BALASSA, B. - "Trade creation and trade diversion in the European Commin Market". In *European Economic Integration*. Balassa, B. (Ed.). Amesterdam: North-Holland, 1975.

Mas postulava, ainda, como efeitos normais, a «concentração dos efeitos favoráveis do crescimento nas regiões mais avançadas da Comunidade Europeia», pelo que era necessária «ajuda às regiões menos desenvolvidas».

A teoria do comércio intrasectorial de BARKER, em 1977, constante de um artigo intitulado «International trade and economic growth, an alternative to the neoclassic approach»²¹², assenta na ideia de concentração do comércio nos mesmos sectores.

Ele entende que, na perspectiva da análise territorial, é necessário atender aos factores regionais de desenvolvimento e à inovação tecnológica local, pois, em face da maior diversidade dos bens produzidos, cada região desenvolve a sua própria vantagem competitiva, com uniformização macroeconómica do preço dos factores.

Na sua teoria neoclássica do crescimento regional, BORTS e STEIN (*Economic Growth in a free market*, 1964²¹³), destacam a importância dos factores ligados à oferta e a sua mobilidade inter-regional, sendo a taxa de crescimento do capital *per capita* é um factor decisivo da produtividade e do rendimento per capita, a nível regional, e o facto de a taxa de rendimento marginal do capital ser superior nas regiões com menor capital per capita, pelo que as regiões mais desenvolvidas atraem a mão-de-obra das mais atrasadas e estas atraem o capital das mais ricas²¹⁴.

²¹² BARKER, T. S. - "International trade and economic growth, an alternative to the neoclassic approach". *Cambridge Journal of Economics*, n.º 1, 1977.

²¹³ BORTS, G. H. e STEIN, J. L. - *Economic Growth in a free market*. New York: Columbia: University Press, 1964.

²¹⁴ Na realidade, estas conclusões não se constatarem, dado que as premissas de deslocação do capital e da mão-de-obra, de que partem, não se verificam, pois vai-se processando a homogeneidade dos níveis salariais, nas regiões atrasadas faltam condições de atractividade que, naturalmente preocupam a Estratégia Territorial Europeia, e nas regiões desenvolvidas é necessário contar com a geração crescente de rendimentos de escala. Na década de noventa do século passado, vários autores alargaram o debate teórico sobre a convergência ou não das taxas de crescimento das regiões, ao incorporar, neste modelo neoclássico, outros factores de análise, como o capital humano, a criação de infra-estruturas públicas e a tecnologia (ROMER, P. - "Increasing Returns and Long-Run Growth". *Journal of Political Economy*, n.º 94 (5), 1986, p. 1002-1037; ROMER, P. - "Endogenous Technical Change". *Journal of Political Economy*, n.º 98, 1990, p. 71-102; BARRO, R. e SALA, X. - "Convergence across States and Regions". *Brookings Papers on Economic Activity*, n.º 1, 1991, p. 107-182; BARRO, R. e SALA, X. - "Convergence". *Journal of Political Economy*, n.º 100 (2), 1992, p. 223-251; ARMSTRONG, H. W. e VICHERMAN, R. W. - *Convergence and Divergence Among European Regions*. London: Pion, 1995; DE LA FUENTE, A. - "Convergencia e otras historias: economía regional desde una perspectiva neoclásica". *Revista de Economía Aplicada*, Vol. IV, n.º 10, 1996, p. 5-64).

Na teoria da deslocação das inovações, HÄGERSTRAND (*Innovation diffusion as a spatial process*, 1967²¹⁵), embora sem explicar a génese dos processos de inovação, o seu carácter estratégico para as empresas que as iniciam monopolisticamente, nem a manutenção de disparidades tecnológicas a nível regional, ao considerar o território apenas na vertente do «coste friccional de la distancia»²¹⁶³⁰², explica que a difusão das inovações se processa através do sistema hierarquizado de cidades.

Com a sua teoria do efeito *spread*, da expansão ou difusão das inovações Este geógrafo sueco define a difusão como «o processo pelo qual as inovações se estendem aos membros de um sistema social que ocupa um território»²¹⁷, partindo da realidade de que, aparecendo as inovações dispersas e passando primeiro aos territórios contíguos e só depois se generalizando, estamos perante um processo que pressupõe que as distâncias influem naturalmente no ritmo dessa difusão e adoção.

De qualquer modo, chegará o momento em que o conhecimento das inovações implica a uniformização do conhecimento técnico em todo o espaço económico²¹⁸.

MANSFIELD, em *The economics of technical change*, de 1968²¹⁹, complementarará estas considerações teóricas, dando importância, também, à existência de processos de aprendizagem, à distribuição de inovações do produto e níveis de capacidade de apreensão de conhecimentos por parte do recetor.

COLIN CLARK e ALLAN FISHER são os iniciadores da ideia do desenvolvimento regional por etapas, ao teorizarem sobre o crescimento do rendimento *per capita*, a

²¹⁵ HAGERSTRAND, Torsten - *Innovationförlopprt ur korologisk synpunkt*, 1953, traduzida para inglês, por Allen Pred, com o título de *Innovation diffusion as a spatial process*. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

²¹⁶ MELLA - oc, p.20.

²¹⁷ PUYOL, Rafael; ESTEBANEZ, José e MENDEZ, Ricardo - *Geografía Humana*. 3.ª Ed., Madrid: Cátedra, 1995, p. 334..

²¹⁸ SAINT-JULIAN, M. T. - *La diffusion Spatial des innovations*. Montpellier: GIP-RECLUS, 1985.

²¹⁹ MANSFIELD, E. - *The economics of technical change*. New York: W. W. Norton, 1968

estrutura sectorial do emprego e os processos de industrialização e tercearização. Temos neste pensamento uma teoria do faseamento do desenvolvimento regional.

Esta teoria, criando um padrão evolutivo determinista e reducionista das economias regionais, defende que através de cinco etapas, desde a região agrária tradicional até à região inserida na sociedade de consumo generalizado, passando pela fase de melhoramentos no domínio dos transportes, especialização da produção e comercialização inter-regional, a fase de arranque e a fase de maturação, todas as regiões se irão convergindo em termos de desenvolvimento²²⁰.

b)- Teorias da divergência regional

Estas teorias partem da ideia de que o espaço é heterogéneo em termos de recursos produtivos e outros fatores disponíveis e de que a causa das disparidades regionais está no próprio comércio inter-regional.

Desde logo, a teoria northiana da base de exportação. NORTH, em 1955, em «Location Theory and Regional Economic Growth»²²¹, vem propor a *export base theory*, que associa elementos clássicos da teoria do comércio internacional com a teoria keynesiana do crescimento dependente da procura, e, portanto, partindo de uma visão keynesiana do crescimento, distinguindo dois sectores na economia regional, o que satisfaz a procura regional e o da exportação ou de base²²², em que assentam as hipóteses de desenvolvimento, pressupõe que só os conjuntos territoriais de grande dimensão supraregionais têm capacidade de crescer económico-socialmente em função de simples variáveis interna ao espaço considerado.

As parcelas regionais de um território nacional, contando só com as suas potencialidades, na medida em que o crescimento só é sustentado pela procura, não conseguem manter um processo de desenvolvimento com êxito, tendo que ocorrer uma conjuntura internacional favorável para que isso possa acontecer.

²²⁰WILLIAMSON, J. G. -*Análisis Regional*. (Tradução de *Regional Inequality and the Process of Development: A Description of the Patterns*. London: EDCC, 1965). Madrid: Tecnos, 1970.

²²¹ NORTH, D. -"Location Theory and Regional Economic Growth". In *Journal of Political Economy*, n.º63, 1955.

²²² LOWRY, 1964, apud MATOS, oc, p. 98.

JACOB, em 1984, vem afirmar que as regiões que, ao longo de décadas, acabaram por formar um centro urbano com uma rede diferenciada de atividades, tinham possibilidades de desenvolvimento²²³.

A formulação inicial da *teoria dos pólos de desenvolvimento* deve-se a PERROUX, em 1955²²⁴ (efeito *backwash*), que BOUDEVILLE, em 1968, aplicou ao âmbito territorial.

A criação de um pólo de crescimento, normalmente em área urbana, como plataforma de produção para outros mercados, conjugando a teoria da base de exportação e a teoria schumpeteriana da inovação, garante a difusão dos seus efeitos em termos de desenvolvimento às zonas envolventes²²⁵.

A ideia básica é simples, podendo resumir-se assim: o crescimento vai-se difundindo de modo diferente, quer em termos sectoriais da economia, quer territoriais, tendo vantagem neste processo difuso e temporalizado, a potenciação de pólos de crescimento, o que passa pela instalação num dado território de uma grande unidade industrial motora que lidere a inovação, criando fortes economias externas de aglomeração, pela coexistência de infra-estruturas, emprego, rendimentos salariais e capacidade produtiva, ampliadas pelas relações intersectoriais²²⁶.

Segundo PERRIN, em 1983, as actividades quaternárias também podem polarizar desenvolvimento, pois não é o tipo de atividade, a indústria, que é decisivo para a lógica

²²³ Apud REIGADO, M. F. - *Desenvolvimento e Planeamento Regional: abordagem sistémica*. Lisboa: Editorial Estampa, 2000, p. 299.

²²⁴ PERROUX, F. - "Note sur la notion de pôle de croissance". *Economie Appliquée*, n.º 7, 1955, p. 307-320.

²²⁵ BOUDEVILLE, J. - *L'espace et les pôles de croissance*. Paris: PUF, 1968.

²²⁶ Sines, em Portugal, apesar de o próprio meio urbano ter sido artificialmente criado, revelou-se, em toda a linha, uma "catedral no deserto" alentejano, para usar a expressão corrente em relação às realizações efectuadas no Terceiro Mundo, com fundos da cooperação para o desenvolvimento, designadamente no âmbito das Convenções de Lomé, com os Países ACP e suas obras de prestígio sem eficácia no desenvolvimento futuro das respectivas regiões. Sobre o tema, ver CONDESSO, F. - *Europa: A força da Interdependência (Política Comunitária da Cooperação)*. Lisboa: Instituto Progresso Social e Democracia, 1997, p. 27

da polarização, mas a capacidade de evoluir da empresa-motor-pólo, a sua complexidade e a natureza das tecnologias que usa²²⁷.

De facto, o pólo é o conjunto de empresas interligadas e hierarquizadas, funcionando como local de concentração e atividades produtivas²²⁸.

AYDALOT define-o dualmente, no plano da teorização sobre o desenvolvimento, como «um *mecanismo indutor do crescimento*», e no plano da teorização espacial, como algo que explica a «concentração espacial do crescimento»²²⁹.

Ou seja, a teoria dos pólos, como teoria do desenvolvimento espacial, afirma-se como estrutura indutora de crescimento económico e de concentração desse desenvolvimento num dado território.

Destaque especial merece a *teoria do desenvolvimento desigual* de Myrdal.

Em 1957, GUNNAR MYRDAL, que viria a ser prémio Nobel da economia, em 1974, já numa lógica perfunctória de teoria centro-periferia, assentado nas premissas da *export base theory*, só coincidindo em certa medida com a teoria dos pólos, aparece com uma tese em contraposição às construções neoclássicas²³⁰.

MYRDAL fala no *princípio da cumulatividade de efeitos*, tendo presente que há regiões com maiores recursos e capacidades de inovação do que outras, destacando os desequilíbrios crescentes entre regiões e defendendo a inovação para quebrar este rumo.

Este autor demarca-se do princípio da unicidade da função produtiva, dado que considera que existem múltiplas técnicas produtivas, defende que em face dos do fenómeno da absorção ou concentração das regiões desenvolvidas, as consequências desequilibradas da mobilidade dos fatores é maior para as regiões desfavorecidas do que os efeitos de difusão em direção a elas.

²²⁷ PERRIN, J. C. - "Contribution à une théorie de la planification décentralisée". In *Le développement décentralisé*. Planque, B. (Ed.). Paris: Litec, 1983.

²²⁸ MATOS, A. J. F. – *o. c.*, p. 102.

²²⁹ AYDALOT, P. - *Économie Régional et Urbaine*. Paris: Economica, 1985, p. 130.

²³⁰ Em geral, v.g., CONDESSO, F. –*Europa em Crise*. Lisboa: Caleidoscópio, 2012.

Em virtude da lei de VERDOORN, há efeitos de concentração dada o crescimento dos rendimentos de escala e ganhos de produtividade (ratio entre as variações de salários nominais e a produtividade²³¹).

No entanto, o processo de acumulação chegará a um limite, longínquo embora, em que pode criar deseconomias externas, custos de congestionamento, rendimentos decrescentes e, então, é a oportunidade das regiões envolventes, numa lógica de difusão a partir de pólos, mas longe das bases de que parte a construção desta teoria de PERROUX.

A teoria aminiana do centro-periferia, tal como a do desenvolvimento desigual, considera que esta relação é o suporte da desigualdade entre regiões²³², contrariamente às teses de PERROUX e HIRSCHMANN, para quem a relação centro-periferia são o motor do desenvolvimento.

Em termos de afinidades, refira-se que pode ser considerada um prolongamento da concepção circular e cumulativa Myrdaliana²³³. FRIEDMANN, em 1972, num artigo sobre a organização territorial do poder no desenvolvimento dos sistemas urbanos, afirma que ela é uma relação de natureza colonial, pois a convergência regional não sobrevém automaticamente no decurso da história do desenvolvimento de uma nação»²³⁴.

Quer este autor, no citado artigo «The spatial organization of power in the development urban systems», quer LIPIETZ, mais tarde, em 1990, enquadraram a teoria nos seguintes termos: as nações e as regiões vivem economicamente em estrutura hierárquica, com centros e periferias, definidos segundo critérios complexo, em que o centro integra as dotações em fatores de produção, sectores avançados de atividade

²³¹ KALDOR, N. - "The case for regional policies". *Scottish Journal of Political Economy*, n.º 17, 1970, p. 337-348.

²³² Ver, mais detalhadamente, esta teorização em FURIÓ, E. -*Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona: Ariel Economía, 1996, p. 43-49.

²³³ Veja-se a análise de RICHARDSON sobre o tema, em *Regional and Urban economics*, 1978 (em língua espanhola: RICHARDSON, H. W. - *Economía regional e urbana*. Madrid: Alianza, 1986).

²³⁴ FRIEDMANN, J. - "The spatial organization of power in the development urban systems". In *Development and Change*, n.º 4, 1972, p.139.

económica, fatores culturais dominante, evolução estável nas exportações e aumento de rendimentos, e a periferia se caracteriza pela incapacidade a inovar, por razões económicas, falta de mão-de-obra e de capitais adequados e razões culturais, sendo o atraso económico das periferias devido quer às relações interregionais estabelecidas, quer à própria incapacidade de gerar dinâmicas de desenvolvimento.

A *teoria da divisão espacial do trabalho* de AYDALOT (1976) e MASSEY (1984), partindo da ideia aminiana, cria uma tríade territorial, ao anexar o conceito de semiperiferias, umas emergentes, beneficiadas pela difusão das inovações dos centros próximos, e aproveitamento dos recursos naturais, outras semiperiferias em declive, incapazes de inovar e substituir antigas formas de produção por outras.

De qualquer modo, em geral, integram a teoria da dualidade entre centro e periferia no campo de análise mais amplo do espaço e do desenvolvimento regional, afirmando que os centros de poder e de alta qualificação de trabalhadores dominam as periferias, em face das diferenças espaciais em vários aspectos significativos²³⁵, sendo os centros os locais das formas de produção e formas sociais de vida dominantes e as periferias os locais de formas de vida e produção de que se aproveita o centro.

c)-Teorias do desenvolvimento endógeno ou autocentrado

As novas teorias espaciais, partem da consideração do território como valor essencial ao desenvolvimento²³⁶, resultante da sedimentação histórica de formas e culturas produtivas, assumido positivamente na sua identidade integral, com seus próprios modos de organização e de congregação de factores, agentes e elementos económicos, institucionais, sociais, político-administrativos e culturais, que VÁSQUEZ define como «un entramado de intereses de todo tipo de una comunidad territorial (...), que se há ido

²³⁵ V. g., técnicas de organização social, padrões de consumo e custos de reprodução da força de trabalho, etc.: Ver v. g., descrição e comentário sintéticos em MELLA MARQUES - o.c., p. 22.

²³⁶ ROMER, M-P. - "The origins of endogenous growth". *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 8, 1994, p. 3-22.

formando en función de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia»²³⁷.

A *teoria do desenvolvimento local ou endógeno* apresenta um modelo de desenvolvimento que não se deixa dominar pelo *imperialismo do económico*, recebendo decisivamente componentes *operativas extraeconómicas*.

O desenvolvimento tem fundamentos económicos, sociais e culturais, pois parte da ideia de que o desenvolvimento local é função da existência de uma certa capacidade empresarial e de poupança, disponibilidade em mão-de-obra abundante e barata, conhecimentos sobre produção e mercados, imaginação dos dirigentes regionais, acessibilidade aos sistema urbano e em geral estabilidade da organização social.

Na vertente económica, pressupõe-se uma significativa divisão do trabalho e nas vertentes socioculturais, a criação prévia de uma arraigada cultura de identidade local, em que sobressaem os elementos atrás referidos, centrais ao processo, embora não tenham que ser os únicos a valorar positivamente²³⁸.

O *crescimento económico* não tem que ser concentrado e polarizado em grandes centros, pólos, cidades, podendo brotar de modo difuso ao usar-se eficazmente o potencial de desenvolvimento que todos os territórios comportam²³⁹.

*

A *teoria do distrito industrial* deve-se a ALFRED MARSHALL, em 1990, a criação do conceito de distrito industrial, que BECATTINI utilizou na ciência regional.

²³⁷ VAZQUEZ, A. -*Desarrollo local: Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide, 1988, p. 24-25.

²³⁸ Ver FURIÓ, E. -*Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona: Ariel Economía, 1996; VAZQUEZ, A. -"El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en Espana". *Estudios Territoriales*, n.º 20, 1986, p. 87-110.

²³⁹ Sobre o tema, desenvolvidamente. MELLA MARQUES - o.C., sobretudo p. 70-71.

A ideia da importância do conceito de distrito para o desenvolvimento densifica-se através de três elementos fundamentais, técnico, cultural e institucional: forte simbiose e interação entre a empresa e a comunidade, garantia de continuidade do sistema homogêneo de valores instalados e dependência da eficiência económica das esferas organizativas sócio-administrativas presentes no conjunto territorial considerado.

O distrito traduz a existência de empresas de um mesmo sector, concentradas num dado território, vivendo do estabelecimento de relações permanentes de cooperação e concorrência, com grandes níveis de flexibilidade produtiva e mão-de-obra especializada abundante.

BACATTINI caracteriza esta entidade, de natureza sócio-territorial, através da presença activa de uma comunidade de pessoas e de um conjunto de empresas, num dado espaço geo-histórico, em que as pessoas e as empresas «tendem a fundir-se»²⁴⁰.

*

Na teoria do *milleu innovateur*, o «milieu», «entorno» ou «ambiência» é a noção básica desta teoria. Reporta-se à capacidade de «um determinado âmbito territorial para capitalizar a proximidade dos atores em forma de aptidões e comportamentos orientados à produção, transmissão e acumulação de saberes e conhecimentos vinculados à atividade económica»²⁴¹.

Sendo o «ambiente inovador» (expressão que pretende mostrar patentemente as relações estreitas, em termos de desenvolvimento, existentes entre região e inovação), concebido como um território em que os agentes económicos interagem através da «aprendizagem de transações multilaterais, criadoras de externalidades específicas à

²⁴⁰ Becattini, G. – “Les istricts marshakliens: Une notion sócio-économique”. In Les régions qui gagne. Benko, G.; Lipietz, A. (Ed.). Paris:Paris: PUF, 1992.

²⁴¹ MELLA MARQUES –oc, p.25.

inovação» e da «convergência da aprendizagem»²⁴² do modo de gerir em comum os recursos existentes, em termos crescentemente eficazes²⁴³.

V.3. enquadramento europeísta do desenvolvimento urbano e metropolitano

V.3.1.Contexto histórico e geográfico. Modelo urbano europeu e políticas públicas unionistas

V.3.1.1. Características estruturais e modelos explicativos

O fenómeno urbano assume na Europa uma importância que justifica a enorme atenção consagrada ao seu estudo nos últimos tempos.

Com uma taxa de urbanização superior a 70%, a Europa está entre os continentes mais urbanizados (Quadro 19).

Na União Europeia (União Europeia), predominam cidades que têm apenas uma pequena ou média dimensão à escala mundial: cerca de 20% da população vive em aglomerações urbanas com mais de 250 mil habitantes, outros 20% vivem em áreas urbanas com 50 a 250 mil habitantes e 40% residem em cidades com 10 a 50 mil habitantes²⁴⁴.

As disparidades no *nível de urbanização* dentro da própria União Europeia mantêm-se acentuadas.

²⁴² As expressões usadas são de Mella Marques –o.c., p.26.

²⁴³ VVAA –*Réseaux d'innovation et milieu innovateurs: un pari pour le développement regional*. Maillat, T. D.; Quevit, M. e Senn, L., Neuchâtel:Gremi, Edes, 1993.

²⁴⁴ Fonte: CPRM, 2002.

Quadro 19: Peso relativo da população urbana na população global, por regiões do mundo, em 2005:

Região	Proporção de população urbana (%)
Mundo	48,7%
África	50,7%
Ásia	54,1%
América Latina e Caraíbas	84,3%
América do Norte	86,7%
Europa	78,3%
Oceânia	73,8%

Fonte: United Nations (2006).

Quadro 20: Percentagens da população na UE, por países, em 2005:

Países	População em áreas urbanas (%)
Bélgica	97%
Luxemburgo	92%
Malta	92%
Reino Unido	89%
Alemanha	88%
Dinamarca	85%
Suécia	83%
Espanha	77%
França	76%
República Checa	74%
Bulgária	70%
Chipre	69%
Estónia	69%
Itália	67%
Lituânia	67%
Austria	66%
Letónia	66%
Países Baixos	66%
Hungria	65%
Polónia	62%
Finlândia	61%
Grecia	61%
Irlanda	60%
Eslováquia	57%
Portugal	55%
Roménia	55%

Fonte: UNECE (2005).

O sistema urbano europeu enfrenta hoje uma tensão resultante do aumento da competição entre cidades, em resultado da acção conjunta dos processos de integração europeia e de globalização. A integração europeia reduziu constrangimentos e barreiras à localização de empresas, ao mesmo tempo que se consolidavam a globalização da escala de produção e a transnacionalização das empresas.

Consequentemente, as alternativas de localização das empresas e a facilidade de deslocação do capital aumentaram e a mobilidade dos investimentos (potenciada pela globalização) foi em muito acrescida.

As actividades de serviços, críticas para o crescimento urbano neste contexto, tornaram-se determinantes nas cidades europeias, com especial incidência e maior grau de sofisticação nas grandes metrópoles: segundo o relatório *State of the European Cities - Adding value to the European Urban Audit*, nos cinco maiores mercados laborais urbanos da União Europeia (Londres, Paris, Berlim, Madrid e Roma), o emprego no sector dos serviços representa entre 80% e 90% dos postos de trabalho (ECOTEC/NordRegio/Eurofutures, 2007: 44).

Segundo JENSEN-BUTLER (1997), os benefícios da união económica na Europa são colhidos pelas regiões e cidades mais aptas a competir e a aproveitar as economias de escala.

Estas cidades são aquelas que adoptaram estratégias de desenvolvimento urbano centradas nos principais factores de competitividade no modelo de crescimento económico actual, tais como a potenciação dos efeitos multiplicativos e sinergias dos locais, elevados níveis de conectividade das redes de transportes e comunicações e elevada qualidade de vida.

Como tal, não é surpreendente que a tendência mais visível da urbanização europeia actual seja a metropolização (CPRM, 2002).

As grandes cidades europeias revelam-se mais atractivas para o investimento “globalizado” e concentram a inovação tecnológica, ao passo que o papel das pequenas e médias cidades é determinado pelo maior ou menor afastamento (espacial, mas sobretudo funcional) relativamente aos principais eixos de desenvolvimento.

O *modelo de expansão metropolitana concentrada* nas grandes aglomerações levanta um conjunto de problemas já bem conhecidos: o congestionamento das mega-regiões urbanas, o efeito centrípeto destas metrópoles que drenam recursos necessários ao desenvolvimento dos outros territórios, elevados consumos de energia para transporte de bens em longas distâncias, ocupação de solo natural pela expansão da urbanização, poluição, dificuldades de tratamento dos resíduos e outros problemas ambientais de difícil resposta.

Este diagnóstico tem levado as autoridades europeias a produzir orientações para o desenvolvimento urbano com vista a minorar as externalidades económicas negativas da concentração urbana excessiva, melhorar o papel das cidades na coesão territorial e garantir a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento urbano.

Face à harmonização de factores institucionais, como as regras de funcionamento dos mercados, as vantagens ligadas ao ambiente construído e a factores sociais, culturais e políticos ganharam protagonismo na Europa, o que teve como repercussão a diversificação dos padrões de desenvolvimento urbano.

As cidades do sistema urbano europeu – com excepção de Londres e Paris, consideradas cidades globais – tendem a afirmar-se no plano mundial em sectores específicos, através da exploração das respectivas vantagens competitivas (Frankfurt, no sector financeiro, é um caso paradigmático), ou a procurar consolidar um papel de cidade-porta para uma determinada região (por vezes transnacional, como acontece em Copenhaga relativamente à grande região do Øresund).

A descentralização de funções de governação europeia para cidades que não são grandes capitais gerou também uma intensa competição para atrair agências e serviços, potenciadores de maior protagonismo.

Este processo beneficiou grandes cidades, mas também centros urbanos de segunda linha no sistema urbano europeu, que fizeram valer determinadas motivações políticas e/ou vocações históricas (o segundo factor aplica-se, por exemplo, no caso da localização da Agência Marítima Europeia em Lisboa).

Segundo CHESHIRE e MAGRINI (2006), a Europa parece articular-se hoje cada vez mais em função das suas cidades, que interagem num contexto de elevada densidade espacial. Os mesmos autores admitem que, apesar deste fenómeno, a lógica de organização nacional mantém uma grande importância:

“(…) even discounting for the low incidence of population mobility in Europe compared to the US, we should not expect to observe a full spatial equilibrium across the whole set of city-regions in the EU. Not only do national borders still represent substantial barriers to spatial interaction – apparently the equivalent of a day’s travel time – but quality of life differences, although important determinants of the attractiveness of a city to mobile population, still seem to be confined in their influence to their own national territories.”
(CHESHIRE e MAGRINI, 2006: 25)

A antiguidade da urbanização e as elevadas densidades populacionais explicam muitas das características actuais da rede urbana europeia: elevados níveis de urbanização, padrão de distribuição das cidades denso e equilibrado.

Segundo Le Bras (1996), o processo histórico de desenvolvimento dos territórios em interacção num contexto competitivo originou a sua diversidade local, uma vez que os espaços nacionais e regionais de interacção, que funcionam como fonte de recursos, foram sendo modificados pelas evoluções tecnológicas, políticas, sociais e económicas e as estruturas de povoamento e as redes de cidades conformaram-se a essas modificações.

Os primeiros estudos interpretativos do modelo territorial europeu apontavam como tendência de evolução natural o desenvolvimento de um modelo monocêntrico, conhecido como a “Banana Azul”²⁴⁵.

²⁴⁵ Expressão utilizada pela primeira vez por Roger Brunet, em 1989.

Figura 4: Organização do sistema urbano europeu em modelo centralista (banaba azul e triângulo Dourado)



Este modelo é constituído por uma região no centro da Europa, que se estenderia de Londres ao Norte de Itália, correspondente ao centro privilegiado do crescimento económico, onde se concentram os recursos humanos, actividades económicas e centros de decisão determinantes para o desenvolvimento do território europeu (Figura 3).

A evolução prevista do modelo seria a expansão do centro para uma área de difusão em torno do arco mediterrâneo, ao passo que o resto do território europeu se tornaria uma periferia dependente do turismo e da conservação ambiental, sujeita a assistência financeira.

Este cenário pessimista assentava nos pressupostos do declínio da economia marítima nos territórios da fachada atlântica, do crescimento da Europa Central em resultado da integração europeia e da consolidação da dorsal europeia.

Trata-se de uma extrapolação da teoria do centro-periferia que desvaloriza a natureza multifuncional e policêntrica do sistema urbano europeu, tendo sido posta em causa pela evolução mundial dos últimos vinte anos.

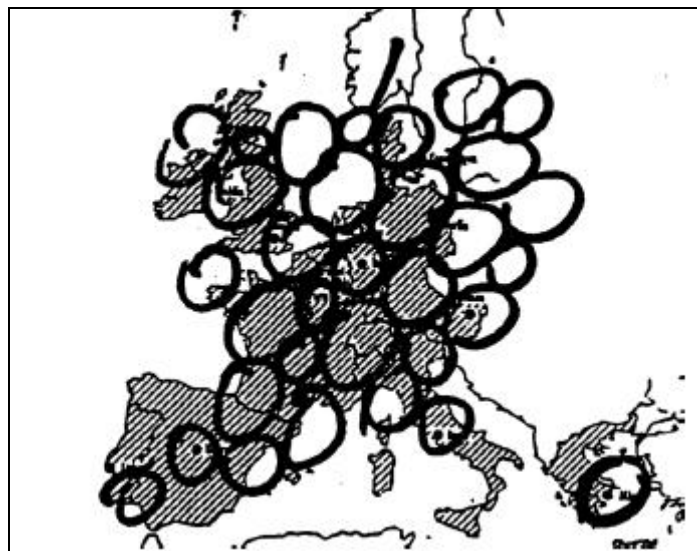
As críticas a este modelo salientam que a Europa não possui apenas uma hierarquia urbana, mas antes um conjunto de centros, para além do triângulo Londres-

Berlim-Paris, que possuem grande capacidade de articulação regional e de internacionalização. Tanto a imagem da “Banana Azul”, como as do “Triângulo Dourado” (Londres-Paris-Ruhr) e do “Pentágono” (delimitado pelas cidades de Hamburgo, Londres, Paris, Milão e Munique), reforçam a referida ideia de concentração de recursos num centro económico, que detém uma proporção muito elevada da riqueza produzida pela União Europeia e que constitui um espaço com elevados índices de urbanização.

Uma metáfora alternativa é a do “cacho de uvas” apresentada por KUNZMANN e WEGENER (1991), que transmite uma imagem multipolar da estrutura urbana e económica da Europa, permitindo apreender as diferenças entre as áreas urbanas e enquadrar um modelo de desenvolvimento policêntrico.

Esse modelo pressupõe que existe uma descentralização do desenvolvimento a partir do centro da Europa, devendo esta deve ser promovida com vista a melhorar a coesão económica e social do território europeu. Mesmo nas periferias, o desenvolvimento deve ser potenciado em grupos de cidades, funcionando em rede e não nas metrópoles incompletas que caracterizam os sistemas urbanos periféricos.

Figura 5: Organização do sistema urbano europeu segundo um modelo policêntrico: o “Cacho de Uvas”:



Fonte: WILLIAMS (1996: 96).

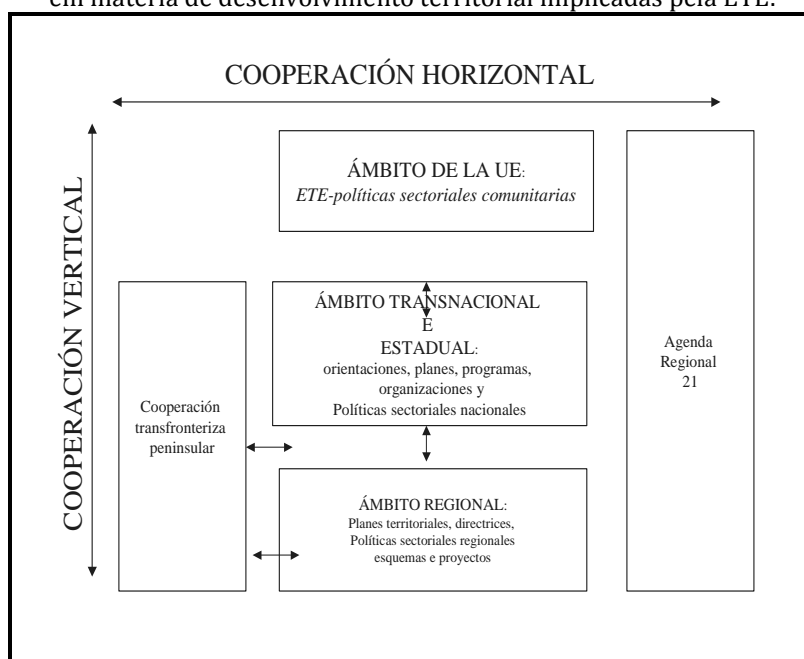
Segundo os autores, num contexto dominado pela competição, as consequências para cidades ganhadoras e cidades perdedoras serão, naturalmente, muito diferentes e tenderão a agravar as desigualdades (KUNZMANN e WEGENER, 1991). O imperativo de

compatibilizar o desenvolvimento urbano com os objectivos de equidade e de eficiência assume-se como um objectivo fundamental, que se baseia num potencial preexistente e que tem tradução na noção de policentrismo, de que o seu trabalho é precursor e que foi, mais tarde, adoptada nas orientações europeias para o desenvolvimento espacial.

Alguns aspectos da evolução das cidades europeias demonstram a originalidade da resposta europeia à reorganização dos sistemas urbanos e o grande potencial deste conceito de policentrismo.

Por exemplo, as redes internacionais de pequenas e médias cidades onde se desenvolveu a cooperação em infra-estruturas de serviços têm permitido a afirmação de espaços transregionais internacionalmente competitivos, substituindo a competição dentro das hierarquias locais (é o caso das regiões do Øresund e do Golfo da Finlândia).

Figura 6 : Enunciação das modalidades de cooperação em matéria de desenvolvimento territorial implicadas pela ETE:



Fonte: CONDESSO, F.- *Ordenamento do território (...)*. Lisboa: ISCS. P.303.

Todas estas dinâmicas têm como contexto um sistema urbano dotado de grande complexidade e maturidade.

TAYLOR (2003) evidencia, no seu estudo sobre as cidades europeias na rede urbana mundial, a estabilidade de Paris e Londres como os dois principais centros financeiros europeus entre 1900 e 2000, bem como o declínio da presença de outras

ciudades europeias no grupo dos dez maiores centros financeiros mundiais (apenas Frankfurt, Hamburgo, Zurique e Madrid surgem também nessa lista a partir de 1960).

Desde o estudo dirigido por ROGER BRUNET, em 1989, as autoridades francesas responsáveis pelo ordenamento do território, através da *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR), hoje *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* (DIACT), têm contribuído para o estudo do sistema urbano europeu com as suas mais exaustivas caracterizações.

Em *Les villes européennes. Analyse comparative* (ROZENBLAT e CICILLE, 2002) é apresentada uma hierarquização das cidades europeias com mais de 200 000 habitantes²⁴⁶ pertencentes aos países-membros da União Europeia dos 15, Suíça e Noruega.

Esta hierarquia, amplamente divulgada, é baseada em quinze indicadores²⁴⁷, que são posteriormente comparados com o critério de dimensão populacional, de forma a identificar as cidades onde existem desvios ao valor esperado em função da sua dimensão populacional.

A análise das especializações urbanas apresentada no estudo revela, como seria de esperar, que cidades localizadas na periferia da Europa desenvolvem um menor número de especializações do que as cidades mais centrais.

Essas especializações incluem actividades portuárias, aeroportuárias, turísticas, universitárias, organização de congressos e feiras, serviços financeiros e concentrações de grandes empresas.

Em termos de perfil, registam-se múltiplas variantes: cidade diversificada; cidade dominada pela indústria; cidade dominada pelas trocas; cidade dominada pelo turismo; cidade dominada pelo terciário.

O estudo afirma também que Paris e Londres se destacam em todos os aspectos.

²⁴⁶ Às quais se juntam as cidades do Luxemburgo e de Metz, abaixo do limiar demográfico.

²⁴⁷ População total, evolução da população, tráfego de mercadorias nos portos marítimos, passageiros nos aeroportos, acessibilidade à escala europeia, sedes sociais dos maiores grupos europeus, praças financeiras, feiras e salões internacionais, congressos internacionais, museus, turistas, património cultural, Estudantes, edição de revistas científicas e redes europeias de investigação.

Contudo, a tendência para o futuro seria a diversificação crescente de actividades no sistema urbano europeu (muitas vezes com base em especializações herdadas de lógicas de produção anteriores ao fenómeno da globalização) e o aumento da concorrência conducente à hierarquização do sistema.

Defende-se ainda que a acessibilidade é um factor decisivo de sucesso na integração europeia e que a estratégia mais correcta para garantir a competitividade do sistema urbano europeu, sem ameaçar as cidades mais periféricas, é aproveitar a sua dinâmica natural e a diversidade de perfis. Para isso, seria necessário desenvolver as complementaridades, ou seja, reforçar especializações fora do centro.

Este cenário constitui uma visão extremamente ambiciosa e exigente em termos de condições políticas e voluntarismo na implementação de medidas.

O grupo de trabalho *Nordregio*, num estudo da relação entre os padrões das redes urbanas e a envolvente regional, defende que as transformações das estruturas de povoamento são, na realidade, muito lentas. A morfologia das cidades resulta, em grande medida, do efeito, no longo prazo, das relações territoriais e funcionais e da competição entre centros urbanos, bem como das densidades rurais preexistentes (NORDREGIO: 2000).

Neste estudo, é apresentada uma classificação de territórios da União Europeia com base nas regiões NUTS 3, que identifica cinco tipos de regiões relativamente homogéneas quanto ao padrão dos sistemas urbanos regionais, traduzindo a diversidade de modos da urbanização europeia: regiões dominadas por uma grande metrópole; regiões policêntricas com densidades populacionais urbanas e rurais; regiões policêntricas com elevadas densidades urbanas; regiões estruturadas por redes de cidades médias e pequenas; áreas rurais remotas.

Os estudos conduzidos no âmbito do ESPON descrevem morfologicamente o sistema urbano europeu com base nas *Functional Urban Areas* (FUA).

Este conceito designa a área abrangida pela cidade-centro e os espaços envolventes economicamente ligados a ela, principalmente em termos de mercado de trabalho²⁴⁸.

²⁴⁸ Semelhante ao termo *aire urbaine*, utilizado em França, ou à *travel to work area*, no Reino Unido.

Nos países com mais de 10 milhões de habitantes, as FUA têm um limiar mínimo de 15 mil habitantes na cidade central e 50 mil para o total da área; em países com menos de 10 milhões de habitantes, inclui também as cidades cuja população da área represente mais de 0,5% do total nacional ou tenham funções nacionais ou regionais importantes.

Em função da *classificação em indicadores* como *conectividade, atractividade, industrialização, níveis de conhecimento e poder de decisão*, estabeleceu-se uma *tipologia de AUF/ FUA* (áreas urbanas funcionais/ *Functional Urban Areas*), com as seguintes categorias:

- AUFde Excelência (correspondente às *Grandes Áreas Metropolitanas -Growth Areas Metropolitan*: megametrópoles, MEGA),
- AUF Transnacionais e Nacionais; e
- AUF Regionais e Locais.

Para avaliar o potencial de aplicação do objectivo de policentrismo, utiliza-se um conceito adicional: *Potential Polycentric Integration Areas* (PIA), que corresponde a entidades espaciais definidas com base no pressuposto de que cidades que partilham uma parte significativa da *Potential Urban Strategic Horizon* (PUSH) apresentam um *elevado potencial estratégico de cooperação* em termos de planeamento.

As cidades da categoria MEGA, classificadas por ordem decrescente de pontuação quanto a indicadores de massa, competitividade, conectividade e níveis de conhecimento da população residente, correspondem a nós globais:

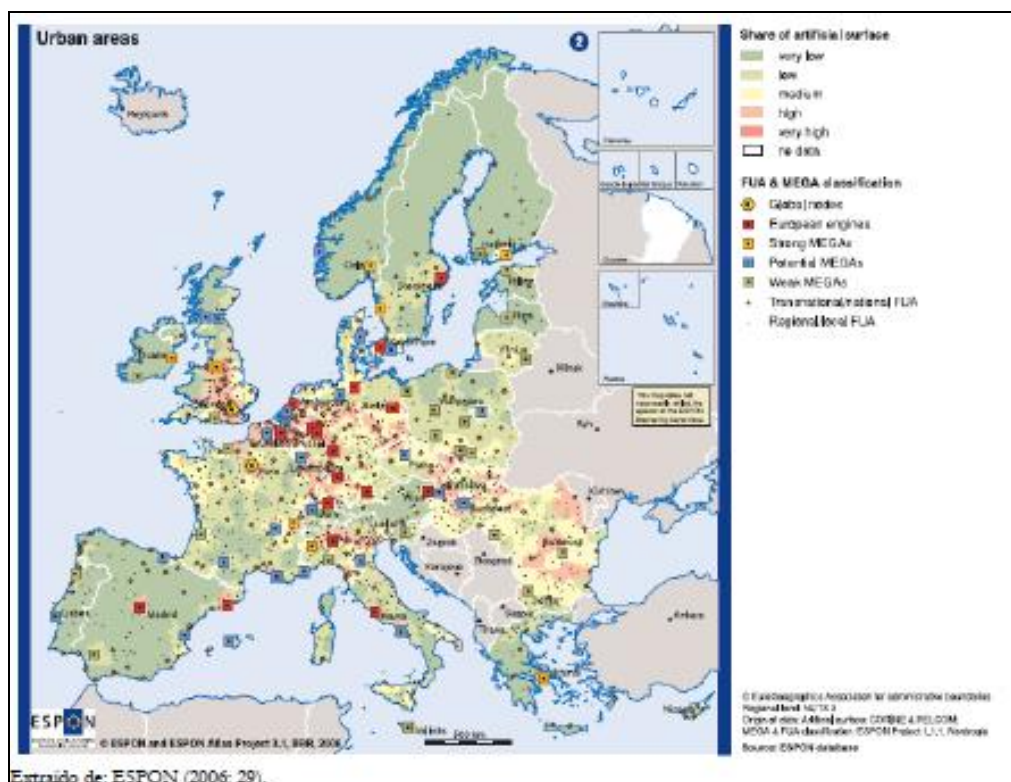
- a)-Categoria 1 ou *European Engines* (maioritariamente localizadas no “Pentágono”);
- b)-Categoria 2 ou *Strong MEGAs* (grandes cidades competitivas, onde se inclui Lisboa);
- c)-Categoria 3 ou *Potencial MEGAs*;
- d)-Categoria 4 ou *Weak MEGAs*.

Esta metodologia confirma que o papel de nós globais está reservado apenas a Paris e Londres.

No entanto, algumas MEGA com importância à escala europeia estão localizadas fora do centro tradicional: Estocolmo, Copenhaga, Dublin, Viena, Roma, Barcelona, Madrid e Atenas são exemplos disso.

Essas cidades, complementadas pelas potenciais MEGA, onde se inclui Lisboa (juntamente com Montpellier, Budapeste ou Varsóvia), são a base para o *modelo policêntrico* do território europeu, defendido pelas instituições europeias.

Figura 7: Mapa com as classificações das regiões urbanas europeias no domínio da competitividade:



O restante conjunto de MEGAs (*Weak MEGAs*, v.g., a cidade do Porto) tem uma *fraca capacidade de polarização*.

Por isso, neste ponto de vista, há que promover a sua *reestruturação económica* e uma melhor conexão com redes mais vastas.

As *políticas de descentralização* apoiadas financeiramente pela Comissão Europeia têm procurado aprofundar a natureza policêntrica do sistema urbano europeu.

A visão estratégica do território europeu preconizada defende que cada cidade pode ser vista como um elemento activo e participante nos desafios globais, em função do seu potencial de desenvolvimento.

Nesta perspectiva, territórios geograficamente periféricos podem, do ponto de vista funcional, ser decisivos como plataformas para o espaço não-europeu, pelo que as políticas para o seu desenvolvimento devem considerar os objectivos gerais da competitividade territorial europeia.

Faria, assim, sentido apoiar as novas dinâmicas metropolitanas bem como a adaptação das estruturas existentes à organização dos territórios em *hubs and spokes*²⁴⁹, princípio inspirador de um conjunto de iniciativas que constituem um embrião de política europeia de cidades.

V.3.1.2. Políticas europeias de desenvolvimento espacial e urbano. Estratégia Territorial Europeia

A *política urbana é uma política de desenvolvimento espacial*²⁵⁰. Mas não só incluída autonomamente nas temáticas de políticas originárias previstas no Tratado de Roma como também não nas suas revisões subseqüentes, pelo que constitui apenas uma *componente a integrar noutras políticas com incidência espacial* (nomeadamente, política regional, ambiental e redes transeuropeias).

Por exemplo, no caso da *política de desenvolvimento regional*, que foi durante muito tempo dominada por preocupações de *assistência e redistribuição de rendimentos*, concretizada na *transferência de fundos para as regiões mais pobres*, a componente espacial desenvolveu-se através dos programas aos *objectivos do desenvolvimento espacial*, a partir de finais dos anos 1990.

O *modelo policêntrico* para o desenvolvimento do sistema urbano europeu está patente nos *três objectivos da Estratégia Territorial Europeia/Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário*, que veio transpor o modelo de desenvolvimento europeu para o território (Comissão Europeia, 1999): um sistema de

²⁴⁹ Forma de organização territorial em que, analogamente ao funcionamento de redes de transportes e comunicações, as grandes cidades estão ligadas entre si e as cidades de menor dimensão estão dependentes de uma dessas cidades principais.

²⁵⁰ Definida por WILLIAMS (1996: 7) como “*any policy which is spatially specific or is in effect spatial in practice, whether or not it is deliberately designated to be, and any policy which is designated to influence land-use decisions, to be integrated with local planning strategies or to be implemented by local and regional authorities as part of their spatial planning responsibilities*”.

idades mais equilibrado e policêntrico e nova relação cidade-campo, a igualdade de acesso às infra-estruturas e ao conhecimento e uma gestão e desenvolvimento prudentes do património natural e cultural.

Apesar de originariamente concebido como não vinculativo (mas, de facto, nos termos das regras do direito internacional, vinculando os Estados pelo facto de se terem comprometido perante a União Europeia: cada um unilateralmente ou mesmo todos reciprocamente), importa reconhecer que este documento não deixa de, também, se fundamentar num conjunto de princípios dos tratados europeus (coesão económica e social, competitividade, desenvolvimento sustentável).

Tendo em conta os diferentes modelos nacionais de implementação de *políticas com impacto territorial*, tem existido uma grande preocupação em adaptar as propostas à diversidade de situações regionais e à protecção das especificidades, que são encaradas como vantagens competitivas da Europa.

Contudo, as próprias autoridades europeias reconhecem que é insuficiente a coordenação entre políticas sectoriais, com a adopção da visão da ETE para o *desenvolvimento espacial europeu* a orientar essas políticas: “*the intervention and implementation methods of Community policies appear very evolutionary, heterogeneous and fluctuating, both in time and in space.*” (ROBERT, 2001: 6).

Num dos exercícios de análise comparativa e de prospectiva à escala europeia resultantes do aprofundamento da ETE, a *Maritime Peripheries Forward Studies Unit* (CPRM, 2002) identifica as fraquezas e forças de um conjunto de 41 sistemas urbanos e territoriais periféricos, que reúnem condições para desempenhar um papel na construção do policentrismo europeu²⁵¹.

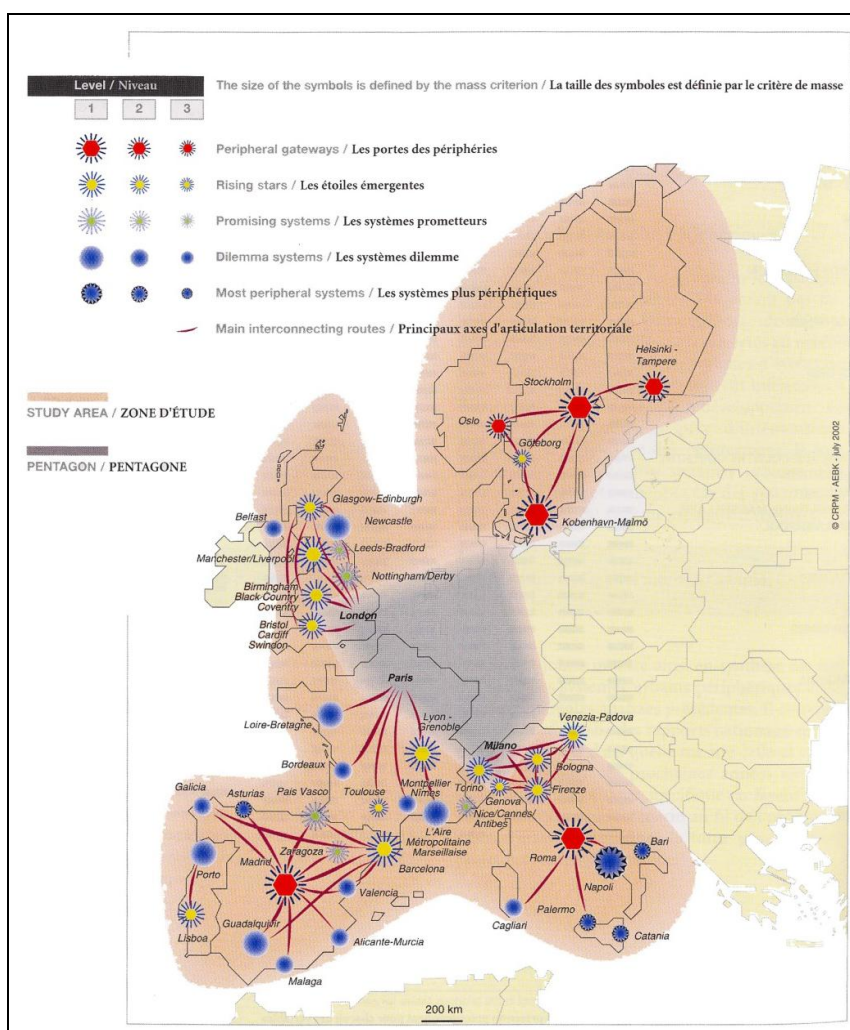
²⁵¹ Correspondem aos sistemas urbanos exteriores ao pentágono que define o território mais desenvolvido da UE que, possuam uma conurbação urbana com população superior a 500 mil habitantes e incluam outros centros com pelo menos 150 mil habitantes a uma distância máxima de 130km da cidade principal, à qual devem estar ligados por auto-estrada, reunindo no conjunto uma população total mínima de cerca de 1 milhão de habitantes.

Os aspectos considerados determinantes para o seu potencial papel no *policentrismo* referem-se a massa (em população e produto), competitividade, conectividade (capacidade de ligação aos principais pólos de desenvolvimento europeus e mundiais) e tendências de desenvolvimento ou dinâmicas de transformação (variação na população, produto e produtividade).

A *classificação dos sistemas urbanos* tem-se baseado em *indicadores de competitividade, centros de decisão económica, capital humano, conectividade e dinâmicas de mudança*.

Destaca-se, nesta classificação, a valorização (eventualmente excessiva) dos sistemas regionais nórdicos, seguidos de uma coroa mediterrânea de sistemas com potencial de integração.

Figura 8: Modelo territorial de policentrismo europeu da Estratégia Territorial Europeia:



Fonte: CPRM (2002: 124).

O projecto PolyMETREXplus (METREX, 2005)²⁵², realizou uma análise adicional sobre a classificação ESPON das áreas metropolitanas, com o objectivo de identificar de que forma as metrópoles MEGA se poderiam relacionar como componentes de *clusters* ou de corredores policêntricos com carácter inter-regional ou transnacional.

O resultado foi a identificação de *oito sistemas transnacionais*, contendo *dezassete sistemas interregionais*, como se expressa no quadro abaixo.

Quadro 21: Sistemas Transnacionais e Inter-Regionais identificados pelo projecto PolyMETREXplus

Sistemas Transnacionais	Sistemas Inter-Regionais
1. Zona de Integração Global (Pentágono)	Área Central
	Reno/Norte dos Alpes
	Niedersachsen
2. Ilhas do Norte	-
3. Península Ibérica	Ibéria Mediterrânea
	Ibéria Atlântica
	Ibéria Sul
4. Biscaia	-
5. Alpes/Mediterrâneo	Reno/Alpes
	Alpes Sul
	Mediterrâneo Central
6. Egeu	-
7. Báltico	Báltico Oeste
	Báltico Este
8. Europa Central	Berlim
	Triângulo Sachsen
	Danúbio
	Polónia

Fonte: METREX (2005).

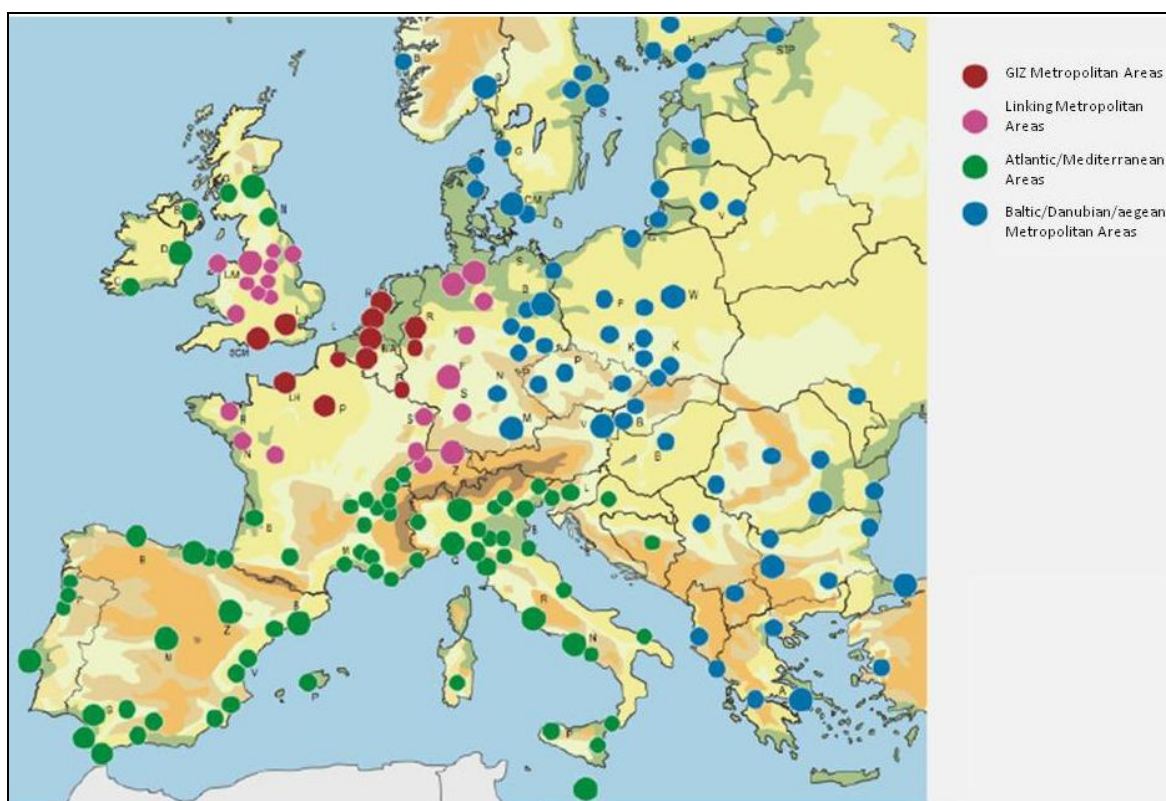
²⁵² A METREX - *Network of European Metropolitan Regions and Areas* é uma rede fundada em 1996, na Conferência de Regiões Metropolitanas, em Glasgow, sob patrocínio da Direcção Geral de Política Regional da Comissão Europeia, com o objectivo de reunir actores envolvidos no planeamento e desenvolvimento das regiões e áreas metropolitanas da Europa num fórum de intercâmbio de experiências que permita aprofundar a dimensão metropolitana das políticas europeias. A rede desenvolveu, entre outros, o projecto PolyMETREX apoiado pelos programas Interreg IIC e IIIC destinado a fortalecer o colectivo das áreas metropolitanas europeias através do desenvolvimento de cooperação mútua.

Neste modelo, o caminho indicado para o equilíbrio do sistema urbano é o desenvolvimento conjunto dos sistemas do Mediterrâneo e dos sistemas Báltico, Europa Central e Alpes Norte também como um todo.

Na questão do potencial dos sistemas que estão fora do centro, o estudo destaca o papel da conectividade (entre eles e no seu interior), nomeadamente através de plataformas aéreas, marítimas e rodo-ferroviárias que deverão fazer parte do programa de infra-estruturas transnacionais europeias.

O estudo defende que as ligações norte-sul e este-oeste terão de ser melhoradas e que são necessárias algumas ligações radiais adicionais, nomeadamente a no eixo transalpino entre Lyon e Turim, essencial para o modelo de articulação concebido.

Figura 9: Cidades dos sistemas metropolitanos identificados pelo projeto PolyMETREXplus:



Fonte: METREX (2005: 21).

A visão da *European Spatial Planning Observation Network (ESPON)*²⁵³ sobre a estratégia para a competitividade do sistema europeu chama a atenção para a necessidade de pensar o desenvolvimento das cidades europeias em conjunto:

“What is at stake here is the creation of a strategic plan for the elaboration of a pan-European network of cities insuring specialised functions: (i) connection to the global level (London, Paris, Frankfurt, Zurich, Amsterdam) (ii) specialised connections to selected areas like Latin America (Madrid), Sub-Saharan Africa (Paris, Brussels), Central Asia and the Middle East (London, Istanbul), Russia (Frankfurt, Moscow), etc. (iii) internal north-south connections between northern Europe and both shores of Mediterranean Sea.” (GRASLAND e DIDELON, 2006: 29-30).

Considerando o papel das cidades na economia do conhecimento, uma questão fundamental para a competitividade do sistema urbano europeu, o estudo de WINDEM e BERG (2004)²⁵⁴ identifica uma grande diversidade de oportunidades e de problemas, em função dos diferentes perfis das cidades com uma base económica forte em actividades ligadas ao conhecimento.

Em geral, os autores identificam como áreas de política relevantes neste domínio, a *educação e ciência, inovação, transportes e ordenamento do território, política social e de imigração*.

Nestes âmbitos, o papel dos actores locais é considerado determinante devido à sua capacidade de identificar as características específicas da sua cidade.

²⁵³ O programa ESPON, estabelecido após a aprovação do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, tem como objectivo apoiar o desenvolvimento de políticas e a produção de conhecimento na área do desenvolvimento territorial, com particular atenção às estruturas territoriais, tendências e impactos de política na União Europeia alargada.

²⁵⁴ Este estudo integra-se no projecto STRIKE – *Strategies for Towns and Regions In the Knowledge Economy*, financiado ao abrigo do programa europeu URBACT e teve como parceiros o Euricur - *European Institute for Comparative Urban Research* (Países Baixos), o ODPM - *Office of the Deputy Prime Minister* (Reino Unido) e a DATAR - *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (França). As cidades estudadas foram Aachen, Enschede, Eindhoven, Leuven, Manchester e Münster e os autores criam uma tipologia que classifica as cidades europeias em: *Knowledge Stars*, *Metropolises in Transition* e *Knowledge Pearls*, para a escala metropolitana; e *Star Technotowns*, *Technotowns in Transition*, *University Towns* e *Non-university towns* para as cidades não metropolitanas. (Windem & Berg, 2004: 28-29)

A concretização das capacidades locais dependerá de factores como a melhoria da ligação entre as infra-estruturas de investigação e as empresas à escala local; a melhoria da adequação entre educação e necessidades da economia local; e o incentivo ao empreendedorismo.

A um nível de competitividade mais global, o estudo defende uma abordagem europeia integrada, que passará pelo apoio da União Europeia à criação de pólos de excelência europeia, seguindo exemplos como o da Airbus ou do CERN (Organização Europeia para a Investigação Nuclear).

A Comissão Europeia tem também revelado uma crescente preocupação com a dimensão especificamente urbana das suas políticas sectoriais.

A Comunicação *Towards an urban agenda in the European Union* (Comissão Europeia, 1997), constituiu um marco na reflexão sobre a integração da perspectiva urbana nas políticas comunitárias e sobre a melhoria na integração de políticas à escala urbana.

Nesse documento, a Comissão defende que:

“new efforts are necessary to strengthen or restore the role of Europe’s cities as places of social and cultural integration, as sources of economic prosperity and sustainable development, and as the bases of democracy.” (Comissão Europeia, 1997: 3).

Desde então, encontram-se frequentemente referências à necessidade de articulação entre os diferentes níveis de governo e entre o conjunto de políticas com implicações directas no desenvolvimento urbano, em particular as políticas de promoção da competitividade económica e emprego, de promoção da coesão económica e social, das redes transeuropeias e da promoção do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida.

A Comunicação da Comissão Europeia intitulada *“Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia: Um Quadro de Acção”*, de 1998 (Comissão Europeia, 1998), foi ainda mais longe na coordenação e orientação das acções, ao apontar grandes objectivos de política para as áreas urbanas.

São eles o fortalecimento da prosperidade e do emprego; a promoção da equidade, da inclusão social e da regeneração urbanas; a proteção e melhoria do ambiente urbano e a contribuição para uma boa governança e *transferência de atribuições para níveis infra-estaduais*.

A Campanha Europeia das “Cidades e Vilas Sustentáveis”, lançada em 1994, e concretizada na Carta de Aalborg, foi o primeiro marco na reflexão europeia sobre a sustentabilidade do ambiente urbano, apelando ao intercâmbio de experiências, à difusão das melhores práticas ao nível local e à produção de recomendações que influenciem as políticas da União Europeia e dos Estados-membros.

A *Carta de Aalborg* inovou ao definir objectivos europeus para um desenvolvimento urbano responsável, que representam um compromisso político para com o *conceito de sustentabilidade*, designadamente o empenho na participação da comunidade local e obtenção de consensos, através de meios e instrumentos de gestão urbana local equilibrada; a aposta na economia urbana para a sustentabilidade (nomeadamente, através da conservação do capital natural); a promoção da *equidade social*; o correcto ordenamento do território para um uso sustentável do solo urbano; o desenvolvimento de padrões de mobilidade urbana sustentáveis; a resposta às responsabilidades pela deterioração do clima mundial e a prevenção da poluição do ambiente e conservação da natureza.

Mais tarde, com a aprovação da Declaração de Hanôver²⁵⁵, em 2000, a importância das autoridades locais na promoção do desenvolvimento sustentável ficaria definitivamente assumida.

A visão actual da questão urbana na política europeia procura estimular as dinâmicas locais em que se baseia o desenvolvimento sustentável e espacialmente equilibrado, através de três áreas de intervenção fundamentais:

²⁵⁵ Apelo à comunidade internacional subscrito pelos presidentes de um vasto conjunto de cidades, no seguimento da Terceira Conferência das Cidades e Vilas Sustentáveis, no sentido de reforçar o poder local e promover o desenvolvimento sustentável a essa escala. Fonte: ICLEI, disponível em <http://www.icleieurope.org/index.php?id=5674>, acedido em 01/09/2008.

a)-Promover as *ciudades como motor do crescimento*: deve procurar-se melhorar o crescimento económico e a competitividade das cidades e promover o potencial das redes entre todos os tipos de centros urbanos;

b)-Melhorar a *coesão interna e a vivência das cidades*: as intervenções locais devem ser multi-sectoriais e abranger todas as acções sectoriais com impacto nas cidades, coordenando-as com as políticas nacionais de requalificação urbana, nomeadamente através do intercâmbio de experiências;

c)-*Governança urbana*: respeitar a democracia local e implementar a subsidiariedade para lá do nível regional, através da participação das autoridades locais nos processos de decisão (abordagem *bottom-up*), o que implica também um esforço de convergência nos modelos de governança entre Estados-membros e o apoio às regiões e cidades institucionalmente mais fracas.

Apesar de todo este esforço normativo, as políticas de desenvolvimento espacial (e em concreto as políticas de desenvolvimento urbano) têm fracas possibilidades de se tornarem competência da União Europeia, uma vez que os Estados Membros não abdicam do seu poder de decisão em questões locais, estão já implementadas estruturas muito complexas e o princípio da subsidiariedade poderia ser posto em causa.

A Comissão Europeia possui apenas o Estratégia Territorial Europeia ("Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário: para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE"),²⁵⁶ como base para a sua acção e, face às dificuldades de tomá-lo como ponto de partida para a adopção de medidas vinculativas, tem promovido o conceito de coesão territorial com objectivo político genérico da União, designadamente consagrando-o no atual Tratado de Lisboa²⁵⁷.

Uma estratégia paralela tem sido promover a coesão territorial através das políticas regionais e das restantes políticas com incidência espacial.

²⁵⁶ SDEC, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne. Approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam, mai 1999.

²⁵⁷ Incluindo-o, nomeadamente, no Tratado de Lisboa, a par dos objectivos da coesão económica e da coesão social.

Na Cimeira de Bristol, realizada em 2005, foram novamente produzidas recomendações sobre o papel das cidades no crescimento e no desenvolvimento regional, originando a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu “*A política de coesão e as cidades: contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões*” (Comissão Europeia, 2006).

Neste documento, a Comissão Europeia reconhece a *importância das cidades* para a concretização dos objectivos de crescimento e emprego da política de coesão e estabelece orientações para os instrumentos dessa política no período 2007-2013, dando resposta à necessidade de uma abordagem mais integrada e à promoção o desenvolvimento urbano sustentável.

Essas orientações incidem sobre os seguintes aspectos (Comissão Europeia, 2006): acessibilidade e mobilidade; acesso às infra-estruturas de serviços; *ambiente natural e físico*; cultura; apoio à inovação, ao espírito empresarial e à economia do conhecimento das *PME e das microempresas*; inovação e economia do conhecimento ao serviço do crescimento; resolução do paradoxo das cidades resultante de concentrarem muitos empregos mas também um desemprego elevado; melhoria da *empregabilidade*, através do aumento do nível de instrução e de formação; promoção da *inclusão social e da igualdade de oportunidades*; reforço da segurança dos cidadãos; *governança das cidades e regiões*; abordagem integrada do desenvolvimento urbano sustentável; participação dos cidadãos e redes e intercâmbio de experiências.

No entanto, a par de promover iniciativas chamando a atenção para a importância da valorização do papel das cidades no crescimento económico, a Comissão Europeia sentiu a necessidade de relembrar o primado dos princípios da coesão na estratégia territorial europeia.

Na recente Comunicação “*Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia. Tirar Partido da Diversidade Territorial*”, afirma-se que:

“*O desafio mais importante é manter o equilíbrio e a sustentabilidade do desenvolvimento territorial da União Europeia como um todo, do mesmo passo reforçando a sua competitividade económica e potencialidade de crescimento, respeitando a necessidade de preservar os seus recursos naturais e preservando a coesão social.*”

Para tal, é imprescindível evitar concentrações excessivas de crescimento e facilitar o acesso à partilha dos benefícios proporcionados pelas aglomerações existentes em todos os territórios." (Comissão Europeia, 2008: 6).

Tal como a Conferência das Regiões Marítimas Periféricas (CPRM, 2008) refere, a coesão territorial é um conceito essencialmente político, que se baseia na procura de equidade entre os territórios a diversas escalas e que, portanto, implica solidariedade e mecanismos de promoção da convergência entre territórios nas diferentes escalas de intervenção.

Esta filosofia torna necessário considerar a dimensão territorial nas políticas sectoriais, tanto individualmente como no seu conjunto.

Nesta difícil tarefa, a Comissão Europeia considera críticas as questões da interligação entre territórios e da cooperação, chamando também a atenção para a particular fragilidade das regiões com características geográficas desfavoráveis (áreas de montanha, ilhas e regiões de fraca densidade demográfica).

Os transportes, a energia, as infra-estruturas de comunicações, a agricultura, o emprego, a pesca, a concorrência, a investigação são as áreas de política citadas na comunicação mais recente, que pretende relançar o debate em torno da coesão territorial.

Em resumo, o *desenvolvimento urbano policêntrico* é hoje a *matriz da estratégia de desenvolvimento espacial europeia* e tem sido progressivamente incorporado na definição de outras políticas, tornando-se na base da transição para uma filosofia de competitividade baseada no *potencial endógeno dos territórios*.

Além de desempenhar uma função de quadro de articulação de políticas sectoriais (nomeadamente, transportes, ambiente e desenvolvimento regional), o modelo de desenvolvimento espacial e, em concreto, a visão para o sistema urbano, evidenciam o protagonismo das cidades como motor do desenvolvimento e como novo instrumento de reforço da coesão.

V.3.2. Estratégia territorial europeia

Em termos de evolução dos tratados²⁵⁸ e do alargamento dos domínios da política comunitária, assistimos a uma permanente tentativa de aproximação dos desenvolvimentos europeus, que nos proporcionam o enquadramento teórico e a perceção das estruturas e dos domínios da política comunitária que se impõem à Administração do território nos países da União Europeia.

Em recapitulação geral sobre a evolução das políticas europeias, podemos dizer que a definição de políticas comuns para a intervenção nos mercados do carvão e do aço, que conferissem vantagens competitivas à economia europeia em relação aos EUA e Japão, levou à assinatura do Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em Paris a 18 de Abril de 1951 (habitualmente designado por Tratado CECA)²⁵⁹.

O alargamento dos domínios da política comunitária ao comércio, à agricultura e à concorrência, ocorre com a assinatura do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, em Roma, a 25 de Março de 1957 (habitualmente designado por Tratado CEE ou por Tratado de Roma)²⁶⁰. Nesta mesma ocasião, ocorre ainda a assinatura do Tratado da Comunidade Europeia da Energia Atómica que prevê o desenvolvimento de acções comuns no domínio da defesa da paz no território europeu, por via do desenvolvimento da indústria nuclear²⁶¹.

Com a assinatura do Tratado CEE os seis países fundadores²⁶² assumem o “princípio da coesão económica e social ao estipular que a Comunidade deveria assegurar um desenvolvimento *harmonioso* reduzindo as *disparidades regionais* de

²⁵⁸ Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), Comunidade Económica Europeia (CEE); Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA ou EURATOM).

²⁵⁹ NATALINO MARTINS – Princípios de Política Comunitária para o Espaço, p. 2.

²⁶⁰ Pascal Fontaine ao referir o Tratado da CEE afirma que este “estabelece objectivos ambiciosos (...). Estes objectivos políticos traduzem-se na definição de políticas concretas: uma união aduaneira e industrial (...); uma política agrícola comum; uma política comercial comum; uma política da concorrência.” [PASCAL FONTAINE – A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias, p. 17 - 18.]

²⁶¹ De acordo com Pascal Fontaine “O Tratado prevê acções comuns em domínios tão variados como: a investigação e a difusão de conhecimentos; o aperfeiçoamento de tecnologias industriais; o investimento e a criação de empresas comuns; os aprovisionamentos; a segurança; o estabelecimento de um mercado nuclear.” [PASCAL FONTAINE – A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias, p. 19.]

²⁶² Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo.

desenvolvimento através da recuperação dos atrasos das regiões menos desenvolvidas²⁶³”.

O Tratado que institui a União Europeia, assinado em Maastricht, a 7 de Fevereiro de 1992 (habitualmente designado por Tratado da União Europeia ou por Tratado de Maastricht), constitui “o ponto culminante da vontade política de transformar a CEE, entidade económica, numa união que dispõe de competências políticas.²⁶⁴”

Por via deste Tratado, a Comunidade passa a reger-se por novas disposições relativas à política externa e de segurança, e à cooperação nos domínios dos assuntos internos e da justiça²⁶⁵.

De acordo com PASCAL FONTAINE, a estrutura do Tratado da União Europeia “Pode comparar-se a um templo assente sobre *três pilares* e encimado por um frontão.

O *frontão* enumera os objectivos: cidadania, mercado único, integração económica, política externa. O pilar central, “Comunidade Europeia”, inclui o mercado interno, as políticas económicas comuns (social, regional, agrícola, ambiental, etc.) e a união monetária.

Os *dois pilares laterais* referem-se à política externa e de segurança comum, por um lado, e à cooperação judiciária e policial, por outro²⁶⁶.”

Este Tratado estabelece novos objectivos com fortes impactos nas políticas de ordenamento do território nacionais, de que são exemplo as redes transeuropeias de transportes, comunicações e energia²⁶⁷. Paralelamente, o Tratado estabelece, entre outras medidas, a criação do Comité das Regiões²⁶⁸ e de programas de intercâmbio de informação a nível da União, como estratégias de suporte para à tomada de decisões em questões de incidência territorial.

²⁶³ NATALINO MARTINS – Princípios de Política Comunitária para o Espaço, p. 3.

²⁶⁴ PASCAL FONTAINE – A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias, p. 38.

²⁶⁵ PASCAL FONTAINE – A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias, p. 40 - 41.

²⁶⁶ PASCAL FONTAINE – A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias, p. 39.

²⁶⁷ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 13.

²⁶⁸ O Comité das Regiões é alvo de consulta obrigatória no domínio das seguintes políticas comunitárias: educação, cultura, saúde pública, redes transeuropeias (transportes, comunicações e energia), e coesão económica e social. [COMISSÃO EUROPEIA – A Europa ao Serviço do Desenvolvimento Regional, p. 18.]

NATALINO MARTINS, no contexto da discussão dos princípios de política comunitária para o espaço refere: “Com o aprofundamento da integração, as políticas comunitárias, em maior ou menor escala, alargaram-se progressivamente a outros domínios (para além do comércio, agricultura e concorrência), tais como, o *emprego*, o *social*, as *pescas*, a *investigação científica*, os *transportes*, as *telecomunicações*, a *energia*, o *ambiente* e a *competitividade*.²⁶⁹”

Partindo da análise das consequências que os objectivos delineados no Tratado de União²⁷⁰ impuseram ao espaço europeu, verifica-se que a política europeia sofreu uma clara evolução, entre o momento em que a preocupação principal se centrava na assistência às regiões mais fracas e o momento em que os Estados-Membros e a Comissão desencadeiam o estudo da organização territorial do espaço comunitário, baseado numa visão coerente do território europeu, face às condições endógenas dos territórios nacionais que o compõem²⁷¹.

A partir de 1989, a Comissão Europeia interessou-se pelo desenvolvimento do espaço comunitário mediante lançamento de um programa de estudos cujos resultados foram apresentados nos documentos "Europa 2000" (1991) e "Europa 2000+" (1994)²⁷². Estes documentos revelam preocupações relativas aos factores de organização do

²⁶⁹ NATALINO MARTINS – Princípios de Política Comunitária para o Espaço, p. 2. (as palavras a negrito são da nossa responsabilidade)

²⁷⁰ De acordo com a Comissão da Política Regional “A entrada em vigor do Tratado da União Europeia modificou substancialmente o quadro jurídico de referência e englobou certos elementos que podem ser considerados o embrião de ordenamento territorial. Trata-se de disposições relativas à coesão económica e social, às redes transeuropeias e à protecção do ambiente.” [PARLAMENTO EUROPEU, Comissão da Política Regional – Relatório sobre o documento da Comissão Europa 2000 + “Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu”, p. 13]

²⁷¹ Neste sentido, a Comissão da Política Regional reconhece que “(...) Europa 2000 teve o grande mérito de aliar, pela primeira vez, uma perspectiva sectorial (demografia, economia, infra-estruturas, telecomunicações, etc.) a uma visão integrada do território no seu conjunto e por tipos de zonas (urbanas, rurais, fronteiriças), contribuindo desse modo, para estabelecer o consenso em torno da necessidade de desenvolver uma política europeia de ordenamento do espaço.” [PARLAMENTO EUROPEU, Comissão da Política Regional – Relatório sobre o documento da Comissão Europa 2000 + “Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu”. p. 12.]

²⁷² PARLAMENTO EUROPEU, Comissão da Política Regional – Relatório sobre o documento da Comissão Europa 2000 + “Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu”. p. 5.

espaço europeu, à evolução previsível de espaços particulares (de que são exemplo, os espaços urbanos, rurais e fronteiriços), e aos instrumentos e políticas de ordenamento (com impactos territoriais directos e/ou indirectos)²⁷³.

Ao referir-se a estes documentos BRANDÃO ALVES observa que:

“Até ao início dos anos 90 a Comunidade Europeia nunca tinha explicitado uma visão global e integrada do estado e das dinâmicas de transformação do território europeu.

As suas preocupações com o espaço eram, quase sempre, dirigidas para uma área particular da sua ocupação: a insuficiência de infra-estruturas, a falta de qualificação dos recursos humanos, os incentivos ao investimento, a mobilidade dos factores, etc.

Só no princípio da década é que a Comunidade empreendeu um estudo de apreciação global e integrada do conjunto dos problemas territoriais que se colocavam.²⁷⁴”

Na reunião informal de Liège, em Novembro de 1993, os ministros responsáveis pelo ordenamento do território decidiram elaborar um *Plano de Ordenamento Territorial da Comunidade* que deveria constituir o prolongamento político dos trabalhos analíticos da Comissão (Europa 2000 e Europa 2000+).²⁷⁵

Após esta reunião, “(...) as sucessivas presidências (Corfu e Leipzig, em 1994, Estrasburgo e Madrid, em 1995, Veneza, em 1996), contribuíram para a produção de ideias sobre o estatuto e o conteúdo (...)”²⁷⁶ do documento a elaborar, o qual veio a ser

²⁷³ MANUEL BRANDÃO ALVES – Multidimensionalidade do Espaço – Do Espaço Objecto ao Espaço Sujeito e à Ordem no Território, p. 86.

De acordo com a Comissão da Política Regional, “(...) a comunicação “Europa 2000: perspectivas para o desenvolvimento do território europeu” (...) veio demonstrar que numerosos problemas não poderiam ser resolvidos num contexto estritamente nacional e evidenciou as repercussões das diferentes políticas comunitárias sobre o território.” [PARLAMENTO EUROPEU, Comissão da Política Regional – Relatório sobre o documento da Comissão Europa 2000 + “Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu”. p. 12.]

²⁷⁴ MANUEL BRANDÃO ALVES – Multidimensionalidade do Espaço – Do Espaço Objecto ao Espaço Sujeito e à Ordem no Território, p. 86.

²⁷⁵ PARLAMENTO EUROPEU, Comissão da Política Regional – Relatório sobre o documento da Comissão Europa 2000 + “Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu”. p. 12.

²⁷⁶ COMISSÃO EUROPEIA- – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Primeira Versão Oficial Provisória, p. 3.

apresentado em Noordwijk²⁷⁷, em Junho de 1997, sob a denominação *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Primeira Versão Oficial Provisória*.

De acordo com o exposto na *Primeira Versão Oficial Provisória do EDEC*, os seis princípios acordados em Leipzig (1994) contemplavam as seguintes preocupações²⁷⁸:

a) a contribuição do desenvolvimento territorial para a realização da coesão económica e social;

b) as competências das instituições responsáveis pelas políticas comunitárias se manterem inalteradas, podendo a ETE contribuir para a implementação de políticas comunitárias com impacto territorial, mas sem exercer qualquer constrangimento sobre as instituições competentes no exercício das suas responsabilidades;

c) o objectivo central da ETE será alcançar um desenvolvimento sustentável e equilibrado;

d) a ETE será elaborado no respeito pelas instituições existentes e não será vinculativo para os Estados-Membros;

e) a ETE respeitará o princípio da subsidiariedade;

f) o ETE será promovido em cada país na medida em que este deseje tomar os aspectos territoriais europeus em consideração nas suas políticas nacionais.

A evolução dos estudos europeus sobre estas matérias conduziu finalmente à apresentação da ETE ou "*Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário: Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território*" da UE, o qual foi aprovado no Conselho informal de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, em Potsdam, em Maio de 1999.

De acordo com o regime do modelo da ETE/EDEC, constatamos este documento não procura identificar um novo campo de ação para as políticas comunitárias nem delinear novas responsabilidades para a União, pelo que se apresenta como um documento não vinculativo, destinado à reflexão e à tomada de decisões, tendo em vista

²⁷⁷ "(...) redigida de acordo com os seis princípios de política enumerados no prefácio ao documento de Leipzig e relativamente aos quais os ministros conseguiram chegar a uma posição comum." [COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Primeira Versão Oficial Provisória, p. 3.]

²⁷⁸ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Primeira Versão Oficial Provisória, p. 3.

a prossecução de três grandes objetivos políticos, que se consideraram “fundamentais para as políticas comunitárias: a Coesão Económica e Social; a preservação do património natural e cultural; uma competitividade mais equilibrada do território europeu²⁷⁹”.

As consequências deste processo impõem novos desafios aos sistemas de planeamento e administração espacial existentes²⁸⁰.

A primeira reação é a tomada de consciências progressiva sobre o facto de o “ordenamento do território se encontrar presente em toda uma série de preocupações mais vastas, tais como o desenvolvimento económico, os transportes, o turismo, a habitação, a gestão de resíduos, a qualidade da água e a proteção da natureza²⁸¹”.

Por outro lado, verifica-se a emergência de “um planeamento espacial mais global e complexo, que já não se limita a simples questões de localização física e utilização dos solos, mas que inclui considerações sociais, económicas, políticas e ambientais²⁸²”.

Quanto à expansão territorial do espaço comunitário, temos que o aprofundamento da integração europeia se tem vindo a desenvolver à medida que ocorre o seu alargamento geográfico.

Contudo, os alargamentos sucessivos condicionam o agravamento das disparidades territoriais de desenvolvimento no seio da Comunidade, facto que marca a importância da preparação de políticas de desenvolvimento territorial à escala europeia²⁸³.

²⁷⁹ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 11.

²⁸⁰ Neste sentido, o documento Europa 2000 + reconhece que “Na União Europeia, os sistemas de ordenamento do território estão em transformação constante, em reacção às forças políticas, económicas, sociais ou ideológicas.” [COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 144]

²⁸¹ [COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 144.]

²⁸² [COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 144.]

²⁸³ Neste sentido, Natalino Martins faz notar que, “(...) os alargamentos sucessivos, sobretudo nos últimos anos, vieram agravar as disparidades territoriais de desenvolvimento na Comunidade, ao mesmo tempo que se dedica um passo decisivo no aprofundamento da integração europeia – a realização do mercado Único, o qual será susceptível de gerar perturbações na consecução do objectivo da coesão.” [NATALINO MARTINS – Princípios de Política Comunitária para o Espaço, p. 4.]

Nos finais dos anos 70 a Comunidade já contava com nove Estados-Membros²⁸⁴ – “Europa dos Nove”, tendo o seu alargamento deslocado o centro de gravidade da “Europa dos Seis” (países fundadores) para o Norte do continente europeu.

O alargamento mediterrânico, que se desenvolve no decénio seguinte, corrige este movimento ao concretizar a integração da Grécia, à qual se segue a integração do território da Península Ibérica, com a adesão simultânea de Portugal e Espanha em 1986.

A terceira expansão do território geográfico da Comunidade ocorre em 1995 e surge na sequência do receio por parte dos países da EFTA de se verem afastado do grande mercado interno que se constitui no seio da “Europa do Doze” (o Espaço Económico Europeu instituído pelo Tratado do Porto a 2 de Maio de 1992), o que conduz à definição actual das fronteiras territoriais da União Europeia – a “Europa do Quinze”²⁸⁵.

Actualmente, um dos principais desafios que se coloca à União consiste na eminência do seu alargamento territorial a alguns países do leste europeu e do Mediterrâneo, o que impõe um reforço da reflexão europeia em torno das matérias do ordenamento do território, bem como uma redefinição completa dos fins e dos meios da política regional²⁸⁶.

No sentido de preparar a sua adesão futura, em 1993, dez países²⁸⁷ candidatos à adesão celebraram “acordos europeus” com a União Europeia. Estes acordos abrangem várias políticas sectoriais com o objetivo de estabelecer uma maior aproximação entre os países signatários e a União Europeia.

Entre as condições vinculativas de cada um desses acordos figuram o respeito pela democracia e pelos direitos do homem, bem como o estabelecimento da instauração de uma economia de mercado.

“(…) de acordo com os dados fornecido no Quinto Relatório Periódico sobre a situação das regiões da comunidade e apesar dos esforços realizados, as disparidades entre as diversas regiões da União continuam a revelar-se importantes (...)” [PARLAMENTO EUROPEU, Comissão da Política Regional – Relatório sobre o documento da Comissão Europa 2000 + “Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu”. p. 4]

²⁸⁴ A Comunidade alargada a nove Estados-Membros ocorre com a adesão da Irlanda, Grã-Bretanha e Dinamarca.

²⁸⁵ Esta síntese cronológica teve por base o capítulo intitulado “Os alargamentos (1972-95)”, da obra: A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias, de PASCAL FONTAINE, p. 25 - 36.

²⁸⁶ NATALINO MARTINS – Princípios de Política Comunitária para o Espaço, p. 6 - 7.

²⁸⁷ Estónia, Polónia, Eslovénia, República Checa, Hungria, Chipre, Eslováquia, Bulgária, Roménia, Letónia, Lituânia.

As disposições dos acordos incidem sobretudo sobre o diálogo político, as operações económicas, as regras de concorrência, a legislação relativa à propriedade e às transferências financeiras, bem como a cooperação no domínio da cultura²⁸⁸.

Neste contexto, de acordo com PASCAL FONTAINE²⁸⁹, a Conferência Intergovernamental, que decorreu entre Março de 1996 e Junho de 1997, realizada na sequência do Tratado de Maastricht e da qual resultou o Tratado de Amesterdão (assinado pelos Estados-Membros a 2 de Outubro de 1997) enfrentou a necessidade de introduzir profundas mudanças no corpo jurídico existente à data²⁹⁰, “aprofundando a UE na perspetiva de maior democracia, legitimidade e eficácia, preparando assim o novo alargamento.”

Paralelamente, verifica-se o reconhecimento de que o alargamento progressivo do território da UE e as crises por que esta tem passado recomendam uma maior preocupação sobre o impacto territorial das políticas comunitárias (tendo em vista um controlo real sobre a indução de novas disparidades de desenvolvimento).

Tendo presente esta preocupação, o documento final da ETE, ao estabelecer orientações para a política de desenvolvimento territorial da UE nos próximos anos, integra um capítulo intitulado “Alargamento da UE: um desafio adicional à política europeia de desenvolvimento territorial”²⁹¹.

Neste capítulo, considera-se que “Independentemente do momento de adesão, a UE oferecerá aos países candidatos uma ampla assistência no quadro da pré-adesão, o que poderá ter repercussões significativas no desenvolvimento territorial.”²⁹²

²⁸⁸ COMISSÃO EUROPEIA – Á Descoberta da Europa – A Europa em Movimento, p. 77.

²⁸⁹ PASCAL FONTAINE – A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias, p. 43.

²⁹⁰ O Tratado de Amsterdão alterou o texto do Tratado da União Europeia bem como o texto do Tratado de Roma.

²⁹¹ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 51 - 57.

Neste documento considera-se previsível o alargamento da União Europeia a onze Estados terceiros (a longo prazo), referindo-se ainda a previsão do alargamento, a breve prazo, a seis dos países candidatos (Estónia, Polónia, Eslovénia, República Checa, Hungria e Chipre).

²⁹² COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 52.

Sendo o futuro alargamento da UE considerado como um desafio suplementar para a política de desenvolvimento do território comunitário, como recomendação final, na ETE “propõe-se aos Estados-Membros que considerem o envolvimento dos países candidatos á adesão e dos países vizinhos na política europeia de desenvolvimento territorial como uma tarefa primordial para os próximos anos.²⁹³”

No plano das opções de desenvolvimento territorial comunitário, há uma importância crescente do impacto territorial das políticas comunitárias. Tal encontra-se relacionado com a evolução dos objetivos que conduziram à assinatura dos diferentes Tratados.

De acordo com a ETE, a evolução dos Tratados Europeus aumentou a influência das políticas sectoriais da UE, com impacto territorial, na elaboração e execução das políticas nacionais e regionais de desenvolvimento territorial, e, por conseguinte, no desenvolvimento territorial da UE.²⁹⁴”

Contudo, o impacto territorial destas políticas sobre o espaço europeu levanta questões relativas à sua organização e forma de gestão, uma vez que, “As autarquias locais e as regiões beneficiam de forma variada das despesas efectuadas no âmbito das políticas que têm impacto territorial, tanto das da UE, a nível global, como das que os respetivos Estados Membros administram de acordo com os regulamentos em vigor para o conjunto da UE.²⁹⁵”

Neste documento considera-se previsível o alargamento da União Europeia a onze Estados terceiros (a longo prazo), referindo-se ainda a previsão do alargamento, a breve prazo, a seis dos países candidatos (Estónia, Polónia, Eslovénia, República Checa, Hungria e Chipre).

²⁹³ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 57.

²⁹⁴ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 13.

²⁹⁵ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 20.

Note-se que, de acordo com o EDEC, “As tendências do desenvolvimento territorial, a longo prazo, na UE são essencialmente influenciadas por três factores: uma integração económica cada vez maior, da qual decorre uma cooperação reforçada entre Estados-membros; a importância crescente das autarquias locais e regionais e o seu papel no desenvolvimento territorial; o alargamento previsível da UE e a evolução do seu relacionamento com os estados vizinhos.[COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 7.]

Por um lado, verifica-se que a política europeia e as opções estratégicas do investimento comunitário, têm vindo a favorecer, entre outros domínios, um progresso real no domínio dos transportes, das comunicações e da gestão da informação, o que conduziu a uma rápida aceleração das interdependências dos territórios, à escala local, regional e global, independentemente das distâncias.

Por outro lado, as dinâmicas económicas não têm permitido erradicar os desequilíbrios nos níveis de bem-estar verificáveis entre as regiões centrais e as regiões periféricas²⁹⁶.

Seguindo as “orientações para a cooperação no domínio do ordenamento do território europeu”²⁹⁷ sugeridas pelo documento Europa 2000+, é possível analisar as opções de desenvolvimento e ordenamento do território comunitário a três níveis: opções gerais, onde se apontam orientações que vão ao encontro à otimização dos investimentos no espaço da União; opções transnacionais, onde se procura estabelecer a harmonia entre os subterritórios da União (regiões fronteiriças, regiões periféricas, espaços urbanos, espaços rurais, zonas protegidas, etc.); e opções para a cooperação com países vizinhos da União, prevendo novos alargamentos do espaço comunitário ou acordos futuros, com impacto previsíveis na atual organização territorial do espaço europeu.

No que se refere às opções gerais, o primeiro desafio refere-se à *promoção de um território europeu mais competitivo*²⁹⁸, o que impõe a execução e implementação de redes transeuropeias de transportes, de energia, de telecomunicações e de informação, que permitirão explorar de forma mais competitiva os mercados potenciais que emergem do estabelecimento do mercado único europeu.

Vencer este desafio implica, ainda, o reforço das infraestruturas de apoio à educação e formação profissional (com vista ao aperfeiçoamento da qualificação e da

²⁹⁶ Nesta matéria é interessante observar a opinião de A. SIMÕES LOPES: “Não é certamente por acaso que a maioria das pessoas preocupadas com a economia e o desenvolvimento regional têm chamado a atenção para o facto de ser elevada a probabilidade de os desequilíbrios regionais aumentarem com a integração económica.” [SIMÕES LOPES, A. – Desenvolvimento Regional – Problemática, Teoria e Métodos, p. 375]

²⁹⁷ COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 15 - 27.

²⁹⁸ COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 16.

mobilidade da mão-de-obra), bem como, o progresso dos esforços no sentido de suprimir os obstáculos fronteiriços, de forma a garantir a plena integração inter-regional²⁹⁹.

O segundo desafio refere-se à necessidade crescente da *promoção de um território viável na perspectiva do desenvolvimento sustentável*³⁰⁰.

De acordo com a ETE “As políticas de desenvolvimento territorial contribuem para o desenvolvimento sustentável da UE através da promoção de uma estrutura territorial e urbana equilibrada.³⁰¹” O terceiro desafio refere-se à *promoção de um território mais solidário, organizado de forma mais equitativa, no respeito pela coesão económica e social*³⁰², remetendo assim para “ações de recuperação das desigualdades de rendimento e das disparidades de desenvolvimento entre regiões³⁰³” (via da redução das disparidades de desenvolvimento económico, dos efeitos de periferia e da exclusão social).

No que se refere às opções transnacionais, o desafio centra-se no *reequilíbrio do território*³⁰⁴, sugerindo-se medidas em campos como: a *cooperação transfronteiriça*

²⁹⁹ COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 16.

³⁰⁰ COMISSÃO EUROPEIA – oc., p. 17.

“ De acordo com a definição apresentada no relatório Brundtland das Nações Unidas, o desenvolvimento sustentável inclui não só um desenvolvimento económico que respeite o ambiente, mas também um desenvolvimento territorial equilibrado.” [COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 11]

³⁰¹ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 11.

Na sequência desta afirmação o EDEC observa: “Desde 1994 que os Ministros encarregues do ordenamento do território estão de acordo relativamente aos três objectivos ou princípios orientadores para uma política de desenvolvimento territorial e urbano da UE: desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico e equilibrado e de uma nova relação cidade-campo, garantia de uma igualdade de acesso às infraestruturas e ao conhecimento, desenvolvimento sustentável, gestão “inteligente” e preservação da natureza e do património cultural.

³⁰² COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 19.

³⁰³ COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 19.

³⁰⁴ COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 19.

interna e externa, como forma de integração e harmonização do território europeu; a *integração das regiões periféricas* com a melhoria da acessibilidade e aproveitamento das vantagens locativas destas zonas para a sua integração no modelo urbano preconizado; o *reequilíbrio da estrutura urbana* em parceria com optimização e promoção da riqueza das zonas rurais.

Tanto as opções gerais como as opções transnacionais vão no sentido do estabelecimento de medidas que permitiram desenvolver projectos concretos, colocando em causa as potencialidades e os constrangimentos internos à União, sendo que a sua orientação global se subjeta ao objectivo da *coesão económico e social* e a sua implementação deverá respeitar o *princípio da subsidiariedade*³⁰⁵.

O terceiro tipo de opções (opções para a cooperação com países vizinhos da União) coloca-se sob o ponto de vista da relação da UE com o mundo, no que se refere à definição do seu papel e acções futuras³⁰⁶.

A integração de novos países na União, ou de novas relações internacionais, bem como os intercâmbios de mercados e de mão-de-obra, são desafios que levam a União a questionar as suas fronteiras externas, prevendo a integração futura de novos Estados, com a conseqüente expansão do espaço económico, a diversificação das culturas e a geração de novas necessidades.

Devido à complexidade, diversidade e interdependência crescente dos territórios no seio da União, bem como à nova e crescente realidade da transnacionalidade, existem cada vez mais decisões que influenciam o futuro do território da união na sua globalidade.

Em geral, as decisões são de um nível nacional, regional ou local, sendo tomadas de acordo com a repartição de competências decorrente do princípio da subsidiariedade e surgem integradas nos processos de planeamento do desenvolvimento espacial³⁰⁷.

³⁰⁵ A definição deste princípio decorre do tratado de Maastricht o qual prevê que “A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos no presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervêm apenas de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros e possam pois, devido à dimensão e aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.” [PASCAL FONTAINE – A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias, p. 40]

³⁰⁶ COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 22.

³⁰⁷ COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 25.

Com o crescimento do número de decisões à escala europeia, a cooperação exercida entre os diferentes níveis políticos (nível comunitário, nível transnacional / nacional, nível regional / local) emerge como forma privilegiada de fomentar o desenvolvimento harmonioso do território sem grandes contrastes nem ruturas³⁰⁸.

No que se refere à aplicação de ETE/EDEC a nível comunitário, é explícita a seguinte recomendação: “Propõe-se às Instituições Europeias que, em concertação com as autoridades nacionais responsáveis pelo desenvolvimento territorial, adoptem medidas adequadas de cooperação com organizações e instituições internacionais, de forma a promover uma implementação coerente da ETE à escala internacional.³⁰⁹”

Assim, a cooperação europeia ao nível do conjunto do território deve proporcionar, por um lado a implementação continuada e coerente do EDEC, por outro lado, as condições necessárias à revisão e atualização do EDEC, nomeadamente através da criação de uma “*Rede Europeia de Observatórios para o Desenvolvimento Espacial*”³¹⁰.

Neste nível de cooperação, é ainda importante fomentar o estudo permanente dos impactos territoriais das políticas comunitárias horizontais (redes, ambiente, investigação e desenvolvimento, agricultura, etc.), bem como a avaliação das intervenções realizadas por via da aplicação dos fundos comunitários³¹¹.

A *cooperação ao nível transnacional* é favorecida por iniciativas comunitárias como o INTEREG II³¹², que se destina à cooperação transfronteiriça e transnacional, permitindo ainda a regiões não contíguas entrar em contacto e criar relações, possibilitando o

³⁰⁸ COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 40.

O EDEC preconiza os três níveis territoriais de cooperação referidos, chamando ainda a atenção para: “Numa perspectiva comunitária, a cooperação a nível transnacional reveste uma importância muito especial. Os programas e estratégias transnacionais contribuem para a adaptação das políticas sectoriais comunitárias às necessidades das diferentes regiões que constituem a União.” [COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 40.]

³⁰⁹ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 42.

³¹⁰ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 43.

³¹¹ COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 25.

³¹² COMISSÃO EUROPEIA – Europa 2000 + – Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu, p. 25.

intercâmbio de experiências e a criação de redes que apoiam um desenvolvimento equilibrado, harmonioso e sustentável da União Europeia e dos países terceiros³¹³.

Ainda no domínio da cooperação transnacional são de referir programas como o PHARE e o TACIS, cujo intuito é financiar a redução das disparidades de desenvolvimento entre os Estados candidatos à adesão e os Estados-Membros³¹⁴.

No que se refere à *cooperação de nível regional e local*, a ETE reconhece que “a resposta aos problemas territoriais não pode ser apenas procurada aos níveis europeu e transnacional, mas que as autarquias regionais e locais têm um papel a desempenhar, sendo incentivadas a participar na solução dos problemas europeus³¹⁵”. É nesta esfera de ação que as recomendações estabelecidas na ETE se cruzam com as políticas sectoriais nacionais, fenómeno ao qual se dedica a análise dos pontos seguintes.

Em termos de interação entre as *políticas setoriais comunitárias e políticas sectoriais nacionais*, importa referir no que concerne à orientação territorial das políticas sectoriais comunitárias, que, embora de acordo com o Tratado da UE, as políticas comunitárias não apresentem uma orientação territorial explícita³¹⁶, de facto a ETE reconheceu “a possibilidade da Comissão Europeia levar a cabo acções com impacto no desenvolvimento territorial da UE decorre essencialmente dos seguintes títulos do Tratado: a Política de Concorrência da Comunidade, as Redes Transeuropeias (RTE), os Fundos Estruturais, a Política Agrícola Comum (PAC), a Política do Ambiente, a Política de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), e a atividade de concessão de empréstimos do Banco Europeu de Investimento³¹⁷”. Pelo que, o “seu impacto territorial

³¹³ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 43, 86.

³¹⁴ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 47.

³¹⁵ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 48.

³¹⁶ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 14.

³¹⁷ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 13.

depende, sobretudo, da natureza específica das intervenções, sejam elas de ordem financeira (...), jurídica (...), ou de planeamento³¹⁸.

De acordo com a Comissão da Política Regional, “as políticas comunitárias, nomeadamente as políticas estruturais, agrícolas, de ambiente, de transportes e redes transeuropeias, têm um impacto considerável sobre a evolução dos territórios europeus sem que a sua aplicação corresponda a uma estratégia global”.³¹⁹

Sobre esta matéria a ETE, no capítulo relativo ao “*impacto das políticas comunitárias no território da União*” desenvolve uma análise abreviada das opções estratégicas que a Comissão tem vindo a tomar nos diversos domínios, estabelecendo uma primeira “base de avaliação” dos seus impactos directos e indirectos sobre a organização do espaço europeu³²⁰.

Neste contexto, a ETE elenca uma série de conceitos territoriais que se encontram associados (de forma implícita) à aplicação dos investimentos das políticas comunitárias³²¹:

a)- *a determinação de áreas elegíveis para aplicação dos fundos comunitários e a fixação do respectivo nível de apoio* (de que são exemplo as regiões elegíveis de acordo com os objectivos do FEDER);

b)- *a melhoria das infraestruturas* (de que são exemplo as áreas beneficiadas por novas vias rodoviárias, no âmbito dos investimentos nas redes transeuropeias);

³¹⁸ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 14.

³¹⁹ PARLAMENTO EUROPEU, Comissão da Política Regional – Relatório sobre o documento da Comissão Europa 2000 + “Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu”. p. 5.

³²⁰ Na *Primeira Versão Oficial Provisória do EDEC* sugere-se que “o impacto territorial das políticas comunitárias no território da União pode ser avaliado através da aplicação de critérios, tais como: efeito sobre as práticas de uso do solo; efeito sobre a estrutura económica das regiões; efeito sobre a estrutura do território; efeito sobre o rendimento e a capacidade produtiva; medidas de apoio regional; medidas de apoio público territorialmente diferenciadas.” [COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Primeira Versão Oficial Provisória, p. 41]

³²¹ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 19 - 20.

c)-a utilização de categorias territoriais ou relacionadas com áreas específicas (de que são exemplo as zonas definidas no âmbito da rede Natura 2000, ou as regiões agrícolas a beneficias pela PAC);

d)-o desenvolvimento de sinergias funcionais (de que é exemplo a promoção de estratégias regionais de inovação no âmbito das acções da política regional);

e)-as abordagens integradas de desenvolvimento territorial (de que são exemplo a cooperação transnacional no âmbito do programa INTERREG IIC e as políticas de desenvolvimento integrado de zonas rurais no âmbito do programa LEADER).

Uma vez que a ETE não tem por objectivo a definição de políticas concretas para cada um dos espaços da União, neste documento enunciam-se “os objectivos e as opções políticas para o desenvolvimento territorial, destinados a todos os níveis de poder interessados.

Deste modo, as políticas sectoriais com impacto territorial a nível comunitário, nacional, regional ou local poderão assegurar que os objectivos de desenvolvimento territorial na UE serão tomados em consideração sempre que for necessário, para além da aplicação dos seus objectivos sectoriais.³²²”

Neste contexto, a ETE enuncia linhas de orientação para o desenvolvimento territorial que deverão “ser adaptadas de acordo com a situação económica, social e ambiental das regiões em causa, tendo em vista o desenvolvimento equilibrado e sustentável³²³”. As referidas linhas de orientação centram-se em temáticas como³²⁴: o desenvolvimento territorial equilibrado e policêntrico; a promoção de cidades e regiões urbanas dinâmicas e competitivas; a criação de condições para o desenvolvimento endógeno das zonas rurais; a promoção de uma nova relação / parceria cidade - campo; o desenvolvimento de um esforço integração para melhorar a ligação das redes de transportes e o acesso ao conhecimento; a utilização eficaz e sustentável das

³²² COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 21.

³²³ COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 21.

³²⁴ Elaborado com base no capítulo do EDEC denominado “Objectivos políticos e opções para o território europeu” [COMISSÃO EUROPEIA – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) – Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE, p. 21 - 38.]

infraestruturas; a difusão da inovação e do conhecimento; e a gestão prudente do património natural.

V. 4. Sistema urbano português. História e caracterização

Os processos de expansão urbana em áreas periurbanas e rurais de baixas densidades têm vindo a pôr em causa as elevadas densidades de construção como critério de definição do carácter urbano dos territórios, contribuindo ainda para a actual indefinição dos limites físicos da cidade.

Os critérios paisagísticos, socioeconómicos (como a composição do emprego) ou funcionais (como a intensidade e natureza das relações de dependência entre áreas adjacentes) também começam a tornar-se insuficientes para a delimitação das cidades como objecto de estudo, devido à generalização do modo de vida urbano e à crescente dissociação da cidade relativamente ao seu *hinterland*.

Contudo, paradoxalmente, a cidade como lugar central (seja de serviços ou de fluxos) permanece como o elemento mais importante para o estudo das estruturas da geografia humana e estas continuam a referir-se aos conceitos de hierarquia, rede e sistema para enquadrar o fenómeno urbano³²⁵.

Em Portugal, as cidades correspondem a uma categoria político-administrativa de aglomerados populacionais que tem como critério principal o mínimo de 10 mil habitantes³²⁶.

³²⁵ *Rede urbana* é um conceito que remete para a visão da estrutura das cidades (nós) e suas relações num dado território (linhas); “armadura urbana” integra a noção do enquadramento territorial e do papel das cidades como suporte/elemento estruturante no território; “sistema urbano” adiciona as noções de interacção dinâmica e coerência interna, considerando que modificações num elemento do sistema têm implicações nas outras cidades (através de um conjunto de relações que podem ser modeladas) e que se aplica o princípio da estabilidade dinâmica (da forma e da hierarquia interna do sistema).

³²⁶ A Lei n.º 11/82, de 2 de Junho estabelece no artigo 13º que um aglomerado só pode ser elevado à categoria de cidade quando conte com um número de habitantes superior a 10.000 e mais de 8.000 eleitores, em aglomerado populacional contínuo, e possua, pelo menos, metade dos equipamentos colectivos definidos como tal (instalações hospitalares com serviço de permanência, farmácia, corporação de bombeiros, casa de espectáculos e centro cultural, museu e biblioteca, instalações de hotelaria, estabelecimento de ensino preparatório e secundário, estabelecimento de ensino pré-primário e infantários). No entanto, o artigo 14º da mesma lei refere que “importantes razões de natureza histórica, cultural e arquitectónica poderão justificar uma ponderação diferente destes requisitos” (art. 14º). A mesma lei

O estatuto de cidade pode, assim, ter sido adquirido ao longo da história, por diferentes motivos (população, riqueza, localização estratégica), nem sempre coincidentes com os actuais traços funcionais, do que resulta que “*cidade (tal como vila ou aldeia) apresenta-se como uma qualificação das povoações sem grande efeito em termos práticos*” (SALGUEIRO, 1999: 25).

Quadro 22 – definições de população urbana nos recenseamentos gerais da população (dados de Soares, 1998):

Recenseamento	Definição de população urbana
1864-78	População residente em aglomerados com categoria de cidade.
1890	População residente em aglomerados com categoria de cidade e vila capital de concelho.
1940	População residente em lugares com mais de 2000 habitantes, distinguindo as categorias de 2000 a 9999 e de mais de 10 000 habitantes.
1950	Sem definição de critério; publica a população residente em “centros populacionais”, correspondentes às povoações com pelo menos 2000 habitantes.
1960	População residente em centros urbanos, que correspondem a capitais de distrito e localidades que na área urbana demarcada pelo respectivo município têm pelo menos 10 000 habitantes.
1970	Sem definição de critério; publica os dados com o critério de 1960.
1981	Sem definição de critério; publica a população por categoria de dimensão dos lugares: menos de 2000, 2000 a 4999, 5000 a 9999, 10 000 a 19 999 e 20 000 ou mais habitantes.
1991	Sem definição de critério; publica a população por categoria de dimensão dos lugares: menos de 2000, 2000 a 4999, 5000 a 9999 e 10 000 ou mais habitantes.
2001	Sem definição de critério; publica a população por categoria de dimensão dos lugares: menos de 2000, 2000 a 4999, 5000 a 9999, 10 000 a 19 999, 20 000 a 49 999, 50 000 a 99 999 e 100 000 ou mais habitantes.

No quadro acima podemos verificar as várias *definições de população urbana* utilizadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) nos recenseamentos da população, cuja variação, analisada em SOARES (1998), demonstra a dificuldade de construção de séries longas para analisar a evolução do *desenvolvimento urbano* em Portugal.

Em 1998, o INE desenvolveu, em conjunto com a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), um projecto de definição estatística das áreas urbanas, que conjuga critérios demográficos (população total e taxas

mantém a classificação de cidade para os aglomerados a que tenha sido atribuído este estatuto mesmo que na actualidade já não cumpram algum dos critérios.

de variação 1981-91) com a delimitação de áreas urbanas dos PDM ratificados e com variáveis relativas ao parque habitacional (variação do número de fogos 1981-1991 e percentagem de alojamentos servidos pelas redes de abastecimento de água e saneamento em 1991).

Esta *tipologia de áreas urbanas* tem a freguesia como unidade mínima de análise e resulta na classificação das freguesias de Portugal Continental em urbanas, semi-urbanas e rurais.

Em função desta classificação e dos critérios de contiguidade das freguesias urbanas e da presença de sedes de concelho, definiram-se Áreas Predominantemente Urbanas (APU), Áreas Mediamente Urbanas (AMU) e Áreas Predominantemente Rurais (APR).

O *conceito de população urbana*, utilizado pelo INE, ficou restrito à população residente em Áreas Predominantemente Urbanas.

Contudo, a disponibilidade de indicadores com base na tipologia de áreas urbanas é muito limitada, o que a torna insuficiente para uma análise estatística aprofundada da realidade urbana nacional.

Mesmo em termos europeus, a produção estatística sobre cidades é escassa. O conceito estatístico de cidade proposto pela *Network on Urban Research in the European Community* (NUREC, 1990 citado em Soares, 1998) define como zonas urbanas o conjunto contínuo de unidades locais com densidade superior a 500 habitantes/km² e população total de, pelo menos, 50 mil habitantes e como zonas semi-urbanas, o conjunto contínuo de unidades locais não urbanas, cada uma com densidade superior a 100 habitantes/km², contíguas a uma zona urbana ou com pelo menos 50 mil habitantes. Já as Nações Unidas (UNECE, 2005) definem as áreas urbanas simplesmente como os lugares com 2000 ou mais habitantes.

Perante as dificuldades em apreender a diversidade das realidades urbanas na Europa, o organismo oficial produtor de estatísticas da União Europeia remete para a *Urban Audit* a publicação de indicadores sobre cidades.

Neste estudo, em que também prestamos atenção a *questões específicas da governação do território metropolitano*, consideram-se as *áreas metropolitanas portuguesas* como os territórios abrangidos pelos municípios que estão associados na

respectiva entidade com estatuto jurídico próprio; a cidade de Lisboa como o concelho de Lisboa; e as áreas metropolitanas internacionais na acepção apresentada oficialmente para efeitos de gestão metropolitana.

As origens da urbanização portuguesa remontam à época romana, período em que a implantação de uma estrutura administrativa, a construção de uma rede de estradas e imperativos estratégicos e defensivos impulsionaram, definitivamente, o processo de concentração da população em cidades.

Foram então fundados alguns dos centros urbanos mais importantes do país, como Braga, Lisboa, Coimbra, Santarém e Évora. Refira-se que ainda antes da fundação do Estado, a influência muçulmana ajudou a fortalecer a tradição urbana e imprimiu-lhe traços morfológicos singulares, em especial no Sul do país.

Na fase das descobertas, onde o comércio ultramarino português conheceu o seu apogeu, a urbanização de Portugal sofreu um novo impulso. Nesta fase, individualizavam-se três subsistemas (SALGUEIRO, 1999): Noroeste (de Coimbra a Viana do Castelo), com o Porto como cidade mais importante; Alentejo Interior, que possuía o maior número de centros urbanos, sendo Évora o pólo mais significativo; e Litoral Algarvio, composto por um conjunto equilibrado de cidades predominantemente localizadas no litoral. Fora destes três subsistemas existiam poucas cidades importantes, entre as quais se destacam Lisboa, Santarém e Setúbal.

Com a industrialização iniciada no século XIX, teve lugar uma nova fase da organização da rede urbana nacional, reestruturando o seu padrão espacial, que se consolidou até à década de 1960.

Perderam importância os centros urbanos que tinham uma função essencialmente defensiva (Alto Alentejo) e os centros que dependiam da navegação de cabotagem e do tráfego comercial marítimo (litoral do Algarve), mas surgiram também cidades com alguma importância da indústria transformadora, como é o caso da Covilhã, e alguns dos maiores centros existentes conheceram uma expansão significativa (em particular, Porto e Lisboa).

A evolução da rede urbana nacional descrita tem como contexto um contraste histórico entre o Norte, com uma estrutura de propriedade mais antiga e um povoamento originalmente disperso, e o Sul, com influências externas mais fortes, uma maior tradição urbana e um povoamento concentrado.

As *condições económicas*, por seu turno, reforçaram a oposição entre litoral e interior, sendo a concentração litoral de cidades favorecida pela maior fertilidade dos solos, pelo desenvolvimento do comércio marítimo e, mais tarde, pela concentração da indústria.

A partir de finais do século XIX, o interior sofreu os efeitos da menor acessibilidade e da estagnação da agricultura responsáveis por sucessivos surtos migratórios que contribuíram para o crescimento urbano no litoral.

O passado colonial português não deixa de ser outro elemento importante para a configuração actual da rede urbana.

Com efeito:

“No início dos anos 70, Abler, Adams e Gould (1972) chamaram a atenção para o facto de Portugal possuir uma rede urbana de tipo colonial. Deste ponto de vista, o fosso que encontramos na hierarquia urbana do espaço continental entre as duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, por um lado, e as restantes pequenas aglomerações urbanas, pelo outro, reflecte a expansão imperial de Portugal. Luanda, Lourenço Marques e Macau preenchem esse, afinal aparente, vazio na hierarquia urbana nacional, contribuindo para uma configuração geral de apreciável equilíbrio (FERRÃO, 1997: 56)

O século XX introduziu novas dinâmicas, com significativo impacto na estrutura preexistente.

GASPAR (2003a) salienta a estabilidade dos grandes traços da rede urbana nacional, mas aponta, como elementos de instabilidade na segunda metade do século XX, as mudanças demográficas (redução do dinamismo da componente natural e grandes fluxos na componente migratória, nomeadamente emigração para a Europa, descolonização e forte imigração no final do século, com consequentes transformações económicas) e as mudanças na articulação entre os níveis de administração do Estado (desconcentração da administração central à escala regional, autonomia dos municípios e conflitos com a administração central).

As décadas de 1940 e 50 foram decisivas para a formação das *áreas metropolitanas de Lisboa e Porto*, pois marcaram a transição para um *modelo de concentração do crescimento urbano* nos centros de grande dimensão.

O mesmo autor salienta ainda o paradoxo português de, em simultâneo com a *europeização das trocas económicas* (e a integração europeia, em geral), se acentuar a *litoralização da população*, como se consta nas duas figuras seguintes:

Figuras 10 e 11: Evolução da distribuição dos centros urbanos de Portugal Continental, em 1890 e 1991:



Fonte: Soares, 1998.

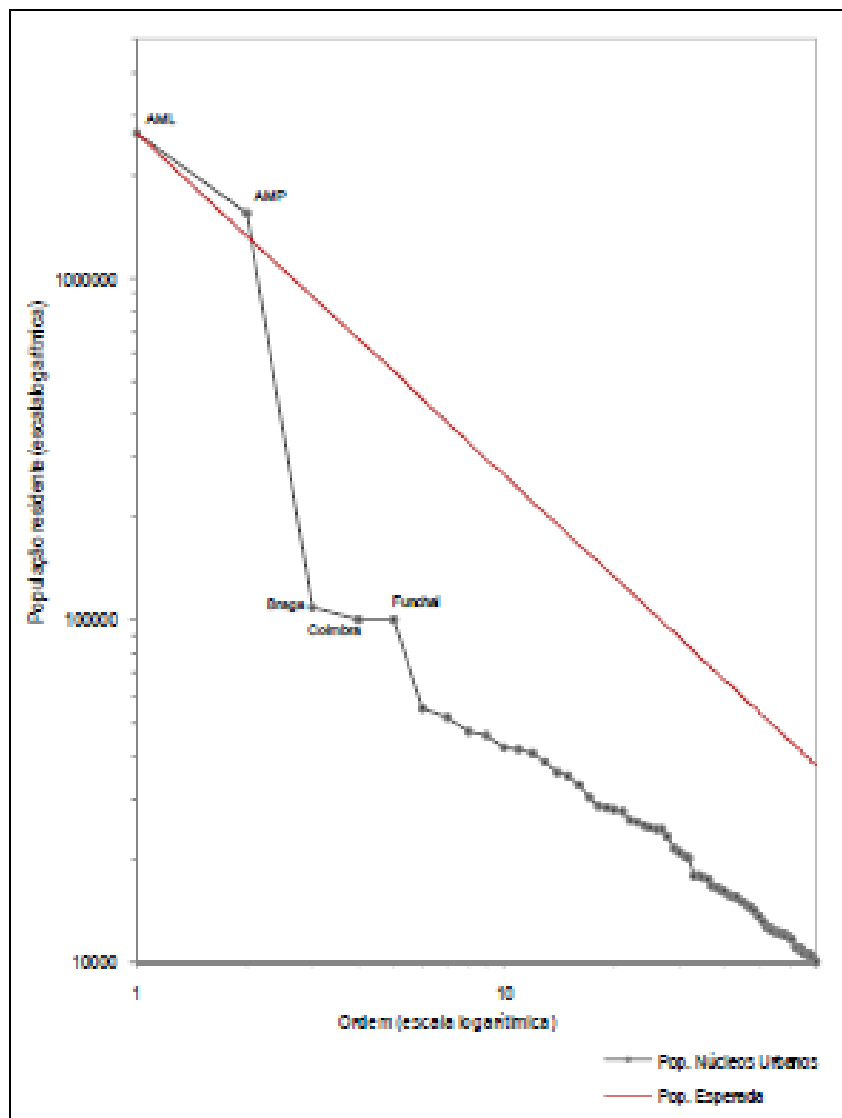
O *processo de suburbanização e de formação de regiões urbanas* ocorrido nas áreas metropolitanas, durante as últimas duas décadas, é “ *mascarado*” na definição da população por lugar.

Segundo este critério, em 2001, apesar de um aumento consistente ao longo de 50 anos, apenas 12,8% da população portuguesa vivia em aglomerados com mais de 10 mil habitantes.

No entanto, as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto juntas, representam cerca de 38% da população.

As curvas de Zipf e a sua regra do escalonamento urbano³²⁷ permitem-nos comparar o sistema urbano português face a uma distribuição considerada normal nos países ocidentais.

Figura 12: Hierarquia urbana portuguesa baseada na população residente real e população esperada segundo a lei rank-size, 2001³²⁸:



Fonte: Atlas das cidades portuguesas: INE, 2002^a:

³²⁷ Também designada regra rank-size, estabelece que o valor da população esperado para uma dada cidade corresponde ao quociente entre o valor população da maior cidade do sistema urbano e a posição dessa cidade no ranking. Segundo Haggett (2001: 428) foi inicialmente apresentada pelo geógrafo alemão Felix Auerbach, em 1913.

³²⁸ Consideraram-se todos os núcleos urbanos com 10 000 ou mais habitantes, excepto nas áreas metropolitanas, cujo valor corresponde à totalidade da população residente nos concelhos, de acordo com a delimitação actual.

As curvas apresentadas na figura acima representada, consideram as cidades constantes do *Atlas das Cidades de Portugal*, com mais de 10 000 habitantes, em 2001, agregando os centros pertencentes a áreas metropolitanas para efeitos da representação do ranking.

Tal como SALGUEIRO (1999) conclui, para os dados até 1981, confirma-se no início desta década uma situação de *macrocefalia* quando agregamos os vários núcleos urbanos para cada área metropolitana³²⁹.

No entanto, a grande discrepância ocorre entre a segunda e a terceira cidade do sistema, pelo que poderá considerar-se mais correcto afirmar que estamos perante um quadro de bicefalia.

As características históricas descritas têm implicações no desenvolvimento territorial do país, particularmente relevantes no contexto actual em que os sistemas urbanos são a estrutura fundamental dos processos socioeconómicos e o objecto principal das políticas de promoção do desenvolvimento.

Em termos de caracterização actual do sistema urbano português, há que referir os numerosos estudos sobre ele, cujas análises sobre a estrutura, as debilidades e as possíveis estratégias de desenvolvimento são suficientemente profundas e detalhadas para serem utilizadas como quadro de referência para a caracterização actual do sistema urbano nacional³³⁰.

Em síntese, com base nessas obras, o sistema urbano nacional caracteriza-se por:

³²⁹ A designação “macrocefalia” refere-se à predominância de uma cidade face ao que seria esperado em função da curva de Zipf; é geralmente expressa pelo índice de primazia, calculado com base no quociente entre a população da maior cidade do sistema urbano e a soma das cinco primeiras cidades (varia entre 20% e 100%). Neste caso, o sistema urbano português apresenta, em 2001, um valor do índice de 44% (ou 59%, se considerarmos as áreas metropolitanas de forma agregada).

³³⁰ Nomeadamente: Salgueiro (1999), Quatenaire Portugal (1994), Soares (1998), DGOTDU (1997, 1999), Portas (2003).

a)- Importância das duas grandes aglomerações urbanas no contexto nacional (Lisboa e Porto), com um significativo afastamento relativamente às cidades do 2º escalão: em 2001, apenas Braga, Guimarães e Coimbra rondavam os 100 mil habitantes e no interior nenhuma outra cidade ultrapassava os 45 mil habitantes;

b)- Desenvolvimento de uma urbanização difusa ao longo de todo o litoral, que a Norte se prolonga no eixo Viseu-Vila Real, contraindo-se gradualmente até ao limite sul da AML, para apresentar uma descontinuidade no litoral alentejano, e reaparecer, de novo, na faixa litoral do Algarve.

Essa urbanização assume uma organização em “cachos” de cidades relativamente próximas, condicionando a emergência de cidades médias com contingentes populacionais significativos:

a)- Fragilidade dos centros urbanos fronteiriços face ao maior peso demográfico e à força polarizadora das cidades espanholas (que ultrapassa a linha de fronteira);

b)- Tendência para o crescimento de alguns centros urbanos de média dimensão, inclusivamente localizados no interior, casos em que o crescimento se opera através da atracção das populações do meio rural envolvente.

As *dinâmicas urbanas recentes* têm dado origem a subsistemas urbanos com algum potencial de desenvolvimento a aprofundar pelas políticas de ordenamento do território.

A análise da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU, 1997) sobre essas dinâmicas adoptou a seguinte divisão do sistema urbano:

a)- Sistema Urbano Regional do Norte Litoral, polarizado pela cidade-aglomeração do Porto e muito aberto ao relacionamento transfronteiriço com a Galiza, destacando-se as cidades de Viana da Castelo, Braga, Barcelos e Ovar, os subsistemas do Vale do Ave e de Ílhavo-Aveiro-Águeda, a rede de cidades do Vale do Sousa-Baixo Tâmega e o eixo de Entre Douro e Vouga;

b)- Sistema Urbano Regional do Nordeste, articulado pelos eixos Vila Real-Peso da Régua-Lamego e Vila Real-Mirandela-Bragança;

c)- Sistema Urbano Regional do Centro, estruturado por dois eixos em formação e consolidação (Coimbra-Figueira da Foz e Guarda-Covilhã-Castelo Branco) e pela cidade de Viseu;

d)- Sistema Urbano Regional de Lisboa e Vale do Tejo, fortemente polarizado pela Área Metropolitana de Lisboa, assentando ainda no eixo Leiria-Marinha Grande (Alta Estremadura), na rede de cidades Tomar-Abrantes-Torres Novas-Entroncamento e nas cidades de Caldas da Rainha, Alcobaça e Santarém;

e)- Sistema Urbano Regional do Alentejo, dominado por três centros polarizadores, Portalegre, Évora e Beja e que integra também dois pequenos eixos (Estremoz-Vila Viçosa e Santiago-Sines-Santo André) e ainda a cidade de Elvas;

f)- Sistema Urbano Regional do Algarve, de configuração linear, devido à forte urbanização do litoral, polinucleado e polarizado pelos eixos Faro-Olhão-Loulé-Quarteira e Portimão-Lagos e pelas cidades de Albufeira e Vila Real de Santo António.

Quadro 23: População residente nos principais sistemas urbanos portugueses, 2001:

	Cidades	Nº habitantes (2001)
Área Metropolitana do Porto (AMP)	Porto	253 131
	Restante AMP	997 549
	Total	1 250 680
Eixo Vila Real-Mirandela-Bragança	Vila Real	24 481
	Mirandela	10 703
	Bragança	20 310
	Total	55 494
Eixo Coimbra-Figueira da Foz	Coimbra	101 108
	Figueira da Foz	27 742
	Total	128 850
Área Metropolitana de Lisboa (AML)	Lisboa	564 657
	Restante AML	2 118 030
	Total	2 682 687
Évora	Évora	41 164
	Total	41 164
Eixo Faro-Olhão-Loulé-Quarteira	Faro	41 934
	Olhão	24 880
	Loulé	12 103
	Quarteira	12 290
	Total	91 207

Fonte: INE, 2002.

Numa abordagem morfológica às tipologias regionais de urbanização (PORTAS, 2003) distingue três tipos de modelos de desenvolvimento urbano presentes em Portugal:

a)- Conurbações de génese metropolitana (correspondentes às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto);

b)- Conurbações não metropolitanas (áreas urbanizadas com origem em processos de urbanização difusa e sem uma hierarquia bem definida);

c)- Cidades médias (constituindo um conjunto heterogéneo em termos de dimensão, processos de desenvolvimento e inserção geográfica).

JORGE GASPAR (2003a: 31) considera que os fenómenos mais importantes para a evolução actual do sistema urbano português são a bipolarização, isto é, a afirmação dos dois grandes pólos metropolitanos (Lisboa e Porto) e, por outro lado, a “urbanização total”, expressão que traduz a expansão do modo de vida urbano a praticamente todo o território nacional.

Este geógrafo salienta ainda o aumento da integração dos sistemas urbanos à escala ibérica, onde a tendência dominante é também a litoralização, neste caso do espaço extra-Madrid.

Resulta destes modelos de análise do sistema urbano que a questão central quanto ao modelo de organização do território nacional é a natureza, eventualmente excessiva, da concentração nas áreas metropolitanas, muito particularmente, em Lisboa.

GASPAR (2003a), PORTAS (2003) e LOBO (2005), nomeadamente, defendem uma *valorização da grande região*, que se estende da área metropolitana de Lisboa à área metropolitana do Porto, baseada em *estruturas de articulação* entre as suas diferentes unidades, aproveitando a sua forte *urbanização*, como se consta pelas seguintes figuras reveladoras da coincidência entre o Portugal urbano e a metrópole atlântica:

Figuras 13 e 14: Coincidência entre o Portugal Urbano e o Portugal Atlântico



Fontes: PORTAS, 2003, p.26; GASPAR, 2003^a, p.134

O argumento de ambos os autores é de que, segundo o modelo territorial europeu, esta região tem um grande potencial competitivo e de liderança. Gaspar identifica uma Região Metropolitana Atlântica no litoral da Península Ibérica que, em Portugal, possui uma estrutura policêntrica, liderada pelas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e considera-a um espaço de oportunidade para a afirmação no contexto europeu.

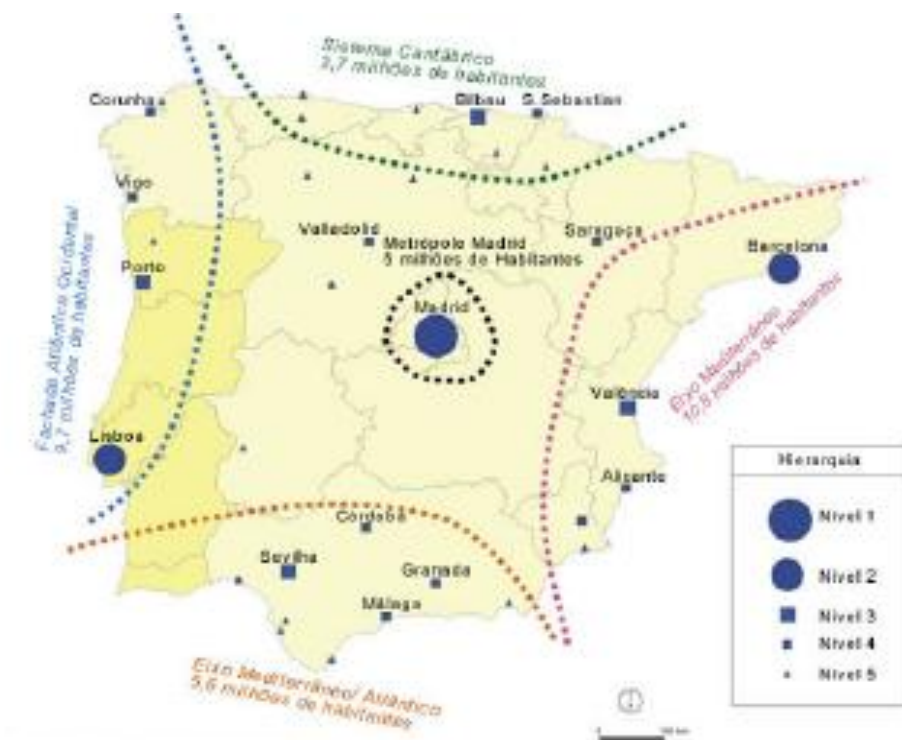
PORTAS salienta os benefícios de uma articulação funcional dentro desta extensa área urbana, desde que respeitando a sua coerência do ponto de vista urbanístico.

Outros autores chamam a atenção para os problemas da concentração excessiva de população e recursos e dos desequilíbrios regionais resultantes.

SALVADOR e CHORINCAS (2006) chamam a atenção para os problemas associados a um modelo de desenvolvimento económico que acentue os contrastes entre Lisboa e o resto do país, designadamente: deseconomias de aglomeração; problemas geoeconómicos e geopolíticos face a Espanha, relacionados com o abandono de uma

grande parte do território; e desvio de investimentos em *clusters* baseados em recursos naturais, que poderiam gerar processos de industrialização importantes.

Figura 15: Sistema urbano ibérico:



Fonte: GASPARG, 2003; Condesso, 2005.

Na linha de BORJA e CASTELLS (1997:17), defende-se que a existência de um nó com uma forte presença de serviços avançados é um pré-requisito para a articulação de uma região (ou de um pequeno país como Portugal) com a economia global.

Essa função deve, contudo, ser desempenhada tendo em atenção o restante território nacional, quanto ao seu potencial de integração global, através de especializações competitivas e também, numa lógica de policentrismo, pela função relevante que os diferentes pólos podem desempenhar, incluindo a função crucial de proporcionar serviços de proximidade.

Nesta matéria, assinala-se que a política regional portuguesa conheceu nos últimos anos uma reformulação no sentido de privilegiar a competitividade e os objectivos da Estratégia de Lisboa, caracterizada pela:

“passagem de subsídios centrados na redução das disparidades regionais para investimentos que apoiem oportunidades regionais a fim de incrementar a competitividade territorial; de diferentes abordagens sectoriais para soluções

plurisectoriais baseadas numa perspectiva territorial; de um papel dominante de certos níveis de governo para uma abordagem de governação a diferentes níveis, incluindo a coordenação dos órgãos de poder nacional, regional e local, para além de outros intervenientes.” (OCDE, 2008: 13).

No entanto, as desigualdades entre regiões mantêm-se. Segundo a OCDE (2008), a amplitude das disparidades regionais é substancial, mas próxima da média dos países membros da OCDE, no PIB *per capita*, ao passo que o PIB regional tem a quarta maior disparidade dos Estados Membros, principalmente devido às elevadas diferenças de produtividade. Este panorama resulta de uma especialização das regiões menos ricas em sectores de baixa produtividade, mas uma análise pormenorizada revela que existe de facto uma subexploração de recursos em muitas regiões.

Apesar deste panorama, no mesmo estudo afirma-se que a área metropolitana de Lisboa tem margem para afirmar a sua dimensão internacional.

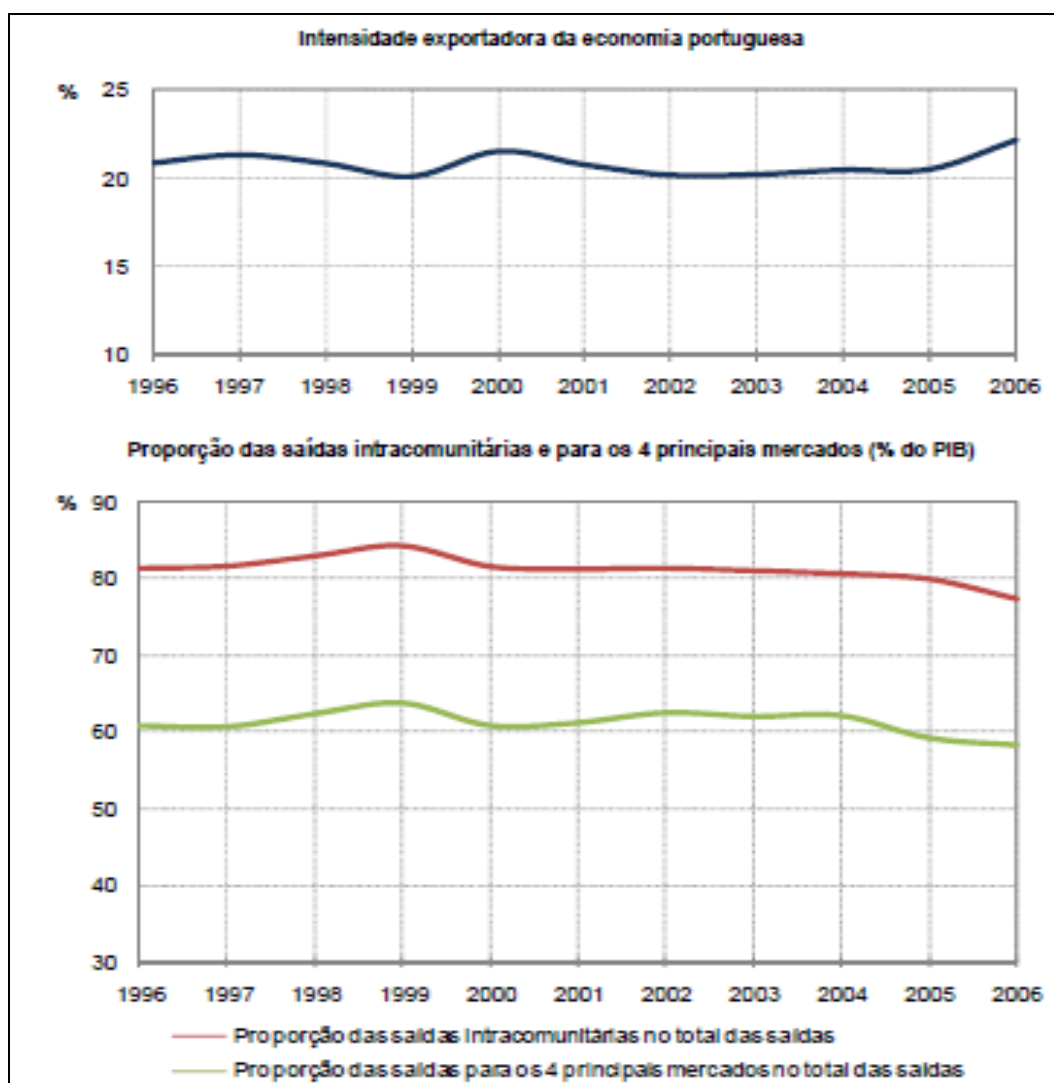
É uma realidade que as áreas metropolitanas são a plataforma, por excelência, da integração com o sistema urbano europeu, o que suporta a defesa do apoio ao desenvolvimento das áreas metropolitanas portuguesas. Por outro lado, o papel das cidades médias na coesão territorial e as suas potencialidades de integração em redes transnacionais deve estar traduzido nas políticas territoriais. A organização do sistema urbano deve permitir suportar estas diferentes dinâmicas e promover um desenvolvimento regional coerente.

Segundo GASPAR (2003a), a integração europeia comporta riscos para o desenvolvimento das cidades portuguesas, que não podem ser negligenciados. A maior articulação do espaço ibérico pode significar uma crescente dependência de Portugal face a Madrid e Barcelona. Além disto, um contexto de continentalização da Europa significa que o carácter periférico de Portugal será acentuado.

Finalmente, para o autor, está em curso um processo de perda das vantagens comparativas dos recursos naturais em cuja se baseavam as relações económicas de Portugal com a Europa Ocidental e do Norte (nomeadamente, o pescado e, na agricultura, a fruta e o vinho). Consequentemente, deveria planear-se em função do potencial que resulta da posição do país à beira do Atlântico e na charneira nas rotas do Mediterrâneo, nomeadamente em função das oportunidades como porto marítimo, aproveitando infra-estruturas existentes, num quadro de aprofundamento das relações da Europa com o exterior.

A estrutura das exportações nacionais em 2006 revela, contudo, que os sectores com maior expressão na actualidade são indústrias transformadoras, como a produção de material eléctrico e material de transportes, que representam mais de um terço das exportações nacionais (34%), e os tradicionais sectores têxtil e do calçado, que no seu conjunto representam 16% (dos quais os têxteis representam $\frac{3}{4}$ do valor). Os animais e as culturas vegetais correspondem apenas a 3% do valor total das exportações, ilustrando a reduzida expressão do sector primário nas exportações nacionais³³¹.

Figura 16: Evolução da intensidade exportadora da economia e proporção das saídas intracomunitárias e para os quatro principais mercados de Portugal (período 1996-2006):



³³¹ Segundo dados de INE (2007).

A figura anterior mostra um processo de *crescimento lento das exportações* nos anos anteriores a 2005, a qual em 2005 e 2006 denota uma aceleração, acompanhada pela redução da concentração nos principais mercados, com particular expressão no comércio com a União Europeia.

E que se acentua agora de novo, neste início da segunda década deste século.

Novos mercados, pouco explorados pela nossa economia pareciam, de facto, estar a tornar-se prometedores destinos de exportação.

A tendência de integração europeia parece inevitável e a concorrência com outros países para o papel de interlocutor com os países atlânticos é muito forte.

No quadro das relações atlânticas, a especialização nas relações com países lusófonos (com particular incidência no Brasil) e com regiões de forte presença de comunidades portuguesas (Canadá, Venezuela, EUA) deve ser reforçada.

O impacto positivo desta estratégia na economia nacional depende, no entanto, da estabilidade e da sustentabilidade do desenvolvimento em países marcados por acentuadas desigualdades socioeconómicas e instituições de governação frágeis.

Nas relações com a Europa, as transformações no modo de encarar a acessibilidade podem constituir uma oportunidade, caso Portugal se integre rapidamente na rede ferroviária internacional e se consiga afirmar no quadro do transporte marítimo. Já as actividades baseadas em recursos naturais, que se encontram numa fase de reestruturação avançada, poderão beneficiar da emergência de tendências como a valorização da proximidade das zonas de produção de bens alimentares ou a valorização da dieta mediterrânea (note-se, por exemplo, a visibilidade da área da gastronomia

³³² *Intensidade exportadora* – peso do somatório das expedições de mercadorias efectuadas por Portugal para os restantes Estados-membros, com as exportações de Portugal para os países terceiros INE no total do PIB, expresso em percentagem; *Proporção das saídas intracomunitárias e para os 4 principais mercados* – peso das saídas para os países da União Europeia e para os 4 principais mercados das exportações portuguesas, face ao valor total das saídas.

designada “cozinha de mercado”³³³ e o seu potencial de integração com o cluster do turismo).

V.5.Políticas urbanas em Portugal

Os antecedentes das políticas urbanas em Portugal encontram-se nas iniciativas de planeamento previstas pelos estudos do IV Plano de Fomento, no início da década de 1970³³⁴.

No entanto, até final dos anos 1980, não se pode falar de uma política específica nesta matéria.

As políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento urbano não poderiam deixar de se aprofundar, contudo, perante a enorme alteração dos padrões de ocupação do território da segunda metade do século XX, em resultado das aceleradas transformações tecnológicas, económicas, sociais e culturais, bem como da crescente evidência da importância de gerir criteriosamente os recursos naturais.

As cidades fora das áreas metropolitanas foram, em 1994, objecto do primeiro programa nacional específico para a valorização do sistema urbano português.

Tratou-se do Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional (PROSIURB), cujo objectivo era reduzir as assimetrias internas de desenvolvimento, apoiar a implementação dos instrumentos de planeamento e reforçar as cidades não metropolitanas.

Ao exigir, como condição de acesso ao programa, a existência de Plano Director Municipal ratificado ou em ratificação e, para as cidades médias, um plano estratégico, o PROSIURB deu um contributo essencial para a introdução de uma cultura de planeamento estratégico na prática da gestão urbana.

No entanto, como CABRAL e SÁ MARQUES (1997: 115-116) concluem, esta geração de planos apresenta fragilidades importantes, nomeadamente, ao nível da relação com os processos de globalização, da estruturação global dos projectos de cidade, da inclusão dos recursos ambientais e da equidade social como elementos estruturantes e ainda da valorização da componente de participação.

³³³ Baseada na proximidade em produtos frescos, de elevada qualidade e produzidos localmente.

³³⁴ FONSECA FERREIRA (2007) estabelece na criação da Secretaria de Estado do Planeamento, em 1969, e nos Decretos-Lei n.º 560/71 e 561/71, relativos à tipificação e elaboração dos planos de urbanização, o lançamento das bases do planeamento territorial moderno em Portugal.

A integração na Comunidade Económica Europeia, em 1986, fomentou o aprofundamento dos estudos sobre o modelo territorial europeu, através da elaboração de documentos sobre o sistema urbano que fundamentavam as estratégias de desenvolvimento.

A componente urbana fortaleceu-se também no âmbito da aplicação dos fundos estruturais, tendo surgido numerosos instrumentos de política europeia, quer específicos para as áreas urbanas (por exemplo, a iniciativa URBAN), quer sobre matérias diversificadas mas que incidiam frequentemente sobre áreas urbanas, como é o caso dos instrumentos que promoveram a cooperação entre cidades em vários assuntos (RECITE, INTERREG, TERRA).

A partir de meados da década de 1990, multiplicaram-se as intervenções urbanas segundo a filosofia de projecto urbano. Como exemplo, temos os projectos ao abrigo da iniciativa europeia URBAN, lançada em 1994³³⁵ para promover acções de revitalização e requalificação de áreas urbanas em crise.

As áreas de intervenção, definidas sob proposta dos Estados Membros, beneficiariam de uma comparticipação até 75% das despesas de investimento, o que em Portugal correspondeu a cerca de 29,3 milhões de euros³³⁶.

Ao abrigo desta iniciativa, foram concretizadas intervenções que incidiram sobre as áreas metropolitanas e cuja preparação e implementação implicou concertação entre autoridades nacionais e municipais, promovendo assim uma abordagem integrada de base territorial que foi, em muitos casos, pioneira.

O Programa de Reabilitação Urbana, lançado quase em simultâneo com o URBAN, foi negociado pelo Governo com objectivos semelhantes – a revitalização e a requalificação de áreas urbanas em centros de cidades e periferias – mas abrangendo também cidades não metropolitanas.

As onze intervenções, financiadas através do mecanismo do Espaço Económico Europeu com cerca de 14,4 milhões de euros³³⁷, concentraram-se na recuperação do edificado e no combate à exclusão social, embora com uma grande diversidade, em

³³⁵ URBAN I, no período 1994-1999 e URBAN II, no período de programação de 2000-2006.

³³⁶ Dados disponíveis em: <http://www.qca.pt/acessivel/iniciativas/urban.asp> [acedido em: 01/10/2009].

³³⁷ Fonte: DGDR (1997).

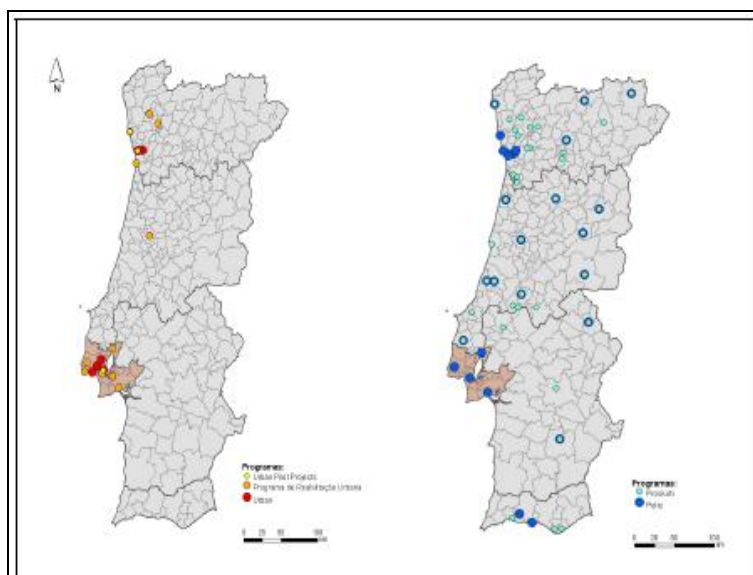
função de se aplicarem em duas situações muito distintas: centros históricos ou áreas periféricas degradadas.

O posterior lançamento do programa POLIS - Programa Nacional de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades pelo Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, em 2000, retomou a filosofia de intervenções urbanas de grande dimensão. Desta vez, foi abrangido um conjunto mais alargado de cidades, seguindo assumidamente o modelo da EXPO'98 em Lisboa.

O programa financiou grandes operações integradas de requalificação em 28 cidades e intervenções de menor dimensão em 12 outras cidades.

Nas duas figuras abaixo representadas vê-se a distribuição das intervenções financiadas pelos referidos programas especificamente destinados a cidades e de incidência nacional ou europeia.

Figuras 17 e 18: Intervenção programas nacionais e europeus de políticas urbanas, 1994-2006:



Fonte: Dados da CCDR LVT, [www://www.ccdr-lvt.pt](http://www.ccdr-lvt.pt), 11.10.2007; base cartográfica: Atlas Digital do Ambiente; <http://www.iambiente.pt/atlas/est/index.jps>, 3.8.2001

Refira-se a grande concentração metropolitana dos programas europeus, reflexo da articulação entre escala de definição de objectivos e dimensão das cidades a apoiar.

No âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio, o principal instrumento da política de qualificação do território previsto era o Programa de Valorização Territorial, cuja gestão caberia às várias Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional (CCDR).

O Programa Operacional Regional para Lisboa e Vale do Tejo, concretizou esta componente na região através do Eixo Prioritário das Acções de Base Territorial, onde se incluem dois programas destinados à qualificação das cidades e requalificação metropolitana (na componente territorial e na componente de empregabilidade³³⁸) e ainda a acção integrada de base territorial Valtejo (destinada à valorização do Vale do Tejo, preconizada pelo Plano Estratégico para essa área, que integra uma componente territorial e medidas de formação e empregabilidade). Este eixo representou um financiamento comunitário e nacional de cerca de 238,8 milhões de euros, correspondente a 9,5% do financiamento do PORLVT³³⁹.

No Eixo Prioritário 1 integrou-se também uma medida de Acções Específicas de Valorização Territorial, ao abrigo da qual se apoiaram projectos em cidades de pequena dimensão, assim como o Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa (PROQUAL).

Neste programa, foram disponibilizados 40 milhões de euros (65% provenientes da Administração Central e 35% da Administração Local) para apoiar projectos a desenvolver entre Novembro de 1999 e o final de 2008, nas sete áreas de intervenção seleccionadas³⁴⁰: Brandoa (concelho da Amadora), Bom Sucesso/Arcena (Vila Franca de Xira), Sacavém/Prior Velho (Loures), Outurela/Portela-Algés (Oeiras), Baixa da Banheira/Vale da Amoreira (Almada) e bairros críticos da Boavista e 2 de Abril (Setúbal).

Refira-se que o gabinete de coordenação estratégica das operações integrava representantes da Junta Metropolitana.

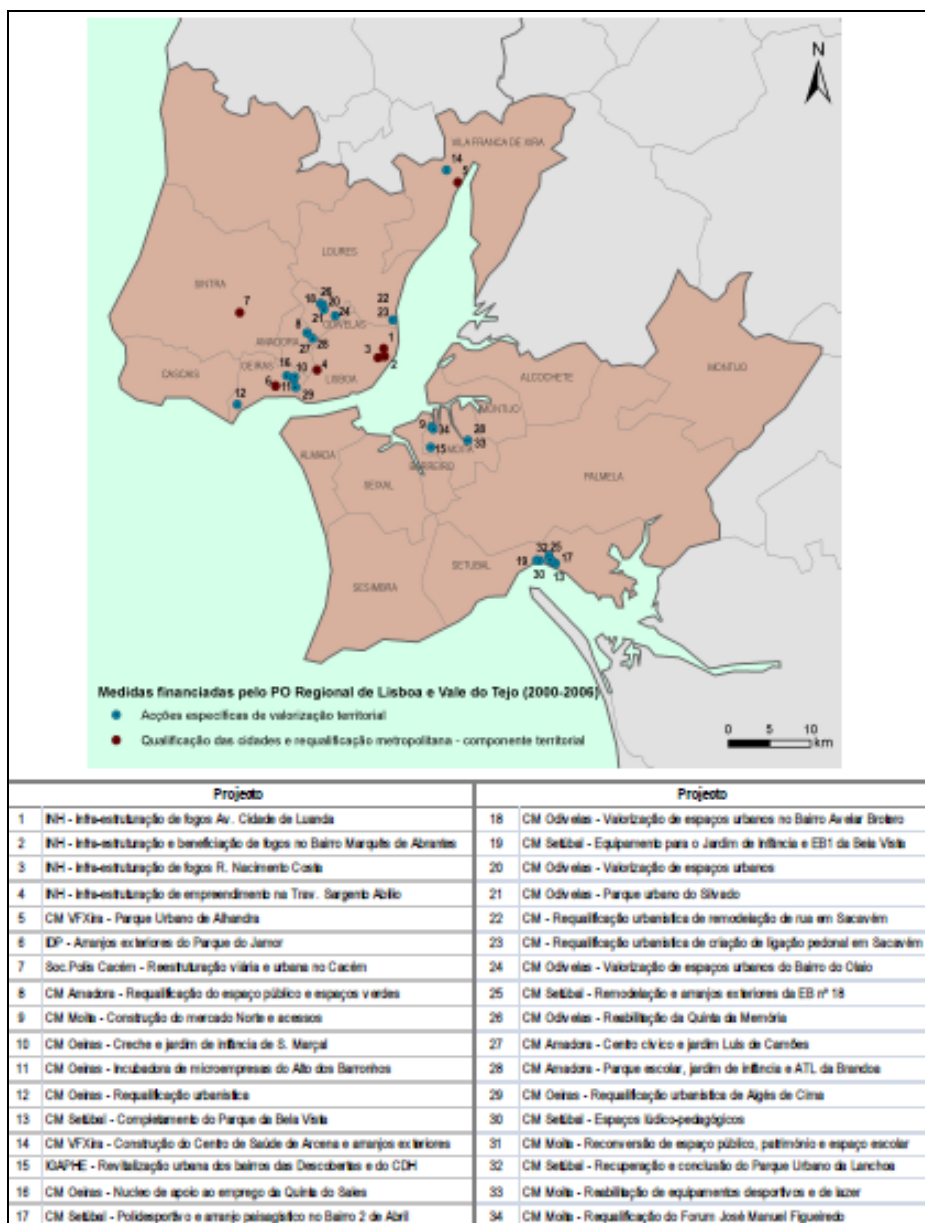
Verifica-se, pois, que o financiamento europeu a iniciativas deste âmbito na AML está diluído por várias linhas de política, definidas no PORLVT.

³³⁸ Ao abrigo dos quais se financiaram, por exemplo, acções do POLIS, bem como intervenções no espaço público, valorização do património e qualificação ambiental.

³³⁹ 78 Dados disponíveis em: <http://www.ccdr-lvt.pt/content/index.php?action=detailfo&rec=202&t=Financiamento> (1/10/2009).

³⁴⁰ 79 Estas áreas foram definidas com base nas áreas críticas identificadas no PROT-AML.

Figura 19: Projectos financiados pelo QCA III ao abrigo de medidas de base territorial do Programa Operacional de Região de Lisboa e Vale do Tejo na Área Metropolitana de Lisboa



Fonte: Base cartográfica do Atlas Digital do Ambiente, <http://www.ambiente.pt/atlas/est/index.jsp> (3/8/2001) e listagem de projectos ao abrigo do PORLVT 2000-2006, aprovados até Dezembro de 2004, retirados de <http://www.ccdrlvt.pt/content/index.php?action=detail&rec=105&t=Eixos-Prioritarios-e-Medidas> (accedido em: 15/09/2009).

Nesta figura podemos observar a distribuição dos projectos financiados no período 2000-2006, dominada por programas em áreas suburbanas e bairros críticos, ou seja, por preocupações de requalificação de áreas com problemas urbanísticos e sociais graves.

V.6. Modelo territorial no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) estabelece as actuais bases do modelo territorial nacional, pelo que constitui o documento de referência para a análise das políticas para o sistema urbano.

Este programa, aprovado em 2007, este programa incorpora como objectivos estratégicos as orientações europeias para o desenvolvimento espacial: policentrismo, competitividade, sustentabilidade e gestão participada.

O sistema urbano é um dos principais vectores do modelo territorial preconizado, sendo-lhe atribuído o papel de motor da competitividade.

A visão do sistema urbano corresponde a uma estrutura de “pólos urbanos articulados em sistemas policêntricos”: o Arco Metropolitano do Porto, o Sistema Metropolitano do Centro Litoral, o Arco Metropolitano de Lisboa e o Arco Metropolitano do Algarve.

O Arco Metropolitano do Porto inclui a cidade do Porto, que tem o papel de capital do Noroeste Peninsular e de núcleo central da conurbação do Norte Litoral.

O Sistema Metropolitano do Centro Litoral corresponde a um espaço policêntrico, definido por Aveiro, Viseu, Coimbra e Leiria, e que surge como área a estruturar e a reforçar como pólo de internacionalização.

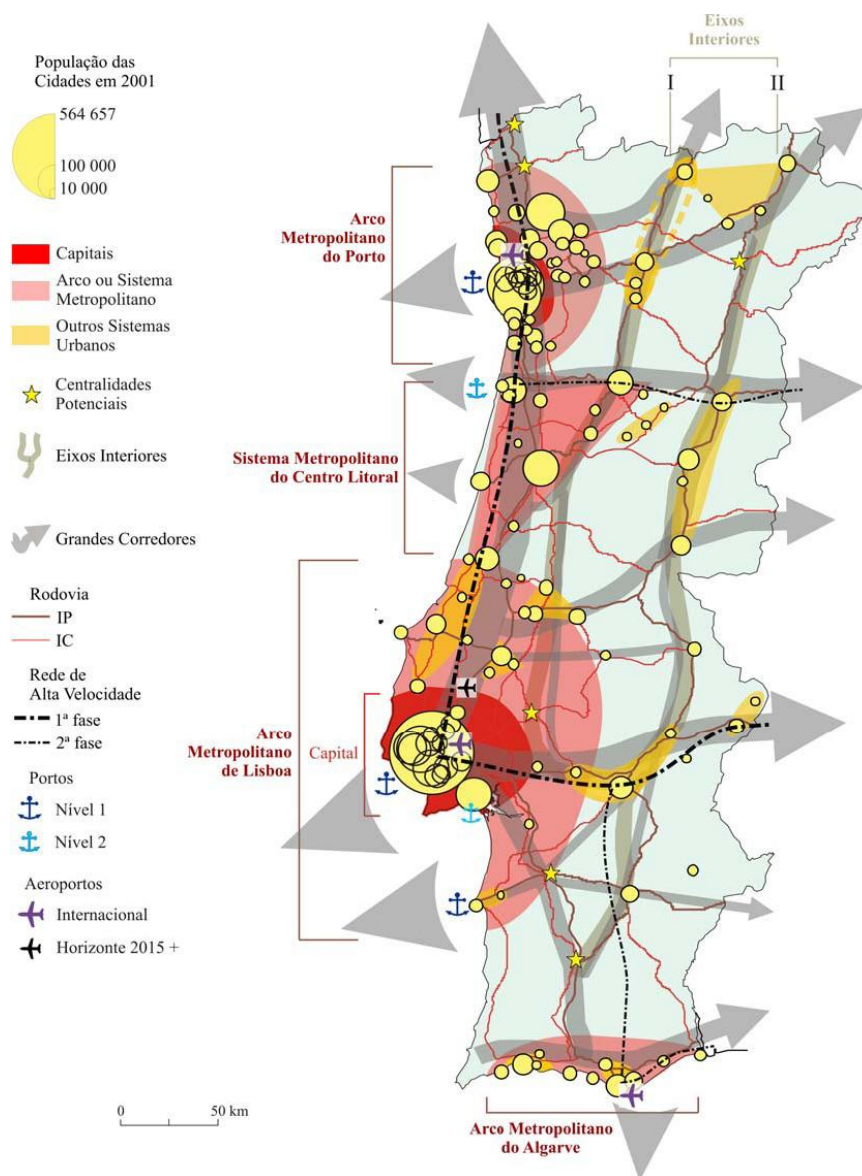
O Arco Metropolitano de Lisboa está centrado na área metropolitana de Lisboa, complementada com uma estrutura que se estende da Nazaré a Sines e prolonga a sua influência em direcção a Évora, onde se distinguem quatro sistemas urbanos sub-regionais em consolidação (Oeste, Médio Tejo, Lezíria e Alentejo Litoral). Quanto ao Arco Metropolitano do Algarve, tem uma estrutura polinuclear e tendencialmente linear, projectando o seu dinamismo para o interior e ao longo da Costa Vicentina e do rio Guadiana.

Os objectivos estratégicos e específicos do programa de políticas aprovado no PNPOT que mencionam especificamente o sistema urbano são (SEOTC/DGOTDU, 2007):

- Reforçar a capacidade de as cidades se afirmarem como motores de internacionalização e desenvolvimento;
- Promover pólos regionais de competitividade e qualificar o emprego;

- Promover um maior equilíbrio na distribuição territorial da população e assegurar condições de atracção de populações com níveis elevados de qualificação;
- Reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nas regiões menos desenvolvidas;
- Estruturar e desenvolver as redes de infra-estruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos;
- Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico no Continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço de centralidades intra-urbanas.

Figura 20: Sistema urbano e de acessibilidades em Portugal Continental, PNPT:



Fonte: MAOTDR (2006: 149).

As opções estratégicas territoriais com implicações directas no sistema urbano de Lisboa e Vale do Tejo reflectem o papel estratégico da AML para a internacionalização do país, com base no qual se defendem políticas ambiciosas de qualificação das infra-estruturas, equipamentos, serviços, espaço público e ambiente.

Quadro 24: Opções estratégicas segundo o PNPOT para RLVT:

Região de Lisboa e Vale do Tejo – Opções estratégicas territoriais
<ul style="list-style-type: none"> • Afirmar a região no contexto das grandes regiões capitais europeias e valorizar o seu potencial de interface entre a Europa e o Mundo;
<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar e reforçar a competitividade das infra-estruturas de conectividade internacional marítimas e aeroportuárias;
<ul style="list-style-type: none"> • Inserir a região nas redes transeuropeias de alta velocidade ferroviária;
<ul style="list-style-type: none"> • Promover um sistema de mobilidade e transportes mais eficaz, eficiente e sustentável;
<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar as actividades logísticas, dando adequada resposta aos projectos privados, e promover dois grandes centros logísticos que valorizem as capacidades do novo aeroporto, dos portos e do caminho-de-ferro (zonas Ota/Carregado/Azambuja e Poceirão/Pegões/Marateca);
<ul style="list-style-type: none"> • Criar uma rede de espaços para instalação de serviços avançados e actividades de I&D que contribuam para a afirmação da região como uma plataforma de serviços internacionais;
<ul style="list-style-type: none"> • Reabilitar os espaços industriais abandonados, com projectos de referência internacional nos de maior valia em termos de localização, em particular nos que permitam valorizar as qualidades cénicas do Tejo;
<ul style="list-style-type: none"> • Afirmar a região como destino turístico internacional, criando e qualificando as redes de equipamentos de iniciativa pública e reunindo as condições, em particular a nível do planeamento do território, para a concretização dos projectos privados de qualidade;
<ul style="list-style-type: none"> • Preservar o potencial agro-pecuário e a competitividade da agricultura e das explorações agrícolas;
<ul style="list-style-type: none"> • Requalificar os estuários do Tejo e Sado e as frentes ribeirinhas urbanas e proteger a orla costeira;
<ul style="list-style-type: none"> • Proteger os espaços naturais de modo compatível com as suas aptidões para recreio e lazer e as áreas agrícolas e florestais relevantes para a sustentabilidade ecológica da região;
<ul style="list-style-type: none"> • Promover um modelo territorial que integre as centralidades intra-metropolitanas, dê coerência a sistemas urbanos sub-regionais e valorize a concentração do desenvolvimento urbano à volta dos nós e terminais do sistema de transportes públicos;
<ul style="list-style-type: none"> • Construir os sistemas ambientais que colmatem os défices existentes, nomeadamente nos domínios dos efluentes e dos resíduos sólidos;
<ul style="list-style-type: none"> • Promover novas formas de governância territorial assentes na cooperação interinstitucional, na concertação de políticas e na capacitação dos actores regionais, tendo em conta o novo patamar de exigência decorrente do estatuto, face aos fundos estruturais comunitários, de região "competitividade" e já não de "convergência".

Fonte: MAOTDR (2006:105,1006)

As actividades logísticas são um dos sectores mais focados, (destacando-se o potencial do eixo Vila Franca de Xira/Cartaxo/Santarém e do polígono urbano Tomar - Torres Novas - Entroncamento-Abrantes), mas também o turismo internacional, os serviços avançados, actividades de I&D e ainda as actividades agro-pecuárias.

O documento exprime a complexidade das dinâmicas urbanas nesta região, ao referir que um modelo territorial adequado tem de garantir uma articulação policêntrica

dentro da metrópole e também um conjunto de sistemas urbanos sub-regionais fortes cujo crescimento deve acompanhar as estruturas das redes de transportes públicos.

O PNPT considera as acessibilidades o factor determinante para o aprofundamento do modelo territorial proposto, tanto pela importância das grandes infraestruturas na ligação ao centro da Europa, como pelo potencial na melhoria da eficiência e na promoção das lógicas de complementaridade e especialização, com vista ao suporte do território rural envolvente.

Neste sentido, as medidas privilegiam as ligações em rede e a criação de pólos regionais de competitividade, suportados por eixos de ligação norte-sul ao longo do interior, com vista a suportar a coerência dos vários subsistemas do sistema urbano.

Na sequência da aprovação do PNPT, foi apresentada publicamente a 11 de Abril de 2007 a nova política governamental para as cidades, designada por POLIS XXI, que explicita um conjunto de objectivos orientadores das medidas do sector público em matéria de desenvolvimento urbano (MAOTDR/SEOTC, 2007):

- Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade;
- Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade;
- Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente;
- Inovar nas soluções para a qualificação urbana, promovendo as que se orientam por princípios de sustentabilidade ambiental, de eficiência e reutilização de infraestruturas e dos equipamentos existentes e de capacitação das comunidades e desenvolvimento de novas formas de parcerias público-privado (PPP).

Para a concretização destes objectivos foram apontadas três dimensões fundamentais de intervenção das políticas urbanas:

- Regeneração urbana, focada na coesão e coerência das cidades;
- Competitividade/Diferenciação, abordando as cidades enquanto nós de redes de inovação e competitividade e valorização dos factores de diferenciação;
- Integração regional, apostando no reforço do “efeito cidade” como factor de desenvolvimento das áreas sob sua influência directa.

Em termos de instrumentos de política, a POLIS XXI valoriza as parcerias para a regeneração urbana, as redes urbanas para a competitividade e inovação e as acções inovadoras para o desenvolvimento urbano à escala intra-urbana e à escala da cidade-região, demonstrando um claro interesse por lógicas de valorização da capacidade de

propor projectos de qualidade e que procurem criar, ou aprofundar, sinergias entre diferentes actores.

Todo este percurso do planeamento territorial nas últimas duas décadas não erradicou problemas que afectam a qualidade de vida nas áreas metropolitanas, nomeadamente aqueles que se relacionam com a mobilidade, a habitação, o espaço público e a qualidade ambiental.

Nas palavras de Fonseca Ferreira (2007: 35):

“o planeamento urbano funcionalista já não responde às solicitações culturais, sociais e às oportunidades económicas e não se adequa à diversidade das iniciativas e das formas urbanísticas, à fragmentação e à dispersão que caracterizam o território português.”

Segundo o autor, tomando em consideração critérios objectivos, como o consumo de solo com aptidão agrícola e/ou valor natural para urbanização, a qualidade do ar, a sustentabilidade dos padrões de mobilidade (analisada com recurso ao consumo energético, às emissões de poluentes e à utilização dos transportes públicos), a degradação física dos centros históricos das cidades, a insegurança e a segregação social do espaço construído, temos hoje nas cidades portuguesas problemas urbanísticos mais graves do que no início da década de 1990.

No nosso entender, esta constatação não significa que a situação actual seria melhor na ausência de qualquer planeamento.

Muitos dos problemas actuais são, na verdade, consequência de más práticas em tempos anteriores a estes instrumentos e, por outro lado, o funcionamento livre do mercado tende a não contemplar determinados valores (paisagísticos, culturais) que o planeamento tem ajudado a preservar.

No entanto, para uma verdadeira melhoria da qualidade de vida e da sustentabilidade urbana em Portugal será necessário encarar o ordenamento do território como um processo cuja liderança requer mais proactividade perante as dinâmicas urbanísticas e mais consciência das lógicas económicas que comandam essas dinâmicas.

Quadro 25: Comparação entre os regimes jurídicos das AM em 2003 e em 2008

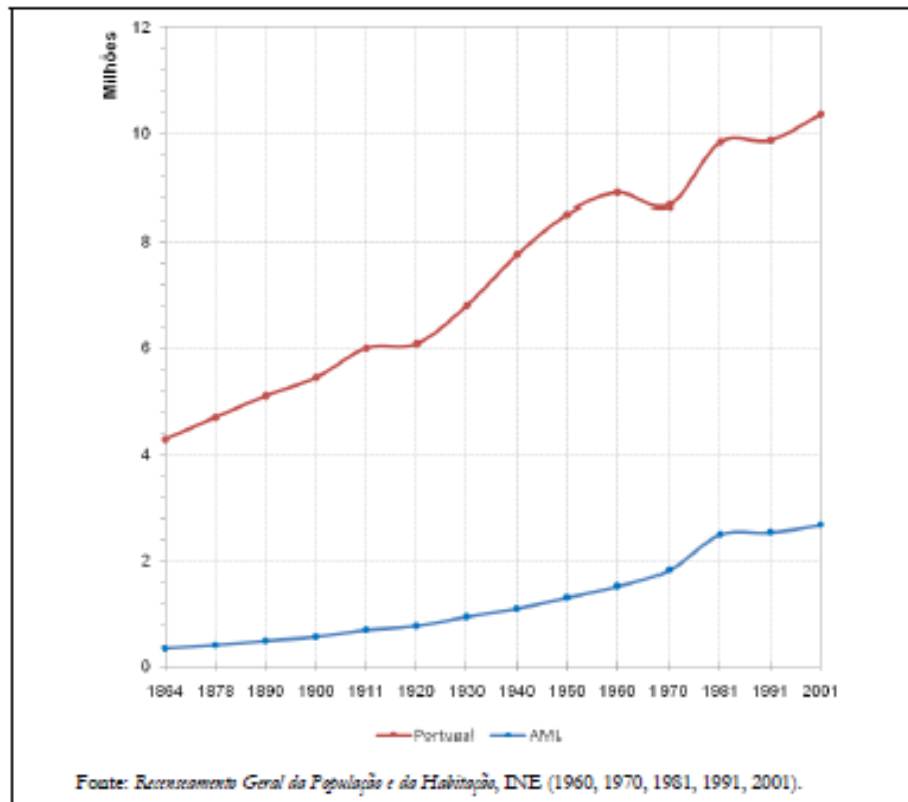
	Lei 10/2003	Lei 46/2008	
Órgãos e respectivos membros	<p><u>Assembleia Metropolitana</u> - membros eleitos pelas assembleias municipais dos municípios em colégio eleitoral (num mínimo do triplo do nº de municípios e máximo de 55)</p> <p><u>Junta Metropolitana</u> - presidentes de câmara dos municípios membros</p> <p><u>Conselho Metropolitana</u> - 18 membros da junta, presidente da CCDR, representantes dos serviços e organismos públicos cuja actividade interesse à prossecução das atribuições da GAM.</p>	<p><u>Assembleia Metropolitana</u> - 55 membros eleitos pelas assembleias municipais em colégio eleitoral, mediante apresentação de listas</p> <p><u>Junta Metropolitana</u> - presidentes de câmara dos municípios membros</p> <p><u>Comissão Executiva Metropolitana</u> - 3 a 5 membros designados pela Junta Metropolitana, sujeita a ratificação pela Assembleia Metropolitana.</p> <p><u>Órgão consultivo da Junta Metropolitana</u> (facultativo)</p>	
Estatuto das deliberações	(não estabelecido)	Vinculativo para os municípios, sem necessidade de ratificação.	
Fontes de financiamento	<p>Contribuições dos municípios</p> <p>Transferências municipais por delegação de competências</p> <p>Transferências da administração central ou outras entidades públicas e privadas, por contratualização</p> <p>Financiamentos da União Europeia</p> <p>Dotações, subsídios ou participações</p> <p>Taxas</p> <p>Produto da venda de bens ou serviços</p> <p>Rendimento ou produto gerados por bens</p>	<p>Contribuições dos municípios</p> <p>Transferências municipais por delegação de competências</p> <p>Transferências da administração central ou outras entidades públicas e privadas, por contratualização</p> <p>Financiamentos da União Europeia</p> <p>Dotações, subsídios ou participações</p> <p>Taxas</p> <p>Preços relativos a bens ou serviços</p> <p>Rendimento ou produto gerados por bens</p>	
	<p>próprios</p> <p>Acréscimos patrimoniais atribuídos a título gratuito ou oneroso</p> <p>Outras receitas</p> <p>Endividamento</p>	<p>próprios</p> <p>Acréscimos patrimoniais atribuídos a título gratuito ou oneroso</p> <p>Transferência do orçamento do Estado para funcionamento corrente (1% do FEF, com variação máxima anual de 5%)</p> <p>Outras receitas</p> <p>Endividamento</p>	
Orçamento anual	Cerca de 2 milhões de euros (2005)	-	
Origem das competências	Municípios Administração Central	Delegações dos Municípios Transferências da Administração Central	
Atribuições	Fins próprios	<p>Articulação dos investimentos municipais de interesse supra municipal</p> <p>Planeamento e gestão estratégica, económica e social</p> <p>Gestão territorial</p>	<p>Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana</p> <p>Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido</p> <p>Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano</p> <p>Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN</p> <p>Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano</p> <p>Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos</p> <p>Planear a actuação de entidades públicas de carácter metropolitano.</p>
	Coordenação de actuações entre os municípios e os serviços da administração central	<p>Infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público</p> <p>Saúde</p> <p>Educação</p> <p>Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais</p> <p>Segurança e protecção civil</p> <p>Acessibilidades e transportes</p> <p>Equipamentos de utilização colectiva</p> <p>Apoio ao turismo e à cultura</p> <p>Apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer</p>	<p>Redes de abastecimento público, infra-estruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos</p> <p>Rede de equipamentos de saúde</p> <p>Rede educativa e de formação profissional</p> <p>Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais</p> <p>Segurança e protecção civil</p> <p>Mobilidade e transportes</p> <p>Redes de equipamentos públicos</p> <p>Promoção do desenvolvimento económico e social</p> <p>Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer</p>
	Outras	-	<p>Exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.</p> <p>Designar os representantes municipais em entidades públicas ou entidades empresariais sempre que tenham natureza metropolitana.</p>
Entidades com competências concorrentes	Organismos da Administração Central Municípios Empresas Municipais	Organismos da Administração Central Municípios Empresas Municipais	

Quadro 26: indicadores demográficos de Portugal e da AML:

		AML	Portugal
População residente	Nº habitantes	2,79 milhões	10,60 milhões
	Peso no total nacional	26,4 %	100%
Taxa de crescimento efectivo (1996-2006) ⁶⁴		10,0 %	6,7%
População por grupos etários	0 a 14 anos	15,7%	15,5%
	15 a 64 anos	67,6%	67,3%
	65 e mais	16,7%	17,3%
Índice de envelhecimento ⁶⁵		106,3	111,7
Taxa de crescimento natural 2005-2006 ⁶⁶		0,23%	0,03%
Taxa de fecundidade geral ⁶⁷		46,9	40,4

Fonte: *Anuário Estatístico da Região Lisboa 1996 e 2006*, INE (1997, 2007).

Figura 21: Evolução da população portuguesa e da AML entre 1864 e 2001:



Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e da Habitação (1960, 1970, 1981, 1991, 2001).

Quadro 27: Indicadores socioeconómicos da AML e de Portugal em 2006:

		AML	Portugal
População residente	Nº habitantes	2,79 milhões	10,60 milhões
	Peso no total nacional	26,4 %	100%
Taxa de crescimento efectivo (1996-2006) ⁶⁴		10,0 %	6,7%
População por grupos etários	0 a 14 anos	15,7%	15,5%
	15 a 64 anos	67,6%	67,3%
	65 e mais	16,7%	17,3%
Índice de envelhecimento ⁶⁵		106,3	111,7
Taxa de crescimento natural 2005-2006 ⁶⁶		0,23%	0,03%
Taxa de fecundidade geral ⁶⁷		46,9	40,4

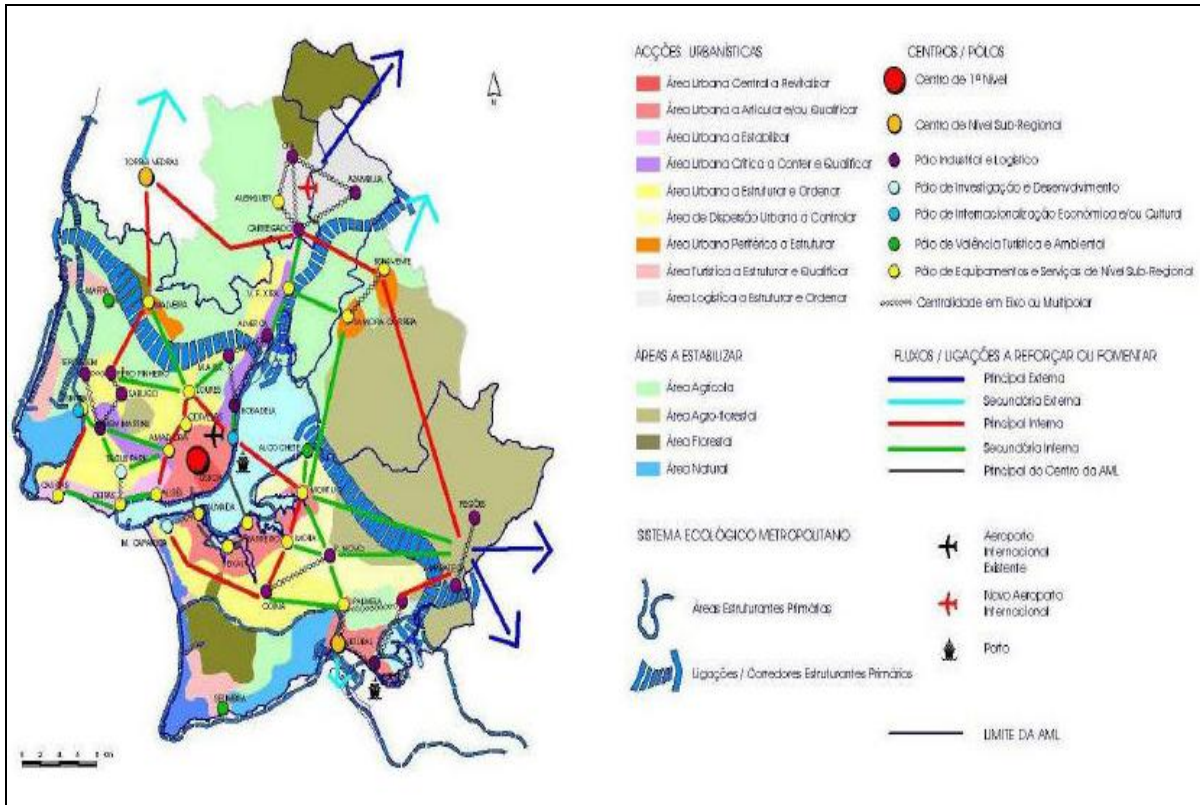
Fonte: Anuário Estatístico da Região Lisboa 1996 e 2006, INE (1997, 2007).

Figura 22: Taxa de crescimento efectivo da população residente na AML, por concelhos (2005-2006)



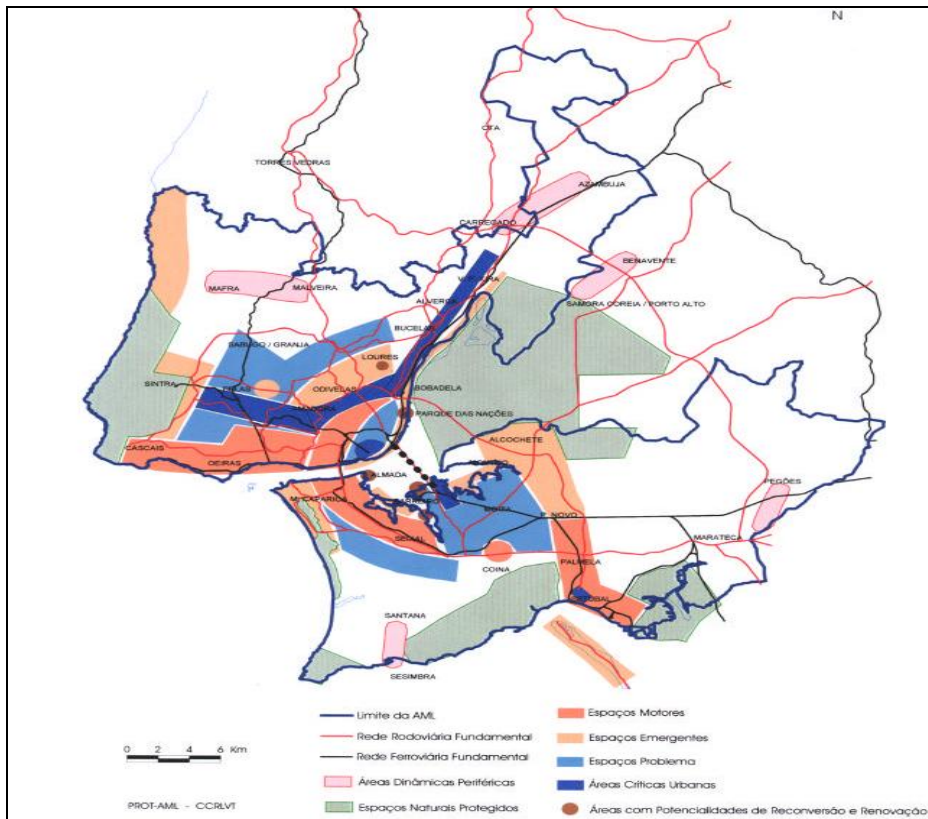
Fonte: Base cartográfica do Atlas Digital do Ambiente, <http://www.iambiente.pt/atlas/est/index.jsp> (3/8/2001), Anuário Estatístico da Região Lisboa 2006, INE (2006).

Figura 23: Mapa-esquema do modelo territorial constante do PROTAML:



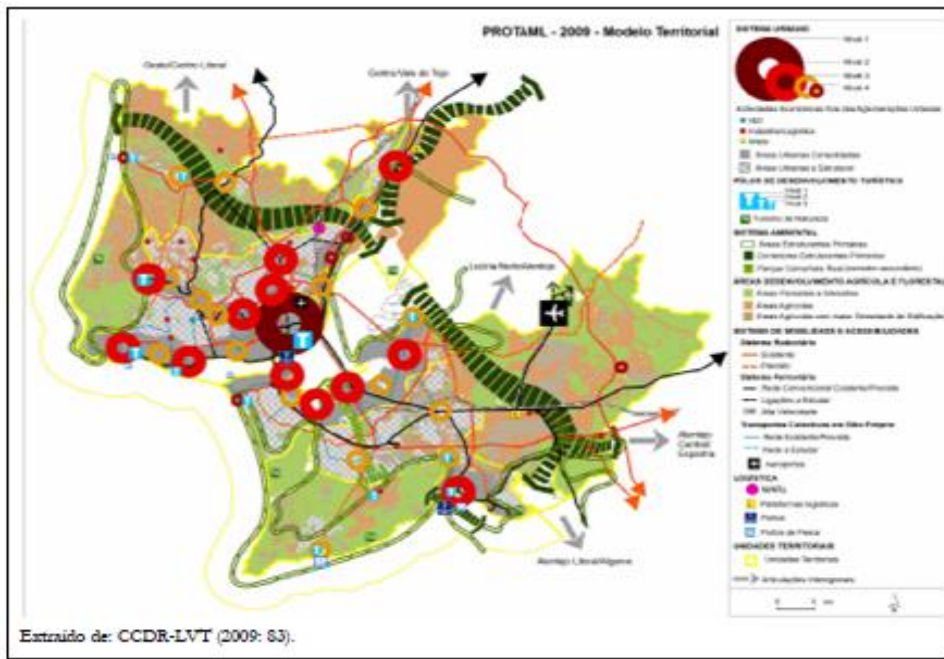
Fonte: CCDR-LVT (2002: 39).

Figura 24 – Dinâmicas territoriais da AML, segundo o PROTAML:



Fonte: CCDR-LVT (2002: 29).

Figura 25: Modelo territorial do atual PROTAML:



Fonte: CCDR-LVT (2009: 83).

VI - DEBATE E FUNDAMENTOS DA DEFESA DA REGIONALIZAÇÃO. REGIONALIZAÇÃO EM TEORIA E EM CONCRETO. QUESTÕES BLOQUEANTES DE UMA AUTÊNTICA REGIONALIZAÇÃO

VI.1. Sinergias desenvolvimentistas atlântico-luso-espanholas

Portugal e, através dele, a Península Ibérica têm o privilégio da comunicação com um grande *oceano*, tendo mesmo Portugal aí uma grande *fronteira marítima*.

Esse é um *dado estratégico fundamental*. Mas, como vemos pela experiência destes anos de União Europeia, as suas *ligações panibéricas* são essenciais no âmbito económico.

A *fronteira luso-espanhola* é a mais antiga dos actuais Estados da Europa (Tratado de Alcanizes, 1297). Mas tem deixado de constituir, ao longo da história, uma barreira quase intransponível para as comunidades humanas de ambos os países ibéricos.

Por isso, a construção de um pensamento sobre a *regionalização em concreto* exige uma *aproximação crescente em infraestruturas, articulações administrativas, proximidade entre as nossas futuras Regiões administrativas e as Comunidades Autónomas espanholas*. O que exigiria não só uma regionalização que abrisse caminhos mais eficazes e permanentes, designadamente no âmbito da ligação das regiões espanholas ao *mar atlântico*, como *centros administrativos regionais* que nos ligassem mais facilmente às Comunidades Espanholas.

Tudo isto merece um maior *aprofundamento da problemática relacional*, desde logo fronteiriça de Portugal e Espanha.

As relações entre Portugal e Espanha foram sendo incipientemente desenvolvidas, durante muito tempo, tendo-se iniciado mais especificamente com o *Tratado de Limites de 1864*, que viria a estabelecer os limites definitivos de fronteira entre ambos os países.

A evolução das relações transfronteiriças entre Portugal e Espanha tiveram fundamentalmente um *denominador comum*, que foi a fronteira. Pois, a fronteira constituiu sempre um *elemento fulcral na aproximação*, por diversos factores a ela inerentes, dos povos, o que levou paulatinamente à *cooperação transfronteiriça* entre os territórios dos dois lados.

Os vários Acordos Ibéricos, relacionados com os *recursos hídricos*, serviram de tema, quer de aproximação, quer também de afastamento, quanto a algumas questões, mas, no entanto, no século XX e num primeiro momento, foram fundamentais na aproximação entre os governos dos dois Estados.

A partir da entrada dos dois Estados na então designada Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, actual União Europeia, foi possível, desde logo, estabelecer *políticas conjuntas de cooperação e de desenvolvimento*.

O facto de se entrar com um certo *atraso económico* em relação aos outros parceiros da Comunidade Europeia e de se receber na altura *fundos significativos* permitiu que a Espanha e Portugal recorressem às diferentes *políticas regionais europeias*, destinadas a corrigir os *desequilíbrios espaciais peninsulares*, o que muitas vezes implicou entendimentos ibéricos.

Quando falamos em *políticas de coesão, mercado interno, fundos estruturais, instrumentos financeiros, iniciativas comunitárias, ordenamento do território, ambiente, desenvolvimento sustentável*, entre outros temas, estamos a falar do conjunto de temas de *âmbito comunitário*, que vieram a surtir os seus efeitos, não só a nível nacional, como regional e local, desde 1986 até à atualidade, em ambos os lados de fronteira e com amplificado benefício comum.

De facto, têm ocorrido relações que, até aos dias de hoje, continuam, cada vez mais vivas, porque, em conjunto, os nossos países têm trabalhado a pensar no futuro para o bem-estar de seus povos. E, cooperando num espírito de *solidariedade* para além das fronteiras, têm ultrapassado e poderão continuar a ultrapassar mais facilmente os vários obstáculos que persistem e aqueles que se anunciam.

A Iniciativa Comunitária, e mais especificamente as suas várias vertentes (desde logo, Interreg I, Interreg II, Interreg III e Interreg IV), embora sem resolver devidamente por insuficiência de meio antes e agora pela sua maior descontinuidade e políticas económico-financeiras-orçamentais europeias erradas, foram no entanto cruciais no combate a certos *desequilíbrios regionais*, sobretudo no âmbito da mobilidade, com o melhoramento de várias *infra-estruturas* em ambos os lados de fronteira. E tendo sempre em consideração o plano *ambiental*.

Desde a criação desta iniciativa, ela tem vindo a colmatar *disparidades no seio das regiões fronteiriças*, proporcionando, ao nível nacional, regional e local, ajudas ao desenvolvimento socioeconómico desses territórios.

No cômputo geral, as *políticas territoriais* defendem e têm sido aplicadas no desenvolvimento económico-social, a partir da base (*bottom-up*) instituindo a *coordenação e desconcentração administrativa*, com intervenções ao nível das administrações regionais do Estado e autárquicas, apoiando-se na participação activa de todos os agentes sociais, incluindo os agentes privados, para uma maior *descentralização política e administrativa*, na adopção de decisões mais pertinentes.

Durante parte do século XX, exceptuando o seu último quartel, as condições políticas de desenvolvimento regional, ao nível da Península Ibérica, nem sempre foram conduzidas *de baixo para cima*. Ou seja, das administrações regionais autónomas espanholas ou CCDR estatais portuguesas para os governos centrais.

Deste facto histórico resultou, o que ainda se verifica no caso português, uma situação impeditivo ou condicionante da evolução do desenvolvimento no sentido da conquista de melhoramentos consideráveis nos processos e na própria cultura do *desenvolvimento local e a nível regional*.

Com a *falta de regionalização* de natureza puramente administrativa, em Portugal, ao contrário do que sucedeu em Espanha (embora aqui o processo tenha sido mais amplo em termos de transferência de poderes e tarefas estaduais, por ser de carácter político-administrativo), constata-se a dificuldade na capacidade de *regulação e intervenção da Administração Pública* em conduzir os processos e estratégias de desenvolvimento, em resultado de uma *forte centralização* no seio desta, por não existir uma *descentralização regional representativa*.

Todavia, apesar de, em Portugal, se ter que dar poderes representativos às regiões, visto que o *desenvolvimento regional, enquanto processo participativo*, deve ser conduzido *de baixo para cima*, é importante que lhe seja afectado, desde logo, o exercício de poderes de programação no campo do *ordenamento do território*, que venha a efectuar, em primeira mão, a articulação de objetivos e meios supramunicipais com o nível nacional e através deste com o da *Estratégia Territorial Europeia*.

De facto, o ordenamento do território está cada vez mais vocacionado, algo agora ainda reforçado pela falta de dinamismo e claro bloqueamento da intervenção nacional, para ser um *pilar central no desenvolvimento económico e social das regiões*. Tudo, porque tem sido e pode continuar a ser um *instrumento de agregação de objetivos económicos e territoriais, alheio às leis do mercado*, mais próximo das questões do ambiente e da *perspetiva neodesenvolvimentista*.

A ele cabe cada vez mais um papel de defesa das regiões, melhorando-as e respeitando as suas características, para melhor satisfazer as necessidades de cada território, observado no terreno concreto implicado.

E de valorizar os problemas específicos de cada região, com o fim último do desenvolvimento sustentável e do bem-estar das populações regionais.

O *ordenamento do território* tem contribuído na utilização racional dos recursos naturais e económicos, procurando a *utilização óptima e sustentável desses recursos*, através das *actuações públicas e privadas*, empenhadas em prosseguir os programas e projectos, presentes ou futuros, delineados para contribuir para o melhoramento do desenvolvimento regional.

No que respeita a actuação exterior das autarquias, na União Europeia e na sociedade internacional, constatamos que a *Convenção Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais* (1980) e os seus dois *Protocolo Adicionais*, que ampliaram os seus *princípios à cooperação interterritorial alargada* (abertura à cooperação não apenas descentralizada como interterritorializada) vieram consagrar um direito livre das autarquias, de todos os níveis, mesmo regiões administrativas, optarem por uma *cooperação externa* nos seus domínios de competências e passarem a ter um *instrumento jurídico fulcral*.

Esta Convenção é complementada para uma concretização entre regiões peninsulares. Nomeadamente pela *Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais*, assinada em Valência em 2002.

Este *tratado bilateral* é uma *pedra angular* no processo de cooperação entre Portugal e as Regiões autónomas fronteiriças de Espanha, ao fazer nascer um quadro formal de relacionamento entre as instâncias e as entidades territoriais de todas as regiões de fronteira.

Aplica-se, em Portugal, às Comissões de Coordenação das Regiões do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, às associações de municípios e outras estruturas que integrem municípios com intervenção na área geográfica das NUTS III (Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve) e aos municípios localizados nas referidas NUTS III e, em Espanha, às Comunidades Autónomas de Galiza, Castela e Leão, Extremadura e Andaluzia, às províncias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz e Huelva e aos municípios pertencentes às províncias indicadas.

Foi celebrado essencialmente para dar *execução aos princípios constantes na Convenção-Quadro Europeia* sobre a Cooperação Transfronteiriça, e tendo presente a união de interesses no plano do desenvolvimento económico-social no processo, com a finalidade de melhoria ao nível do aproveitamento das políticas públicas europeias territoriais, designadamente a Estratégia Territorial Europeia, a iniciativa comunitária INTERREG e da construção europeia.

Tal como, para a concretização do desejo de ambos os Estados em conseguir um *mais harmonioso e maior desenvolvimento económico-social das zonas fronteiriças*, cuja motivação se funde na necessidade da adopção de uma disciplina jurídica apropriada que facilite, harmonize e desenvolva os territórios de um e outro lado da fronteira.

Para o progresso dos respetivos povos em ambos os lados da fronteira.

A *Convenção de concretização luso-espanhola* veio criar uma *Comissão Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça* e prevê a criação por protocolo, entre as entidades territoriais, de *organismos de cooperação*.

Os territórios de ambos os lados da *fronteira luso-espanhola* caracterizam-se por condições muito distintas ao nível demográfico como ao nível das oportunidades económicas e sociais.

Os diferentes *patamares político-administrativos dos Estados* demonstram de forma evidente essa diversidade e *dificultam o diálogo e a cooperação* entre os agentes institucionais de um lado e outro da fronteira.

Nos últimos anos, verificou-se neste espaço fronteiriço, um deslocamento da população, desde os núcleos de pequena dimensão para as cidades de média dimensão e para as capitais territoriais que apresentam funções urbanas mais estruturadas.

Esta situação põe de manifesto o relativo desenvolvimento do sistema urbano e uma certa redução da ruralidade do território fronteiriço que, não obstante, mantém em zonas rurais cerca de um terço da sua população.

A fronteira é um território heterogéneo relativamente a estas dinâmicas.

Os extremos Norte e Sul configuram-se como os espaços onde se concentra o crescimento populacional favorável, aos núcleos maiores em detrimento dos mais pequenos, que perdem população.

Na franja central da fronteira, não obstante, persistem dinâmicas demográficas em regressão, e os núcleos rurais de pequena dimensão continuam a ser maioritários.

Vimos que, para além da *fronteira terrestre*, a importância da *fronteira marítima* é crescente, devido às actividades económicas que aqui se desenvolvem, especificamente a *pesca*, os *recursos* que oferece, e também pelos riscos que comporta e cuja prevenção e gestão urge assegurar.

Todas estas diferenças não impediram contudo a obtenção de resultados convergentes, o mais evidente como vimos, tende sido a marginalidade, em relação aos grandes centros de ambos os países, o distanciamento e o efeito de barreira induzido pela descontinuidade política que significou a fronteira, a debilidade de ambos os processos de desenvolvimento.

Contudo, estes efeitos de barreira foram praticamente superados como por exemplo, o afastamento geográfico, e como outras, na sua maioria que se encontram em distintas fases dos respectivos processos de convergência. Em alguns casos, como no que se refere aos equipamentos e infra-estruturas, em fase crescente de recuperação e aproximação às medias nacionais, em outros, como no que se refere ao demográfico, apesar de ainda não alcançar as dinâmicas de recuperação significativas gerais em todo o território transfronteiriço.

As *dinâmicas socioeconómicas e territoriais* na fronteira luso espanhola expressam como vimos, estas constatações, ou seja, convergência a velocidades diferenciadas, entre territórios fronteiriços e respectivos países.

Observou-se um estímulo demográfico nos territórios de fronteira, fundamentalmente, no caso das regiões espanholas e do Algarve, do estabelecimento de

comunidades imigrantes, e na quase totalidade das restantes regiões portuguesas, do retorno de emigrantes ou de saldos naturais positivos, como sucede concretamente no litoral Norte.

Todavia, verificámos, que apesar desta expansão demográfica, a *fronteira continua a perder peso ao nível da dinâmica territorial ibérica* (de 11,07% da população peninsular em 1991 para 10,03% em 2004), com uma *tendência regressiva contínua* como consequência da sua menor taxa relativa de crescimento demográfico (0,12% anual na fronteira frente a 1,0% anual do espaço ibérico no período 1991 –2004).

Existe uma grande heterogeneidade no comportamento demográfico nos territórios de fronteira, onde coexistem modelos díspares, não só no domínio estrutural, como também, como vimos nas próprias dinâmicas demográficas.

Os territórios que apresentam maior potencial demográfico situam-se nos extremos litorais da raia, nos cursos baixos dos rios Minho e Guadiana e suas desembocaduras Norte-Atlântico e Sul-Atlântico, corredores litorais muito homogéneos em ambos os lados da fronteira.

No extremo oposto, as referências espaciais mais regressivas da fronteira situam-se numa ampla franja que se estende desde Ourense/Trás-os-Montes, até Zamora, Douro, Salamanca, Beiras Interiores e Alentejo, territórios que conjugam uma densidade demográfica débil com taxas em regressão do crescimento da população, justificando-se pelo aumento do índice de envelhecimento.

Outro factor demográfico que distingue as zonas fronteiriças dos valores médios nacionais é o nível de formação da população (em 2001, 18,64% da população fronteiriça carecia de qualquer tipo de estudos, em contrapartida da média ibérica de 13,15%).

Em particular, as províncias de Ourense, Badajoz e Cáceres destacam-se pela negativa, excluindo Salamanca, que se destaca pela positiva, com 16,25% da população com estudos superiores.

Por outro lado, apesar da progressiva incorporação da mulher no mercado de trabalho, a taxa de atividade nos territórios de fronteira ainda se situa abaixo das respectivas médias nacionais. Como é de referir, que nos últimos anos registou-se um processo de divergência entre as taxas de atividade na fronteira e as médias nacionais, visto que estas, como consequência da diferente implantação de imigrantes nos grandes

centros urbanos e na costa mediterrânica, cresce de forma mais acelerada que no espaço fronteiriço.

Relativamente ao emprego no espaço fronteiriço, podemos dizer que tende a diminuir indicando uma tendência de divergência entre os valores fronteiriços e nacionais. Todavia, existem alguns territórios fronteiriços que apresentam uma forte expansão, como sendo o caso de Salamanca (aumento de 10,84%, período de 2000 a 2003), Badajoz (7,35%), Cáceres (6,59%), Huelva (6,20%), Zamora (5,87%) e Algarve (4,71%).

Contudo, apesar desta expansão do emprego e da conseqüente redução do desemprego em quase todos os territórios fronteiriços, existem cerca de 300.000 desempregados.

Desde o ponto de vista da estrutura económica do emprego, a fronteira continua a ser um espaço onde as actividades primárias (agricultura, ganadaria, silvicultura, pesca) mantêm um forte peso de ocupação (15.9% do emprego em 2003), valor muito superior às médias nacionais (Espanha 6,52% e Portugal 9,91%).

O peso de ocupação do sector secundário (indústria e construção) na fronteira é de 26.9%, um pouco inferior às médias nacionais (29,08% em Espanha e 29,77% em Portugal), contudo com uma dinâmica de crescimento apreciável (6,33% entre 2000 e 2003).

Na composição do sector secundário destaca-se o forte dinamismo, especialmente do lado espanhol, das actividades de construção, tanto de obras públicas (estradas, infra-estruturas ambientais,...), como da edificação residencial, que representa, no conjunto, cerca de 40% da importância do sector, pondo em evidência: a especial incidência que tem vindo a ter na fronteira, o desenvolvimento de programas públicos de dotação de infra-estruturas; o estancamento e inclusive a descida em algumas áreas (Baixo Alentejo, Beira Interior Sul, Alto Trás-os-Montes) da actividade manufactureira.

A importância, em termos ocupacionais, do sector terciário na fronteira (57.2%) é claramente inferior às médias nacionais de Espanha (64,4%) e Portugal (60,32%) e apenas apresenta uma forte expansão nas áreas urbanas de Salamanca e Badajoz e na fronteira litoral e do Minho de articulação Norte-Galiza.

Em *síntese*, relativamente ao foi referido anteriormente, podemos dizer que na fronteira se constata que prevalecem diversos motores de ocupação económica: são as actividades primárias, tanto de raiz tradicional como as mais técnicas (cultivo de primor, invernaderos...); as áreas industriais do Cávado e de Vigo, assim como seus entornos; as obras públicas em Salamanca, Zamora e Cáceres; o desenvolvimento residencial e turístico no Algarve e residencial em Huelva e, finalmente, os centros de serviços de Salamanca, Badajoz e Algarve.

Reportando-nos ao período anterior à atual crise mundial e nos nossos Estados, no pós-adesão à Comunidade Europeia e no que se refere ao PIB fronteiriço, podemos dizer que se verificou um grande dinamismo crescendo anualmente 1,5 pontos percentuais em cima da média ibérica, até situar-se, em 2003, em 67.000 milhões de euros (45.931 correspondentes ao lado espanhol e 20.673 ao lado português), o que representa 7,75% do PIB ibérico, marcando, assim, desde os 7,43% de 2000, um ligeiro processo de convergência.

Apesar desta dinâmica, a fronteira continua a ser um espaço periférico em termos de produtos, visto que a sua quota de produção (7,75%) é inferior as suas quotas demográfica (10,6%) e de emprego (9,6%), configurando-se como um espaço de desenvolvimento económico limitado, situado na periferia produtiva ibérica, com insuficiente capacidade de geração/atração de novas iniciativas de produção.

As maiores taxas de crescimento do PIB fronteiriço registaram-se nas províncias de Salamanca e Zamora (superior a 25%) e no Algarve (sensivelmente superior a 23%). Estas dinâmicas favoráveis foram suportadas, nos dois primeiros casos pelo desenvolvimento da construção civil e menos pelos serviços, contudo no último, pela agricultura especializada em primores e pelo turismo. No extremo oposto, evidenciam-se as NUTS Cávado (12,87%), Alto Trás-os-Montes (11,50%) e Beira Interior Sul (8,73%).

Desde o ponto de vista dos sectores produtivos, em 2003, a fronteira continua mantendo uma importante base produtiva agrária, de acordo com as suas características de extenso território rural.

As actividades primárias geraram 8,7% do PIB fronteiriço frente a 3,2% do espaço ibérico.

Em territórios como o Douro, o PIB agrário alcança 19,1% baseado nas culturas vitivinícolas de qualidade e nos valores patrimoniais do contexto produtivo.

As actividades secundárias, industriais e de construção, representavam 27,2% do PIB fronteiriço, inferior à média ibérica de 28,0%.

Nestas actividades, a fronteira minhota do Cávado-Pontevedra continua a ser o maior *enclave de desenvolvimento industrial*, pese embora à forte recessão ocasionada pelo seu emprego industrial.

Nas províncias espanholas centrais da raia, observou-se um grande dinamismo das obras públicas (fundamentalmente estradas) que estão, em detrimento do sector da manufactura tradicional, a estimular fortemente a produção do sector.

À luz do mesmo indicador os espaços de menor industrialização são o Douro (19,9% do PIB), Baixo Alentejo (15,3%) e Algarve (13,5%).

Finalmente, as actividades terciárias representam 64,1% do PIB fronteiriço, valor todavia mais inferior ao do espaço ibérico (68,8%).

Este não impede, contudo, que na fronteira existam territórios de grande desenvolvimento terciário como o Algarve (78,2% do PIB terciário) ou Salamanca (70,7%), ambas regiões dinamizadoras pelo turismo, serviço e comércio associados, assim como, no caso de Salamanca, pela educação. Cávado, Pontevedra e Zamora, com uma contribuição do terciário do PIB em cerca de 60%, sobressaem pela posição contrária.

Em suma, as dinâmicas de pós-Adesão, registadas na fronteira em termos de produção e produtividade, marcam um *ligeiro processo de convergência* na relação com o espaço ibérico. Caso não tivesse ocorrido esta crise económico-financeira, desencadeada por erros nacionais mas depois potenciado por lógicas de imposição unionistas, poder-se-ia falar em *tendências sustentáveis*. Significando uma *viragem histórica nas tendências seculares*, que caracterizaram o *subdesenvolvimento do espaço raiano*.

Em relação aos equipamentos de saúde, a maioria dos indicadores vistos, do território de fronteira mostram dotações inferiores às do espaço ibérico, pondo em evidência o carácter periférico da raia no que se refere à dotação de equipas e serviços de saúde. Neste contexto, verificou-se que o espaço de fronteira está sub-equipado em

termos de hospitais por mil habitantes (valor de 80,6% relativamente à Península); Camas por mil habitantes (86,5%) e Médicos por mil habitantes (75,7%).

Em geral, os territórios portugueses têm um melhor nível relativo de infra-estruturas (camas), mas as províncias espanholas contam com maior dotação relativa de pessoal (médicos).

Todavia, o nível de cuidados primários, medido através do indicador Centros de Saúde por mil habitantes, apresenta na fronteira, valores que superam os do espaço ibérico: existe um Centro de Saúde para cada 10.858 habitantes, enquanto no resto da Península, as pessoas atendidas por cada Centro chegam a 19.417, ou seja, quase o dobro. Relativamente aos equipamentos educativos, os indicadores da educação básica e secundária reflectem o declive demográfico dos territórios de fronteira já que ambos apresentam uma tendência regressiva, com descidas que se situam entre 8% e 11%.

Ao contrário, no domínio da educação infantil, a tendência é de uma maior procura destes serviços, visto que o número de alunos aumentou para 2,15%, como consequência do estabelecimento da população imigrante.

Este crescimento foi especialmente patente nos territórios portugueses fronteiriços.

No que respeita à educação superior, a situação é bastante heterogénea. Existem áreas, como Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Alto Alentejo e Alentejo Central, em que entre 2000 e 2003, o número de estudantes aumentou e outras, como Salamanca e Huelva, em que o total de alunos decresceu. Convém, contudo, assinalar o potencial da área de fronteira relacionado com a localização de centros de ensinos (e investigação) universitária de grande importância e tradição.

Quanto à Formação Profissional verificou-se que esta é deficiente no território fronteiriço, apesar de contudo, estar mais desenvolvida no lado espanhol.

No lado português, todavia, nos últimos anos produziu-se uma intensificação da capacitação profissional dos jovens, o que contribuirá no futuro para uma melhor adequação da mão-de-obra às necessidades do mercado de trabalho.

No que se refere aos equipamentos culturais, os indicadores mostram uma tendência de crescimento das dotações fronteiriças de forma que, é possível identificar um processo de convergência entre a fronteira e o espaço ibérico.

Relativamente aos equipamentos turísticos, exceptuando no Algarve, o território fronteiriço está pouco explorado em termos de turismo tradicional, o qual se tem desenvolvido com maior intensidade no lado espanhol da fronteira.

Pontevedra, Salamanca-Zamora e Cáceres, em Espanha, e o Algarve, em Portugal, são as áreas em que a oferta hoteleira supera as médias dos respectivos países.

Nos últimos anos, não obstante, assiste-se ao incremento da dotação de equipamentos, tanto no extremo Norte da raia como na franja central do Alentejo, áreas que se estão perfilando como novos destinos turísticos, associados a um novo turismo rural e da natureza.

Em relação às infra-estruturas energéticas, na fronteira existe um défice importante no consumo de energia eléctrica por habitante, o qual é muito inferior à média peninsular (0,0049 Mwh/hab).

Globalmente, os consumos são superiores do lado espanhol e mais intensos nos extremos Norte e Sul, onde os processos socioeconómicos são mais dinâmicos (actividades turísticas e agrícolas), contudo na zona central persiste como um território deprimido com graves carências energéticas que poderiam compensar-se mediante o desenvolvimento de fontes de energia renováveis a partir do aproveitamento dos resíduos agrários e florestais.

No que se refere aos transportes transfronteiriços, regista-se que o tráfico de viajantes é crescente, realiza-se fundamentalmente em automóvel devido a uma deficiente rede de transportes públicos.

Quanto ao transporte de mercadorias, apesar de uma rede logística transfronteiriça, se bem que incipiente, devemos referir que nos últimos anos surgiram actuações importantes no que se refere à construção de plataformas que permitiram a consolidação de redes de comercialização transfronteiriças e o acesso aos grandes mercados (A rede transfronteiriça tem vindo a ser ampliada com a construção de 6 novas plataformas ao longo da fronteira).

Assim, o transporte de mercadorias por estrada continua ganhando importância, em 2004, em relação aos anos anteriores; o transporte marítimo, pese embora o seu comportamento irregular nos últimos anos, apresentou tendências de crescimento; o transporte ferroviário, ao contrário, revela um comportamento regressivo.

Hoje fala-se finalmente na execução de um grande projecto axilar, que há muito deveria ter sido implementado com toda a prioridade que é o da ligação do Porto atlântico de Sines a Espanha e à Europa.

Em relação aos indicadores de uso das novas tecnologias, os territórios de fronteira apresentam um atraso considerável em relação à média ibérica. Assim, a percentagem de população fronteiriça que utiliza computador (36% no total) está a 3,5 pontos percentuais inferiores à Península, apesar da população com acesso à Internet (27%) estar a 4,5 pontos percentuais em inferioridade relativamente à mesma referência.

Dentro do conjunto das regiões transfronteiriças, Castela e Leão, seguida por Andaluzia e Algarve, são as que mais se destacam pelo uso mais generalizado das novas tecnologias; as regiões portuguesas Norte, Centro e Alentejo, apresentam-se como sendo as que mantêm valores mais negativos.

Tudo o que foi referenciado anteriormente, está relacionado com a conectividade/acessibilidade do território fronteiriço, aspecto no qual se verificou nos últimos anos, uma importante melhoria da permeabilidade entre ambos os territórios raianos, fruto do desenvolvimento de planos de infra-estruturas viárias (melhorou notavelmente a conexão entre a fronteira e os grandes centros urbanos ibéricos - IP 2, N-620- e, no extenso perímetro fluvial, das recentes conexões através de pontes (pontes sobre o Minho e Águeda-Douro).

Por outro lado, ao longo deste trabalho foi também notório o facto de que, o território de fronteira constituir um verdadeiro corredor ambiental de grande biodiversidade que engloba uma grande variedade de ecossistemas naturais.

Actualmente, mais de 1.600.000 ha estão protegidos como Parques, Reservas e outros espaços e nos últimos anos, realizaram-se importantes esforços em matéria de protecção, graças à aprovação da Rede Natura para a região biogeográfica atlântica (que no futuro se complementarà com a correspondente à região mediterrânica, ficando

coberta toda a fronteira), facto que propiciou a existência de mais de 1.000.000 de ha transfronteiriças que dispõem de alguns instrumentos de protecção.

É importante, realçar contudo que estas unidades ambientais comuns, ao contrário do passado, sejam dotadas de planos de gestão e conservação comuns.

Por outro lado, sabendo que mais de metade do perímetro fronteiriço é composto por raia húmida (Miño/Minho, Limia/Lima, Duero/Douro, Tajo/Tejo e Guadiana), existe uma ocasião singular para uma futura gestão conjunta das bacias hidrográficas que permita uma luta eficaz contra a contaminação derivada das ainda hoje insuficientes infra-estruturas de tratamento de águas residuais, especialmente importante tendo em conta o desenvolvimento turístico de algumas zonas transfronteiriças. Igualmente, é ocasião para assegurar o abastecimento do território, prejudicado pela extensão dos regadios tradicionais, grandes consumidores de recursos hídricos.

Por outro lado, a recolha selectiva e a reciclagem de resíduos constituem um indicador importante no que se refere à qualidade de vida da população, e é representativo da sensibilidade das administrações para com a manutenção da qualidade ambiental.

A fronteira apresenta carências significativas ao nível das infra-estruturas de gestão de resíduos. Do lado português a situação é inclusivamente mais precária que do lado espanhol, (4% de recolha selectiva frente a 9% do lado espanhol), o que se traduz na necessidade de um importante esforço de inversão, tanto em infra-estruturas como na gestão e conservação de sistemas de gestão de resíduos eficazes.

Relativamente, à questão dos incêndios florestais podemos dizer que estes têm constituído uma séria ameaça para o território raiano.

Desde da destruição dos bosques e do vasto património natural e paisagístico da zona, assim como para os importantes efeitos socioeconómicos que daí resultam.

Nos últimos anos foram postos em prática Planos de Luta contra incêndios em ambos os lados da fronteira que constituem programas de emergência para o estabelecimento, tanto dos meios hídricos adequados, como de campanhas de vigilância e medidas de sensibilização e formação.

Contudo, continua a ser necessário insistir na intensificação dos esforços na prevenção do que tem vindo a ser um dos problemas ambientais mais sérios da fronteira.

Em *conclusão*, a panóplia das debilidades verificadas na zona transfronteiriça é muito vasta e diversificada evidenciando o carácter marcadamente estrutural ligado ao afastamento dos grandes centros de decisão e de dinamismo económico e social, concretamente do caso português.

De facto, é evidente que a zona transfronteiriça de Portugal e Espanha corresponde nitidamente a um território periférico e marginal marcado pelo efeito de fronteira.

Em geral, as ameaças que se constataam na zona fronteiriça derivam precisamente da subalternidade deste território frente aos centros decisórios, assim como da vulnerabilidade associada à sua posição periférica e marginal.

No âmbito das *potencialidades* deve ser realçado o reforço da união de alguns pontos da zona fronteiriça com o exterior, o valor patrimonial natural, paisagístico, histórico e cultural, a emergência das novas actividades económicas que permitem, de alguma forma, manter os efeitos da crise da agricultura e também, o dinamismo associado aos pólos urbanos, o ensino universitário e a instalação de novos serviços de apoio às actividades económicas.

As novas *actividades turísticas*, as condições resultantes do desenvolvimento das telecomunicações, a revalorização do carácter e das produções tradicionais, assim como os instrumentos de apoio ao desenvolvimento regional, destacam-se no conjunto das oportunidades identificadas nas zonas fronteiriças estudadas.

No campo das ameaças deve destacar-se o risco da perda de carácter das paisagens e dos lugares, os efeitos dos grandes eixos de passagem da fronteira, a crise do sector agrícola e as expectativas exageradas associadas às actividades alternativas à agricultura.

Num ponto de vista *ambiental*, nas regiões fronteiriças, verificou-se que permanece a existência de um conjunto de deficiências relativas aos mecanismos de preservação, se bem que no que respeita à qualidade do ambiente houve grandes melhorias. Os recursos

ambientais existentes nestas áreas constituem uma das principais riquezas susceptíveis de apoiar processos de desenvolvimento enquadrados em restritos parâmetros de sustentabilidade.

Em específico, de salientar que os modelos de cooperação seguidos pelas regiões de Galiza e Extremadura respondem ao que podemos designar como "boas práticas" susceptíveis de serem exportadas a outros âmbitos territoriais. O caso de Galiza responde a uma situação de tradição em matéria de cooperação por motivos como os linguísticos, culturais e, especialmente, pela complementaridade económica entre territórios de forte industrialização interligados pelo eixo Porto-Vigo.

No que se refere as regiões da Extremadura e o Alentejo, a situação foi provocada institucionalmente. Depois de vários séculos de ausência de cooperação, entre regiões também similares desde o ponto de vista estrutural (agrárias, desfavorecidas e periféricas), consideradas pobres nos seus respectivos países, a Junta da Extremadura e as Comissões de Coordenação das regiões do Alentejo e Centro, assinaram um protocolo transfronteiriço que superava, com muita vontade, as dificuldades históricas e socioeconómicas. Facto que levou à criação do Gabinete de Iniciativas Transfronteiriças, que serve de modelo para outras regiões.

VII.2. Regionalização.Considerações prévias de política geral, nacional e europeia

Não sendo a política económica o tema direto deste trabalho, nem por isso deixamos, dado que das políticas e reformas institucionais depende também o enquadramento e a viabilidade da problemática da regionalização, de referir a nossa opinião.

No estado actual dos problemas que atravessamos, os *objetivos de regeneração* passam pela execução de um plano cujas linhas de intervenção essenciais são:

- 1) Acabar com a crise das dívidas soberanas
- 2) Prevenir futuras crises
- 3) Recuperar economicamente os países com planos de ajustamento orçamentais, e por arrastamento toda a União Europeia
- 4) Reindustrializar a Europa

5) Caminhar para uma verdadeira integração europeia

E as suas áreas de atuação devem ser partilhadas entre o âmbito europeu e nacional:

a)- A nível da União Europeia e das instituições internacionais e quanto às questões orçamentais e de financiamento, entendemos que o financiamento dos Estados deve ser conseguido através de uma solução que seria os Estados poderem financiar-se diretamente junto do BCE, à taxa definida por esta entidade para todo o mercado financeiro (neste momento, 1%) ou a Criação dos Eurobonds não só para investimentos futuros como para resgates de dívidas soberanas.

Com dinheiro fresco do BCE, os Estados poderão recomprar a dívida que foi emitida a taxas proibitivas antes e durante o período de intervenção. Esta ação traria dois benefícios: por um lado, reduziria o custo com estes empréstimos, com evidentes benefícios nas contas públicas. E, por outro, libertaria fundos, o que potenciaría a concessão de crédito às atividades produtivas.

Além disso, deveria ocorrer a comunicação prévia e eventual aprovação anual pelo Conselho Ministros Europeu das linhas de orientação dos orçamentos e financiamento de cada um dos seus Estados-membros.

Admitir-se-ia, para um futuro, já liberto destas atuais dificuldades conjunturais, o máximo de 3% no deficit médio dos orçamentos dos países membros.

Mas, países com rendimento *per capita* inferior a 80% da média europeia devem poder ter défices orçamentais superiores aos 3%, em montante a acordar anualmente aquando da realização da reunião do conselho de Ministros referida no ponto anterior.

E devem ter acesso ao financiamento no BCE, com uma bonificação de 0.5% relativamente à taxa base.

No entanto, não deixa de existir um problema complicado, que se prende com os países da UE que não pertencem e não queiram aderir ao euro.

De facto, deveriam sair da União Europeia, ficando embora no EEE, tal como a Suíça, pois, de outro modo, criam entropia e exigem negociações extras que distraem dos assuntos centrais.

Também deve ser aceite por todos que, até ao final desta década, a inflação na União Europeia pode chegar aos 4% (de média), sem que seja necessário qualquer atuação do BCE ao nível dos juros. E só a partir de 2020, a média de 3%.

Para a recuperação das economias que sofreram até agora *planos de ajustamento orçamentais*, deve ser elaborado um plano viável (o atual com um valor 12 mil milhões é uma gota no oceano, e apenas terá um efeito marginal), dirigido única e exclusivamente à recuperação das atividades primárias e secundárias.

Terá que ser um programa com tratamento de choque, sendo que o valor a financiar anualmente deve ser substancialmente superior ao PIB perdido desde o início da introdução dos planos, e até que as respetivas economias recuperem o PIB que tinham antes do início dos planos de austeridade.

Assim, citando apenas dois países em que a dimensão das coisas permite avançar mais facilmente concretizações aproximadas: Portugal, 9 mil milhões/ano e Grécia, 33 mil milhões/ano.

Estes valores acima descritos seriam naturalmente independentes das transferências dos fundos da União Europeia.

Importaria avançar rapidamente para a criação de um Instituto de Rating Europeu, com regras de funcionamento e classificação das dívidas apertadas e transparentes, cujo financiamento deve ser garantido exclusivamente pelo orçamento da União Europeia.

Dever-se-ia lutar pela reformulação do FMI nos termos apontados por Keynes, e, se tal não for possível, retirada imediata dos países da União Europeia desta organização saída da conjuntura de forças do pós-guerra, concentrando todos os esforços em mecanismos europeus.

Com um BCE e um FEEF a desempenhar na sua plenitude as suas funções, a UE não precisa do FMI.

Ao nível do crescimento sustentável da Economia e melhoria das condições de vida dos cidadãos, a nossa posição é a de que se impõe a reindustrialização da União Europeia, o que exige uma política mundial de verdadeira competição segundo um modelo comum de sociedade, só desta forma sendo possível garantir a sustentabilidade do denominado Estado Social ao longo de várias gerações.

E impõe-se uma uniformização da Segurança Social na União Europeia, com integração dos sistemas nacionais, num sistema europeu único, sendo definidas como regras de funcionamento a melhor prática atualmente em vigor.

Essencial é, pois, a reformulação do Mercado Global. A concorrência só é verdadeira e aceitável quando são respeitados por todas as partes determinados princípios básicos.

Os cidadãos da União Europeia não tem que subsidiar indiretamente o desenvolvimento dos países em desenvolvimento (nomeadamente China), trocando produtos mais baratos, por tecido produtivo.

Entre as exigências de um acordo mundial condicionante da liberalização-globalização, temos que apontar para a não permissão de Baixos Salários, 12 horas de trabalho, a inexistência de proteção social, a falta de sustentabilidade ecológica, o não respeito pelas regras de proteção da propriedade industrial, não podem ser utilizados como vantagens competitivas entre mercados.

Não pode ser este modelo de sociedade contra-revolucionário, e atentador da dignidade da pessoa humana, a base de sustentação da OMC.

Não podemos nivelar por baixo depois de décadas de evolução.

Assim, no orçamento da União Europeia devem ser aprovados valores suficientes para cobrir possíveis prejuízos das retaliações comerciais destes países, em resposta à implementação de taxas aduaneiras, enquanto as questões acima referidas se mantenham como verdadeiras.

Deve encetar-se negociações bilaterais entre a União Europeia e cada um dos países do Pacífico que regule as trocas comerciais, e de investimento. Acordos justos e equilibrados.

Deve avançar-se com o encerramento das fronteiras à imigração extra-UE, até 2020 ou até que os níveis de desemprego na União Europeia recuem para 5 %.

Deve desenvolver-se um *plano comum integrado* de circulação ferroviária de mercadorias e de pessoas de Portugal à Estónia. Todas as obras necessárias deverão ser suportadas na sua íntegra, pelos fundos comunitários.

Deve reformular-se num *programa comum o vetor da investigação* (com maior inclusão das Universidades, fundações e das empresas públicas e privadas), com especial ênfase nas áreas do software e eletrónica, biotecnologia, ambiente, e novas fontes de energia.

Este programa deverá ser financiado não só pelo orçamento da União Europeia como pela venda das patentes em leilão com a participação exclusiva de empresas europeias.

A União Europeia deve apurar necessidades de petróleo e gás natural de todos os países membros, e negociar pacote de fornecimento a 5 anos com os países produtores.

O preço a acordar com a OPEC deve ter em conta os custos de produção, e a quantidade disponível, e não a especulação internacional dos mercados bolsistas de Nova York e Londres. Isto garantirá o fornecimento de combustíveis fósseis a preços aceitáveis a todas as economias da União Europeia.

Outra ideia a não perder passa pela exigência de democratização da Comissão Europeia.

Aquando das eleições para o Parlamento Europeu, os cidadãos devem poder escolher igualmente quem querem para Presidente da Comissão europeia. Para este cargo poderá candidatar-se qualquer cidadão da EU, com o apoio dos grupos políticos representados no Parlamento Europeu, ou simplesmente cidadãos independentes.

No que se reporta a Portugal, devem ser introduzidas verdadeiras reformas estruturais, nas grandes áreas:

No que se refere ao ordenamento do território, aqui há que apontar para o fim da totalidade das juntas de freguesia e reformulação dos concelhos, com base na população e características físicas do território.

A capacidade de atuação das Juntas de Freguesia é limitada, e cujas competências poderiam facilmente ser assumidas diretamente pelas Camaras Municipais. Não faz sentido termos governações específicas de freguesias com 80 habitantes e Concelhos com 3500 habitantes.

Os recursos financeiros e humanos libertados seriam mais úteis ao serviço das regiões.

No âmbito da regionalização, defendo a criação apenas de três Regiões continentais meramente administrativas e a manutenção das atuais Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

As três regiões a criar seriam:

- a)- uma no Norte e com capital em Vila Real;
- b)- Outra no Centro e com capital em Leiria ou Santarém ou mesmo numa zona fronteira, Castelo Branco, Covilhã ou Portalegre;

c)- finalmente a terceira no Sul e com capital em Beja.

Para o desenvolvimento do país aparece como fulcral uma reforma do ensino.

No plano da Educação, Portugal é o País da União Europeia em que os seus trabalhadores possuem menores qualificações académicas, é importante que os jovens saiam da escola para a vida ativa com qualificações suficientes que lhes permitam exercer uma profissão, e participar ativamente na sociedade.

Assim é necessário um novo estatuto do professor que lhes dê autoridade para poderem controlar e atuar disciplinarmente sobre os alunos. E um novo estatuto do aluno direcionado para a exigência de aproveitamento escolar e de regras do bom comportamento escolar. A escolaridade obrigatória seria de 12º ano mais os 3 anos de universidade ou 2 anos de escola técnico profissional (onde obtenham carteira profissional).

Deveria acabar-se com as passagens de ano automáticas, independentes do aproveitamento escolar. Chumbam a duas disciplinas, chumbam de ano. Não podemos dar ideia aos jovens de que se premeia quem não se esforça. As escolas até 12.º, Infraestruturas escolares, pessoal auxiliar e académico, seriam de gestão exclusiva das Regiões. As Universidades e Escolas Técnico Profissionais (Politécnicos), Infraestruturas escolares, pessoal auxiliar e académico, seriam da responsabilidade exclusiva do governo central.

Os planos curriculares seriam da responsabilidade exclusiva do governo central.

No plano da Economia, Emprego e Finanças, deve-se prosseguir com a contenção de gastos públicos, mas não à custa da economia, nem do bem-estar dos cidadãos.

Tal deve ser alcançado com a reorganização do Estado, do setor empresarial do estado, e com a redução e controle dos gastos com as PPP (Parcerias público privadas).

O modelo de crescimento da economia Portuguesa não pode ser a construção civil. O período das grandes obras públicas, e dos novos empreendimentos habitacionais, esgotou-se.

No setor da construção o enfoque deve ser dado à reconstrução dos edifícios degradados das cidades. É fundamental revitalizar os centros das cidades através do seu repovoamento, e para tal devem ser dados incentivos fiscais, e facilidades na aprovação dos projetos às empresas construção que promovam este tipo de projetos.

Outro vetor de desenvolvimento prioritário para a promoção de novos empreendimentos turísticos de qualidade, inseridos no espaço envolvente; pela reindustrialização, pois só desta forma será possível garantir a sustentabilidade do denominado Estado Social ao longo de várias gerações e reequilibrar o défice na balança de pagamentos.

Por forma a combater o elevado desemprego, e se promover o empreendedorismo, deve ser criado fundo com entre duas a três centenas de milhões de euros, para financiar a implementação pelo País de projetos semelhantes DNA Cascais (afetando 170 milhões euros), e “Business Angel” de financiamento público (restantes 80 milhões).

Todas as empresas que nos últimos 6 meses não tenham efetuado dispensas de funcionários, e queiram contratar pessoas que estão na situação de desemprego + 12 meses, terão uma redução na TSU a suportar com esse novo funcionário nos seguintes termos: redução de 4 % no primeiro ano; redução de 5% no segundo e terceiro ano; redução de 6% no quarto ano; redução de 4% no quinto ano e sem qualquer redução a partir do 6º ano.

VI.3. Descentralização e “Constituição territorial”

VI.3.1. Entendimento sobre os conceitos presentes no debate

a)-o vocábulo *intermunicipalismo* refere-se não a descentralização territorial, mas, no plano orgânico, a concentração territorial, neste caso de municípios, mesmo que recebendo atribuições estatais e não só subida de funções dos municípios para outra entidade; aqui tratamos de uma personalização local supramunicipal de natureza associativa e não de uma descentralização orgânica, mesmo que se processe no todo ou em parte com derivação de tarefas estaduais

b)-o vocábulo *descentralização* territorial refere-se a reorganização com criação de órgãos territoriais infra-estatais, dotados de tarefas até aí estatais.

Aqui falamos teoricamente de Poder local.

c)-Atribuições: tarefas por lei a prosseguir pelas pessoas coletivas no seu todo ou por cada ministério.

d)- competências: parcelas dessas tarefas que o legislador coloca originariamente na titularidade de um dado órgão de cada pessoa colectiva ou ministério, sem prejuízo de poder permitir que ele transfira o exercício de parte dessa sua função material para outrem (delegação de poder ou competência).

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da Constituição, o Estado, que é unitário, respeita na sua organização e funcionamento, não só o regime autonómico insular, como em geral, os seguintes princípios da *administração pública*:

a)- *subsidiariedade*, o que implica que as atribuições e decisões se devem colocar ao nível mais próximos dos cidadãos possível *em que se possam realizar da maneira mais eficaz*;

b)- *autonomia das autarquias locais*, o que, além do mais, implica desde logo a ideia de que cada autarquia e cada tipo de autarquia não esteja na dependência do Estado ou de outras autarquias, questão que a ocupação dos cargos supramunicipais por autarcas de outro tipo de autarquia coloca;

c)- *descentralização democrática*, o que implica, no enquadramento constitucional, a exigência de representatividade direta dos dirigentes máximos de todas as autarquias.

VII.3.2. Caracterização constitucional

O Poder Local deve ser representativo, nos seus vários níveis territoriais de exercício:

a)-No território nacional, temos em geral, 3 níveis: Freguesias, Municípios e ou Regiões políticas ou Regiões meramente autárquicas, somente com poderes administrativos, Regiões administrativas.

A Constituição dispõe no n.º 1 do artigo 236.º que, “No continente, as autarquias locais são as *freguesias, os municípios e as regiões administrativas*.”

Atualmente só funcionam 2 níveis.

Mas estão legislados os três no plano orgânico, atributivo, competencial e da sua legitimação, faltando apenas concretizar a regionalização.

b)-Excepcionalmente e só em certas parcelas do território pode haver as figuras de autarquia,

Nas *grandes áreas urbanas e nas ilhas*, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.

VII.3.3. Análise sobre a perspetiva jurídica do modelo associativo atual. Inconstitucionalidade da caracterização autárquica das associações intermunicipais

Vejamos o que resulta da CRP, especialmente do seu Título VIII (Poder Local).

No capítulo I (Princípios gerais), o n.º artigo 235.º (Autarquias locais), diz que as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de “*órgãos representativos*”, que prosseguem “*interesses próprios das populações respetivas*”.

Os defensores do associativismo intermunicipal dizem que ele tem tarefas de um entidade diferente, desde logo o Estado. Mas, sendo os dirigentes das AM e CIM membros eleitos pelo eleitorado específico de cada município, defendem ou interesses próprios dos seus municípios ou se, em conflito de interesses com interesses de outros municípios ou da região em si, defendem outros contra os da sua área, então traem o seu eleitorado e a lógica democrática da representatividade e o natural é que os bons intermunicipalistas sejam derrotados no seu município e deixem de o ser nos dois sítios.

O artigo 236.º (Categorias de autarquias locais e divisão administrativa):“1. No continente, as autarquias locais são as *freguesias, os municípios e as regiões administrativas*. 3.Nas *grandes áreas urbanas e nas ilhas*, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, *outras formas de organização territorial autárquica*”.

Portanto, no continente só pode haver figuras autárquicas para além da tríade normal, nas grandes áreas urbanas, não em todo o continente ou em todos os territórios.

Ou seja, apenas nas áreas metropolitanas e nas ilhas pode existir uma figura de exceção, o que não admite as CIM, com um regime legal de autarquia, e só admite o das Áreas Metropolitanas, mas desde que fossem dirigidas por autarcas eleitos diretamente, sob pena de estarmos face a uma autarquia que estaria bem a exercer poderes autárquicos, mas irregularmente, no caso de modo inconstitucional, ao ser entidades associativa e não verdadeira autarquia representativa.

Ou seja, o regime jurídico de figuras autárquicas de AML e AMP é possível. Mas então teriam os seus órgãos de ser diretamente eleitos, pois não há autarquia local sem representatividade eleitoral.

Não acontecendo isso, as AM não são autarquia, mas mera associação dos municípios da Área. E as CIM em geral nem sequer são admitidas como figura de autarquia e portanto se se assumem como tal são inconstitucionais, estas sem remissão. Pergunta: serão então umas e outras meras associações de municípios? E portanto constitucionais...

Mas como associações de municípios, recebem apenas poderes originários dos municípios?

Também recebem diretamente e por força, não da vontade de cada município, mas por disposição legal e ainda também poderes territoriais diretamente nas mãos do Estado, ou seja há uma real descentralização territorial e portanto estão originariamente concebidas como autarquias... o que é inconstitucional, quanto aos CIM.

O n.º 2.º do Artigo 241.º (Poder regulamentar): “As *autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio* nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”.

A nível do poder administrativo territorial, além das entidades políticas, Estados e regiões autónomas, só as autarquias detêm por força da CRP, poder regulamentar externos ou seja impositivos para os cidadãos dos seus territórios

As CIM têm-no configurando-se pois como autarquias.

Acrescentaria ainda o seguinte:

No n.º1 do artigo 267.º diz-se que a Administração Pública será estruturada de modo “a aproximar os serviços das populações.

Ora, a passagem de atribuições dos municípios para entidades supramunicipais em realizar uma via ascendente de poderes contrária à lógica aproximativa, que só tem sentido do Estado para entidade intermédia supramunicipal ou teria de entidade municipal para entidade inframunicipal, a freguesia;

E acrescentar que a mesma norma continua dizendo que tal estruturação deve “assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de *associações públicas*, organizações de moradores e outras *formas de representação democrática*, para o efeito mandando o n.º 2 que a lei estabeleça

“adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas”, sem prejuízo da sua “necessária eficácia”.

Mas o n.º 4, quanto às *associações públicas*, estipula que “só podem ser constituídas para a *satisfação de necessidades específicas*”, além de deverem ter uma organização interna baseada “na formação democrática dos seus órgãos”.

Isto é, também por vontade expressa da CRP, só são constitucionais as Associações Públicas de fins especiais e não as de fins gerais, como as atuais AM e CIM, mesmo que não fossem autarquias e são pelas atribuições materiais e poderes de atuação.

Ou seja não pode haver associações públicas no âmbito da AM de fins gerais, nem sem representatividade direta, nem para receber em geral poderes de baixo para cima em matérias de relação e aplicabilidade direta face aos cidadãos, e muito menos concebidas e constituídas como figuras autárquicas, como hoje são.

Concluindo, pela CRP, as AM e as CIM são por argumentos vários inconstitucionais, ou pela figura, ou pelo poder regulamentar exterior de jurisdição territorial ou por falta de representatividade direta dos seus órgãos ou por estão diretamente interditas fora do exercício em comum de tarefas específicas.

VI.3.4. Fundamentos da defesa da regionalização

VI.3.4.1. Importância fundamental da boa governança e das lideranças regionais no campo da competitividade futura das regiões

Há que destacar a necessária *interligação entre competitividade e potenciação de lideranças, de boa governança, do correto planeamento “from below”, das sinergia das cidades médias (Estratégia Territorial Europeia) e sinergia dos poderes médios e do princípio da subsidiariedade.*

A questão das dinâmicas de competitividade internacional é um ponto fulcral neste debate. A competitividade é, hoje, por toda a parte, uma *dimensão fundamental de política* relevante à escala regional, devendo por isso estar presente nos objectivos estratégicos do desenvolvimento territorial e das escolhas orgânico-públicas do seu enquadramento.

A “*boa governança*” é cada vez mais percebida como um factor importante para a competitividade e determinante na competitividade das Áreas metropolitanas e das regiões em geral.

É inegável que existem áreas de administração (ou se preferirem áreas Política em sentido amplo), de intervenção pública, cuja natureza é regional, uma vez que a essa escala se definem problemas que afectam a qualidade de vida e o funcionamento da economia, requerendo uma actuação em escala autárquica ampliada e concertada.

O modelo de governação implementado, v.g., na AML revelou-se ineficaz na condução dessas políticas e na dinamização de uma governança alargada que garanta uma *correcta articulação estratégica da competitividade*. E as razões dessa falha residem potencialmente em questões políticas, tais como resistências à partilha de poder pelos vários níveis da administração e bloqueios resultantes do modelo e da atitude da administração local.

Vários estudos de análises comparadas sobre a *competitividade urbana*, desde logo os estudos pioneiros de JENSEN-BUTLER (1997), inventariam um conjunto de traços que caracterizam as cidades bem sucedidas, implicando reflexões cuidadas sobre a *gestão das regiões que constituem ou comportam áreas metropolitanas*.

No fundo, são *indicadores de avaliação da competitividade urbana* baseados na *ideia da internacionalização da economia* como base do crescimento.

Adopta-se a perspectiva de que, em virtude da *globalização*, existe uma *competição entre cidades nos mercados globais* e a *presença internacional define o poder de uma cidade*, que é um elemento importante para essa presença internacional.

É com base nesta perspectiva que diferentes organismos, quer organizações internacionais quer investigadores ou empresas de consultoria, hoje vão construindo os rankings de cidades.

Penso que em certos aspetos, há ilações a tirar com interesse também na problemática regional em geral.

Alguns deles são:

a)- a *eficiência da Administração pública* ligadas à *liderança* e à *eficácia e concentração de funções de decisão e poder*, além da:

b)- *minimização das externalidades negativas*, obtendo elevados níveis de *eficiência e baixos níveis de congestionamento e poluição*;

c)-a capacidade de gestão dos conflitos sociais; a elevada oferta de cultura e espaços públicos de qualidade e crescimento da indústria cultural;

d)-o elevado grau de orientação externa da cidade (nível e desenvolvimento das relações externas/fluxos);

e)-a estrutura de classes caracterizada por crescimento rápido da classe média com qualificações elevadas e do número de habitantes marginalizados e por alguns problemas de polarização social;

f)-Elevado PIB per capita ou em crescimento rápido (reflecte-se em emprego, base de tributação e desenvolvimento das infra-estruturas e dos serviços públicos);

g)-a terciarização;

h)-o crescimento de subsectores com elevado valor acrescentado (investigação e desenvolvimento, serviços financeiros, novas tecnologias de informação e comunicação);e

i)-a capacidade de proporcionar uma oferta adequada às exigências da população com elevado nível de vida.

Face às fortes e muito frequentes resistências à criação de governos regionais, designadamente metropolitanos, e que decorrem, nomeadamente, da falta de apoio social e político aos municípios mais fracos e do receio de aumento da burocracia, tem-se defendido (OTGAAR et al., 2008) que são mais viáveis *outras formas de governança (e não de governo)*, que adoptem uma *abordagem regional e não polarizada por uma cidade central*, a que não deixaremos de nos referir.

Nestas estruturas, os principais factores de sucesso são a existência de valor acrescentado para a região e para as organizações participantes que decorra da cooperação; o reconhecimento por todos os actores da sua dependência mútua; e a *existência de liderança, visão e estratégia comuns*.

SCOTT (2001) argumenta a favor da gestão social legitimada democraticamente (pública e/ou privada), ou seja, uma forma de governança institucionalizada.

O autor defende que é necessário estabelecer um quadro de referência e actuar complementarmente às escalas nacional, supranacional e global para enfrentar os desafios do mercado, sem abdicar da representatividade e da participação que a representação democrática proporciona hoje aos cidadãos.

O *ressurgimento de formas regionais de organização política, administrativa e económica* estará, assim, a permitir às cidades transformarem-se em plataformas

territoriais de *participação nos mercados globais*, através do papel positivo dos novos *instrumentos de política no desenvolvimento das vantagens competitivas* e à possibilidade de explorar as suas complementaridades com o planeamento urbano.

Um dos aspectos essenciais na *operacionalização* destas novas formas de governança metropolitana é o *papel fundamental da liderança política*.

O *socialismo municipal*, inspirado na *experiência de Barcelona*, modelo com grande difusão mundial, baseia-se na *liderança “política” individual* e no alargamento da nova agenda de intervenção a tarefas de marketing, segurança, aspectos culturais e sociais.

BORJA e CASTELLS (1997) propõem neste modelo que os governos metropolitanos assumam essencialmente tarefas de promoção externa e de orientação de sinergias, permitindo acordos de cooperação em políticas onde intervêm múltiplas entidades e a construção de soluções legais e financeiras inovadoras.

MARTINS (2007) inclui a *liderança* nos instrumentos de política e, acrescentaríamos, de Administração autónoma, com cariz imaterial, juntamente com as competências, a distinção e a coordenação, salientando a importância de, através de uma liderança forte, estabelecer uma visão clara da cidade em torno da qual se congregam interesses e se organizam processos de tomada de decisão. Nesse âmbito, deve garantir-se o equilíbrio entre os interesses nacionais e locais, a clarificação das responsabilidades, a criação de capacidades a todos os níveis e o estabelecimento de parcerias relevantes (Martins, 2007: 50).

Segundo HAMBLETON (2008), a liderança tem como dimensões fundamentais as características pessoais: o contexto (económico, político, institucional e cultural), a natureza da tarefa de liderança (forma como é entendido o conceito, isto é, como se espera que seja desempenhado) e a forma de articulação entre liderança e administração (que são interdependentes, devendo aprofundar-se fortemente essa articulação).

O mesmo autor aponta os seguintes *indicadores de boa liderança política*:

- Uma visão clara para a área e estratégias de políticas definidas a partir dela;
- Promover as qualidades da área, construindo orgulho cívico, promovendo as vantagens locais e atraindo investimento;

- Captar recursos, demonstrando poder e capacidade de financiamento por parte dos níveis superiores de governo e outras fontes;
- Desenvolver parcerias, estabelecendo um leque alargado de parcerias internas e externas, trabalhando em função das necessidades da comunidade local;
- Atacar problemas sociais complexos, nomeadamente aqueles que são transversais a fronteiras, áreas de interesse e actores;
- Manter o apoio e coesão de forma continuada, através de uma boa gestão de interesses e pessoas.

As principais condicionantes físicas e materiais da comunidade local são normalmente a dimensão do município, a sua situação fiscal e a sua “posição de mercado” (isto é, a situação socioeconómica na perspectiva de recurso para o desempenho de funções).

Não faltam hoje investigadores a explorar e destacar a importância da liderança (v.g., GARCÍA, 2008), ao relacionar a predisposição para o estabelecimento de cooperação no âmbito dos serviços públicos com o papel atribuído ao líder da cidade.

Segundo a doutrina, importaria considerar que um *perfil de gestor*, democrático, representativo das habitantes de uma região, que seja caracterizado por autonomia ou partilha de funções com um órgão executivo a que preside, será mais propício à inovação e ao estabelecimento de formas de cooperação do que um perfil mais político, se tivermos presente a problemática da competitividade e inovação. Com efeito, neste caso, chega a defender-se que a agenda política local e as decisões político-administrativas podem tornar-se as preocupações dominantes, em detrimento da busca de *inovação e qualidade para os serviços locais*.

No entanto, a duplicidade bem doseada de perfis, a um tempo gestores e “políticos”, parece ser a prazo a melhor solução.

Sobre o *papel da liderança*, admite-se neste trabalho a sua importância crucial no lançamento de processos de reforma e na resposta a dinâmicas de mudança. No entanto, há que atender à necessidade de criar práticas políticas continuadas, que compensem eventuais vazios criados quando um líder abandona o seu cargo, suportando assim os processos de governança.

Tal como na teoria económica, também às sinergias sociais e políticas decorrentes dos arranjos de governança pode ser aplicado o conceito de *embeddedness*.

As redes que se estabelecem nas novas formas de governação reflectem estruturas de poder, mas também as relações sociais dentro da área urbana. Algumas elites urbanas parecem hoje estar interessadas em comportar-se como actores políticos e mostram interesse na promoção de formas de governança metropolitana. Contudo, a ascensão de actores com um posicionamento neoliberal que promovam a difusão do poder, num quadro em que os mecanismos de legitimação não funcionem em pleno, pode gerar novos fenómenos de exclusão e de falta de identificação dos cidadãos com o modelo de governança.

Estes excessos podem, no entanto, ser evitados através da transparência das estruturas de governo, da proximidade aos eleitos e ainda do alargamento da participação nas tarefas de gestão pública a faixas mais abrangentes dos actores locais (abertura a organizações cívicas, atribuindo visibilidade a uma visão alternativa à puramente empresarial).

Em síntese, em termos de *governança* como resposta dos actores urbanos e regionais à globalização, impõe-se o reajustamento da actuação do Estado, na sua organização e nos instrumentos de política a que assistimos desde a década de 1980 introduziu a noção de governança no léxico da política local.

Este conceito traduz uma nova abordagem à definição das políticas e à sua implementação, baseada na inclusão de múltiplos actores, partilha de responsabilidades de *decisão e cooperação* para a mobilização de recursos.

Em causa, garantir a manutenção do *primado do interesse público*, neste novo contexto, o que requer um âmbito de actuação bem definido (conceptual e territorialmente) e uma liderança clara e *legitimidade adequada*.

As escalas supramunicipais atuais, metropolitanas ou CIM, têm uma acepção funcional que dificulta uma delimitação precisa tida como “definitiva”. A governação das Áreas de administrações supramunicipais, Metropolitanas ou CIM, apontam criticamente para a necessidade urgente da situação actual ser ultrapassada com novos aprofundamentos da governança.

A partilha de poder pelo Estado não causa uma perda directamente proporcional de importância das políticas públicas, pois, pelo contrário, existirá sempre uma dependência mútua, reforçada pelos mecanismos de desenvolvimento do contexto actual e pela

elevada exigência de *visão e coordenação estratégicas à escala urbana, metropolitana e regional em geral*.

As áreas metropolitanas estão na primeira linha das transformações no papel dos governos desencadeadas a partir dos anos 1980 e a governança supra nacional na última década.

As numerosas reformas, com alterações e no sentido do reforço do poder e da autonomização das estruturas de governo metropolitano, indicam que se está face a um processo ainda inconclusivo.

O debate sobre a governação leva-nos a dever avaliar a *capacidade de coordenação e de liderança* (que permanecem públicas) para a eficácia das acções. É aí desde logo, que tudo começa por falhar por estar erradamente concebido.

E este aspecto é particularmente importante num *contexto de competitividade*, em que o *fracasso da coordenação e da orientação segundo princípios de desenvolvimento equilibrado* pode ter graves consequências sociais.

A dinâmica das instituições públicas é o ponto de partida mais evidente para a avaliação dos casos de êxito, embora os caminhos para isso possam ultrapassar o âmbito institucional.

Tudo isto, exige que a definição das atribuições regionais, na lógica da distribuição do poder global, seja enformada e de modo interligado, por cinco princípios essenciais: *coordenação, parceria, igualdade, coerência espacial e mobilidade*.

Isto é, as funções transferidas para as Regiões devem prever «a possibilidade de melhorar a alocação dos recursos e um efectivo valor acrescentado (ou em termos de eficácia ou em termos de participação dos cidadãos)» (**princípio da coordenação**), que o «exercício das competências regionais deve conduzir ao reforço das articulações e parcerias entre a Administração Central e a Administração Local e entre o sector público e o sector privado» (*princípio da parceria*), que as competências regionais se traduzam, «de preferência, na mobilização dos serviços de acção dos outros», pois as Regiões deveriam ter sobretudo um papel impulsionador de políticas, deixando a outros a sua execução (*princípio da centralização e da mobilização*), sem regionalizar «funções em que possa haver um sério risco de as diferenças de meios e opções entre as Regiões conduzirem a

desigualdades nas condições de acesso dos cidadãos a serviços essenciais» (*princípio da igualdade*), e «as funções relacionadas com as matérias que relevam da concorrência inter-regional» ou as «funções que apresentam fortes externalidades sobre outros espaços regionais» devem permanecer como atribuições gerais do estado (*princípio da unidade e coerência territorial*).

VI.3.4.2.Regionalização, planeamento e lógica endógena

A regionalização leva a um planeamento local com uma lógica endógena, de implanção progressiva e peregrina do desenvolvimento.

Como se referiu, no FORUM 2000, do ISCSP-UTL, referiu-se que a questão fundamental se prende com a descoberta das «vias que assegurem o encontro entre a política de desenvolvimento nacional, que vem sendo veiculada, a nível regional, pela Comissão de Coordenação Regional (*extensão da Administração Central*), e os *processos de planeamento local acima dos escalões municipais* conduzido pelos municípios», o que «só é alcançável por vontade própria e não por imposição de qualquer nível de poder ou sequer da reivindicação de outros grupos de interesses».

Mas não será que «A criação de regiões administrativas abre um novo espaço de poder entre a Administração Central e os municípios, cuja utilidade para o planeamento estará sobretudo na promoção do encontro entre as políticas nacionais e locais através do fortalecimento dos valores de cooperação intra e inter-níveis e do apoio à aplicação do princípio de subsidiariedade (e seus limites)», num «novo contexto», em que o *planeamento físico e regional* e a operacionalização da sua execução tem todo o sentido «se forem efectivamente transferidas competências da Administração Central para os órgãos das regiões neste âmbito, bem como os meios necessários à execução de planos, designadamente dos *Programas Regionais de Ordenamento do Território e Programas integrados e sectoriais de âmbito regional*», sem prejuízo de que «os municípios se revejam nos órgãos regionais quanto à defesa das políticas de ordenamento supra-municipais e cooperem activamente na sua prossecução», o que é coisa distinta, embora importante na lógica, não representativa, mas participativa global, de impulsos *from below*.

Quanto à *questão das finanças locais* num Estado regionalizado, este tema em Portugal tem merecido um debate incipiente ou pré-orientado.

Sinteticamente, importa referir que no FORUM 2000 do ISCSP se defendeu uma solução continuísta, segundo a qual «A opção por um regime de receitas regionais assente, não em dinâmicas de fiscalidade local, ou da sua afectação directa às regiões, onde são cobradas, mas, pelo contrário, em uma participação em receitas gerais do Estado, e distribuída entre as regiões por critérios tendentes a assegurar um carácter redistributivo pode constituir um factor de aproximação dos índices de desenvolvimento entre as várias regiões».

Outra preocupação dos economistas regionais, liga-se à questão dos possíveis efeitos do fornecimento de bens públicos numa dada região.

Referindo-se ao tema em termos de lógica municipal, TIAGO PEREIRA considera que «Um fornecimento eficiente dos bens públicos locais requer, ainda, que não haja efeitos externos entre municípios vizinhos, ou seja, que os contribuintes (municípes) e beneficiários sejam aproximadamente os mesmos».

E acrescenta que, «Na presença de efeitos externos positivos (negativos) existem benefícios (custos) para os municípes de concelhos vizinhos que não contribuem, pelo que se espera que o nível de fornecimento dos bens sejam abaixo (acima) do nível óptimo», fenómeno que «é evidente no que toca à relação entre municípios centrais (por exemplo os municípios de Lisboa e Porto) e os municípios suburbanos.

Os residentes nos subúrbios que trabalham nos municípios centrais usufruem de benefícios nesses municípios (estacionamento de acesso público, jardins, rede viária) sem para isso contribuírem, conduzindo a um fornecimento insuficiente destes bens e podendo dar origem a uma situação de stress fiscal municipal».

O mesmo autor, tendo estudado a capitalização da contribuição autárquica, nas várias regiões, analisando «cada um dos impostos separadamente», verificou que «o Algarve (em moeda nacional, antiga, 18 contos/hab.), Lisboa e Setúbal (9 contos/hab.) e Entre Douro e Minho (6 contos/hab.) são as regiões que geram maior capitação de contribuição autárquica».

E que, por outro lado, «é nas regiões dos «Açores, Trás-os-Montes e Alto Douro e Madeira que esse valor é mais baixo, não excedendo os 3 mil escudos por habitante».

E, também quanto à SISA, a «situação é semelhante, o que comprova as dificuldades que estas regiões têm em gerar receita própria».

Assim conclui que, em termos «de pesos relativos, a contribuição autárquica é mais importante na receita fiscal para o Algarve, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira interior e Açores e é menos significativa como receita fiscal para Lisboa e Setúbal, Madeira, Alentejo e Entre Douro e Minho». Já no que concerne ao IVA do turismo, «este apresenta maior expressão no Algarve e Madeira», e o imposto sobre veículos aponta para «valores mais significativos para os Açores e Trás-os-Montes e Alto Douro».

Ora, «quanto menor for o grau de autonomia fiscal, maior a importância que um sistema de subvenção terá em determinar a posição fiscal das autarquias locais, sejam elas municípios ou regiões administrativas», sendo certo que numa óptica de desenvolvimento, «parece ser desejável que se introduzam os incentivos para que uma região desenvolva uma base económica minimamente sólida, a fim de que possa alargar a sua base tributária e, conseqüentemente, a capacidade de gerar receitas fiscais de forma endógena».

Assim, uma coisa parece segura para TIAGO PEREIRA, é que a «manutenção de elevadas transferências per capita para as regiões menos desenvolvidas poderá (...) ter, como efeito perverso, um incentivo ao atraso económico das regiões».

No entanto, não pode esquecer-se que «o regime de subvenção da Administração Central e da União Europeia, favorável às regiões menos desenvolvidas do continente, conseguiu que essas regiões disponham hoje de equipamentos colectivos e serviços públicos em alguns casos melhores, do ponto de vista do capital físico (infra-estruturas), que os das regiões mais desenvolvidas», mas isso, «não arrastou consigo nem uma melhoria do capital humano (médicos, professores, etc.) nem o desenvolvimento económico sustentado dessas regiões, que continuam na sua maioria, em processo de despovoamento».

Com esta constatação, não se pretende contestar o interesse da intervenção incentivadora, pois, como bem refere o autor, estamos perante um problema de insuficiência, não de rejeição. Isto é, «o modelo de financiamento regional é importante como pano de fundo da descentralização política e administrativa», mas deve ser complementado «com medidas de âmbito mais microeconómico (de benefícios e

incentivos fiscais aos investimentos), se se quer chegar a um maior desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas».

Ora, aqui a regionalização também ganha significado, pois «a criação das regiões administrativas contribuirá necessariamente para aproveitar de uma forma mais racional, sistemática e coerente as potencialidades que a União Europeia oferece para a correcção das assimetrias existentes entre as diversas regiões europeias preenchendo os três níveis de integração regional consagrados pela União: NUTS 1: Continente, Açores e Madeira; NUTS 2: Regiões Administrativas e NUTS 3: Municípios ou agrupamentos de municípios.

As Regiões devem ser a base gestonária dos fundos comunitários, destinados a programas operacionais de âmbito regional.

Elas devem geri-los e efectivar a sua coordenação, em sentido ascendente e descendente, isto é, em «estreita cooperação com a administração municipal e com o Estado».

Quanto à questão do modelo espacial adequado de regionalização e às funções a que a regionalização deverá prevalentemente satisfazer, JOÃO SARAIVA afirma que a prevalência deve ser dada às «funções de desenvolvimento económico, social e cultural, inscrito no projecto constitucional».

Devem ser elas a determinar «o modelo espacial de regionalização do país e não considerações especificamente geográficas ou de simples planeamento económico».

E, por isso, «o modelo espacial de regionalização deverá adequar-se à possibilidade de inserção de mecanismos e instrumentos de planeamento».

Isto é, devem estimular e garantir «as finalidades de desenvolvimento económico e social do país, a justa repartição de recursos, a descentralização de políticas e a participação, na elaboração dos diversos planos e programas nacionais, bem como a elaboração e execução dos planos e programas de acção regional, sectoriais e locais», considerando «as especificações das áreas metropolitanas a admitir no interior do espaço regional», como «espaço de desenvolvimento integrado, espaço de expressão geográfica mais reduzida, com características de desenvolvimento e afirmação sociocultural específicas».

E deverá prosseguir o «alargamento da esfera de auto-governadas populações e confirmar a possibilidade de estabelecer um subsistema administrativo à escala regional, de forma a garantir a proximidade das decisões das populações abrangidas, mediante a

descentralização de funções, meios financeiros, técnicos e humanos, provenientes da Administração Central».

E deve ser pioneira em soluções modernizadoras da Administração Pública como administração aberta, participada, mobilizada e orientada para o desenvolvimento, com formas de descentralização e de desburocratização.

O futuro modelo espacial de regionalização e sua institucionalização tem de potenciar a autonomia e um real poder autárquico infraregional num quadro de ampla cooperação inter-municipal e estadual.

Alheia à concepção de um mapa artificial anacrónico e distantes da solidariedades funcionais historicamente construídas, como o que fora proposto e rejeitado em referendo para a criação das regiões administrativas portuguesas³⁴¹.

Não podemos deixar de partilhar esta visão das coisas. Com efeito, em termos de Desenvolvimento Regional, são várias as razões «que justificam a necessidade da formulação e implementação da política regional e dos planos», por um lado as «dificuldades que se levantam às políticas de âmbito nacional em face da existência de regiões-problema» e a «necessidade, generalizadamente sentida de dar concertação e eficiência às acções de política global e política sectorial, e a de criar uma base espacial integradora para as próprias acções da política urbana».

Outro aspecto a ponderar, é a necessidade da evolução dos processos estar sempre subordinada a relações de interdependência de várias ordens a cuja consideração se tornará mais fácil, à medida que nos aproximamos das escalas mais elementares a que os problemas se manifestam.

Porém, a necessidade das políticas e dos planos encontra fundamentação evidente ao nível dos próprios problemas e dos objectivos do Desenvolvimento Regional.

Para tal, deve ser estabelecido um processo de controlo, que SIMÕES LOPES também designa de planeamento, que, «nas economias de mercado, é apenas indicativo», mas que, de qualquer maneira, «deve assentar no pressuposto básico de que o espaço não é em elemento neutro».

O planeamento, pode ser considerado numa «perspectiva adaptativa» ou «passiva», onde o espaço é tido como um elemento neutro, a evolução do sistema

³⁴¹ LOPES, José -Regionalização: Portugal e as experiências na União Europeia. Coimbra: CEFA – Centro de Estudos e Formação da Administração. (Colecção Actas). Junho de 1997; p.267.

espacial (físico) processa-se, apenas, por forma a atingir a satisfação das necessidades do processo económico.

Ou então, numa perspectiva «desenvolvimentista» ou «activa», em que ficam em primeiro plano as relações entre desenvolvimento e evolução espacial numa «concepção dinâmica», procurando-se chegar a um modelo que vise o desenvolvimento.

A organização espacial surge frequentemente apontada como meio para o desenvolvimento, mas mais que meio será também objectivo sempre que os aspectos quantitativos do crescimento não se imponham como fim e sobretudo quando o desenvolvimento se aferir por condições de acesso das populações aos bens e serviços básicos e às oportunidades em geral.

A análise das teorias do desenvolvimento regional revela factores actuantes à escala regional, cujo menosprezo pode dificultar o processo de desenvolvimento e cuja correcta consideração pode ao contrário facilitá-lo.

Uma escala regional suficientemente pormenorizada possibilita o diagnóstico dos problemas, sempre diferenciados, ao permitir a identificação dos factores que os condicionam e que têm de ser tidos em conta na procura das soluções.

Esses factores podem ser agrupados em naturais, humanos, económicos e institucional-políticos (de enquadramento).

Não há nenhuma actuação de política sectorial, cuja implementação possa ser feita fora de um contexto espacial concreto que deverá impor a necessidade de considerar as suas características estruturais.

As políticas sectoriais podem existir isoladamente, mas terão nesse caso carácter abstracto, porque, para acontecerem efectivamente, têm de ponderar a estrutura regional de implantação, sob pena de correrem riscos de insucesso, cuja amplitude pode ser, aliás, mascarada, exactamente por um nível de agregação mais elevado.

A política regional não pode ser uma categoria de políticas, pois para ser eficaz tem de ser a síntese das políticas, que dela necessitam para se efectivarem de forma coerente e consistente, em face dos objectivos globais e sectoriais.

O desenvolvimento nacional é a resultante do desenvolvimento regional.

Este não pode deixar de ser visto numa perspectiva integradora, seja através da consideração dos factores específicos das regiões, de uma panorâmica de desenvolvimento ou através da conciliação, compatibilização e hierarquização dos objectivos de desenvolvimento e crescimento.

A política regional tem de ter imperiosamente, carácter integrador; e é ao nível regional e particularmente local a que os problemas se manifestam, que grande parte dos conflitos têm de ser resolvidos.

Uma hierarquização correcta dos objectivos e uma orgânica político-institucional apropriada podem eliminar muitas das questões.

O interesse pelos estudos de políticas regionais surge, sobretudo, como fruto de problemas específicos à escala regional, que acabam por ser dificilmente resolvidos a escalas nacionais e não o virão a ser, a não ser em termos de impulso e apoio, ou apenas assistencialmente, em escalas europeias.

Há diferentes concepções:

De um lado, as que se encaminham no sentido de admitir a necessidade de desagregação, numa via que poderá designar-se de ‘regionalização dos planos nacionais’ e em que as regiões ficam a ser simples ‘objectos de planeamento’.

De outro lado, as que defendem a necessidade de ver nas regiões autênticos ‘sujeitos de planeamento’, a eles cabendo a definição dos objectivos e das estratégias e o controlo da sua execução, havendo naturalmente que promover a conciliação entre os vários planos regionais e locais, e os acomodar dentro das capacidades globais dos meios.

A última opção, sendo a «mais difícil do ponto de vista operativo», é à partida a mais prometedora em termos da eficácia potencial, indo no sentido do ‘planeamento compreensivo’. Importa destacar que esta abordagem sistémica, ao tomar as regiões como componentes de um todo organizado, lhes atribui um papel fundamental no âmbito das relações que se estabelecem entre as componentes e entre elas e o todo.

A gestão de um sistema regional implica a definição dos objectivos, a inventariação dos meios e o controlo da evolução do sistema.

A formulação de objectivos deve ser tomada necessariamente como predecessora de qualquer tentativa de elaboração de estratégias. Há objectivos últimos que são finais e há os instrumentais que são meios.

No entanto, tudo depende da escala, quer temporal, quer espacial, em que se trabalha. O desenvolvimento tem de ser considerado um fim último e o crescimento apenas um meio, um dos meios que poderá criar condições para que o primeiro seja atingido, sempre numa óptica de longo prazo.

Fundamental será, do mesmo modo, que os fins últimos sejam susceptíveis de avaliação para que o processo de planeamento não seja arbitrário e o controlo venha a ser concretamente possível. E não menos importante, o processo de participação, que ao nível dos fins se localizará na instância política representativa mais elevada, tem de estender-se às outras instâncias participativas, aos níveis inter-regional, regional e local, para que a eficácia e a validade possam vir a ser asseguradas.

Quanto aos objectivos, nem sempre são quantificáveis, o que se justifica devido à existência de determinados aspectos qualitativos, como os culturais e estéticos, associados a valores.

O fim último é o desenvolvimento, qualificado ainda por preocupações de justiça económica e social, equilíbrio ecológico, defesa do ambiente e qualidade de vida.

As formas de o atingir, os objectivos podem sintetizar-se na organização do espaço, única via de criação de condições de acesso válidas a bens e serviços básicos.

Isto é, devem ser as Regiões os sujeitos de planeamento e não apenas as sujeitas ao planeamento.

As teorias de Desenvolvimento Regional, especialmente as de índole económica preocupam-se fundamentalmente com o crescimento regional e podem ser arrumadas em dois grandes grupos, consoante o tomam como «crescimento visto de fora» da região ou «crescimento visto de dentro».

No primeiro, cabem as tentativas de explicação que se apoiam sobre os mecanismos subjacentes à transmissão do crescimento económico no espaço, enquanto no segundo a atenção se concentra no processo interno à região.

A realidade portuguesa caracteriza-se por um quadro espacial de dualismo profundamente marcado em que os desequilíbrios regionais se agravam num processo que é já cumulativo.

Em Portugal, existem várias regiões com características próprias, que interactivam entre si. No entanto, não nos podemos esquecer que o nosso país não se encontra isolado, estando inserido num contexto mais vasto, desde logo o Ibérico, onde estabelece relações que é importante equilibrar.

Para tal, o crescimento deveria ser efectuado de uma forma concertada com o devido controlo, tendo em conta as assimetrias regionais, que muitas vezes são também assimetrias sociais³⁴².

Em 1987, dizia SIMÕES LOPES que, em Portugal, a política regional, per se, era, praticamente, inexistente, embora, de há muito, se falasse nos desequilíbrios regionais e na necessidade de os corrigir.

Hoje, tendo presente o modo de criar e a autoria dos planos regionais, chamados de Desenvolvimento Regional ou de Ordenamento Territorial, podemos continuar a dizer que o verdadeiro planeamento regional, capaz de desenvolver as regiões segundo os seus recursos e dinâmicas, ainda não chegou.

Com efeito, como assinala o mesmo SIMÕES LOPES, não há política que, na prática, aconteça fora do contexto regional, assim como é inteiramente descabido falar da política regional como mais uma categoria de políticas.

Tudo começa nas regiões e termina nas regiões, porque há necessidade da política se aproximar das pessoas.

O desenvolvimento nacional é afinal a resultante do desenvolvimento regional, é o desenvolvimento regional.

A regionalização é um factor de crescimento e desenvolvimento económico.

Os objectivos essenciais de um Estado europeu são a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, não podendo deixar de lhe caber um conjunto de tarefas fundamentais entre as quais está a realização do bem-estar social, com a melhoria da qualidade de vida das populações e a minimização das desigualdades entre os cidadãos, designadamente os que vivem em territórios diferentes.

Por mais liberal que seja a filosofia económica e social, compete sempre aos poderes públicos estabelecer os quadros gerais em que toda a atividade económica deve desenvolver-se e que traduz o processo orgânico de satisfação de necessidades humanas mediante a afectação de bens materiais raros a fins alternativos individuais ou sociais, privados, comunitários ou públicos.

³⁴² FRIEDMAN .-Territory and Function. University of California, 1979, apud SOTELO NAVALPOTRO, J.A. -Modelos de Organización y Desarrollo regional.Madrid: IUCA, s.d., p.43. Sobre a intervenção pública no território, ver, ainda, SOTELO NAVALPOTRE, J.A. -Modelos de Organización y Desarrollo regional. .Madrid: IUCA, s.d., p.42

Como refere JOÃO CRAVINHO, uma democracia europeia verdadeiramente moderna carece de uma reforma da Administração Pública que, no caso português, é ainda hoje marcada por um excessivo centralismo que afecta negativamente a eficácia das políticas públicas e torna as decisões administrativas lentas.

A modificação do relacionamento entre os cidadãos e o Estado constitui um verdadeiro desafio que só poderá ser ganho, embora a longo prazo, através do processo de descentralização.

E, desta modificação de relacionamento, deverá ainda resultar a desconcentração de muitos serviços .

O desenvolvimento harmonioso é o primordial objectivo da instituição das regiões administrativas, pois elas estão vocacionadas para actuar nos domínios do planeamento, da programação das políticas públicas e da afirmação das potencialidades regionais.

Ora, a meta subjacente à criação das regiões administrativas é precisamente o aumento da eficiência do Estado, na medida é que tal permite tornar as decisões mais céleres, mais participadas e mais próximas dos destinatários.

As regiões administrativas, a criar em Portugal, por previsão constitucional, constituirão autarquias locais de nível intermédio, entre o Estado e os municípios, vocacionadas para intervir ao nível do planeamento e da definição das prioridades de actuação do sector público em cada uma das regiões.

A regionalização deverá pois, procurar criar capacidades adicionais de intervenção nos espaços regionalmente partilhados, promovendo a solidariedade e a cooperação entre municípios e entre regiões, evitando o egocentrismo da capitalidade nacional e dos municípios, contribuindo, assim, desta forma para a coesão e a coerência nacionais.

E o aproximar as estruturas e pólos de decisão administrativa dos cidadãos deve ser outra das metas a atingir pela regionalização.

Há que referir o facto das estruturas intermédias de poder existentes em certos Estados europeus desenvolvidos, como a Bélgica, a Holanda e a Dinamarca, terem, em média, menor área e menos população do que teriam as regiões administrativas de Portugal.

As grandes dificuldades que possam surgir aquando da divisão do país em regiões não deveriam provocar pelo menos pelas razões apresentadas, a inviabilização do processo de regionalização.

Pois, como resulta da Constituição (princípio da aproximação dos serviços aos cidadãos, princípio da desconcentração, princípio da descentralização, promoção do

princípio da participação) e é universalmente aceite, administra melhor os interesses públicos quem se encontra mais próximo dos titulares desses mesmos interesses.

Em termos de regionalização, tem especial relevo a temática do enquadramento teórico da planificação territorial e do ordenamento do território e o planeamento.

O plano é o instrumento básico do ordenamento do território, pois este concretiza-se sobretudo na aprovação pelas entidades públicas de planos elaborados de acordo com uma tipologia e regras pré-definidas, para permitir a audição de todas as entidades da Administração com responsabilidades nos diversos sectores implicados e dos particulares enquanto interessados directos, pela sua legação real aos solos considerados ou enquanto cidadãos interessados no respeito de padrões de legalidade e qualidade do ordenamento.

As definições, conceitos e princípios sobre planeamento decorrem de diferentes «visões de planeamento», que podem ser questionadas, como o faz, v. g., FRIEDMAN, que se demarca daquela visão normalmente seguida e «preside na prática, em geral, aos processos de planeamento territorial efectivamente desenvolvidos, de cuja metodologia, ligada à escola de pensamento que designa de «análise de políticas» se demarca, defendendo que «the time would therefore seem to be ripe for a new conceptual approach», mas a que, no entanto, reconhece importante actual («The rational-choice model of planning has stagnated for nearly two decades»).

Na linguagem anglo-saxónica, não há dois termos distintos para designar planificar e planear, planificação e planeamento, apenas se usa to plan e planning.

Assim, o *planning* é definido por FALUDI, em 1973, como «a rational process of thought and action which ultimately aims, as science does, at promoting human growth». Um década depois, em 1983, por FROR, como «the process of preparing a set of decisions for action in the future, directed at achieving goals by preferable means», e na década seguinte, em 1993, HALL dirá que «Planning, as a general activity, is the making of an orderly sequence of action that will lead to the achievement of a stated goal or goals».

ROMÀ transcreve a definição de D. KEEBLE, segundo a qual ele é «el arte e la ciencia de ordenar el uso del suelo y el emplazamiento de los edificios con el máximo grado posible de economía, comodidad y belleza».

ANTÓNIO PAIS ANTUNES, fazendo a síntese operacional entre várias perspectivas, considera que o «planeamento territorial é a atividade realizada pela

Administração no sentido de definir as orientações e as medidas (disposições e acções) susceptíveis de promover, de forma tão adequada quanto possível, o desenvolvimento global de um dado sistema territorial», que é o «conjunto formado pelas actividades realizadas numa dada área e pelos fluxos gerados por essas actividades, e ainda pelos espaços onde essas actividades se desenvolvem e pelas redes por onde esses fluxos circulam».

Em Portugal usa-se, normalmente, o termo planeamento, mas mesmo que utiliza o vocábulo planificação, os dois termos aparecem com o mesmo significado, enquanto em Espanha, a doutrina usa predominantemente os mesmos termos para traduzir realidades de intervenção material, territorial e institucional diferentes, falando-se de planificação económica, planificação territorial, talvez até porque sempre comunga algo dos objectivos económicos, embora situados, e planeamento urbano, em princípio puramente físico, sendo certo que por detrás destas distinções há diferentes atribuições materiais e portanto territoriais de poderes legislativos e administrativos, num fenómeno de descentralização que vai desde o Estado aos municípios, passando pelas CCAA.

A planificação em países democráticos pode ser definida como a positivação e cartografização de linhas de acção orientadas à prossecução de objectivos pré-fixados pelos representantes legítimos da Comunidade, a que se reportam as intervenções prospectivadas sobre o território, isto é, pelo legislador e pela Administração pública.

Como refere ROMÀ PUJADAS, «Dentro del campo de la ordenación del territorio, planificar implicará trazar unas líneas de acción dirigidas a alcanzar unos determinados objetivos territoriales», ou, talvez, numa perspectiva menos neutra, pois cada vez mais integradora de políticas com influência no território e de ordenamento sustentável, prosseguir objectivos territoriais, físicos, e conjugar objetivos sectoriais, designadamente de desenvolvimento económicos e ambientais, num território considerado.

No fundo, como refere GIANNINI, a acção de planificar decide sempre acerca da utilização dos recursos existentes.

A análise territorial, independentemente do seu enquadramento legal, nunca poderia ser anómica, no sentido de que sempre teria de obedecer a regras lógicas de encadeamento do seu *iter* racional, sem as quais não lograria os objectivos do ordenamento correcto do território.

Há um ciclo procedimental natural à sua elaboração, de natureza técnica, indisponível para o próprio legislador, que implica um conjunto de fases que vão desde o levantamento das situações, designadamente das potencialidades, e diagnóstico dos problemas.

Isto é, análise da realidade territorial em presença, isto é, do «modelo existente», a transformar, seguida da conjecturação dos objectivos adequados e possíveis, em termos do novo modelo a construir, o modelo proposto para o território considerado, a resultar da prognose, antecipação do futuro, determinações, interdições e medidas do plano, composto no final por uma parte escrita, o relatório justificativos da proposta e descritivo do procedimento, o regulamento impositivo do agir conformador com os objectivos traçados e a planta ou carta, traduzindo graficamente, melhor geograficamente, as orientações e determinações aprovadas.

Embora esta descrição tão linear esconda uma natureza sempre inacabada, exigindo a atenção cíclica à evolução da comunidade e readaptação à margem de fuga da colectividade à prognose e conseqüente disponibilidade para a abertura a alterações e revisões, impostas também pelas circunstâncias e o «progresso» - .

O ordenamento territorial regional mexe, hoje, com a globalização, pelo que tem uma importância determinante na organização do espaço europeu a todos os níveis, desde o supranacional ao estadual, regional e local, e esta tem de assumir o desafio que ela cria.

Mas esta dinâmica admite a consideração de valores próprios, das diferenças regionais, pelo que as qualificações de um território e a afirmação da sua identidade devem ser tidos como tendo elementos-chave para as estratégias de desenvolvimento regional.

A Península apresenta, em geral, regiões fortemente litoralizadas, com algumas áreas metropolitanas, normalmente no litoral, e com vastos territórios do interior fronteiriço com baixa densidade populacional, de povoamento tendencialmente disperso, com escassez de capitais e de recursos humanos qualificados, caracterizando fortemente esta interioridade desta peninsularidade europeia, em geral periférica, impondo intervenções adaptadas dos poderes públicos, a vários níveis.

O governo da Estremadura adoptou um modelo territorial cuja tipologia base de configuração passa por acções sobre o meio físico, de fortalecimento e reequilíbrio da malha urbana, sobre as áreas rurais e programas de dinamização territorial - .

Em geral os modelos de organização territorial das regiões têm de ter presentes os elementos relevantes que potenciem o desenvolvimento e o ordenamento racional, desde «as características do relevo, do solo e coberto vegetal, a riqueza dos recursos hídricos e do património natural e cultural e a forma como se tem verificado o povoamento da região», partindo da determinação do capital endógeno, portanto da caracterização física e socioeconómica, e das potencialidades e constrangimentos, sem deixar de ter em conta os recursos exógenos mobilizáveis e as políticas adequadas, a desencadear .

A *ratio* de um ordenamento do território sustentável impõe a construção de espaços regionais equilibrados em termo de criação do bem-estar das populações e do ambiente, conciliando-os, exigindo a inserção dos territórios interiores, periféricos e infradesenvolvidos, numa dinâmica de coesão total, europeia, peninsular e nacional, nas dinâmicas competitivas globais, criando espaços de equidade social, ambiental e territorial, com a utilização sustentável dos recursos naturais e incentivos à emergência de elementos territoriais inovadores , para efectivar uma melhor integração na economia mundial e assim levar à redução das assimetrias europeias e intra-estaduais - .

Tendo presentes as orientações do Estratégia Territorial Europeia, as reflexões peninsulares em ordem à sua integração no ordenamento regional, pode seguir vários caminhos, segundo as formas de perspectivar «a integração da economia e do território nacional nas dinâmicas europeias e mundiais».

Em teoria, vários cenários são concebíveis, com distintos modelos, adaptados às variáveis consideradas, desde o conservador, o evolutivo ou um renovador. RIBEIRO parte da consideração das variáveis da dinâmica de actividades e especialização, da inserção geo-económica e do sistema urbano e de organização do território, para a formulação de três cenários alternativos.

Os modelos do cenário da continuidade partem da ideia de inserir as regiões peninsulares na dinâmica autárquica, denotando apenas uma estratégia de reacção passiva aos desafios da integração europeia, subalternizando as regiões desfavorecidas aos interesses das desenvolvidas, e em termos estaduais, o território Português aos interesses dominantes em Espanha.

Este cenário assenta, essencialmente, na valorização dos pólos industriais já existentes (sem preocupações de criação de novos pólos de especialização industrial), da

floresta, investimento directo estrangeiro pontual e de média dimensão e turismo de massas, europeização do mercado e, no caso português e das áreas desfavorecidas de Espanha, importância crescente do mercado ibérico, intensa exploração das complementaridades transfronteiriças, polarização urbana nas metrópoles, manutenção da urbanização difusa, com resistência ao desenvolvimento de redes ou eixos urbanos e criação de alguns pólos urbanos, designadamente nos corredores de acesso a Espanha com despovoamento rural.

Tendo presente os constrangimentos e as oportunidades em termos de território português, este cenário reformista, evolutivo, exigiria alguma inovação, participação da Administração e dos particulares em geral, valorização da pertença à Região europeia Atlântica e um papel activo no processo geral da integração da Europa.

Assenta na desvalorização do peso relativo de certos pólos de especialização tradicional, valorização das indústrias agro-alimentares, apostas nas indústrias do automóvel, eléctricas, electrónicas e aeronáuticas, materiais de embalagem, artes gráficas, material escritório, serviços internacionais de turismo, teletrabalho e «forte dinâmica de 'clustering' da economia», exploração de complementaridades com todas as regiões de Espanha, com maior utilização por Portugal dos portos marítimos, nas relações com Europa, importância da I&D, forte investimento português no exterior, designadamente na península, nos sectores do cenário I e electricidade, ambiente e redes de transportes, estruturação urbana do litoral e expansão das áreas metropolitanas, desenvolvimento rápido de cidades médias com efeitos polarizadores tendo em conta os macrocorredores urbanos das «novas» áreas metropolitanas ampliadas e redinamização de certas zonas interiores bem colocadas (IP2).

O cenário da construção de novas soluções, visando o desenvolvimento equilibrado do território nacional, o III, na formulação de RIBEIRO, pressupõe uma discriminação positiva a favor das regiões menos desenvolvidas. Basta referir que em termos de distribuição da despesa pública per capita tem sido favorecida, no continente, a região mais desenvolvida, que é Lisboa, aumentando-se, assim, as assimetrias regionais (no período de 1994-98, na região de Lisboa e Vale do Tejo, ela atinge 225 mil escudos, enquanto no Alentejo, rondou 177, no Centro, 174 e no Norte, 142).

Este cenário apontaria para a inserção do território numa Grande Região Metropolitana Europeia e exige uma forte inovação nas tecnologias de informação, um

maior esforço de diversificação industrial para sectores dinâmicos a nível mundial (electrónica, comunicações, material saúde, aeroespacial, com pólos de especialização; novos veículos urbanos, aproveitamento da energia solar, com atracção de investidores estrangeiros e dinamização das pequenas e médias empresas; maior interacção com as regiões peninsulares, diminuição investimento das grandes empresas nacionais no estrangeiro, I&D no terciário e indústrias inovadoras, acentuar da internacionalização, funções geoeconómicas reforçadas nos transportes, utilização do ciberespaço, sistema urbano português transformado em factor de aglutinação do Sudoeste europeu da Região Atlântica; expansão das duas áreas metropolitanas portuguesas, com a internacionalização e articulação das grandes metrópoles Lisboa-Setúbal e Porto-Braga, organização em redes das cidades litorais ligando as metrópoles, desenvolvimento de eixos urbanos interiores articulados, com dinamização turística e esbatimento das assimetrias.

O resultado seria «competitividade nacional, afirmação regional e bem-estar individual» .

Segundo refere o Relatório do Estado do Ordenamento do Território de 1997, Portugal apresenta já alguns corredores de desenvolvimento em consolidação, com fortes investimentos designadamente em transportes , em território nacional (corredor nacional, seguindo o eixo Guarda-Covilhã-Castelo Branco, junto à fronteira ao longo do IP2), peninsular (eixos galaico-português, pela maior parte do litoral; Faro-Sevilha, pela orla costeira algarvia) e mesmo europeu (eixos Portugal-Irun, pelo IP5; Lisboa-Madrid-França, pela fronteira de Segura) .

Em termos de desenvolvimento regional e política regional, de Desenvolvimento Regional, exige-se a «formulação e implementação da política regional e dos planos», que lhe dêem tradução, dado que há «dificuldades que se levantam às políticas de âmbito nacional em face da existência de regiões-problema» e afirma-se a «necessidade, generalizadamente, sentida de dar concertação e eficiência às acções de política global e política sectorial , e de criar uma base espacial integradora para as próprias acções da política urbana» .

Uma planificação integral, incidindo globalmente num dado território como um todo, perspectivada para o ordenar com preocupações de desenvolvimento económico mas também de sustentabilidade.

Neste sentido, como refere SOTELO NAVALPOTRO, a planificação integral é aquela que efectua a «definición y concreción de una racionalidad global que haga coherentes las actuaciones sociales con las estructuras ecosistémicas, en que se insertan».

Em termos de planificação integral, o «desarrollo y medio ambiente son dos aspectos del proceso armónico entre sociedades y naturaleza como integrantes de un mismo sistema.

Cobra, por tanto, relativa importancia, lo que da en denominarse como 'eficiencia integral del sistema', base y fundamento de la ordenación territorial en su conjunto. »

A eficiência ou a produtividade do território, «marcada por su capacidad para producir, de forma más o menos permanente, materiales o energías que puedan ser utilizados para satisfacer las necesidades de bienes y servicios, consecuencia del proceso social de desarrollo, servirá de base a la productividad del propio subsistema económico».

Para integrar o desenvolvimento económico e social com a manutenção dos processos ecológicos -desenvolvimento autosustentado exige-se a directriz fundamental da planificação integral, de tal modo que, para conseguir esta integração importa balizar o modelo territorial dentro de um processo dinâmico, integral e de ordenamento global, harmónico com o modelo de desenvolvimento escolhido e com a «'situação ambiental'» .

No que diz respeito à relação entre a política regional europeia e a regionalização, há que referir que a Política Regional Europeia está ligada à ideia de regionalização, descentralização e de desenvolvimento regional.

E, há quem mesmo quem considere que, no futuro, a União Europeia não deverá ter como centro fundamental de organização do poder os Estados-Membros, mas sim os Estados federados e as Regiões autónomas e administrativas. A ser assim, isto significa que uma verdadeira política regional não pode ser separada do processo de transferência do exercício de uma certa «soberania» do nível central para o regional e local.

A descentralização pressupõe a distribuição do poder pelos três níveis territoriais clássicos: o central, o regional e o local.

Esta fórmula admite a existência de um espaço-região, com a delimitação clara das atribuições e competências para cada um dos níveis que estiverem ou vierem a ser

definidos. Torna-se evidente, que o desenvolvimento regional exige capacidade de decisão ao nível regional e local, de acordo com o princípio geral, vigente em todo o espaço da União, da subsidiariedade.

Por outro lado, deve dispor de mecanismos de planeamento e programação suficientemente operacionais para a tomada de medidas adequadas ao progresso da respectiva região.

Já a regionalização, enquanto processo de decisão de um território autónomo, com poderes supra-administrativos, não tem sido considerada como objecto de valor e necessidade constantes e generalizáveis.

Requer que o Estado aceite organizar diversos domínios governamentais de atividade, com uma organização do território eficaz e democrática.

Porém, as dificuldades em «dividir» o país em regiões, em alguns casos não devem pesar no processo institucional de regionalização.

Em todo o caso, e seja por que via for, o que se deve pretender é, essencialmente, potenciados seguintes objectivos: a)-combater os desequilíbrios espaciais ou assimetrias regionais; b)-aproveitar os recursos e potencialidades endógenas das regiões; c)-promover o ordenamento do território e assegurar as respectivas condições ambientais; e d)-garantir a ampliação da participação dos cidadãos na resolução dos seus problemas.

Contudo, e apesar dos vários objectivos propostos, a realidade brinda-nos com a existência de regiões que estão menos desenvolvidas do que outras.

Assim sendo, torna-se imperativo levar a cabo acções adequadas de apoio ao seu desenvolvimento, fundamentalmente na sua ajuda à dinamização das condições endógenas e ao aproveitamento das suas especificidades. As regiões insulares, devido ao facto de estarem separadas do Continente, enfrentam à partida, um forte isolamento, pelo que as mesmas devem ser alvo de especial atenção por parte da política Regional, especialmente ao nível da melhoria das acessibilidades e na valorização dos elementos naturais que normalmente as caracteriza.

Também às regiões fronteiriças deve ser dada atenção, na medida em que as mesmas tornam-se decisivas para uma Europa sem fronteiras e para uma perspectiva transnacional do desenvolvimento regional.

Por último, há que considerar que as regiões rurais necessitam uma acção muito activa, caso se queira continuar a manter um mínimo de ocupação humana , um dado mundo rural-humano tradicional.

Em resumo, tornou-se claro que a construção de uma Política Regional no seio da Comunidade Europeia não pode ficar cingida aos órgãos da mesma, ela também passa pelos próprios Estados-Membros e Regiões, que têm que levar a cabo acções internas, de modo a que se alcance a tão almejada harmonização, que se trilha pela convergência.

O objectivo da convergência tem como pressuposto a redução das disparidades inter-regionais, na medida em que constitui uma condição para o sucesso da União.

Por seu turno, a convergência implica uma evolução coerente do poder económico, de forma a que se alcance o bem-estar global.

Traduz essencialmente a situação de que se vive num mundo internacionalizado, ou seja, a consciência de que o que acontece num país acaba por se repercutir noutros. Há ainda a realçar que o regionalismo e a integração europeia não constituem processos divergentes, antes coincidem.

Ambos os processos são necessários para aproximar a Comunidade aos cidadãos e para assegurar uma participação futura nas políticas da União Europeia.

As principais oportunidades para uma participação efectiva das regiões no processo de tomada de decisão da União Europeia, estão directamente relacionadas com a remoção de divergências entre as suas actuais posições (divergentes).

As políticas a adoptar têm que ter em atenção os novos problemas que o desenvolvimento regional acarreta, nomeadamente a nível do ambiente, do ordenamento do território, desemprego e utilização de recursos naturais.

Apesar de Portugal ser um país pequeno, está muito longe de ser um país homogéneo. É um dos Estados-membros da União Europeia que, apesar de ter as suas fronteiras estabilizadas há mais tempo, possui uma das mais ricas diversidades regionais.

O desenvolvimento harmonioso é o primordial objectivo da instituição das regiões administrativas, pois elas estão vocacionadas para actuar nos domínios do planeamento, da programação das políticas públicas e da afirmação das potencialidades regionais.

Ora, a meta subjacente à criação das regiões administrativas é precisamente o aumento da eficiência do Estado, na medida em que tal permite tornar as decisões mais céleres, mais participadas e mais próximas dos destinatários.

As regiões administrativas, a criar em Portugal, por previsão constitucional, terão de constituir autarquias locais de nível intermédio, entre o Estado e os municípios, vocacionadas para intervir ao nível do planeamento e da definição das prioridades de actuação do sector público em cada uma das regiões.

Estrategistas, como VÍRGÍLIO DE CARVALHO, têm afirmado que, em Portugal, uma regionalização que responda às suas necessidades, no momento presente, pode aumentar a capacidade nacional de influenciar os acontecimentos exteriores que lhe dizem respeito, e que portanto lhe interessam, e, dessa forma, poder vir a ser suficientemente dono do seu próprio destino.

A verdade é que, pese a aprovação por unanimidade parlamentar, em meados da década de noventa, quase trinta anos após a vigência da Constituição, tal não foi ainda cumprido, e pelo resultado do referendo sobre o tema, não foram ainda criadas as condições políticas e funcionais necessárias para cumprir aquele que é um dos seus imperativos: a criação das regiões administrativas ou autárquicas.

Importa pugnar por um desenvolvimento «homogéneo» e «sustentável», e só a regionalização clara e correctamente assumida pode cumprir esse escopo.

VI.4. Avanço do processo regionalizador em 1991 e questões bloqueantes de 1998

VI.4.1. Lei-Quadro das Regiões Administrativas de 1991

A Lei-Quadro de 1991, concretizou o regime orgânico, de atribuições e o sistema decisório das *Regiões administrativas*, cuja criação em concreto ainda não se concretizou.

Segundo a LQRA, elas disporão de atribuições nos domínios constantes da Lei-Quadro das Regiões Administrativas, o que a Legislação de 1998 manteve.

Nos termos previstos nas respectivas leis de instituição concreta, sendo a transferência de novas atribuições e de serviços, património e pessoal estabelecida em diploma próprio no respeito do princípio da subsidiariedade e das atribuições dos municípios.

Neste âmbito, a Lei-Quadro das Regiões Administrativas, Lei nº 56/91, de 1 de Agosto, define no seu artigo 17.º as atribuições das regiões “nos termos a definir na lei de criação de cada região administrativa e no respeito da aplicação do princípio da subsidiariedade, estipulando desde logo que as regiões administrativas detêm, no âmbito da respectiva área territorial, atribuições nos seguintes domínios:

- desenvolvimento económico-social;
- ordenamento do território;
- ambiente conservação da natureza e recursos hídricos;

- equipamento social e vias de comunicação;
- educação e formação profissional;
- cultura e património histórico;
- juventude desporto e tempos livres;
- turismo;
- abastecimento público;
- apoio às actividades produtivas;
- e apoio ao conjunto dos municípios da sua área.

Os órgãos superiores de governo autárquico regional, de natureza representativa, são a assembleia regional e a junta regional.

Quanto às *competências dos seus órgãos*, a Lei-Quadro dispõe, no artigo 31.º, que as competências da Junta Regional, no âmbito do *funcionamento dos serviços e da gestão corrente*:

a)-elaborar o programa anual de actividades, o balanço e a conta a apresentar à assembleia regional;

b)-elaborar e apresentar à assembleia regional o orçamento da região e as suas revisões e proceder à sua execução; superintender nos serviços regionais e na gestão e direcção do pessoal ao serviço da região; modificar ou revogar os actos praticados por funcionários regionais;

c)- outorgar contratos necessários ao funcionamento dos serviços; estabelecer, nos termos da lei, as taxas e as tarifas a cobrar pelos serviços prestados e fixar o respectivo montante;

d)- instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensa de direitos de terceiros;

e)-promover todas as acções necessárias à administração corrente do património da região e à sua conservação;

f)-preparar e manter actualizado o cadastro dos bens imóveis da região;

g)-alienar em hasta pública, independentemente da autorização da assembleia regional, bens imóveis, ainda que de valor superior ao estabelecido pela assembleia regional, desde que tal alienação decorra da execução do plano de actividades e a respectiva deliberação seja aprovada por maioria de dois terços dos membros da junta

regional em efectividade de funções; aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário;

g)-deliberar sobre as formas de apoio a entidades e a organismos legalmente existentes que prossigam na região fins de interesse público. E, no âmbito do *planeamento e do desenvolvimento regional*, são: promover quer a elaboração do plano de desenvolvimento regional a apresentar à assembleia regional, quer a elaboração do plano regional de ordenamento do território a apresentar à assembleia regional e posteriormente submetê-lo a ratificação; executar o plano de desenvolvimento regional e os programas integrados de desenvolvimento regional; dar parecer sobre os planos directores municipais; promover a construção de infra-estruturas, equipamentos e outros investimentos públicos de nível regional; promover a *cooperação intermunicipal* em sectores de interesse comum, designadamente coordenando a participação dos municípios da região em empreendimentos intermunicipais; participar nos órgãos de gestão das bacias hidrográficas e das áreas protegidas; solicitar a declaração de utilidade pública das expropriações e a tomada de posse administrativa dos imóveis necessários a obras de iniciativa da região ou das empresas públicas regionais; e

i)- outorgar os contratos necessários à execução dos planos aprovados pela assembleia regional.

No que se refere à Assembleia Regional, cabe-lhe, desde logo, o papel fundamental de proceder à eleição da junta regional e votar moções de censura, pondo em causa a subsistência dos seus membros, e acompanhar e fiscalizar a atividade da junta regional; eleger o seu presidente e os secretários; apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da junta acerca da atividade desenvolvida, informação essa que deve ser enviada, com a antecedência mínima de três dias, reportada à data da sessão, ao presidente da mesa da assembleia, para conhecimento dos seus membros; participar na formulação das políticas de planeamento e desenvolvimento regional, de ordenamento do território, de defesa e aproveitamento dos recursos naturais, de ensino e cultura, de fomento agrícola e industrial e de emprego e formação profissional.

E, sob proposta ou pedido da junta regional, a provar o plano de desenvolvimento regional, o plano regional de ordenamento do território, o plano anual de actividades, o orçamento e as suas revisões, o relatório de actividades, o balanço e a conta de gerência apresentados anualmente pela junta regional; autorizar a junta a outorgar exclusivos e a

explorar obras ou serviços em regime de concessão; aprovar empréstimos, aprovar posturas e regulamentos; Deliberar sobre os símbolos heráldicos da região, estabelecer o quadro de pessoal dos serviços da região, autorizar a junta a alienar em hasta pública, adquirir e onerar bens imóveis cujo valor seja igual ou superior ao limite que tiver fixado e ainda, nos termos da lei, bens ou valores artísticos da região, independentemente do seu valor; definir o regime de participação dos municípios na elaboração dos planos regionais e no estabelecimento das redes regionais de equipamentos sociais e de infra-estruturas; aprovar taxas e tarifas; designar os representantes da região nos órgãos sociais das empresas em que a região tenha participação; autorizar a junta a celebrar com o Governo protocolos de transferência a ou de delegação de competências para a região e com os municípios acordos de cooperação e de delegação de competências administrativas da junta regional, etc..

É aplicável às regiões, com as necessárias adaptações, o regime jurídico regulador da tutela administrativa sobre as demais autarquias locais (artigo 11.º), designadamente através da figura do Governador Civil Regional, que exercerá funções junto de cada região administrativa como representante do Governo (artigo 10.º).

VII.4.2.Considerações históricas do processo recente

Durante o governo de Durão Barroso, da coligação PSD/CDS, tentou-se novamente reformular as divisões administrativas do país, com a criação de um mapa regional constituído por unidades territoriais relativamente pequenas, de três tipos: Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas e Comunidades Intermunicipais.

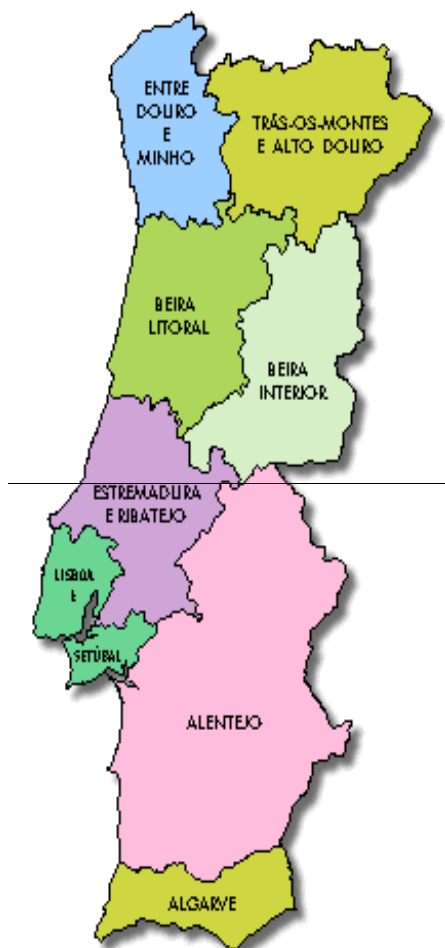
Durante o curto consulado do governo de Santana Lopes, foi operada uma descentralização ao nível ministerial, com algumas Secretarias de Estado a serem instaladas fora de Lisboa. Porém, com a chegada de José Sócrates ao poder, em 2005, todas estas reformas foram abandonadas. o actual governo tem vindo a implementar uma reorganização territorial de acordo com um mapa de 5 regiões.

Também foi avançada a chamada proposta das 7 Regiões, existindo actualmente um debate em torno destas duas propostas de Regionalização para Portugal Continental, cuja morfologia é a seguinte:

Foi referendada uma proposta de 8 regiões resultante de um acordo entre PS, PCP e PEV, traduzido na Lei da Criação das Regiões Administrativas (Lei 19/98, de 28 de Agosto).

O Partido Comunista Português e o Partidos dos Verdes (PEV), partidos também pro-regionalista, apresentaram uma proposta semelhante à original do Partido Socialista, de 9 regiões, com ligeiras diferenças um do outro, abarcando Minho, Porto e Douro Litoral, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Região Metropolitana de Lisboa e Península de Setúbal, Alentejo e Algarve.

Figura 26 : Mapa 1 com as oito regiões:



Mas foi pensada quer uma Proposta de 5 Regiões correspondentes às CCR (CCDR): Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, quer uma proposta de 7 Regiões: Entre-Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Alentejo e Algarve.

Figura 27: Mapa com proposta das sete Regiões





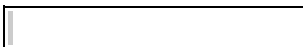

VI.4.3. Leitura do referendo de 1998. Significado da rejeição nacional dos mapas pretensamente regionais. Interpretação da abstenção e da rejeição

Nos termos do Decreto do Presidente da República n.º 39/98, de 1 de Setembro³⁴³, foi convocado um referendo sobre a *instituição em concreto das regiões administrativas*.

Ou seja, sobre as áreas das futuras regiões autárquicas supramunicipais, constitucionalmente previstas desde o texto originário e reafirmado por unanimidade parlamentar na década de noventa, o qual se efectivou no dia 8 de Novembro de 1998.

Vejamos os dois quadros com os resultados do referendo de 8 de novembro de 1998 (quadro 28 e 29):

A)-PERGUNTA 1: «Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?»

Resposta	votos	%
Sim	1 458 132	 34,96%
Não	2 530 802	 60,67%
Branco	40 675	 0,98%
Abstenções	4 465 743	 51,71%

Fonte: STAPE- Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral

³⁴³ Tendo presentes os artigos 115.º, 134.º, alínea c), e 256.º da Constituição e 34.º, 35.º, 249.º e 250.º da Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril, sob proposta da Assembleia da República (Decreto assinado em 19 de Agosto de 1998).

B)-PERGUNTA 2: «Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral ?» (pergunta apenas colocada aos cidadãos recenseados em Portugal Continental)

Resposta	votos	%
Sim	1 386 718	34,20%
Não	2 457 604	60,62%
Branco	80 856	1,99%

Fonte: STAPE- Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral

Portanto, as questões colocadas eram as seguintes:

a)- A primeira, dirigida a todos os cidadãos eleitores recenseados em território nacional, com a seguinte formulação: «Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas ?»³⁴⁴;

b) A segunda, dirigida aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das regiões criadas pela Lei n.º 19/98, de 28 de Abril, com a seguinte formulação: «Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral.»³⁴⁵

³⁴⁴ Os boletins de voto destinados aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das Regiões Autónomas só continham a pergunta de alcance nacional prevista na alínea a) do n.º 1 (n.º2).

³⁴⁵ Região administrativa. Artigo 255º (Criação legal): As regiões administrativas são criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respectivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma”. Artigo 256º (Instituição em concreto): 1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional. 2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos. 3. As consultas aos cidadãos eleitores previstas nos números anteriores terão lugar nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica, por decisão do Presidente

O *referendum* viria a ser desfavorável ao mapa e à delimitação das áreas de regionalização proposta pelo Governo³⁴⁶.

*

Este acto foi precedido da criação de dois movimentos, primeiro o denominado Portugal Plural³⁴⁷, fazendo alusão correta à pluralização de um Portugal com várias Regiões (e reunindo um Congresso Nacional sobre o tema, onde se integraram e participaram figuras de destaque da vida política e académica portuguesa) e o segundo Portugal Uno, que, pelo desenrolar da campanha se fez passar como o antídoto para um Portugal dividido em poderes semelhantes aos das Regiões dos Açores e Madeira ou de Espanha, assim confundindo os eleitores entre regionalização administrativa e regionalização política ou “Autónoma”, o que não deixou de ter influência contra-informativa no eleitorado.

*

A exigência de Referendo pré-constitutivo parte de uma alteração constitucional, que não mexe no Artigo 255.º (Criação legal), segundo a qual “As regiões administrativas são *criadas simultaneamente*, por *lei*, a qual define os respectivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma”. Nesta última parte já realizado, pela LQRA.

Mas para mais dificultar a vitória das forças regionalistas, no Artigo 256.º (Instituição em concreto), veio dispor-se que “A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da *lei de instituição de cada uma delas*, depende da lei prevista no artigo anterior e do *voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional*”.

da República, mediante proposta da Assembleia da República, aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime decorrente do artigo 115.º. Esta alteração, introduzida em 1997, faz com que a Regionalização esteja dependente da aprovação em referendo popular

³⁴⁶ Respostas à 1.ª pergunta (concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?): 36,49%, sim; 63,51%, não e 1,01%, brancos. Respostas à 2.ª pergunta (concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?): 36,08%, sim; 63,92%, não e 2,06%, brancos. Resultados actualizados: votantes: 48,30%; abstenção: 51,70%.

³⁴⁷ Movimento que recolheu mais de 11 mil assinaturas: JN de 16.9.1998.

A que se acrescenta ainda, face à ideia da simultaneidade, que se quis manter, que “Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos”³⁴⁸.

A abstenção “ganhou”, em si mesma o referendo, pois a maioria do eleitorado não se pronunciou e a rejeição nada pode significar sobre a regionalização, que em si não estava nem podia estar em causa face à Constituição, mas apenas as circunscrições territoriais constantes do mapa proposto pelo Governo.

De qualquer modo, o significado da rejeição nacional do mapa traduz apenas a continuação da falta de concretização do mapeamento e da constituição dos órgãos previstos na Constituição portuguesa e na Lei-Quadro das Regiões Administrativas, normas vigentes e apenas ainda não executadas.

Ou seja, trata-se de uma mera não concretização sem efeito derogador da norma constitucional e legislação materialmente constitucional de natureza complementar, a referida LQRA.

VI.4.4. Tipologia de perguntas e o problema da pronúncia do eleitorado de uma região sobre as decisões alheia

Importa criticar a existência de duas perguntas, uma das quais se traduz num referendun nacional, incluindo mesmo a pronúncia por parte de eleitorados de Regiões Autónomas sobre as outras regiões do continente.

VI.4.5.O problema da dimensão e do mapa. Lei de demarcação e lei de referendo. Lei de criação das Regiões Administrativas

A Lei nº 19/98, de 28 de Abril, vem criar as *regiões administrativas*, mantendo o sistema de poderes, composição, atribuições e de funcionamento dos seus órgãos da Lei

³⁴⁸ “3.3.As consultas aos cidadãos eleitores previstas nos números anteriores terão lugar nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República, aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime decorrente do artigo 115.º”.

nº 56/91, de 13 de Agosto, delimitadas à partida pelo legislador (por proposta do governo), de cima para baixo.

As oito regiões administrativas no Continente foram delineadas assim:

- a) Região de Entre Douro e Minho;
- b) Região de Trás-os-Montes e Alto Douro;
- c) Região da Beira Litoral;
- d) Região da Beira Interior;
- e) Região da Estremadura e Ribatejo;
- f) Região de Lisboa e Setúbal;
- g) Região do Alentejo;
- h) Região do Algarve.

A *região administrativa de Entre Douro e Minho* abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Viana do Castelo, de Braga, do Porto, de Aveiro e de Viseu:

a) Distrito de Viana do Castelo: Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira;

b) Distrito de Braga: Amares, Barcelos, Braga, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Esposende, Fafe, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, Terras de Bouro, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vila Verde;

c) Distrito do Porto: Amarante, Baião, Felgueiras, Gondomar, Lousada, Maia, Marco de Canaveses, Matosinhos, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel, Porto, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia;

d) Distrito de Aveiro: Espinho e Castelo de Paiva;

e) Distrito de Viseu: Cinfães.

A *região administrativa de Trás-os-Montes e Alto Douro* abrange a área dos seguintes municípios incluídos nos distritos de Vila Real, de Bragança, de Viseu e da Guarda:

a) Distrito de Vila Real: Alijó, Boticas, Chaves, Mesão Frio, Mondim de Basto, Montalegre, Murça, Peso da Régua, Ribeira de Pena, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar e Vila Real;

b) Distrito de Bragança: Alfândega da Fé, Bragança, Carrazeda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Torre de Moncorvo, Vila Flor, Vimioso e Vinhais;

c) Distrito de Viseu: Lamego, Armamar, Tabuaço e S. João da Pesqueira;

d) Distrito da Guarda: Meda e Vila Nova de Foz Côa.

A região administrativa da Beira Litoral abrange a área dos seguintes municípios incluídos nos distritos de Aveiro, de Viseu, de Coimbra e de Leiria:

a) Distrito de Aveiro: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Arouca, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Mealhada, Murtosa, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Ovar, S. João da Madeira, Santa Maria da Feira, Sever do Vouga, Vagos, Vale de Cambra;

b) Distrito de Viseu: Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Moimenta da Beira, Mortágua, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Penedono, Resende, Santa Comba Dão, S. Pedro do Sul, Sátão, Sernancelhe, Tarouca, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu e Vouzela;

c) Distrito de Coimbra: Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Lousã, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares;

d) Distrito de Leiria: Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande.

A região administrativa da Beira Interior abrange a área dos seguintes municípios incluídos nos distritos da Guarda e de Castelo Branco:

a) Distrito da Guarda: Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Manteigas, Pinhel, Sabugal, Seia e Trancoso;

b) Distrito de Castelo Branco: Belmonte, Castelo Branco, Covilhã, Fundão, Idanha-a-Nova, Oleiros, Penamacor, Proença-a-Nova, Sertã, Vila de Rei e Vila Velha de Ródão.

A região administrativa da Estremadura e Ribatejo abrange a área dos seguintes municípios incluídos nos distritos de Leiria e de Santarém:

a) Distrito de Leiria: Alcobaça, Alvaiázere, Ansião, Batalha, Bombarral, Caldas da Rainha, Leiria, Marinha Grande, Nazaré, Óbidos, Peniche, Pombal e Porto de Mós;

b) Distrito de Santarém: Abrantes, Alcanena, Almeirim, Alpiarça, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Constância, Coruche, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Golegã,

Mação, Ourém, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém, Sardoal, Tomar, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha.

A *região administrativa de Lisboa e Setúbal* abrange a área dos seguintes municípios incluídos nos distritos de Lisboa e de Setúbal:

a) Distrito de Lisboa: Alenquer, Amadora, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Cadaval, Cascais, Lisboa, Loures, Lourinhã, Mafra, Oeiras, Sintra, Torres Vedras, Sobral de Monte Agraço e Vila Franca de Xira;

b) Distrito de Setúbal: Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal.

A *região administrativa do Alentejo* abrange a área dos seguintes municípios incluídos nos distritos de Beja, de Portalegre e de Évora e dos municípios do distrito de Setúbal não incluídos na região administrativa de Lisboa e Setúbal:

a) Distrito de Beja: Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Odemira, Ourique, Serpa e Vidigueira;

b) Distrito de Évora: Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa;

c) Distrito de Portalegre: Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sor, Portalegre e Sousel;

d) Distrito de Setúbal: Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém e Sines.

A *região administrativa do Algarve* abrange a área dos seguintes municípios incluídos no distrito de Faro: Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, S. Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António.

Portugal é um país pequeno. Mas a dimensão pequena ou grande do território assim como a unidade linguística não são os fatores decisivos na problemática da opção regionalizadora. Tal como esta não traduz nenhuma divisão do poder ou do país, apenas

servindo de argumento para cobrir o medo dos dirigentes nacionais dos partidos e dos detentores do poder central de perder parte de controlo do partido e do poder estadual.

A questão da dimensão do país, tal como a invocação do facto de ser praticada apenas uma *língua* ou se que a regionalização iria provocar uma *divisão artificial do poder/país*, são falsas questões que revelam apenas o medo das forças centralistas, dos dirigentes nacionais dos partidos e dos detentores do poder central em perder parcelas desse poder, não apenas em termos de tarefas como de critérios de escolhas dos próprios dirigentes nacionais do governo ou do partido, que tal implicaria, no caso de regiões devidamente dimensionadas e com lideranças capazes de se afirmar.

Mas importa criticar a elaboração das divisões territoriais num mapa elaborado pelos partidos e tendo em conta os interesses eleitorais destes e não a partir de baixo, formulado a partir dos poderes locais e das experiências de relacionamento e trabalho em comum propiciadas pelas 5 CCDR, associações municipais já existentes e, em geral, em muitos casos, juntando territórios sem história de qualquer ligação no passado, apesar da continuidade.

VI.4.6. O problema da capital

A não definição de critérios substanciais e procedimentais sobre o modo de as futuras estruturas regionais escolherem as suas capitais regionais e dada a experiência e domínio dos partidos em todo este processo regionalizador, levou muitas populações a temer pela localização segundo meros entendimentos interpartidários compensadores nuns casos das aceitações de pretensões menos aceitáveis noutros.

VI.4.7. O problema da simultaneidade

O artigo 255.º da Constituição (criação legal) impunha e ainda impõe a criação “simultaneamente, por lei”, de todas as regiões. Ou seja, impõe que todo o território seja regionalizado e ao mesmo tempo ou nenhuma região será criada, para além das duas regiões Político-administrativas já existentes..

Esta imposição é claramente anti-regionalista e sem sentido num país que começou por regionalizar e com poderes que ultrapassam os meramente administrativos outras partes do território, sem esperar pela regionalização da parte continental.

VI.4.8. Crítica da existência de membros não eleitos nas assembleias regionais

Quanto à composição do *órgão deliberativo regional*, dispõe o Artigo 260.º (Assembleia regional) da CRP que ele é constituído “por membros eleitos directamente e por membros, em número inferior ao daqueles, eleitos pelo sistema da representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt, pelo colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição directa”, o que cria um sistema misto, reprovável e inexplicável, de representação e “designação electiva noutro órgão por inerência de pertença a esse órgão”.

Esta norma deve ser eliminada sendo um resquício das assembleias distritais e aqui sem qualquer sentido.

VII.4.9. Custos da instalação e manutenção da regionalização

Não se fala nos custos crescentes da organização nem das AM e CIM nem das autarquias infra-municipais (freguesias), cuja razão de existência inexistente, como o revela a experiência administrativa comparada. Mas sempre se invoca o papão dos custos organizacionais de uma regionalização (sem, aliás, os comparar com as grandezas de vantagem no campo do desenvolvimento e competitividade)

Quanto aos *custos de instalação e manutenção*, começarei por lembrar que não se vê qual a diferença de enquadramento em relação aos CIM.

A questão essencial reside no problema invocado dos custos permanentes de pessoal a colocar ao serviço das novas regiões.

Mas basta constatar que não tem que haver diferenças em relação ao que dispõe a legislação sobre as CIM e nunca seria uma micro territorialização desta estruturas, como acontece com as dezenas de CIM atuais. Com efeito, dispõe o artigo 21.º (Pessoal) da lei as CIM de 2008 que elas dispõem de quadro de pessoal próprio, aprovado pela respectiva assembleia intermunicipal, sob proposta do conselho executivo, “preenchido através dos instrumentos de *mobilidade geral legalmente previstos*, preferencialmente de

funcionários oriundos dos quadros de pessoal dos municípios integrantes de associações de municípios, de assembleias distritais ou de serviços da administração directa ou indirecta do Estado³⁴⁹. E no âmbito das *fusão de CIM*³⁵⁰, ela “determina a transferência global do património daquelas, para a nova associação, que recebe os patrimónios das CIM preexistentes, com todos os direitos e obrigações que os integram”.

VI.5.Procedimento concretizador da regionalização

Dito isto, a questão real a colocar tem que ver com o processo futuro de efetivar a regionalização, importando refletir nos erros ou enquadramentos bloqueadores do anterior processo regionalizador, ligados ao mapa pré-fabricado pelos poderes centrais em Lisboa, mapa artificial anacrónico e distante de solidariedades funcionais e relacionais historicamente construídas, e à não clarificação de outras questões que ou não eram afirmadas (as meras atribuições administrativas) ou apareciam como dotadas de *incerteza total*, como a questão dos centros de localização da Administração regional, cujo *método resolutivo* um tal referendo não clarificava.

O atual processo é ineficaz como solução para os problemas que tenta resolver, mas não será um desafio perdido de todo, pois pode proceder a uma concentração territorial gradual e consensual que aprazo permite os devidos acertos de escala e a mudança do critério de designação dos seus dirigentes, transformando-se numa via lenta de regionalização.

De qualquer modo, o procedimento futuro, a querer seguir-se uma via constitucional na linha da apontada na atual Constituição, ou seja, pretender-se de imediato uma alteração do rumo atual, diferente da via evolutiva do associativismo retalhador do território para esperar uma alteração corretora final), então, para não afrontar os cidadãos, decidindo de novo tudo à sua revelia, e poder traduzir um debate e apoio consciente à regionalização, deverá seguir um caminho inverso ao de 1998.

³⁴⁹ N.º 3: “Os instrumentos de mobilidade geral previstos para os funcionários da administração local não estão sujeitos aos limites de duração legalmente previstos”. E 4: “Sempre que o recurso aos instrumentos de mobilidade previstos no n.º 2 não permita o preenchimento das necessidades permanentes dos serviços, as admissões ficam sujeitas ao regime do contrato individual de trabalho”.

³⁵⁰ Artigo 32.º (“Por deliberação das assembleias intermunicipais, ratificada por mais de dois terços das assembleias municipais dos municípios integrantes de cada CIM, duas ou mais CIM podem fundir -se mediante a reunião numa só, desde que sejam contíguas e integrem a mesma NUTS II”.

Quanto aos eventuais *referendos regionalizados*, não se vê, ético-politicamente, como dar expressão anti-regionalista a esta ou aquela região que já está regionalizada, aliás não só administrativamente, mas até politicamente (caso das Ilhas dos Açores e da Madeira- e não consta que queiram regredir).

E deve proceder-se a alterações para um processo em que *os cidadãos não se limitem a sufragar soluções preconcebidas de modo iluminado*.

Em caminho inverso ao praticado erradamente, há que enquadrar, prévia e claramente, o *método resolutivo das questões* que, em 1998, implicavam *incertezas*: um *referendo balizador de um processo from below* (a resultar da pronúncia dos poderes locais implicados, método adquirido na experiência permitida pelas leis associativistas desde 2003) e a partir da realidade actual delas resultante, para captar as *vantagens da sua experiência convivencial e dinamizadora*.

Com manutenção transitória dos órgãos actuais das Associações Intermunicipais, alargamento paulatino das atribuições por deliberação das suas assembleias, até ao limite da *Lei-Quadro da Regionalização*, aprovada por unanimidade no início da anterior década de 90. Tal método exige a *modificação flexibilizadora* do texto constitucional e norma transitória na LQ. Ou seja, o processo tem que deixar de apontar, à partida, uma solução final.

Os cidadãos querem uma *formulação participada*, desde o início (nos seus *parâmetros temporais, evolutivos*) dos mapas de divisão territorial.

Não uma concretização territorial da *regionalização imposta* por Lisboa e pela partidocracia. Apenas uma *proposição definidora, com clareza, do processo «democrático» de solução das questões polémicas*: um método objectivo e garantidamente democrático para a formulação do mapa e para a escolha das capitais.

O processo deve garantir a *participação decisiva da população e a livre opção dos seus organismos autárquicos*, antes de uma aprovação final pelo Parlamento.

Portanto, um primeiro elemento a destacar é o de que não é necessário voltar atrás, à estaca zero, antes pode partir-se do que está feito, com abertura a uma evolução natural e livremente desejada pelas populações e seus representantes locais, numa linha inicial de *reassociação das autarquias supra-municipais*, sem limitação temporal e sem qualquer votação de mapa pré-decidiado por poderes nacionais, quanto ao sentido, tempo construtivo, território ou atribuições de iniciação, com a aprovação final do território daí resultante, com imediata marcação de eleições gerais para os titulares representativos

das regiões, em substituição dos órgãos associativos e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

Para tornar a regionalização realidade, só falta que o *quadro constitucional* que a impôs, seja revisto para viabilizar em termos procedimentais, tornando-os mais democráticos, dependente da vontade dos eleitorados, e portanto afastando o *princípio da simultaneidade*, que, tal como a solução de se partir das associações existentes, há muito, tenho indo a defender.

Há que aceitar a *não simultaneidade*, com eliminação ou reconstrução da exigência referendária-plebiscitária, e também a aceitação do respeito, não só quanto ao *quando*, como quanto à *conformação concreta*, a partir das bases municipais, sem prejuízo de não deixar de caber ao legislador ainda um papel importante de *definição dos critérios procedimentais dessa concretização*.

Critérios de concretização territorial, não mapas. Critérios de escolha dos centros de localização dos seus órgãos dirigentes, não adiamentos de soluções de princípio, sem qualquer enquadramento, fazendo temer as populações pela força das hegemonias partidárias conjunturais ou alianças municipais contra natura.

E, por isso, pode ser-se a favor de um processo de revisão da Constituição, sem revogação no terreno das relações-experiências associativas actuais, que, como ponto de partida, concomitantemente, sempre que regionalmente se entendesse *adequado*, *evoluiriam para um sistema representativo com revisão territorial adequada*, designadamente através de eventuais desagregações ou novas agregações municipais ou mesmo já intermunicipais.

Uma palavra mais, para afirmar que o próprio referendo de 8.11.1998 (Decreto do Presidente da República n.º 39/98, de 1 de Setembro), na duplicidade das suas questões, não é totalmente isento de crítica de marca anticonstitucional, pois a primeira pergunta pode ser entendida como sendo revogatória da ideia regionalizadora, ao interrogar sobre se se concordava ou não sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, fenómeno constitucionalmente previsto e portanto inquestionável desde o texto originário, e que naturalmente é impossível de funcionar sem a sua instituição concreta; coisa diferente e normal é a segunda pergunta sobre a instituição concreta com uma determinada área.

Assim, temos uma inconstitucionalidade por acção na oposição activa da legislação associativa com fins gerais, como houve na 1.ª pergunta do referendo sobre o princípio da regionalização, sem o terem previamente eliminado da Constituição, onde está imposto e

portanto não a fazer, sendo inconstitucionalidade por omissão, como perguntar ao eleitorado se quer continuar a cometer uma inconstitucionalidade por omissão?

Mas se seria inconstitucional a solução de revogação, pura e simples, da lei-quadro que a organizou e dotou de órgãos e atribuições, também o será manter o modelo associativo que, em solução de sentido contrário, indevidamente a substituiu.

Não pode deixar de se referir a problemática das autarquias em geral e sua autonomia e reforma modernizadora.

Refiro-me à problemática referente às actuais *figuras de autarquias* e ao *conceito de autonomia regional e local*. Seria errado não aproveitar o momento de regionalização para reenquadrar a problemática referente às *autarquias*, designadamente nas suas *figuras* e nos seus *poderes iguais*, independentemente da sua dimensão, importância e exigências funcionais relativas, embora esta questão não dependa totalmente daquela e possa e deva ser enquadrada mesmo sem ela.

Não pode deixar de se reformar o *Estado actual de pluri-administração territorial*, instituindo em geral um *modelo de concorrência de poderes e complementaridade de intervenções, diferente do tradicional*, que em Portugal assenta ainda essencialmente em geral em *atribuições exclusivas* segundo a técnica guilhotinadora da *predominância dos interesses*.

A *intervenção das autarquias* tem de, numa eficaz divisão territorial de poderes e na defesa de um real poder local, ser globalmente reenquadrada, com rompimento das *concepções tradicionais de atribuições exclusivistas* e consagrando as *novas doutrinas* assentes na lógica da interadministratividade.

Em causa, uma revisão, que aliás necessita de profunda ponderação não só nesta temática, como em muitas outras, dados os avanços e experiências aqui e nos países da nossa envolvente cultural, em vários domínios jusadministrativos, designadamente do *poder local*, que, para sua própria defesa e eficácia futura, seguindo na linha das *doutrinas mais avançadas* que foram traçando o seu caminho no pós-guerra, a partir da *reforma do direito autárquico na Alemanha*, e mais recentemente em Espanha, segundo a concepção burmeisteriana de autonomia local, em substituição do conceito liberal de autonomia municipal: assente mais numa concepção de interadministratividade do que de poderes exclusivos, de modo a evitar a erosão material de raiz legislativa da sua importância no contexto global do Estado.

Portugal, nesta matéria do enquadramento do *poder local* (com excepção das áreas do ordenamento do território, urbanismo e ambiente, que são aquelas em que se

iniciou e se mantém com fortes incoerências uma *nova abordagem cooperativa* entre as diferentes entidades de poder territorial, embora demasiado assente em estruturas tecnocráticas sem respaldo de legitimidade eleitoral, que só a criação de regiões administrativas resolverá adequadamente) está atrasado algumas décadas, alinhando ainda pelas velhas concepções liberais do poder infra-estatal, concebido essencialmente como centros de contra-poder face ao Poder Central.

Isto é, por um lado, a *autonomia das Administrações territoriais infra-estatais* deve deixar de ser entendida como uma *garantia institucional da titularidade de atribuições exclusivas da autarquia, excludentes do escalão administrativo superior* em certos assuntos considerados como regionais ou locais e vice-versa em assuntos considerados de interesse nacional.

A história revela frequentemente que, *sempre passíveis de alteração e esvaziamento de conteúdo pelo poder legislativo, se podem manter quase sem expressão*. Ora, a *autonomia local* deve traduzir-se sobretudo num direito à intervenção em qualquer matéria que afecte a comunidade local, como refere a Grundnorm alemã, independentemente de ter ou não dimensão supra-municipal, sem prejuízo de a medida do *interesse territorial* predominante (Estado, região, município), ser o critério definidor da responsabilidade directa, de decisão final e execução.

Uma coisa é estarmos ante uma matéria interessando exclusivamente a uma comunidade, nacional, regional ou local, o que implica meros poderes decisórios desta, outra a *concorrência vertical de interesses* de mais que uma comunidade territorial, exigindo uma definição de poderes de intervenção *a priori*, mesmo que a nível não decisório final, tais como pronúncias, consultas, pareceres favoráveis, segundo a sua importância relativa.

No caso de *real confusão de interesses*, tal deve implicar ou uma *articulação de poderes* segundo uma solução discricionária que tenha em conta razões de mérito relativa dos níveis decisores em presença ou, com uma *confusão de interesses de intensidade semelhante*, implicando uma solução perequativa de distribuição de poderes, podendo apontar mesmo para uma decisão formalmente conjunta.

Em geral, a interadministratividade aponta para a generalização de regras cooperativas ou integradoras, de ponderação de interesses diversos e expressão territorial plurisubjectiva, mesmo que não altere o centro decisório final.

VII.PROCESSO DE DINAMIZAÇÃO GOVERNAMENTALO-PARTIDÁRIO DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL

VII.1.Considerações gerais sobre as suas disfuncionalidades

As Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto foram criadas em 1991 através da Lei n.º44/91, de 2 de Agosto.

Após a não concretização em 1998 da definição dos territórios e não consequente instalação e eleição dos seus órgãos, só em 2003 se irá avançar para a ampliação do regime de áreas metropolitanas e criação de outras associações municipais, com a Lei 10/2003, de 13 de maio, das Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e das Comunidades Urbanas (ComUrb) e a Lei 11/2003, de 13.5 das associações intermunicipais de fins gerais e específicos, legislação que acabaria por ser reformulada em 2008, pelas Lei n.º46/2008, de 27.8 e Lei n.º 45/2008, de 27.8, atualmente em vigor.

Para além de argumentos óbvios, a análise empírica permite-nos desconsiderar as soluções associativistas.

Começo por referir a incoerência do procedimento, face à criação histórica das CCR (CCDR), no pós-25 de abril de 1974; face às normas de valor superior, CRP e LQRA; face ao processo de criação do mapa regional de 1998: ali imposição de tudo a partir do Estado e negociação dos Partidos, agora construção a la carte, from below; sem lei geral, sem referendo geral nem concreto, construção progressiva, áreas de estudo-piloto.

Este modelo atual vive na permanente instabilidade e quase sem realização apreciável ao logo destes nove anos: permanentes alterações legislativas de tipo orgânico, sem matéria de construção do cerne da organização de um Estado, Portanto mexendo sem assentar no direito orgânico e material-tarefas.

Vive na incompletude; por falta ainda de constituição das CIM em muitas zonas e por falta de escala e construção/reconstrução a la carte, como se referiu acima.

Numa análise sobre a perspectiva desenvolvimentista do modelo, importa considerá-lo imbuído de ineficácia funcional, como sobreposição de agentes e portanto falta de lideranças próprias; uma lógica somatória de interesses municipais e portanto de bargain, com uma disfuncional ausência de interesses regionais; uma lógica não representativa e portanto uma ausência de responsabilização eleitoral regional e sujeição à lógica da

prosecução da responsabilidade pessoal e não da orgânico-regional, o que não deixa de funcionar em associativismo territorialmente a la carte e materialmente em setores específicos que necessitam de subir de dimensão, mas é inconcebível em estruturas de índole de fins geral.

No plano dos objetivos de desenvolvimento e competitividade esperáveis, temos uma ineficácia concorrencial e perequativa das populações, com acentuações das disparidades, assimetrias territoriais. Mantém as regiões em economia sem competitividade internacional.

De facto, quanto às assimetrias regionais, importa referir que não potencia a generalização, em todos os territórios do mesmo bem-estar e nível de vida, colocando a questão da inexecução da obrigação de promoção pelo Estado-Comunidade da igualdade cidadã.

A infuncionalidade das AIMFG por duplicação-desdobramento de cargos, mesmo que haja secretário executivo, parece de presumir; a distorcibilidade de fins, pela ausência de lógica-interesse supramunicipal/infranacional (compromissos/*bargain* intermunicipais) e fácil sujeição a interesses suprarregionais face à dimensão pulverizada, também parece algo que não exige muita justificação.

Mas a realidade demonstra que de facto tal é assim. Quer em geral, quer em Projectos temáticos, a ineficácia predomina. Basta ter presente as conhecidas sucessivas tentativas de implementação da Área Metropolitana dos Transportes, exemplo acabado de que o facto de um processo de interesse regional, mesmo liderado pela Administração Central, tal não garante o sucesso da sua implementação. Estas questões da *mobilidade e dos transportes*, que seriam um domínio fundamental de ação intermunicipal, hoje, aparecem como “um serviço público que não funciona”.

Para além da inconstitucionalidade das atuais Areas Metropolitanas (poder regulamentar independente, porque tipo admitido de autarquia, mas não criação em concreto por lei e há falta de representatividade direta) e AIMFG (indevido poder regulamentar independente, não representatividade direta e fuga a tipologia admitida), de que falaremos a seguir, sejam as duas AM, de maior dimensão populacional e urbanização, sejam as CIM, não resolveram nem resolverão os problemas de assimetrias e de correta gestão dos territórios.

VII.2. Regimes da organização e funcionamento das associações de fins gerais e debate sobre a atual reforma da administração local

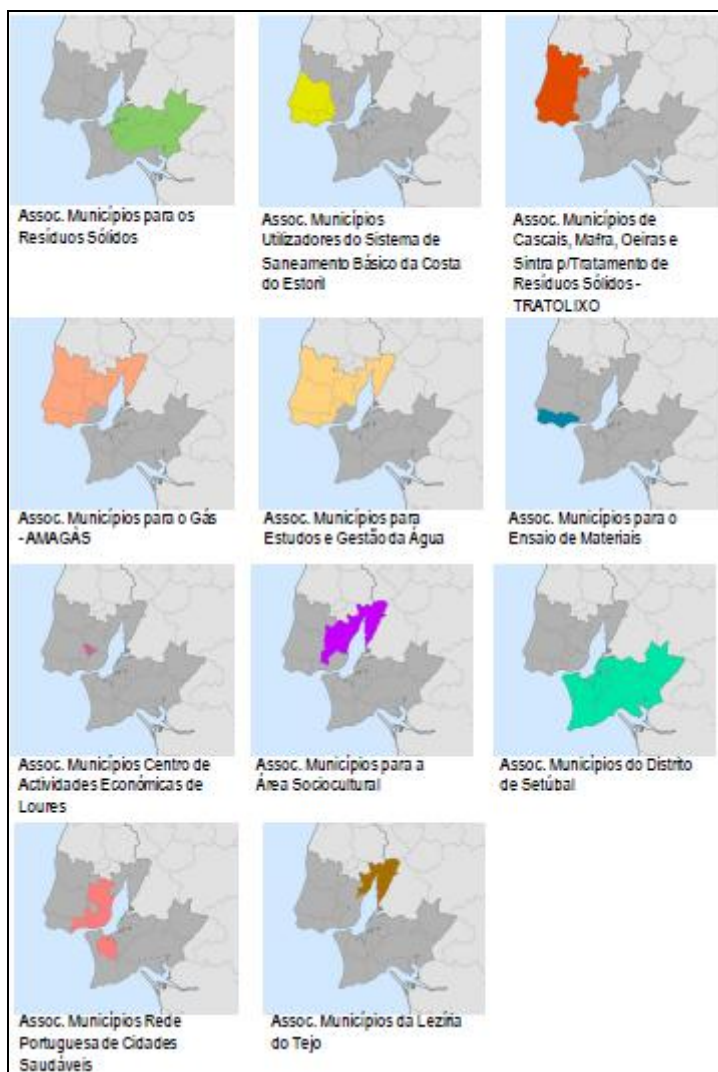
Quanto à legislação vigente, além da CRP, temos a LQRA de 1991 que veio dar-lhe tradução, faltando pois apenas a concretização do mapa. E temos já concretizada legislação sobre associações intermunicipais. E em debate está ainda, com possíveis implicações neste sistema, uma reforma administrativa local.

VII.2.1. Legislação sobre associações de fins gerais

As leis de associativismo intermunicipal deste século, foram primeiro as Leis n.º10/2003, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos, e n.º11/2003, que *Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público* – as Comunidades intermunicipais de fins gerais e as Associações de municípios de fins específicos - e o funcionamento dos seus órgãos), ambas de 13 de maio (que alterou a legislação vigente anterior) e depois a Lei n.º 45/2008 de 27 de Agosto (novo regime jurídico das associações municipais) e de novo uma lei à parte, a Lei n.º 46/2008, com o novo regime jurídico das áreas metropolitanas, figura que, na linha da legislação do século passado, volta de novo a ser restringida à grande Lisboa e ao Grande Porto.

Com efeito, a Lei n.º 46/2008 aplica-se aos municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal (área metropolitana de Lisboa) e aos municípios do Grande Porto e de Entre -Douro e Vouga (área metropolitana do Porto).

Figura 28 – Associações de municípios para fins específicos constituídas até à entrada em vigor da Lei n.º11/2003, de 13 de Maio, que integram concelhos da AML



Hoje, temos a funcionar, face à legislação vigente e à sua constituição em concreto, não por referendo, nem por uma lei geral, que exija simultaneidade em todo o território nacional, nem uma lei geral da sua criação (tudo como se não existisse um quadro das Regiões Administrativas), a AML, a AMP e algumas CIM de fins gerais dispersas por um país ultraretalhado.

Quanto às AM, de acordo com a Lei 46/2008, só há hoje as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, que são pessoas colectivas de direito público e constituem uma forma específica de associação dos municípios abrangendo os municípios coincidentes

com as unidades territoriais definidas com base nas NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, e do Grande Porto e de Entre Douro e Vouga.

As áreas metropolitanas têm como órgãos a Assembleia Metropolitana e a Junta Metropolitana.

A assembleia é composta por 55 membros eleitos por sufrágio indirecto pelas assembleias municipais de cada município integrante da área metropolitana.

A Junta Metropolitana é constituída pelos presidentes da Câmara Municipal de cada concelho que integra a área metropolitana, os quais elegem um presidente e dois vice-presidentes.

Nenhum destes órgãos é eleito directamente, sendo a sua composição feita a partir dos executivos e parlamentos municipais.

Quanto às CIM, importa destacar o artigo 10.º da lei sobre deliberações dos órgãos das CIM, nos termos do qual estas *vinculam os municípios* que as integram, não carecendo de ratificação dos órgãos respectivos, desde que a competência para tal esteja estatutária ou legalmente prevista.

O art.11.º, 5, dispõe que a assembleia intermunicipal é um órgão quase inexistente, porque apenas reúne ordinariamente *três vezes por ano*, como uma mera assembleia-geral de uma sociedade capitalista, para aprovar as contras e o plano de atividades e pouco mais.

O artigo 15.º, 2 estabelece que o *conselho executivo* é constituído pelos *presidentes das câmaras municipais de cada um* dos municípios integrantes, que elegem, de entre si, um *presidente* e dois vice -presidentes.

O artigo 19.º (secretário executivo), vem permitir que nas CIM possa ser designado um *secretário executivo responsável pela gestão corrente dos assuntos e pela direcção dos serviços* dela dependentes.

VII.2.2.Análise do atual processo de reforma administrativa local

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, foi publicado “Livro verde da reforma da administração local”.

E, no seu seguimento, o governo apresentou também já uma Proposta de Lei (n.º44/XII), aprovada em Conselho de Ministros de 2 de fevereiro de 2012, em que se afirma a pretensão de consagrar, face à reserva de competência legislativa do Parlamento, a “aprovação dos objetivos, princípios e parâmetros orientadores da *futura reorganização administrativa territorial autárquica*” e disciplinar o procedimento para a *consulta formal dos órgãos municipais* (art.º1, 1)³⁵¹.

Algumas questões se impõem (que, aliás, mostram a diferença de procedimentos entre o processo de regionalização e estes processos de reforma desencadeados já este século), cuja formulação significa em si mesma uma crítica insuprível sobre o processo.

Vejamos.

Fala-se de consulta formal dos órgãos autárquicos. E a participação das populações?

O real objetivo é a agregação de um número significativo de freguesias em todo o território nacional, com especial incidência nos lugares urbanos.

E quanto aos benefícios que se pretendem atingir com esta reorganização administrativa territorial autárquica (artigo 2.º)?

Ela visaria desde logo um dos grande objetivos da regionalização que é a “promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local”. Mas, só com esta obrigação de concentrações de algumas freguesias? Onde está o “plus anímico, competencial e de imaginação liderante” que quer o fenómeno atual de associativismo autárquico ou este de redução de micro-entes locais para esse esforço central de desenvolvimento económico-social e diluição significativa das assimetrias regionais?

Outros objetivos pretendidos são:

a)-o alargamento das atribuições e competências das freguesias e dos correspondentes recursos. A sair dos municípios, claro! Com o Estado sem dinheiro e a maioria dos municípios ultra-endividados, que recursos?

b)- o aprofundamento da capacidade de intervenção do órgão executivo, a junta de freguesia.

Cautelosamente não se diz em que domínios. Incentiva-se à aceitação da fusão

³⁵¹ Nos termos constitucionais, o próprio processo legislativo na Assembleia da República, impôs a audição de entidades de representação do poder territorial: órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, Associação Nacional de Municípios Portugueses e Associação Nacional de Freguesias.

com mais poderes, tarefas e dinheiros, tudo a decidir depois das extinções e agregações, na lei das atribuições e competências.

c)- a melhoria e desenvolvimento dos *serviços públicos de proximidade* prestados pelas freguesias às populações;

d)- a promoção de *ganhos de escala*, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais. Mas não se diz como. Parece que tal resulta automaticamente da agregação. Já está.

No que concerne aos *princípios* que devem presidir à reforma (artigo 3.º), eles são:

a)- preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das freguesias agregadas;

b)- participação das autarquias locais na concretização desta reorganização;

c)- universalidade do esforço e *flexibilidade no desenho de soluções concretas*;

d)- *obrigatoriedade* apenas da reorganização do território das freguesias;

e)- mero *estímulo à reorganização dos municípios*; e

f)- decisão de agregação ou não, assente não no elemento territorial, mas na ponderação do *elemento demográfico* (com referências mínimas e máximas para as novas freguesias).

Ou seja, aponta elementos orientadores, como é o da referência mínima³⁵² e da referência máxima (50.000 habitantes).

No fundo, este número máximo não justificaria a ascensão da freguesia atual ou do futuro agregado, que o comporte a município, sendo certo que o proposto número mínimo municipalizador é de 40.000?

E, sem prejuízo de exceções com possível consagração de soluções diferenciadas em função de razões de natureza histórica, cultural, social ou outras (porta aberta, v.g., para influências, por razões partidário-eleitorais), devem considerar-se como pólos preferenciais de atração das freguesias contíguas, as freguesias com um índice de

³⁵² Nos municípios de Nível 1, 20000 habitantes por freguesia no lugar urbano e de 5000 habitantes nas outras freguesias; nos municípios de Nível 2, 15000 habitantes por freguesia no lugar urbano e de 3000 nas outras freguesias; nos municípios de Nível 3, 1000 habitantes por freguesia no lugar urbano e de 500 habitantes nas outras freguesias

desenvolvimento económico e social mais elevado, com um maior número de habitantes e com uma maior concentração de equipamentos colectivos, no quadro da prestação de serviços públicos de proximidade.

Para a sempre difícil questão da futura *sede*, aponta-se a ideia de que a *sede do município* deve ser “preferencialmente considerada como pólo de atração das freguesias que lhe sejam contíguas, independentemente de, nestas, se situarem ou não lugares urbanos, de modo a promover as respetivas dinâmicas económicas e sociais”.

O processo de reorganização administrativa do território das autarquias locais hoje em marcha assume-se numa abordagem anti-regionalista e mesmo, para já, deixando as alterações à legislação autárquica substantiva para mais tarde, apenas relacionado com objetivos de concentração extintiva obrigatória de algumas destas entidades, as freguesias (art.º1, 2, primeira parte).

Com efeito, após o debate público sobre o *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, vem o Governo em proposta de lei ao parlamento afirmar a importância confirmada de *introduzir alterações na organização do território* das autarquias locais, dando particular relevância à “racionalização do número e configuração das freguesias em lugares urbanos”.

Com tal construção, parece querer alhear-se da pretendida agregação de freguesias rurais.

Ele considera ainda que este debate terá clarificado a necessidade de se encontrarem “mecanismos de flexibilidade, na reorganização administrativa do território” face ao fenómeno da futura agregação de freguesias.

Os objetivos prioritários, publicamente justificativos, para a consecução da reforma do poder local, tal como constam já da proposta de lei do Governo n.º 44/XII, são o reforço da *coesão nacional*, a melhoria da *prestação dos serviços públicos locais* e a *otimização da atividade* dos diversos entes autárquicos.

Esta pretendida reforma da administração local teria por base a adoção de um *novo paradigma de gestão pública local*, quer para dar resposta à atual conjuntura económica e financeira (o que implica reformas modernizadoras, aliás em toda a Administração pública, especialmente nas administrações indiretas), quer às novas exigências colocadas também aos poderes públicos locais, e ainda para satisfazer os *compromissos internacionais*, assumidos pelo Estado Português, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), assinado com a Comissão Europeia, o

Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, cuja justificação só pode estar ligada à necessidade de imposição de redução de gastos públicos significativos, e portanto a um grande reforma da organização forçada do poder local, o que não se constata ser o caso para o poder municipal, cujos objetivos e incentivos, a tornam facultativa (art.º1, 1, *in fine*) e parece também insuficiente, apesar de (meramente) declarada obrigatória em certas situações, para as figuras das freguesias.

Temos, assim, aqui e essencialmente, um compromisso de *lógica financeira*, pese a incoerência da afirmação, feita na exposição de motivos da proposta, de que esta pretendida “racionalização do número de autarquias locais” *não visa uma redução da despesa pública* a elas afeta, mas a “libertação de recursos financeiros que serão colocados ao serviço dos cidadãos”, numa gestão de todo o património agregado que respeite o *princípio da boa administração*, nomeadamente dos edifícios sede (para contribuir para a *melhoria qualitativa* da relação entre as autarquias e as populações).

O certo é que o desencadear desta reforma legal assenta na imposição do “Memorando de Entendimento com a União Europeia, BCE e FMI, para «reduzir significativamente» o número de autarquias, já «com efeitos para o próximo ciclo eleitoral local».

Entende o governo afirmar, que, por si mesma (sem a reforma da Administração central e periférica do Estado, nas suas cerca de 30 circunscrições regionais diferentes, e da Administração indireta, constante de centenas de institutos e empresas públicas?), a *reorganização administrativa territorial autárquica* vai ser um dos pilares da reforma da Administração em geral e da administração a nível local, revestindo-se de significativa importância em termos de *ganhos de eficiência e de escala*, resultantes da mera “*racionalização do número*” de entes públicos envolvidos.

E isso será suficiente para assegurar, “do mesmo passo, o desenvolvimento do País e o cumprimento dos compromissos internacionalmente assumidos no âmbito do PAEF”. Não se vê em quê! Onde estarão novas e imaginativas lideranças? E quais os meios?

Quanto à *justificação para a reforma do sistema de freguesias*, as alterações a introduzir assentam na preocupação de salvaguardar aqueles serviços públicos que, pela sua *imprescindibilidade e sustentabilidade*, devem continuar a ser prestados às populações locais das *freguesias agregadas*, *sem constituírem um novo município*,

mesmo que as suas dimensões o justificassem face a municípios sem tal justificação. Pretende-se uma reforma agregante de territórios que se centra na figura de freguesia e com os poderes-tarefas uniformemente tidos como próprios destas, que não ponha em causa a continuidade do trabalho de *ação social*, sobretudo nos meios rurais, e portanto a manutenção de atividades de *cariz social e solidário* a desenvolver com a participação de representantes de cada uma das anteriores freguesias agregadas (através do novo *conselho de freguesia*).

Declara-se mesmo a pretensão de aumentar as atribuições das freguesias e também os seus recursos, “em função da respetiva dimensão populacional”, o que parece indicar a intenção de reformular a “legislação orgânica” do poder local, *a la carte*, ou pelo menos em múltiplas categorias, com freguesias-freguesias e freguesias-quase municípios.

Em causa, estaria a aposta do Estado numa otimização da alocação dos recursos existentes através de “redefinição das prioridades”, mas acompanhado pela correspondente transferência de recursos.

Os benefícios com majorações financeiras aparecem menos como medida incentivadora do papel autárquico e mais como medida de “marketing”, de conquista de apoio, cujo interesse aliás é questionável, dada a sua dimensão temporal muito reduzida (“até ao final do mandato seguinte à fusão”). O legislador atribui uma “majoração de 15% de participação no Fundo de Financiamento de Freguesias às freguesias fundidas, apenas à custa de engenharias intra-municipais.

Aliás, exceptuando-se desta majoração a criação de freguesias por agregação contra a pronúncia da assembleia municipal de acordo conforme com os princípios e parâmetros de agregação legais, caso em que se castiga a impopularidade atirada para cima do governo, retirando qualquer aumento na participação no FFF (artigo 9.º).

Quanto à problemática da organização e governança, esta *reorganização administrativa territorial autárquica* pretende levar a “*alterações à estrutura governativa e à gestão das freguesias* resultantes do *processo de agregação*”. E nas outras em que os critérios agregadores não se apliquem, face à sua atual dimensão?

Segundo o governo, entre estas alterações legislativas futuras, passariam por um “novo executivo”, composto por um presidente e dois vice-presidentes, que potencie uma *participação mais direta e incisiva* de cada um destes membros na vida política e na gestão do território da freguesia.

Este *processo de reorganização administrativa do território abarcando apenas as figuras das autarquias locais* existentes, passará pela consulta dos órgãos autárquicos existentes, reconhecendo formalmente um papel fundamental aos órgãos autárquicos. Estes têm uma dupla responsabilidade, ao participarem numa reorganização administrativa do território que deve ser o “mais justa e objetiva quanto maior for a participação dos órgãos autárquicos, equivalendo a inércia a uma demissão face ao processo de reforma”.

Não se vê o que será uma reorganização “justa”, pois o que importaria seria a sua correção, sendo certo que se a objetividade pode resultar de uma boa aplicação processual da lei, tal pressupõe também que os critérios legais sejam os mais corretos e correntes com os fins em vista, que, pela justificação dos governos são em parte insuficientes ou mesmo contraditórios.

Desde logo, no facto de se criar critérios de fusão (extinção agregadora) das freguesias e apenas incentivos para a agregação dos municípios.

Onde está a verdadeira promoção da fusão de municípios, com estes incentivos concretos à sua adesão aqui avançados?

Ou pretende-se dividir para reinar: agora os municípios pronunciam-se quanto às suas freguesias, sem pensarem na hipótese da sua própria extinção, para não atrapalhar a sua eventual posição renitente, e depois logo virá um novo processo de extinção de municípios.

A agregação de freguesias por referência aos limites territoriais do município, a efetivar segundo parâmetros de agregação diferenciados em função do número de habitantes e da densidade populacional de cada município, leva à classificação destes de acordo com os três níveis:

a)- no nível 1, temos os municípios com uma densidade populacional superior a 500 habitantes por km² e com população igual ou superior a 40.000 habitantes;

b)- no nível 2, os municípios com densidade populacional superior a 500 habitantes por km² e com população inferior a 40000 habitantes, bem como municípios com densidade populacional entre 100 e 500 habitantes por km² e com população igual ou superior a 25000 habitantes; e

c)- no nível 3, os municípios com densidade populacional entre 100 e 500 habitantes por km² e com população inferior a 25000 habitantes, bem como municípios

com densidade populacional inferior a 100 habitantes por km²³⁵³.

Os parâmetros de agregação a respeitar são os seguintes (artigo 5.º):

Da reorganização das freguesias não pode resultar a existência de freguesias com um número inferior a 150 habitantes. E esta reorganização não é obrigatória nos municípios em cujo território se situem três ou menos freguesias.

E nos municípios de Nível 1, redução, no mínimo, de 55% do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e de 35% do número das outras freguesias. Nos municípios de Nível 2, redução, no mínimo, de 50% do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e de 35% do número das outras freguesias. Nos municípios de Nível 3, redução, no mínimo, de 50% do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e de 25% do número das outras freguesias.

Lugar urbano é o lugar que contenha uma população igual ou superior a 2.000 habitantes³⁵⁴.

Nos casos em que o cumprimento dos parâmetros de agregação leve à existência de um número de freguesias inferior a três, pode aceitar-se, se a Assembleia Municipal o entender oportuno, a existência de três freguesias.

O resultado da aplicação dos parâmetros de agregação é calculado segundo as regras gerais do arredondamento.

Em casos fundamentados, a assembleia municipal pode considerar como não situadas nos *lugares urbanos* do município as freguesias que como tal devessem ser consideradas (artigo 6.º).

Neste caso, devem ser tomados em consideração, designadamente a tipologia predominante das atividades económicas; o grau de desenvolvimento das atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação; a dimensão e o grau de cobertura das infraestruturas urbanas e da prestação dos serviços associados, nomeadamente, dos sistemas de transportes públicos, de abastecimento de água e saneamento de distribuição de energia e de telecomunicações e o nível de aglomeração

³⁵³ A classificação de cada município segundo estes níveis consta do anexo I.

³⁵⁴ Anexo II da Lei.

de edifícios.

Nos casos em que em cada um dos lugares urbanos ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos do município se situe apenas o território de uma freguesia, deve esta ser considerada para efeitos da aplicação do correspondente parâmetro de agregação das outras freguesias.

Em casos devidamente fundamentados, a assembleia municipal pode, no âmbito da respetiva pronúncia, considerar solução diferente da resultante dos parâmetros de agregação, desde que a mesma não implique uma agregação de freguesias em número inferior.

A freguesia criada por efeito da agregação tem a faculdade de incluir na respetiva denominação a expressão «União das Freguesias», seguida das denominações de todas as freguesias anteriores que nela se agregam; constituir um conselho de freguesia, nos termos do artigo 7.º.

A freguesia criada por efeito da agregação constitui uma nova pessoa colectiva territorial, dispõe de uma única sede e integra o património, os recursos humanos, os direitos e as obrigações das freguesias agregadas.

A agregação das freguesias não põe em causa o interesse da preservação da identidade cultural e histórica, incluindo a manutenção dos símbolos das anteriores freguesias. O Governo regulará a possibilidade de os interessados nascidos antes da agregação de freguesias prevista na presente lei solicitarem a manutenção no registo civil da denominação da freguesia agregada onde nasceram.

O conselho de freguesia (artigo 8.º) funciona em duplicação orgânico-funional ou então não funciona, tal como o Conselho Municipal pós-25 de Abril.

Está prevista a sua existência junto da assembleia de freguesia e é composto por cidadãos residentes em cada um dos territórios das freguesias agregadas, designados, em igual número, pela assembleia de freguesia.

Incumbe-lhe desenvolver atividades de cidadania e proximidade junto das populações dos territórios das freguesias agregadas; pronunciar-se sobre as matérias de interesse para as populações dos territórios das freguesias agregadas, que lhe sejam apresentadas pela assembleia de freguesia.

O exercício das funções de membro do conselho de freguesia coincide com o mandato da assembleia de freguesia.

À organização e ao funcionamento do conselho de freguesia é aplicável o disposto no Código do Procedimento Administrativo.

O exercício da atividade dos membros do conselho de freguesia não dá lugar ao pagamento de senhas de presença ou a qualquer outro tipo de retribuição.

A reorganização das freguesias será acompanhada, posteriormente, de um novo regime de atribuições e competências, que reforça as competências próprias dos órgãos das freguesias e ampliará legalmente as *competências delegáveis*.

As atribuições próprias das freguesias podem ser diferenciadas em função das suas específicas características demográficas e abrangem, designadamente, os seguintes domínios, em termos a definir em diploma próprio: manutenção de instalações e equipamentos educativos; construção, gestão e conservação de espaços e equipamentos colectivos; licenciamento de atividades económicas; apoio social e promoção do desenvolvimento local.

O reforço das competências próprias das freguesias é acompanhado do reforço das correspondentes transferências financeiras do Estado, calculadas no quadro da despesa histórica suportada pelo respetivo município no âmbito do seu exercício (artigo 9.º).

A *assembleia municipal*, após consulta ou proposta da câmara municipal, delibera sobre a reorganização do território das freguesias, nos termos dos princípios e parâmetros de agregação legais (artigo 10.º), sem prejuízo de as próprias assembleias das freguesias implicadas poderem apresentar-lhe pareceres sobre a questão a serem ponderados pela assembleia municipal no quadro da sua deliberação final.

Esta *pronúncia das assembleias municipais* conterá a identificação das freguesias consideradas como situadas em lugar urbano, o número de freguesias, denominação das freguesias; a definição e delimitação dos limites territoriais de todas as freguesias e a determinação da localização das sedes das freguesias, além da fundamentação da sua posição

A pronúncia da assembleia municipal deve ser entregue à Assembleia da República no prazo máximo de 90 dias a contar da entrada em vigor da lei de reorganização, acompanhada, quando emitidos, dos pareceres das assembleias de freguesia (artigo 11.).

Para apoiar o parlamento português, é criada uma “Unidade Técnica para a

Reorganização Administrativa do Território”, a funcionar junto da Assembleia da República, e que é composta por quatro técnicos designados pela Assembleia da República, um técnico designado pela Direção-Geral da Administração Local, um representante designado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses e um representante designado pela Associação Nacional de Freguesias.

A ela cabe acompanhar e apoiar a Assembleia da República no processo de reorganização administrativa territorial autárquica, apresentar propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias, em caso de ausência de pronúncia das assembleias municipais, elaborar parecer sobre a conformidade ou desconformidade das pronúncias das assembleias municipais com os princípios e parâmetros de agregação previstos na presente lei e apresentá-lo à Assembleia da República, propor a apresentação às assembleias municipais, no caso de desconformidade da respetiva pronúncia, projetos de reorganização administrativa do território das freguesias.

A deliberação da assembleia municipal que não promova a agregação de freguesia nos termos da presente lei é equiparada, para todos os efeitos legais, a ausência de pronúncia.

As propostas, os pareceres e os projetos da Unidade Técnica são emitidos e apresentados no prazo máximo de 15 dias após o termo do prazo previsto no artigo anterior.

Os competentes serviços e organismos da Administração Pública colaboram com a Unidade Técnica e prestam-lhe o apoio técnico, documental e informativo de que esta necessitar para o exercício das suas competências ao abrigo da presente lei.

Em caso de parecer de desconformidade com os princípios e parâmetros definidos na presente lei, a Unidade Técnica elabora e propõe a apresentação à respetiva assembleia municipal, um projeto de reorganização administrativa do território das freguesias, dando conhecimento à Assembleia da República.

Este projeto deve assegurar o cumprimento dos parâmetros legais de agregação. Após a recepção do projeto e sem prejuízo do disposto no número anterior, a assembleia municipal pode, no prazo máximo de 15 dias, apresentar um projeto alternativo à Assembleia República, o qual será apreciado pela Unidade Técnica nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo anterior (artigo 13.º).

No que concerne ao dossier mais quente da fusão administrativa do território dos municípios (artigos 14 e 15.º), esta lei limita-se, como se o governo e o parlamento acreditassem em tal decisão voluntária, a consignar que os municípios que “*pretendam concretizar processos de fusão*”, devem, no âmbito da pronúncia prevista para a agregação das freguesias, apresentar também uma proposta nesse sentido à Assembleia da República, instruída com a identificação dos municípios a fundir, a denominação do novo município, a definição e delimitação dos respetivos limites territoriais a determinação da localização da respetiva sede e a nota justificativa do facto.

No caso de fusão de municípios, a Direção-Geral das Autarquias Locais assegura o acompanhamento e o apoio técnico ao respetivo processo.

No caso de municípios que fossem criados por fusão, eles teriam um *tratamento preferencial no acesso a linhas de crédito asseguradas pelo Estado e no apoio a projetos nos domínios do empreendedorismo, da inovação social e da promoção da coesão territorial*.

E sem prejuízo disto, em solução simétrica à das freguesias, também aqui haveria um bónus na participação no Fundo de Garantia Municipal (FGM) do município, criado por fusão, que seria aumentada em 15% até ao final do mandato seguinte à fusão.

Além disso, os municípios que não apresentem propostas de fusão podem propor, no âmbito da pronúncia referida e mediante acordo, a *alteração dos respetivos limites territoriais*, incluindo a transferência entre si da totalidade ou de parte do território de uma ou mais freguesias.

A redefinição dos limites territoriais do município, caso envolva transferência de freguesias, não prejudica o cumprimento dos parâmetros de agregação definidos no artigo 5.º³⁵⁵.

³⁵⁵ São revogadas a Lei n.º 11/82, de 2 de junho (regime de criação e extinção das autarquias locais e de Designação e Determinação da Categoria das Povoações) a Lei n.º 8/93, de 5 de março (criação de freguesias), e o artigo 33.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, referente às finanças das artarquias e que se referia à majoração do FFF –fundo de transferências financeiras para as freguesias- para a fusão de freguesias. Artigo 33.º:“1-Quando se verifique a fusão de freguesias, a respectiva participação no FFF é aumentada de 10%, em dotação inscrita no Orçamento do Estado, até ao final do mandato seguinte à fusão, nos termos do regime jurídico de criação, extinção e modificação de autarquias locais. 2-A verba para as freguesias fundidas, prevista no número anterior, é inscrita anualmente na Lei do Orçamento do Estado”.

VII.2.3. Significado do atual debate revisor e propostas de intervenção

Todo o processo de substituição do conceito e regime representativo pelo de administração de base intermunicipal tem tido na sua fundamentação uma postura anti-regionalista de certos setores, mas não só o intermunicipalismo não é eficaz, como as contínuas mudanças legislativas num âmbito orgânico desta importância, revela as dificuldades da sua afirmação, as suas insuficiências funcionais, mesmo no caso das chamadas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, o que se deve a vários fatores, desde a conceção não representativa direta, à sobreposição de funções dos autarcas, para já não falar na possível declaração de inconstitucionalidade futura.

Basta analisar as conclusões de um Relatório final do estudo efetuado, por encomenda governamental, acabado de publicitar para se perceber o falhanço das estruturas associativas.

Quer as suas propostas quer as soluções da lei de agregação das freguesias revelam aliás deficiência técnico-jurídicas relevantes, que impõem uma clarificação doutrinal dos conceitos usados nem sempre corretamente:

Começemos por referências relacionadas com um entendimento necessário sobre os conceitos presentes no debate.

Os diplomas e relatórios referentes à actual reforma da administração confundem frequentemente descentralização democrática com intermunicipalismo e atribuições-taferas globais com competências, poderes funcionais dos titulares dos órgãos administrativos.

a)-o vocábulo *intermunicipalismo* refere-se não a descentralização territorial, mas, no plano orgânico, a concentração territorial, neste caso de municípios, mesmo que recebendo atribuições estatais e não só subida de funções dos municípios para outra entidade; aqui tratamos de uma personalização local supramunicipal de natureza associativa e não de uma descentralização orgânica, mesmo que se processe no todo ou em parte com derivação de tarefas estaduais

b)-o vocábulo *descentralização* territorial refere-se a reorganização com criação de órgãos territoriais infra-estatais, dotados de tarefas até aí estatais.

Aqui falamos teoricamente de Poder local.

c)-Atribuições: conjunto de tarefas de que o legislador encarrega uma pessoa colectiva pública ou um ministério de prosseguir no seu conjunto

d)-Competências: partes dessas atribuições que o legislador coloca como funções específica dos diferentes titulares dos órgãos dessa pessoa colectiva ou ministério, podendo permitir ou não a transferência de certas dessas competências para outrem desde que em termos não demissivos (delegação de poderes ou de competências)

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da Constituição, o Estado, que é unitário, respeita na sua organização e funcionamento, não só o regime autonómico insular, como em geral, os seguintes princípios da *administração pública*:

a)- *subsidiariedade*, o que implica que as atribuições e decisões se devem colocar ao nível mais próximos dos cidadãos possível *em que se possam realizar da maneira mais eficaz*;

b)- *autonomia das autarquias locais*, o que, além do mais, implica desde logo a ideia de que cada autarquia e cada tipo de autarquia não esteja na dependência do Estado ou de outras autarquias, questão que a ocupação dos cargos supramunicipais por autarcas de outro tipo de autarquia coloca;

c)- *descentralização democrática*, o que implica, no enquadramento constitucional, a exigência de representatividade direta dos dirigentes máximos de todas as autarquias.

Quanto ao Relatório, trata-se de um estudo apresentado pelo Governo, tendo como tema: “Descentralização e Cooperação Intermunicipal: Um novo rumo para o futuro”.

Refiro-me ao recente “Estudo-piloto comunidades intermunicipais. Modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos”.

Face aos princípios e eixos orientadores da reforma da administração local autárquica (Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro) que

abrange o Sector Empresarial Local, a Organização do Território, a Gestão Municipal, Gestão Intermunicipal e Financiamento e a Democracia Local e posterior apresentação do Livro Verde da Reforma da Administração Local que definiu nomeadamente os objetivos, a metodologia e os cronogramas para a concretização de cada um dos Eixos, veio, para a concretização do Eixo 3, a ser publicado o despacho conjunto de 24 de outubro de 2011, dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, Adjunto da Economia e do Desenvolvimento Regional e das Florestas e Desenvolvimento Rural, a realização deste estudo-piloto sobre modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos para as Comunidades Intermunicipais (CIM), tendo por referência a CIM Alto Minho e a CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro – Baixo Vouga.

Para o efeito foi constituído um grupo coordenador a quem coube elaborar o presente Relatório, com propostas de reformatação das atribuições e competências passíveis de transferência dos municípios para as CIM; identificação dos domínios de atribuições e competências passíveis de transferência do Estado para as CIM e municípios e redefinição de perímetro e do modelo de associativismo municipal.

Este Relatório encontra-se estruturado da seguinte forma: Evolução do associativismo municipal; Enquadramento legal das atuais CIM; Caracterização das CIM Alto Minho e da Região de Aveiro-Baixo Vouga; Competências dos Serviços da Administração Central que poderão ser exercidas pelas CIM; Competências municipais suscetíveis de serem exercidas pelas CIM; Modelo de Governação; Modelos de Gestão; Modelo de Financiamento; Atividades e custos dos serviços dos municípios e instrumentos de gestão financeira e orçamental; Experiências de associativismo municipal comparadas (Modelo Espanhol e Francês); Cenário Exploratório (modelos de competências, de gestão e de financiamento); Propostas de Cenário Normativo (modelos de competências, de governação, de gestão e de financiamento); Considerações Finais.

Nele, propõe-se quanto ao *modelo de atribuições*, a adoção de um *modelo misto de transferência de atribuições e de delegação de competências* quer das Administrações municipais quer da Administração Central.

A *delegação de competências pelos municípios* deverá prever um conjunto de competências cujo ato de delegação é a própria lei e outras que exijam um ato expresse e

obrigatório, sendo estas escolhidas de um elenco legal, permitindo a seleção em função dos interesses dos municípios envolvidos.

Esta solução não prejudica a transferência doutras competências decididas pelos municípios e Administração Central em acordo com as CIM.

O *modelo da delegação de competências*, pela sua flexibilidade, gradualismo na transferência de *know how* e possibilidade de ajustamento às reais condições técnicas, financeiras e institucionais do exercício de competências, é o mais adequado para enquadrar eventuais processos de reafecção de competências, quer entre municípios e CIM, quer entre a Administração Central e as CIM.

No que diz respeito à delegação e transferência de competências municipais, e apenas destas, veio considerar-se melhor prever a possibilidade dos municípios, individualmente e de forma fundamentada, se oporem à transferência de atribuições, quando tal se revele, no caso concreto, prejudicial ao interesse público.

De modo a garantir que a transferência de competências municipais seja efetiva, essa possibilidade deve ser limitada e só ter lugar nos casos expressamente previstos.

As competências delegadas e transferidas passariam a ser exercidas como competências próprias e exclusivas das CIM, pelo que a Administração Central e os municípios deixariam de as poder exercer.

Neste modelo de atribuições/competências deverá prevalecer a preocupação em que as CIM venham a ter um campo de ação bem claro e delimitado, por forma a evitar as sempre indesejáveis sobreposições de competências, quer com os municípios, quer com a Administração Central.

Quanto às atribuições da Administração Central, suscetíveis de transferência para as CIM, propõe-se:

a) Ordenamento do Território: elaboração dos planos intermunicipais de ordenamento do território, mas não dos Programas Regionais de Ordenamento do Território, que continuam e mal nas mãos do Estado, com exceção da Regiões Autónomas;

b) Proteção Civil: comando operacional intermunicipal;

c) Desenvolvimento Rural: gestão e defesa da floresta;

d) Gestão de Praias: licenciamento das ocupações e qualificação ambiental;

e) Administração Portuária: gestão das áreas portuárias nas zonas com usos não portuários;

f) Desenvolvimento Económico: apoio ao desenvolvimento de negócios, redução de custos de contexto e atração do investimento;

g) Defesa do Consumidor: resolução extrajudicial de litígios de consumo, formação financeira dos consumidores e apoio aos consumidores sobre-endividados.

Enfim, não diverge essencialmente das atribuições previstas para as Regiões Administrativa, segundo a Lei-Quadro das Regiões Administrativas, aliás agora para menos.

Para além disto é a confusão geral com apelos á transferência destas competências, prevendo-se uma *cláusula geral de delegação de competências da Administração Central nas CIM*, com a identificação das áreas das competências e respetivos prazos.

Quanto às competências dos municípios suscetíveis de transferência para as CIM, temos

a)- Ordenamento do Território: Assessoria na elaboração e revisão de planos municipais de ordenamento do território (passível de oposição); Cartografia

b)- Transportes e Comunicações: Transportes regulares locais; Transportes escolares, Manutenção de infraestruturas viárias (passível de oposição)

c)- Proteção Civil: Planeamento florestal; Gestão de matas e florestas; Gestão intermunicipal dos serviços de proteção civil

d)- Desenvolvimento Local: Gestão de parques empresariais; Política de turismo local. e) Serviços Gerais: Serviços de metrologia; Serviços médico-veterinários; Canil intermunicipal.

f)- Gestão de Recursos Humanos: Formação (passível de oposição); Mobilidade

g)- Defesa do Consumidor

A transferência destas competências da Administração Central e municípios para as CIM seria um forte contributo para a qualificação do associativismo municipal, promovendo a eficiência da gestão pública, designadamente, através de ganhos de escala.

Há ainda propostas sobre outras atribuições dos municípios que seriam suscetíveis de transferência para as CIM.

Com efeito, elas podem, ainda, ser reforçadas com a previsão da obrigatoriedade dos municípios delegarem nas respetivas CIM outras competências, entre as quais se indicam, a título exemplificativo:

a)- Ambiente: Exploração e gestão de sistemas municipais de captação, tratamento e distribuição de água; Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes; Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha e tratamento de resíduos sólidos

b)- Educação: Gestão do parque escolar municipal; Ação social escolar e cantinas; Gestão do pessoal não docente

c)- Cultura: Programação cultural

d)- Desporto: Gestão de equipamento desportivos municipais

e)- Habitação: Construção e gestão da habitação social.

f)- Serviços Gerais: Assessoria jurídica; Aprovisionamento (gestão e coordenação de compras - uma das áreas já com grande sucesso na Administração Central -, seguros); Informática e comunicações (ex: um único *data center* para os municípios integrantes)

As competências municipais delegadas poderiam ser exercidas pelas CIM em regime de exclusividade ou ser exercidas de modo partilhado entre cada CIM e os municípios, ou seja, existindo em um município que já detenha os meios para a concretização eficiente da competência no território da CIM, poderão esses ser utilizados pela CIM sem que tenha de ser feito um novo investimento.

Quanto ao *modelo de governação*, defende-se que, numa óptica do reforço da legitimidade e do controlo democrático das CIM, assim como da articulação entre a administração municipal e a “administração intermunicipal”, importa ponderar relativamente às diversas hipóteses metodológicas a adoptar no domínio do modelo de governação, designadamente (e sem invalidar outros contributos ou reflexões) as seguintes:

a)- No âmbito do órgão deliberativo da CIM:

- Manutenção do atual regime de constituição do órgão deliberativo da CIM, o qual é caracterização pela eleição dos seus membros em sede das assembleias municipais a que pertencem;

- Eleição direta dos membros do órgão deliberativo da CIM;

- Adoção de uma solução mitigada, a qual poderá passar pela integração dos diversos presidentes de câmara no órgão deliberativo da CIM, os quais têm a legitimação direta decorrente dos resultados eleitorais das respetivas circunscrições.

b)- No âmbito do órgão executivo da CIM:

- Manutenção do atual sistema, o qual prevê que o órgão executivo da CIM (atualmente o Conselho Executivo) é constituído pelos presidentes de câmara, os quais elegem de entre si um presidente e dois vice-presidentes;

- Eleição direta dos membros do órgão executivo da CIM;

- Adoção de um modelo que possa importar na síntese entre as duas anteriores soluções, nomeadamente por via da eleição dos membros do órgão executivo da CIM em sede das diversas assembleias municipais, mediante o recurso ao método de Hondt.

Neste caso poder-se-á ainda abrir duas sub-hipóteses de concretização: os membros do órgão executivo da CIM a eleger pelas assembleias municipais são oriundos destas ou, ao invés, não provêm de quaisquer órgãos municipais.

A este propósito, urge ter presente que a solução que vier a ser adotada deverá veicular a efetiva agilização do enquadramento material e institucional das CIM, contudo, sem perder a já mencionada necessidade de reforço da legitimidade dos respetivos órgãos.

O Estudo vem defender que as CIM “poderão vir a exercer” um papel dinamizador no reforço da *coesão nacional* e na promoção da solidariedade inter-regional no quadro global de políticas de desenvolvimento (já existe legislação geral e estruturas para todo o país desde 2003, e experiência de AM há muito mais tempo, mas afinal não exerceram tal papel). Assim, poderiam vir a dar “prioridade à eficiência da gestão pública e ao reforço da transparência na gestão, não esquecendo a racionalização e redução das despesas correntes através de ganhos de escala”, assegurando, ainda, a “manutenção da prestação de serviços públicos de qualidade e de proximidade”.

Em geral, o estudo termina defendendo o reforço do *associativismo municipal*, pugnando por dar um novo fôlego às CIM, dotando-as de um novo modelo das suas atribuições e competências dos seus órgãos, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos, de modo a consolidar a transferência dessas atribuições, para aumentar ganhos de escala e de eficiência.

Numa linha anti-regionalista –importa não esquecer que foi encomendado pelo Governo, não sendo um estudo académico puro, desinteressado na sua autoria e conteúdo- preocupa-se em afirmar que esta pretendida valorização das CIM substitui o papel crucial que aos municípios devem continuar a caber na provisão da generalidade

dos *serviços de proximidade*, no quadro de uma política geral de sustentabilidade económica e financeira.

Mas, estranhamente, como se os autores se traíssem nos seus objetivos, não declarados, mas de modo oculto, propõe-se que esta pretendida valorização das CIM se faça de acordo com o *princípio do gradualismo*, privilegiando quer a melhoria da eficácia da ação em relação ao núcleo central das suas atribuições quer o estabelecimento de *mecanismos de delegações de competências* das entidades da Administração Estadual (geral? Ou também periférica?) ou dos municípios, e a correspondente contratualização de objetivos e recursos técnicos ou financeiros. Esta afirmada necessidade de avanço institucional, falando mesmo não só em alterações mas em novo modelo, se, por um lado, confirma, camufladamente, o falhanço do modelo atual, por outros não deixa de abrir a porta à tese evolutiva para o modelo regionalizador representativo (Condesso, 2005; 2011).

Propõe-se aí que as CIM constituam o ator-chave catalisador no território abrangido, da prossecução das metas estabelecidas na sua estratégia de desenvolvimento.

Para isso podendo promover atividades e iniciativas de *planeamento, concertação estratégica e de monitorização da ação pública “ao nível intermunicipal”*, em parceria com as instituições municipais e outras locais e em articulação com as *estratégias europeias* (no período 2014-2020: Estratégia “Europa 2020: Para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo”), nacionais e da NUT II, onde se inserem.

Sem que se vislumbre novidade nas futuras atribuições, face ao disposto na LQRA, e não querendo recordar a sua existência, não deixa de se afirmar que definição das funções a exercer no futuro pelas CIM deve obedecer ao *princípio da subsidiariedade*, abrangendo também, nessa perspetiva, atribuições da Administração Autárquica ou de entidades em que esta participe e que, por ganhos de escala, possam ser exercidas de modo mais adequado ao nível intermunicipal (eu diria, supramunicipal), além das da Administração Estadual que, face “à proximidade necessária à sua boa gestão”, possam ser melhor exercidas a esse nível.

Se o *critério da proximidade* não tem sido nem será o único, numa perspetiva da subsidiariedade, pois a adequação em termos de eficácia de escala interventiva não se resume à mera questão da proximidade, nem se vê como o exercício de novas funções retiradas aos municípios aumente a proximidade, não deixa de se constatar, no fundo, a necessidade sentida, mesmo que a medo, de defender uma recomposição de atribuições,

elemento que a ser reforçado, a prazo colocará novas exigências de escala e concentração de CIM pequenas, favorecendo a por nós defendida transformação em verdadeiro poder regional autónomo dos poder central e dos poderes municipais.

Outro princípio afirmado para a evolução no sentido de crescentes atribuições nas CIM é o *princípio de geometria variável*.

Segundo este conceito, tal deve processar-se em função das características do seu *território de influência*, ao concretizar, designadamente, através do recurso a mecanismos de delegação de competências e contratos programa. Esta via, que à partida poderia criar CIM a diferentes velocidades e, com isso, discrepâncias grandes que dificultassem a prazo a passagem à regionalização nos termos definidos na Constituição, não nos parece dever merecer tais receios.

Outros exemplos históricos de regionalização, mesmo mais avançada, político-administrativa, quase tipo federalista, como o espanhol, começou com soluções diferenciadas e não prejudicou o avanço posterior do processo. Mas, claro, aqui falamos de uma realidade muito mais simplificada, que são regiões administrativas, em que qualquer alteração ou correção fica nas mãos do legislador e não dos órgãos das CIM atuais ou futuras, o que seria mais uma inconstitucionalidade.

Assim sendo, um reforço do associativismo municipal, para além dos aspetos focados e desenvolvidos anteriormente, deverá igualmente ter em consideração os seguintes aspetos:

a)- reorganizar, em função do novo Quadro Comunitário de Apoio, as unidades territoriais de base NUT III, visando a uniformização das configurações, em vez das duas atuais (a base NUT III, para efeitos estatísticos (INE) e outra base NUT III, para efeitos de QREN (em que tem assentado a atual configuração das CIM)).

b)-repensar a *organização do território por comunidades intermunicipais*, promovendo alguns reajustes na estrutura existente, com “maior escala” ou “maior racionalização e lógica regional”, sendo certo que se deverá caminhar no sentido de reduzir o número de comunidades intermunicipais.

c)- dar prioridade a “projetos de carácter intermunicipal”, face a projetos de carácter municipal em vista do novo Quadro Comunitário de Apoio.

d)- introduzir no âmbito do novo Quadro Comunitário de Apoio, em especial nos *Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD)*, da contratualização por objetivos, com base em “indicadores de desenvolvimento económico e social”, que estabeleçam metas e permitam a monitorização dos investimentos realizados;

e)- reforçar o papel institucional das CIM no *processo de territorialização das estratégias de desenvolvimento europeias, nacionais e regionais*, através da sua participação na qualidade de membro efetivo no Conselho Regional e no Conselho de Coordenação Intersectorial das CCDR; nas Comissões de Acompanhamento dos Programas Operacionais Temáticos PRODER e PROMAR; nas Plataformas Supraconcelhias da Rede Social; em órgãos de natureza consultiva dos serviços desconcentrados, nomeadamente, nos sectores da Agricultura, da Educação, do Emprego e Formação Profissional, da Economia, da Saúde ou da Cultura.

f)- atribuir, neste domínio, direitos a auscultação prévia obrigatória das CIM em sede de processo de estruturação do PIDDAC anual, em particular, nos domínios dos *transportes, ensino superior e saúde* e assegurar a participação das CIM em instâncias de *consulta, concertação e decisões locais*, nomeadamente, nos domínios da Educação, da Ação Social e da Proteção Civil.

g)- desenvolver ao nível intermunicipal uma *estratégia de planeamento da rede de provisão de serviços públicos de proximidade*, que assegure níveis mínimos de acesso e qualidade de serviço adequados à evolução de cada território intermunicipal num determinado horizonte temporal, apostando desta forma na reorientação de cartas intermunicipais de âmbito social, educativa, desportiva e de equipamentos de desenvolvimento económico.

Tudo visto, parece que se pretenderia uma solução de regiões mas se está impedido de o dizer... O contexto do uso da expressão “intermunicipais” indica que se está a pensar em projetos supramunicipais, ou seja, verdadeiramente regionais. Mas como com autarcas municipais?

Creemos no entanto que a evolução deste processo intermunicipal pode não ser inútil na medida em que as exigências de escala territorial, o que um poder de opção regionalista pode estimular por medidas e políticas diversas, o faça concentrar acabando com a excessiva divisão atual, a la carte, não podendo deixar de se prestar atenção que, entre os modelos de governação propostos no Relatório sobre o Estudo-Piloto de defesa das AM e CIM atuais, aparece a hipótese, embora agora rejeitada pelo governo³⁵⁶, de se proceder à designação dos dirigentes intermunicipais por métodos indiretos diferentes dos

³⁵⁶ Disurso inaugural do Secretário de Estado da Administração local, Paulo Júlio, exPresidente da Câmara Municipal de Penedos, no Encontro, organizado pelo Governo português e pelo Professor Julián Mora Aliseda no ISCSP da Universidade Técnica de Lisboa, em 12 de Maio de 2012 (site do ISCSP).

atuais e mesmo por eleição direta do eleitorado intermunicipal. Se um dia se evoluir neste sentido, embora numa linha também contrária à Constituição, mas de continuidade com este processo atual, chegar-se-á, mais lentamente embora, à regionalização do país.

De qualquer modo, quer se parta já para a procura de soluções implementadoras da regionalização quer se vá seguindo uma via evolutiva de instalação e adaptação em termos de escala territorial das atuais experiência de AM e de CIM, é a seguinte a nossa posição sobre uma adequada concretização da regionalização administrativa quer no que se refere aos territórios a demarcar, em termos de escala, quer no concernente aos critérios preferíveis a fixar para a escolha de capitais, é a da criação de três grandes regiões administrativas, que se formaria, numa abordagem de experiência de décadas a partir da agregação das CCDR e tendo também presente a experiência num ou noutro caso aconselhando adaptações de fronteira a partir das Comunidades Intermunicipais já formadas.

Assim, temos a seguinte demarcação territorial, que seguiria a “solução napoleónica” para a parte continental de Portugal, com as devidas distâncias políticas, e que se ilustram com os quadros abaixo colocados

Quadro 30: panorama dimensional e populacional de todo o território português:

	Superfície (km ²)	População Residente (Nº)	Densidade pop. (N.º/ km ²)
Portugal	92212,0	10636979	115,4
Continente	89088,9	10143600	113,9
Região Autónoma dos Açores	2322,0	245811	105,9
Região Autónoma dos Madeira	801,1	247568	309,0

Fonte: construção a partir de dados do INE

A)- Proposta de 3 Regiões Administrativas com base nas Nuts II e III³⁵⁷:

- a) *Região Norte*: Minho-Lima, Cavádo, Ave, Grande Porto, Tâmega, entre douro e Vouga, Douro, Alto Trás-os-Montes.

Quadro 31: panorama dimensional e populacional da Região Norte proposta:

Período de referência dos dados	NUTS 2002 completa (lista cumulativa - PT, NUTS I, II, III, CC, FR)	População residente (N.º)		Superfície (km ²)	Densidade populacional (N.º/ km ²)
		Grupo etário		km ²	N.º/ km ²
		Total	Sexo		
		HM	N.º		
				km ²	N.º/ km ²
2010	Minho-Lima		249 312	2 218,8	112,4
	Cávado		414 815	1 245,8	333
	Ave		524 896	1 245,9	421,3
	Grande Porto		1 286 111	814,7	1 578,6
	Tâmega		559 822	2 619,6	213,7
	Entre Douro e Vouga		289 548	861,4	336,2
	Douro		205 964	4 108,0	50,1
	Alto Trás-os-Montes		210 624	8 171,6	25,8

População residente (N.º) por Local de residência, Sexo e Grupo etário; Anual
 Superfície (km²) do território nacional por Localização geográfica; Anual
 Densidade populacional (N.º/ km²) por Local de residência; Anual
 Nota(s): *Última atualização destes dados: 28 de novembro de 2011*

(1) Por questões de arredondamento a soma das parcelas pode não coincidir com o total.
 (2) A informação constante da Carta Administrativa Oficial de Portugal é permanentemente actualizada, devido a alterações nas circunscrições administrativas e à integração de informação mais precisa. O critério adoptado é o da unidade territorial administrativa, incluindo os casos em que a unidade territorial é constituída por territórios descontínuos, com excepção do município de Santa Cruz que, em 2004, não inclui o território das ilhas Desertas.

³⁵⁷ Quadros 31, 32 e 33 elaborados a partir de dados INE.

- b) *Região Centro*: Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral, Pinhal Interior Norte, Dão Lafões, Pinhal Interior Sul, Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Oeste, Médio Tejo, Grande Lisboa (na divisão estatística pertence à região de Lisboa), Lezíria do Tejo (na divisão estatística pertence à região do Alentejo); (em termos estatísticos temos que somar Centro + Lezíria do Tejo + Grande Lisboa).

Quadro 32: panorama dimensional e populacional da Região Centro proposta:

Período de referência dos dados	NUTS 2002 completa (lista cumulativa - PT, NUTS I, II, III, CC, FR)	População residente (N.º)			Superfície (km ²)	Densidade populacional (N.º/ km ²)
		Grupo etário				
		Total	Sexo	HM		
		N.º			km ²	N.º/ km ²
2010	Baixo Vouga	401 510			1 803,6	222,6
	Baixo Mondego	326 479			2 062,8	158,3
	Pinhal Litoral	269 821			1 743,6	154,7
	Pinhal Interior Norte	136 547			2 616,5	52,2
	Dão-Lafões	290 282			3 488,9	83,2
	Pinhal Interior Sul	39 140			1 904,8	20,5
	Serra da Estrela	46 496			867,8	53,6
	Beira Interior Norte	106 685			4 062,6	26,3
	Beira Interior Sul	71 644			3 748,2	19,1
	Cova da Beira	89 352			1 374,6	65
	Oeste	367 636			2 220,2	165,6
	Médio Tejo	230 310			2 305,9	99,9
	Grande Lisboa	2 036 181			1 376,7	1 479,1
	Lezíria do Tejo	250 017			4 275,0	58,5

População residente (N.º) por Local de residência, Sexo e Grupo etário; Anual
Superfície (km²) do território nacional por Localização geográfica; Anual
Densidade populacional (N.º/ km²) por Local de residência; Anual
Nota(s): *Última atualização destes dados: 28 de novembro de 2011*

(1) Por questões de arredondamento a soma das parcelas pode não coincidir com o total.
(2) A informação constante da Carta Administrativa Oficial de Portugal é permanentemente actualizada, devido a alterações nas circunscrições administrativas e à integração de informação mais precisa. O critério adoptado é o da unidade territorial administrativa, incluindo os casos em que a unidade territorial é constituída por territórios descontínuos, com excepção do município de Santa Cruz que, em 2004, não inclui o território das ilhas Desertas.

c) *Região Sul*: Península de Setúbal (na divisão estatística pertence à região de Lisboa), Alentejo (Exceptuando Lezíria do Tejo), Algarve.

Quadro 33: panorama dimensional e populacional da Região Sul proposta:

Período de referência dos dados	NUTS 2002 completa (lista cumulativa - PT, NUTS I, II, III, CC, FR)	População residente (N.º)		Superfície (km ²)	Densidade populacional (N.º/km ²)
		Grupo etário	Total		
			Sexo		
			HM		
			N.º	km ²	N.º/km ²
2010	Península de Setúbal		803 727	1 625,2	494,5
	Alentejo Litoral		94 249	5 309,4	17,8
	Alto Alentejo		113 984	6 249,0	18,2
	Alentejo Central		167 100	7 228,8	23,1
	Baixo Alentejo		123 705	8 542,7	14,5
	Algarve		437 643	4 996,8	87,6

População residente (N.º) por Local de residência, Sexo e Grupo etário; Anual
 Superfície (km²) do território nacional por Localização geográfica; Anual
 Densidade populacional (N.º/km²) por Local de residência; Anual
 Nota(s): *Última atualização destes dados: 28 de novembro de 2011*

(1) Por questões de arredondamento a soma das parcelas pode não coincidir com o total.

(2) A informação constante da Carta Administrativa Oficial de Portugal é permanentemente actualizada, devido a alterações nas circunscrições administrativas e à integração de informação mais precisa. O critério adoptado é o da unidade territorial administrativa, incluindo os casos em que a unidade territorial é constituída por territórios descontínuos, com excepção do município de Santa Cruz que, em 2004, não inclui o território das ilhas Desertas.

B) Critérios de escolha das capitais

Quanto aos critérios de escolha das capitais, assentariam na ideia de promoção de lideranças próximas das zonas de menor desenvolvimento atual visando especiais preocupações públicas com a eliminação de assimetrias regionais e de proximidade na coordenação de políticas regionais transfronteiriças.

Assim, seriam baseados nos seguintes elementos de ponderação: fora da área litoral, próximo da fronteira com Espanha, em geral uma cidade já capital de um distrito, com existência de um pólo universitário ou politécnico e com boas acessibilidades rodoviárias para o litoral e para Espanha (autoestradas, itinerários principais ou complementares, caminho de ferro, etc.).

Com base nestes princípios orientadores e nas distâncias entre as possíveis capitais das regiões Portuguesas e as capitais das regiões Espanholas que fazem fronteira, propõem-se as seguintes cidades como possíveis sedes das 3 regiões portuguesas apontadas anteriormente:

Região Norte: Vila Real

Região Centro: Castelo Branco

Região Sul: Beja

C) Distâncias estratégicas propiciadoras de sinergias de desenvolvimento

A) *Região Norte*, em ligação com a Galiza

Vila Real - Santiago Compostela

Trajectos:

1. 259 km, 2 horas 36 mins A24 e A-52

B) Região Norte - Castela e Leão

Vila Real - Valladolid

Trajectos:

1. 364 km, 3 horas 47 mins A-52

2. 323 km, 4 horas 29 mins IP4 e N122

C) Região Centro - Castela e Leão

Castelo Branco - Valladolid

Trajectos:

1. 366 km, 3 horas 49 mins A23 e A-62

D) Região Centro - Extremadura

Castelo Branco - Merida

Trajectos

1. 233 km, 3 horas 3 mins IP2 e A-5

E) Região Sul - Extremadura

Beja - Mérida

Trajectos:

1. 242 km, 2 horas 58 mins IP2, A6 e A-5

F) Região Sul - Andaluzia

Beja - Sevilla

Trajectos:

1. 252 km, 2 horas 58 mins IC27 e A-49
2. 330 km, 3 horas 16 mins A22 e A-49

CONCLUSÕES

1. A experiência de associativismo das AM e CIM, de natureza claramente pseudo-regional e de representação indireta, assente na agregação de atribuições originárias e com fins gerais e no poder e lógica da intermunicipalidade revelou-se empiricamente inadequada aos desafios da competitividade, da participação e da defesa específica de interesses infra-estaduais mas supra-municipais.

As assimetrias regionais não só não se ultrapassaram mas tendem a potenciar-se. O intermuniipalismo não diminui o centralismo estatal e as lógicas meramente municipais, com as assimetrias territoriais a não terem correspondência em maior justiça distributiva do desenvolvimento e riqueza e antes maiores distorções na distribuição de receitas públicas.

Temos de concluir pela clara ligação e interacção sinérgica entre competitividade internacional, potenciação de lideranças, governança, planeamento *from below*, sinergia “eteísta” das cidades médias (Estratégia Territorial Europeia) e sinergia poderes médios, princípio da subsidiariedade.

A questão das *dinâmicas de competitividade internacional* é um ponto fulcral neste debate. A competitividade é, hoje, por toda a parte, uma *dimensão fundamental de política* relevante à escala regional, devendo por isso estar presente nos objectivos estratégicos do desenvolvimento territorial e das escolhas orgânico-públicas do seu enquadramento.

A “boa governança” é cada vez mais percebida como um factor importante para a competitividade e determinante na competitividade das áreas metropolitanas e das regiões em geral.

É inegável que existem áreas de administração (ou se preferirem áreas Política em sentido amplo), de intervenção pública, cuja natureza é regional, uma vez que a essa escala se definem problemas que afectam a qualidade de vida e o funcionamento da economia, requerendo uma actuação em escala autárquica ampliada e concertada.

O modelo de governação implementado, v.g., nas AML/P e CIM revelou-se ineficaz na condução dessas políticas e na dinamização de uma governança alargada que garanta uma *correcta articulação estratégica da competitividade*. E as razões dessa falha residem potencialmente em questões políticas, tais como resistências à partilha de poder pelos vários níveis da administração e bloqueios resultantes do modelo e da atitude da administração local.

A análise de outras experiências da competitividade urbana e metropolitana, desde logo nos estudos pioneiros de JENSEN-BUTLER (1997), inventariou um conjunto de traços que caracterizam as cidades bem sucedidas, implicando reflexões cuidadas sobre a gestão das regiões que constituem ou comportam áreas metropolitanas.

No fundo, são *indicadores de avaliação da competitividade* baseados na *ideia da internacionalização da economia* como base do crescimento.

Ora, em virtude da *globalização*, existe uma *competição entre cidades e regiões nos mercados globais* e a *presença internacional define o poder de um território*, que é um elemento importante para essa presença internacional.

É com base nesta perspectiva que diferentes organismos, quer organizações internacionais, quer investigadores quer empresas de consultoria, hoje vão construindo os rankings de cidades e em geral de territórios.

Penso que, em certos aspetos, há ilações a tirar com interesse também na problemática regional em geral.

Alguns deles são a eficiência da Administração pública ligadas à *liderança e à eficácia e concentração de funções de decisão e poder*, além da minimização das externalidades negativas, obtendo elevados níveis de eficiência e baixos níveis de congestionamento e poluição; a capacidade de gestão dos conflitos sociais; a elevada oferta de cultura e espaços públicos de qualidade e crescimento da indústria cultural; o elevado grau de orientação externa da cidade (nível e desenvolvimento das relações externas/fluxos); a estrutura de classes caracterizada por crescimento rápido da classe média com qualificações elevadas e do número de habitantes marginalizados e por alguns problemas de polarização social; Elevado PIB per capita ou em crescimento rápido (reflecte-se em emprego, base de tributação e desenvolvimento das infra-estruturas e dos serviços públicos); a terciarização; o crescimento de subsectores com elevado valor acrescentado (investigação e desenvolvimento, serviços financeiros, novas tecnologias de informação e comunicação), a capacidade de proporcionar uma oferta adequada às exigências da população com elevado nível de vida.

Uma gestão social legitimada democraticamente (pública e/ou privada), ou seja, uma forma de governança institucionalizada a nível infra-estadual, é fundamental para actuar complementarmente às escalas nacional, supranacional e global para enfrentar os desafios do mercado, sem abdicar da representatividade e da participação que a representação democrática proporciona hoje aos cidadãos.

O ressurgimento de formas regionais de organização política e económica estará, assim, a permitir às cidades e regiões a transformarem-se em plataformas territoriais de participação nos mercados globais, através do papel positivo dos novos instrumentos de política no desenvolvimento das vantagens competitivas e à possibilidade de explorar as suas complementaridades com o planeamento urbano.

Um dos aspectos fundamentais na operacionalização destas novas formas de governança metropolitana é o papel essencial da liderança regional, que é um dos instrumentos de actuação com cariz imaterial, juntamente com as competências, a distinção e a coordenação, pois uma liderança forte, autónoma e eleitoralmente responsável, representativa, permite a congregação de interesses próprios e a organização de processos desenvolvimentistas de tomada de decisão.

Sobre o *papel da liderança*, a sua importância é crucial no lançamento de processos de reforma e na resposta a dinâmicas de mudança. No entanto, há que atender à necessidade de criar práticas políticas continuadas, que compensem eventuais vazios criados quando um líder abandona o seu cargo, suportando assim os processos de governança.

Em termos de *governança* como resposta dos actores pluriterritoriais à globalização, impõe o reajustamento da actuação do Estado, na sua organização e nos instrumentos de política e Administração a que assistimos desde a década de 1980.

2. No plano dos fundamentos genéricos da defesa da regionalização, há que considerar que historicamente, as regiões administrativas «nasceram de um duplo imperativo, económico e técnico, e não apenas de uma vontade política de reconhecer uma qualquer identidade regional».

Aliás, hoje, a razão fundamental mobilizadora do fenómeno regionalizador, bebida precisamente na lição da história e da análise da evolução do desenvolvimento económico-social a níveis infra-estatais, prende-se com a necessidade de acelerar o bem-estar das populações, em Estados com assimetrias de desenvolvimento.

E isto independentemente da questão da existência ou não de regiões naturais e culturais.

Não é importante discutir a questão da «regionalização natural», ou a de uma eventual regionalização assente na ideia de complementaridade .

O aparecimento de estruturas regionais, convencionalmente organizadas, «deve transformar-se num factor de minoração, e se possível de erradicação, daqueles graves

problemas que a Administração Pública vem resolvendo e a que não tem sabido por cobro», pois «as regiões não vão criar novos serviços: antes vão receber serviços da Administração Central, fazendo um aproveitamento e gestão dos meios materiais e humanos muito mais eficiente que a Administração Central o pode fazer».

A regionalização leva, «não (...) à duplicação de serviços», antes à «transferência de meios da Administração Central para a Regional», pelo que «não haverá sobrecarga de despesa, uma vez que se pretende que a maior eficácia obtida se traduza em poupança nos orçamentos».

Podem enumerar-se quatro causas para a regionalização, ligadas aos seguintes objectivos: a preservação e aproveitamento de identidades culturais, étnicas, «linguísticas», geográficas; o reequilíbrio da responsabilidade entre cidadãos e funcionários, garantindo mais órgãos eleitos; a procura de uma melhor localização das decisões e o aligeiramento da sobrecarga administrativa do Estado e da sua Administração Central (eu diria Administração Geral, quer central quer periférica).

Deve destacar-se que «as regiões são subsistemas do sistema nacional, onde se integram» e há «equipamentos sociais e produtivos, há projectos económicos e infra-estruturas de desenvolvimento científico e tecnológico, que não têm uma função meramente municipal e só são visíveis a nível regional, extravasando alguns mesmo para o âmbito multirregional» , como acontece com o desenvolvimento económico e social da região, o ordenamento territorial, a preservação do ambiente, a valorização do meio natural e cultural e a qualidade de vida das populações, tudo «objectivos gerais de desenvolvimento regional, cuja especificação dependerá das condições geo-económicas, políticas e humanas de cada região concreta» .

Em Portugal, a Lei Quadro da Regionalização, aprovada em 1991, pela Assembleia da República, define onze áreas de atribuição que constituirão objectivos da acção das regiões administrativas, a saber: desenvolvimento económico e social; ordenamento do território; ambiente e conservação da natureza e recursos hídricos; equipamento social e vias de comunicação; educação e formação profissional; cultura e património histórico; juventude, desporto e tempos livres; turismo; abastecimento público; apoio às actividades produtivas; e apoio à acção dos municípios.

Assim, aqui, «o carácter de instrumento de democratização, de racionalização e de qualidade da organização administrativa que caberia às regiões tem sido privilegiado no caso do continente», aparecendo a região configurada, «em diversos casos, menos como uma entrega de poder a comunidades populacionais que o reivindicam e mais como um

instrumento de ordenamento do território, de planeamento, de organização da Administração Pública, em termos descentralizados, de partilha vertical de poder, de mobilização de recursos endógenos para o desenvolvimento, de eficiência na gestão de recursos, etc.».

As matérias de atribuições das futuras regiões estão concebidas para terem em conta «as assimetrias e as diferenças de desenvolvimento económico, para que possam transformar-se nos principais catalisadores do desenvolvimento harmonioso do país, quebrando o isolamento das zonas periféricas e tornando-as reciprocamente complementares» .

Em termos de *planeamento*, em causa está o levar a que «a dinâmica dos sistemas regionais seja incorporada no próprio processo de planeamento».

Uma visão realista da regionalização assenta na ideia de que esta não implica, por si só, a reforma do aparelho de Estado; pode favorecer o desenvolvimento regional, embora, só por si, não garanta a inversão das forças económicas.

E a eficácia da regionalização não está, necessariamente, correlacionada com o volume dos respectivos meios financeiros, pois a qualidade dos recursos humanos e a imaginação e dinamismo das suas novas lideranças são vitais para o seu impacto positivo.

3.Com o não prossecução finalizadora do *processo de criação de regiões*, o poder político instalado tem falhado o princípio da descentralização democrática e da própria imposição constitucional. E, assim, passados estas quase quatro décadas após a aprovação do texto constitucional, uma clara inconstitucionalidade por omissão. Rejeitado em referendo o mapa anterior, haveria que reformular esse mapa das regiões em termos queridos pela maioria da população e voltar a sufraga-lo. E também, por vários motivos conjugados, resultantes de leis feridas de expressa inconstitucionalidade por acção, pelas figuras dotadas de poderes autárquicos, sem o poderem ser. As Áreas Metropolitanas são meras associações intermunicipais, e não autarquias, ao não terem dirigentes eleitos e portanto quer o poder normativo territorial quer a assunção de atribuições de fins gerais de que foram dotadas são inconstitucionais. As múltiplas CIM, que se têm constituído, além disso, poderes regulamentares e prossecução de finalidades gerais, também são inconstitucionais na sua própria designação.

Com efeito, a regionalização é um imperativo constitucional português.

Falta só fixar as divisões territoriais da mesma, o que, depois da primeira lei concreta rejeitada, em 1998, já prefigura uma inconstitucionalidade por omissão, na medida em que nem se retirou a regionalização da Constituição, eliminando a sua correspondente Lei-Quadro orgânica e funcional, dos órgãos, atribuições, competências e sistema decisório.

4. Na caracterização constitucional, o Poder Local deve ser representativo, nos seus vários níveis territoriais de exercício:

- a) No território nacional, temos em geral, 3 níveis: Freguesias, Municípios e ou Regiões políticas ou Regiões meramente autárquicas, somente com poderes administrativos, Regiões administrativas.

A Constituição dispõe no n.º 1 do artigo 236.º que, “No continente, as autarquias locais são as *freguesias, os municípios e as regiões administrativas*.”

Atualmente só funcionam 2 níveis.

Mas estão legislados os três no plano orgânico, atributivo, competencial e da sua legitimação, faltando apenas concretizar a regionalização.

- b) Excepcionalmente e só em certas parcelas do território pode haver os figuras de autárquicas,

Só nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.

Face à rejeição do mapa das regiões imposto de cima, através de negociações de certos dos partidos políticos, as quais abrangeriam posteriormente a escolha das capitais nas costas das povoações pelo poder político, os governos seguintes avançaram com um grande activismo constitutivo do associativismo autárquico, de base municipal.

Em causa, uma leitura errada do referendo de 1998, alheio ao real significado da rejeição nacional dos mapas pretensamente regionais. A partir daí não só continua a faltar (apenas) concretizar o mapeamento e eleição dos órgãos previstos na CRP e na Lei-Quadro das Regiões Administrativas, normas que continuam vigentes e apenas ainda não executadas. O referendo implicou uma mera não concretização, sem efeito derogador da norma constitucional e da legislação materialmente constitucional de natureza complementar, LQRA, ainda hoje vigente, à espera do mapa e dos órgãos eleitos.

Entretanto, iniciou-se um processo de dinamização governamental-partidário do associativismo municipal (AML, AMP:1991, Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto; Lei 10/ AM: Grandes áreas metropolitanas (GAM) e Comunidades urbanas (ComUrb) e Lei 11/2003, de 13.5; Lei 46/ 27.8 e Lei 45/2008, 27.8)

Este processo e o modelo associativo atual, de génese anti-regionalista, merece uma análise sobre a perspetiva jurídica, no âmbito máximo da constitucionalidade.

Da CRP, especialmente do seu Título VIII (Poder Local), resulta o seguinte:

No capítulo I (Princípios gerais), o n.º1 artigo 235.º (Autarquias locais), diz que as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de “*órgãos representativos*”, que prosseguem “*interesses próprios das populações respetivas*”.

Os defensores do associativismo intermunicipal dizem que ele tem tarefas de uma entidade diferente, desde logo o Estado. Mas, sendo os dirigentes das AM e CIM membros eleitos pelo eleitorado específico de cada município, defendem ou interesses próprios dos seus municípios ou se, em conflito de interesses com interesses de outros municípios ou da região em si, defendem outros contra os da sua área, então traem o seu eleitorado e a lógica democrática da representatividade e o natural é que os bons intermunicipalistas sejam derrotados no seu município e deixem de o ser nos dois sítios.

O artigo 236.º (Categorias de autarquias locais e divisão administrativa):“1. No continente, as autarquias locais são as *freguesias, os municípios e as regiões administrativas*. 3.Nas *grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica*”.

Portanto, no continente só pode haver figuras autárquicas para além da tríade normal, nas grandes áreas urbanas, não em todo o continente ou em todos os territórios.

Ou seja, apenas nas áreas metropolitanas e nas ilhas pode existir uma figura de exceção, o que não admite as CIM, com um regime legal de autarquia, e só admite o das Áreas Metropolitanas, mas desde que fossem dirigidas por autarcas eleitos diretamente, sob pena de estarmos face a uma autarquia que estaria bem a exercer poderes autárquicos, mas irregularmente, no caso de modo inconstitucional, ao ser entidades associativa e não verdadeira autarquia representativa.

Ou seja, o regime jurídico de figuras autárquicas de AML e AMP é possível. Mas então teriam os seus órgãos de ser diretamente eleitos, pois não há autarquia local sem representatividade eleitoral.

Não acontecendo isso, as AM não são autarquia, mas mera associação dos municípios da Área. E as CIM em geral nem sequer são admitidas como figura de autarquia e portanto se se assumem como tal são inconstitucionais, estas sem remissão.

Pergunta: serão então umas e outras meras associações de municípios? E portanto constitucionais...

Mas como associações de municípios, recebem apenas poderes originários dos municípios?

Também recebem diretamente e por força, não da vontade de cada município, mas por disposição legal e ainda também poderes territoriais diretamente nas mãos do Estado, ou seja há uma real descentralização territorial e portanto estão originariamente concebidas como autarquias... o que é inconstitucional, quanto aos CIM.

O n.º 2.º do Artigo 241.º (Poder regulamentar): “As *autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio* nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”.

A nível do poder administrativo territorial, além das entidades políticas, Estados e regiões autónomas, só as autarquias detêm por força da CRP, poder regulamentar externos ou seja impositivos para os cidadãos dos seus territórios

As CIM têm-no configurando-se pois como autarquias. Acrescentaria ainda que no n.º1 do artigo 267.º diz-se que a Administração Pública será estruturada de modo “a aproximar os serviços das populações.

Ora, a passagem de atribuições dos municípios para entidades supramunicipais em realizar uma via ascendente de poderes contrária à lógica aproximativa, que só tem sentido do Estado para entidade intermédia supramunicipal ou teria de entidade municipal para entidade inframunicipal, a freguesia;

E acrescentar que a mesma norma continua dizendo que tal estruturação deve “assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de *associações públicas*, organizações de moradores e outras *formas de representação democrática*, para o efeito mandando o n.º 2 que a lei estabeleça “*adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas*”, sem prejuízo da sua “*necessária eficácia*”.

Mas o n.º 4, quanto às *associações públicas*, estipula que “só podem ser constituídas para a *satisfação de necessidades específicas*”, além de deverem ter uma organização interna baseada “na formação democrática dos seus órgãos”. Isto é, também por vontade expressa da CRP, só são constitucionais as Associações Públicas de fins

especiais e não as de fins gerais, como as atuais AM e CIM, mesmo que não fossem autarquias e são pelas atribuições materiais e poderes de atuação.

Ou seja não pode haver associações públicas no âmbito da AM de fins gerais, nem sem representatividade direta, nem para receber em geral poderes de baixo para cima em matérias de relação e aplicabilidade direta face aos cidadãos, e muito menos concebidas e constituídas como figuras autárquicas, como hoje são.

Concluindo, pela CRP, as AM e as CIM são por argumentos vários inconstitucionais, ou pela figura, ou pelo poder regulamentar exterior de jurisdição territorial ou por falta de representatividade direta dos seus órgãos ou por estão diretamente interditas fora do exercício em comum de tarefas específicas.

Recapitulando, segundo a Constituição a *organização democrática do Estado* compreende a existência de autarquias locais, que constituem pessoas coletivas territoriais e devem ser *dotadas de órgãos representativos*, visando a *prossecução de interesses próprios das populações respetivas*.

As suas categorias ou espécies são várias. No *continente* só podem existir as figuras de *freguesias, municípios e regiões administrativas*. Nas *regiões autónomas* (Ilhas dos Açores e Madeira), só freguesias e municípios.

Há exceções: nas *grandes áreas urbanas e nas ilhas*, a Constituição permite que, o legislador crie *outras formas de organização territorial autárquica cujas figuras não são definidas na própria Constituição, mas dependem* condições específicas destes espaços físicos.

De qualquer modo, a divisão administrativa do território será sempre estabelecida por lei

Mais acrescenta a Constituição que as circunscrições territoriais que sejam autarquias locais “dispõem de poder regulamentar próprio”, naturalmente a exercer nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados de autarquias de grau superior e das autoridades com poder tutelar”

Este normativo vem dar poder regulamentar autónomo e próprio aquelas entidades territoriais caracterizáveis como autarquias, ou seja, não às associações intermunicipais ou às meras agregações associativas de freguesias.

Em geral, a natureza autárquica local não só depende da sua representatividade como de ela ser direta, pois a Constituição aponta os órgãos necessários, método de eleição e refere mesmo o procedimento de iniciativa quanto a candidaturas.

Quanto à sua organização, ele tem de comportar uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um *órgão executivo colegial* perante ela responsável, tendo aquela de ser eleita por *sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na sua área, segundo o sistema da representação proporcional* e devendo o *órgão executivo colegial* ser constituído por um número adequado de membros, “sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei, a qual regulará também o *processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento*”.

Dispõe-se ainda expressamente que as “candidaturas para as *eleições dos órgãos das autarquias locais* podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos regulados por lei.

A lei-quadro da regionalização de 1991 responde a todas as exigências orgânico-funcionais da Constituição e de uma verdadeira regionalização. Mas tal não acontece com as figuras dos entes intermunicipais de fins gerais hoje existente.

Além de tudo isto, ou seja não apenas face às normas de valor superior, a CCRP e a LQRA, como também as análises empíricas das suas experiências e sobre a perspetivação funcional e desenvolvimentista do modelo revela claramente:

a)- a sua incoerência estrutural face à desprezada experiência de trabalho em comum pelos municípios integrados nas circunscrições periféricas do estado que desde há décadas constituem regiões-plano (CCR/CCDR), que, face ao processo de construção a la carte (embora, diferentemente de 1998, com o procedimentalização mais correta, que deve também aplicar-se –seguramente com êxito ao processo regionalizador: estabelecido *from below*, construção progressiva, áreas de estudo-piloto), e que só se mantém porque é feito sem lei geral simultânea e não sujeita a referendo nem geral nem concreto para cada região.

b)- a sua dificuldade construtiva e instabilidade de normas, com permanentes alterações legislativas, o que é grave em matéria de construção do cerne da organização de um Estado: modificações que se prevê ocorram pela terceira vez em menos de uma década no direito orgânico e direito material-tarefas.

c)- a sua incompletude no território nacional e construção a la carte.

Em termos de abordagem desenvolvimentista e de destruição de assimetrias revela cabalmente:

a)- sua ineficácia funcional, dada a sobreposição de agentes;

b)- a sua lógica somatória de interesses municipais e, portanto, de promoção de técnicas “decisórias de bargain”, disfuncional, com ausência de representação e prossecução dos interesses regionais;

c)- a sua lógica não representativa e portanto ausência de responsabilização eleitoral regional e sujeição à lógica da prossecução da responsabilidade pessoal e não da orgânico-regional, o que não deixa de funcionar em associativismo territorialmente a la carte e materialmente em setores específicos que necessitam de subir de dimensão, mas é inconcebível em estruturas de índole de fins geral.

d)- a sua ineficácia concorrencial no plano da competitividade internacional e quanto ao objetivo de perequação do bem-estar das populações.

Ou seja, falha no âmbito da economia regional e competitividade internacional; das assimetrias regionais, pois não potencia a generalização em todos os territórios do mesmo bem-estar e nível de vida, colocando a questão da inexecução da obrigação de promoção pelo Estado-Comunidade da igualdade cidadã.

5. Num *processo constitucionalizado*, em modelo feito proposto de cima, ao jeito do evento de 1998, ou seja, com a sua criação num dado momento, há a necessidade de uma revisão constitucional que não bloqueie este processo, terminando com o fim da sua simultaneidade em todo o território continental do país; retirando a obrigação de referendo e de leis ratificativas de cada uma das soluções finais e de um mapa pré-fixado pelo poder central; impedindo deliberações por regiões já existentes; fixando critérios de escolha democrática da capitalidade; com enunciação do critério de escolha das atribuições essenciais (embora a partir das já existente na LQRA de 1991) e uma fiscalidade e receitas próprias. Neste caso, finda a exigência de simultaneidade, e a não avançar-se para uma pan-regionalização seria de todo o interesse ir analisando a experiência dos que tivessem avançando, designadamente com alguma experiência-piloto em espaço que primeiro se assumisse positivamente neste caminho.

No entanto, face à criação efectivada entretanto de um amplo espectro de macro entidades territoriais de poder local em âmbitos de agregação intermunicipais, a não haver entretanto nenhuma declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional, o método de avanço progressivo, a partir da experiência do atual associativismo legal, cada vez mais aperfeiçoado e em tendência concentracionária, em termos que possa atingir uma escala espacial adequada a poder servir de base a um fenómeno de autonomização orgânica da base municipal (sem prejuízo de uma conceção

de autonomia com fortes interadministratividade descendente, municipal, e ascendente, estadual, ao jeito do pensamento burmeisteriano), levaria, sem dependência das soluções constitucionais, mas realizando o seu objetivo, gerar a regionalização, através da mera alteração do método de designação dos seus dirigentes, passando a derivar de eleições diretas do eleitorado regional no seu conjunto. Neste caso, a haver um referendo seria simples, de pergunta única. Apenas para saber se se queria ou não ter órgãos representativos (querem ou não ter órgãos eleitos diretamente?).

BIBLIOGRAFIA

- ABRAHAMSON, M. (2004), *Global Cities*. New York: Oxford University Press, p. 179.
- ALONSO, W. (1964), *Location and Land Use*. Cambridge: Harvard University Press, Mass; (1967), "A reformulation of Classical Location Theory and its relations to Rent Theory". In *Papers of the Regional Science Association*. Vol. 19, p. 23-44.
- AMARAL, Diogo Freitas do (2001), *Curso de Direito Administrativo*. Vol.I, Lisboa: FDUL, p.459.
- AML (2001), *Área Metropolitana de Lisboa em Números*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa, 2001.
- AML (s/d), *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. www.aml.pt/projectos/ATLASCap2.php# (2/9/2004).
- ANTÓNIO EMBID IRUJO, «Autonomia Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal». *REDA*, n.º30, 1981, p.437-470 e 456 e ss.
- ANTUNES, António Pais (1996), *Lições de Planeamento Territorial: Conceitos e princípios Fundamentais*. Texto policopiado. Departamento de Engenharia Civil, faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade de Coimbra.
- ARAÚJO, Joaquim Filipe, *Governança Local e os Novos Desafios*. Braga, Portugal. Universidade do Minho.
- ARMSTRONG, H. W. e VICHERMAN, R. W. (1995), *Convergence and Divergence Among European Regions*. London: Pion.
- ARMSTRONG, Mark e SAPPINGTON, David E.M. (2006), "Regulation, Competition and Liberalization". In *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, Vol.XLIV.
- ASCHER, F. (1998), *Metapolis: Acerca do futuro da cidade*. Oeiras: Celta Editora.
- ATKINSON, R. D. e GOTTLIEB, P. (2001), "The Metropolitan New Economy Index. Benchmarking Economic Transformation in the Nation's Metropolitan Areas". S/L: Progressive Policy Institute. <http://www.neweconomyindex.org/metro/introduction.html> (20/9/2004).
- AYDALOT, P. (1980), *Dynamique Spatiale et Développement Inégal*. 2ª edição. Paris: Economica.
- AYDALOT, P. (1985), *Économie Régional et Urbaine*. Paris: Economica, 1985.
- AYDALOT, P. - *Economie Régionale et Urbaine*. Paris: Economica.
- AZEVEDO, R. et al (coord.) (2005), "Atlantic Spatial Development Perspective. Third Interim Report, Strategic Evaluation of The Atlantic Urban And Regional Systems. Summary Version". S/L: *Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe/Forward Studies Unit For The Maritime Peripheries*.
- BAILLY, A. et al. (2000), *Développement social durable des villes. Principes et pratiques*. Paris: Anthropos.
- BALASSA, B. (1975), "Trade creation and trade diversion in the European Common Market". In *European Economic Integration*. Balassa, B. (Ed.). Amsterdam: North-Holland.
- BARCA, F. (2009), "An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European union challenges and expectations". Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner Commissioner for Regional Policy. S/d: European Commission. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm (30/10/2009).
- BARKER, T .S. (1977), "International trade and economic growth, an alternative to the neoclassic approach". *Cambridge Journal of Economics*, n.º 1.
- BARRO, R. e SALA, X. (1991), "Convergence across States and Regions". *Brookings Papers on Economic Activity*, n.º 1, 1991, p. 107-182; (1992), "Convergence ". *Journal of Political Economy*, n.º 100 (2), p. 223-251.
- BEAVERSTOCK, J. V. et al (1999), "A roster of world cities". *Cities*, volume 16- n.º 6- p. 445-458.
- BECATTINI, G. (1992), "Les districts marshalliens: Une notion socio-économique". In *Les régions qui gagnent*. Benko, G.; Lipietz, A. (Ed.). Paris: Paris: PUF.
- BEGG, I. (2002), *Urban Competitiveness: Policies for dynamic cities*. Bristol: The Policy Press.
- BENKO, G. e LIPIETZ, A. (1994), *As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia económica*. Oeiras: Celta Editora.

- BENNET, Robert (1989), *Territory and Administration in Europe*. Printer Pub.
- BERG, L. VAN DER et al (1999), *The attractive city. Catalyst for economic development and social revitalisation. An international comparative research into the experiences of Birmingham, Lisbon and Rotterdam*. Rotterdam: EURICUR.
- BERGER, Peter (1974), *Pyramids of Sacrifice*. New York: Anchor Books.
- BODDY, M. (1999), "Geographical economics and urban competitiveness: a critique". *Urban Studies*, volume 36- n.ºs 5/6- p. 811-842.
- BOLEO, José de Oliveira (1936), *Determinismo Antropogeográfico*. Lisboa: Imprensa Beleza.
- BONNEVILLE, M. et al (1991), *Villes européennes et internationalisation*. S/L: Programme Rhône,Alpes Recherches en Sciences Humaines.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. (1997), *Local and Global. The management of cities in the information age*. London: United Nations Centre for Human Settlements.
- BORJA, J. e MUXÍ, Z. (eds.) (2004), *Urbanismo en el siglo XXI*. Bilbao, Madrid, Valência, Barcelona. Barcelona: Edicions UPC.
- BORTS, G. H. e STEIN, J. L. (1964), *Economic Growth in a free market*. New York: Columbia: University Press.
- BOSCHMA, R. A. e KLOOSTERMAN, R. C. (eds.) (2005), *Learning from Clusters: A Critical Assessment from an Economic,geographic Perspective*. GeoJournal Library, Vol. 80. S/L: Springer.
- BOUDEVILLE, J. (1968), *L 'espace et les p61es de croissance*. Paris: PUF.
- BOUINOT, J. (2002), *La ville compétitive. Les clefs de la nouvelle gestion urbaine*. Paris: Economica.
- ALVES, Manuel Brandão (Setembro, 1999), *Multidimensionalidade do Espaço: Do Espaço Objecto ao Espaço Sujeito e à Ordem no Território*. Lisboa, Texto policopiado: Instituto Superior de Economia e Gestão, Centro de Investigações Regionais e Urbanas.
- BRANDT (1980), *Commission North-South - Program for Survival*. Cambridge: Mit Press.
- BRENNER, N. (1998), "Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe". *Review of International Political Economy*, Volume 5- n.º 1- p. 1-37.
- BRENNER, N. e KEIL, R. (eds.) (2006), *The Global Cities Reader. Urban Reader Series*. United Kingdom: Routledge.
- BRITO HENRIQUES, E. (2003), "Culture et emploi dans l'Aire Métropolitaine de Lisbonne. La composant du secteur économique de la culture » in *Géographie, Économie, Societé*, nº 5- p. 223-242.
- BRITO, R., PIMENTEL, D. e TENEDÓRIO, J. A. (1987), "II. Características Gerais da População". DGPR/FCSH/UNL (1987), *I Seminário Internacional "Área Metropolitana de Lisboa. Que Futuro?*. Lisboa, 13-16 de Outubro 1987. Fundação Calouste Gulbenkian, p. 127-141.
- BRUNET, R. (ed.) (1989), *Les villes européennes*. Montpellier: Reclus, DATAR.
- BUDD, L. e HIRMIS, A. K. (2004), "Conceptual Framework for Regional Competitiveness". *Regional Studies*, Volume 38- n.º 9- p. 1015-1028.
- BUNGE, M. (1969), *La investigación científica*. Madrid: Ariel.
- BURY, J. C. (2003), "Métropoles et Structuration du Territoire. Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 9 avril 2003". http://www.conseil,economique,et,social.fr/ces_dat2/2-3based/base.htm (20/11/2008)
- CABRAL, J. e SÁ, MARQUES, T. (1996), "Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável, Experiência em Portugal". *Inforgéo*, n.º 11- p. 107-116.
- CABRITA, Eduardo (1998), *Descentralização Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; (2008), "Intervenção do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local na apresentação da Proposta de Lei das Associações de Municípios e Áreas Metropolitanas". Lisboa, 18/04/2008. <http://www.seaal.gov.pt/seaal/pt/int/200804181951.htm> (15/09/2009); (2009), *O Novo Regime do*

- Associativismo Municipal CIM e Áreas Metropolitanas*. Lisboa, Portugal. IN Cadernos Municipais, nº 1- Lisboa, Fundação Respublica.
- CAMAGNI, R. (2002), "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?". *Urban Studies*, Volume 39- n.º 13- p. 2395-2411.
- CAMAGNI, R. e CAPELLO, R. (2005), "Urban Milieux: From Theory to Empirical Findings". BOSCHMA, R. A. e KLOOSTERMAN, R. C. (eds.) (2005) –*Learning from Clusters: A Critical Assessment*. Springer, p. 249-274.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2011) –"Plano de Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa". Lisboa, Portugal, www.lisboaparticipa.pt.
- CARAMELO, Sérgio; FERMISSON, João (1999), «Política regional e ordenamento do território europeu: o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário». In *Regiões e Cidades na União Europeia*. Coimbra: APDR, p. 570-585.
- Carta de Aalborg. Aprovada pelos participantes na Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, realizada em Aalborg, Dinamarca, a 27 de Maio de 1994. http://www.aalborgplus10.dk/media/charter_portuguese.pdf (20/9/2009).
- CASTELLS, M. (2003), "La interacció entre les tecnologies de la informació i la comunicació i la societat xarxa: un procés de canvi històric". *Coneixement i Societat : Revista d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació*, n.º 1- p. 8- 21; (2005), *A Sociedade em Rede. A Era da informação: economia, sociedade e cultura*. Volume I. 2ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CCDR, LVT (s/d), "PERLVT. Ligar a Europa e o Atlântico. Competitividade e Solidariedade. Estratégia de Desenvolvimento da Região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo". Lisboa: Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo. <http://www.ccdr,lvt.pt/1266/estrategia,regional:,lisboa,2020.htm> (18/9/2009); *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa*. Volume I, Versão Aprovada. Lisboa: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. <http://www.ccdr,lvt.pt/content/index.php?action=detailfo&rec=54> (15/9/2008); (2007) –*Lisboa 2020: Uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa*. Lisboa: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. <http://www.gestaoestrategica.ccdr,lvt.pt/1056/estrategia,regional:,lisboa,2020.htm> (2/12/2008); (2007a), *Proposta de Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013*. Lisboa: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. <http://www.porlisboa.qren.pt/np4/po.html> (3/12/2008); (2009) –"Alteração ao PROT AML, Documento de Trabalho, Julho 2009. S/l: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo". <http://protaml.inescporto.pt/biblioteca/proposta,versao,preliminar,integral,2009-07-23/view> (8/9/2009).
- CHESHIRE, P. (1990), "Explaining the recent performance of the European Community's Major Urban Regions". *Urban Studies*, n.º 3- p. 311-333; (1999), "Cities in competition: articulating the gains from integration". *Urban Studies*, volume 36- nos 5/6- Maio 1999- p. 843- 864.
- CHESHIRE, P. e MAGRINI, S. (2006) –"Raising urban productivity or attracting people? Different causes, different consequences". Working Paper N° 24/WP/2006. Department of Economics of the Ca' Foscari University of Venice. <http://www.dse.unive.it/it/publicazioni/working,papers/2006/> (29/04/2008).
- CHORIANOPOULOS, I. (2002), "Urban Restructuring and Governance: North,South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative". *Urban Studies*, Volume 39- n.º 4- p. 705- 726.
- CHRISTENSEN, T. e LÆGREIS, P. (2007), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- CLARK, G., FELDMAN, M. e GERTLER, M. (eds.) (2002), *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press.
- CLAVAL, P. (1984), *Géographie humaine et économique contemporaine*. Paris: PUF; (2003), *La Géographie du XXle siècle. Coleção Géographies en Liberté*. Paris: L'Harmattan.
- COELHO, António Borges (abril/1993), "Algumas notas para a História dos Concelhos na Idade Média e na época dos Descobrimentos". *Seminário Internacional sobre poder local*, Lisboa.
- COLEMAN, James (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital". In *American Journal of Sociology*, n.º 94, New York,

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO NORTE (1998), *Modelos Associativos Interinstitucionais com a Participação dos Municípios*. Porto.

COMISSÃO EUROPEIA (1996), *Á Descoberta da Europa: A Europa em Movimento*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias; (1996) *A Europa ao Serviço do Desenvolvimento Regional*. 2.^a Ed. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias; (1997), *Towards an urban agenda in the European Union. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*. (COM(1997)197). Bruxelas: 1997; (1998), *Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia: Um Quadro de Acção*. Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. (COM(1998) 605). Bruxelas: 1998; (1999), *EDEC, Esquema de desenvolvimento do Espaço Comunitário para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias; (1999), *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) , Para um Desenvolvimento Equilibrado e Sustentável do Território da UE*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias; (1997), *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), Primeira Versão Oficial Provisória*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias; (1995), *Europa 2000 +, Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias; (Junho 1999), *Reforma dos Fundos Estruturais 2000-2006: Análise Comparativa*.<http://inforegio.cec.eu.int>; (1997), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Série “Regional Development Studies”, nº 28- Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias; (2006), *A política de coesão e as cidades: contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões*. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. (COM(2006)385 final). Bruxelas, 2006; (2007), *A Situação das Cidades Europeias*. Relatório de síntese. S/I: Comissão Europeia/Direcção Geral de Política Regional. http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm (25/1/2009); (2008), *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia*. Tirar Partido da Diversidade Territorial. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu. (COM(2008) 616 final). Bruxelas: 6/10/2008.

COMITÉ DAS REGIÕES (21 de Setembro de 1995), Parecer sobre "Acções inovadoras no âmbito dos fundos estruturais 1995-1999: Orientações para o segundo programa de acções a título do artigo 10º do FEDER". Bruxelas, <http://inforegio.cec.eu.int>.

CONDESSO, F. (2005), *Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: ISCSP, UTL; (2010), *El desarrollo armónico de la Península Ibérica: El problema de la ordenación territorial*. Barcelona: Erasmus Ediciones; (enero-junio 2011), “Desenvolvimento rural, património e turismo”. In *Cuadernos de desarrollo rural, International Journal of Rural Development*, 8, (66), p.197-222. Revista indexada em ISI, SCopus, Pubindex A1, Redalyc, Scielo. Código SICI: 0122-1450 (201106)8:66<195:DRPT>2.0.TX;2-U. Bogotá: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Pontificia Universidad Javeriana, ISSN: 2215-7727; (2003), *La Defensa del Medio Ambiente y el Derecho a la Información Administrativa en las Instituciones de la Unión Europea y en los Estados Ibéricos*, Biblioteca da URJC, Madrid; (1997), *Europa: A força da Interdependência (Política Comunitária da Cooperação)*. Lisboa: Instituto Progresso Social e Democracia; (2002). *La Ordenación del Territorio de la Península Ibérica en el contexto de la nueva Estrategia Territorial Europea*. Biblioteca, UNEX, Cáceres; CONDESSO, F. –*Europa em Crise. Renegociação da Dívida: Solução Federal*. Lisboa: Caleidoscópio, 2012; (1999), *Direito do Urbanismo: Noções Fundamentais*. Lisboa, Ed. Quid Juris?.

CORREIA, Fernando Alves (1981), a associação de municípios no quadro das formas jurídicas de cooperação intermunicipal, CEFA; (1986), «Significado geral da planificação administrativa». In *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Almedina.

COVAS, António (1995), «Políticas de inovação e cultura administrativa: velhas e novas contradições». In *Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local*. Lisboa: ISC.

CPMR (2008), Technical Paper. Some indications about the concept and how it can be put into practice. Rennes: Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe; CPRM (coord.) (2002), Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory. Porto: Conferência das Regiões Marítimas da Europa/Célula de Prospectiva das Periferias Marítimas.

CRAVINHO, João (1998), *Descentralização Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território.

- CRUZ (2000), «Relações do Planeamento Regional com os outros níveis de Planeamento». In *Forum 2000: Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. Lisboa:ISCSP.
- CUADRADO, J. R. (1994), "Cuatro décadas de economía del crecimiento regional en Europa: principales corrientes doctrinales". In *Economía española, cultura y sociedad: Homenaje a Juan Velarde Fuertes*. GARCIA DELGADO, J. L. (coord.). Madrid: Eudema, p. 524-561.
- CUADRADO, J. R.; MANCHA, T. E GARRIDO, R. (1998), *Convergencia regional en España*. Madrid: Fundación Argentaria.
- CUADRADO, J.R. (1991), "Las disparidades regionales en la Comunidad Europea y en España". De *Economía Pública*, p. 23-70; (1994), "Cuatro décadas de economía de crecimiento regional en Europa: principales corrientes doctrinales". In *Economía Española, cultura y sociedad: Homenaje a Juan Velarde Fuertes*. Madrid: Eudema.
- CUADRADO, ROURA, J. R. e RUBALCABA, BERMEJO, L. (1998), "Specialisation and competition amongst European cities: a new approach through fair and exhibition activity". In *Regional Studies*, volume 32- n.º 2- p. 133-147.
- CULMINATUM (2005), Helsinki Regional Innovation Strategy. Espoo: Culminatum Ltd.
- CUSHMAN & WAKEFIELD (2007), European Cities Monitor 2007, www.cushmanwakefieldeurope.com (27/11/2008).
- CUSHMAN & WAKEFIELD, HEALY & BAKER (2005), "European Cities Monitor 2005". www.cushmanwakefieldeurope.com (acedido em: 29/11/2006).
- DALLIER, P. (2006), "Raport d'Information sur l'intercommunalité à fiscalité propre". Senat, n.º193- Séssion ordinaire de 2005-2006 (1/02/2006). <http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1930.html> (2/12/2009).
- DE LA FUENTE, A. (1996), "Convergencia e otras historias: economía regional desde una perspectiva neoclásica". *Revista de Economía Aplicada*, Vol. IV, n.º 10, p. 5-64).
- DE PAOLI, Bianca; HOGGARTH, Glenn; SAPORTA, Victoria "Output costs of sovereign crises: some empirical estimates", <http://e.conomia.info/artigos/914/crisis-na-balanca-de-pagamentos-retiram-cerca-de-5-ao-pib-anual>.
- DE SOTO, H. (2000), *The mystery of Capital*. London: Black Swan. Declaração de Hanôver. Versão traduzida do texto original em inglês, de 11 de Fevereiro de 2000- pelo centro de estudos sobre cidades e vilas sustentáveis: CIVITAS. www.futurosustentavel.org/fotos/gca/hanover.doc (20/9/2009).
- DENNIS, H. (1978), *História do pensamento Económico*. Lisboa: Livros Horizonte.
- DERUDDER, B. e TAYLOR, P. J. (2003), "The cliquishness of world cities". In *Globalization and World Cities Study Group and Network Research Bulletin*, n.º 113. <http://www.lboro.ac.uk/departments/gy/gawc/rb/rb113.html> (8/05/2004).
- DERYCKE, P. H. (1994), "L'intégration de l'espace dans le champ économique", In *Encyclopédie d'Économie Spatiale*. AURAY, J. P. et al. (Coord.). Paris: Economica.
- DGDR (1997), *Programas URBAN e Reabilitação Urbana. Revitalização de áreas urbanas em crise*. Lisboa: Direcção, Geral do Desenvolvimento Regional.
- DGOTDU (1997), *Sistema Urbano Nacional, Cidades Médias e Dinâmicas Territoriais*. 3 volumes, Coleção Estudos 3- Lisboa: Direcção, Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- DGPR/FCSH/UNL (1987), I Seminário Internacional "Área Metropolitana de Lisboa. Que Futuro?". Lisboa, 13-16 de Outubro 1987. Fundação Calouste Gulbenkian.
- DICKEN, P. (1994), "Indústria Europeia e concorrência global". In PINDER, D. (1994) –Europa Ocidental: Desafios e mudanças. Oeiras: Celta Editora, p. 47-70.
- DiGAETANO, A. e STROM, E. (2003), "Comparative Urban Governance. An integrated approach" in *Urban Affairs Review*, Volume 38- n.º 3- p. 356-395.
- DIVAY, G. e POLÈSE, M. (2002), *Essai sur les enjeux de gouvernance urbaine au Canada en contexte de mondialisation*. Montréal: Institut National de la Recherche Scientifique/Urbanisation, Culture et Société.

DIVAY, G. e WOLFE, J. com POLÈSE, M. (2002), Metropolitan Governance Background Study: What do we Need to Know? A Rapid Foray into Operational Concepts. Literature Review. Montréal: Institut National de la Recherche Scientifique/Urbanisation, Culture et Société.

docid/940ABE55AB5865A6852570F400 722582 (10/1/2007).

DOLADO, J. J.; GONZALEZ-PARAMO, J. M. e ROLDAN, J. M. (1994), Convergencia económica entre las provincias españolas: evidencia empírica (1955-1989). *Moneda y crédito*, n.º 198, p. 81-131; (1994), *Documentos de Trabajo*, n.º 9406. Madrid: Banco de España.

DOMINGUES, A. (2005), “As Áreas Metropolitanas” in MEDEIROS, C. A. (dir.) (2005) –Geografia de Portugal, Volume II. S/L: Círculo de Leitores, p. 211-225.

DPP (1999), *Situação Económico-social em Portugal*. Lisboa:Ministério do Planeamento.

DUBARLE, P. (2003), Competitiveness in Metropolitan Regions. Paper presented at the OECD Busan Seminar on Policy Challenges in Metropolitan Regions. Busan: OECD Territorial Reviews and Governance Division.

DUFFY, H. (1995), *Competitive Cities. Succeeding in the global economy*. S/l: E & FN Spoon.

DUNFORD, M. (1993), “Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank”. *Regional Studies*, n.º 27 (8), p. 727-743;

DUNLEAVY, P. e HOOD, C. (1994), “From Old Public Administration to New Public Management” in *Public Money and Management*, July,September 1994- p. 9-16.

ECOTEC/NORDREGIO/EUROFUTURES (2007), State of the European Cities. Adding value to the European Urban Audit. S/l: Comissão Europeia/Direcção Geral de Política Regional. http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm (acedido em: 29/04/2008).

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA (1981), *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid 1981; *La Administración española*. Madrid.

em: <http://www.raportodalterritorioinu.it/> (29/11/2009).

ESPON (2006), ESPON ATLAS. Mapping the structure of the European territory. S/l: EPSON.

ESTEBAN, J. M. (1994), “La desigualdad interregional en Europa e España: descripción y análisis”. In *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*. Esteban, J. E Vives, X. (coord.). Madrid: Instituto de Análisis Económico.

EUROPEAN COMMISSION (1997), Towards an urban agenda in the European Union. Communication from the Commission (COM(97)197 final). Brussels: 06/05/1997; (2003), 2003 European Innovation Scoreboard: Technical Paper No. 3- Regional innovation performances. S/L: European Commission/Enterprise Directorate,General.http://www.proinnoeurope.eu/ScoreBoards/Scoreboard2003/pdf/eis_2003_tp3_regional_innovation.pdf (8/5/2004); (2004), Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion. Luxembourg: European Commission; (2005), Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the performance of cities. Bruxelas: European Commission/Directorate,General Regional Policy. <http://www.urbanaudit.org/Cities%20and%20the%20lisbon%20agenda.pdf> (acedido em: 22/04/2009); (2008), Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions. Bruxelas: Commission of the European Communities.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2001), Environmental benchmarking for local authorities: From concept to practice. Environmental issues report, n.º 20. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

EUROSTAT (2008), Eurostat regional yearbook 2008. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

FEENAN, R. et al. (2003), Rising urban stars, uncovering future winners. S/L: Jones Lang LaSalle. <http://www.jll.com/news/2003/05May/05-WWC2ResearchFINAL.pdf> (26/4/2006).

FÉLIX RIBEIRO, J. M. (2004), Place’s strategic foresight. A look at the future of the Lisbon Metropolitan Area. Working paper. Departamento de Planeamento e Prospectiva/ Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional.

FERNANDES, António Teixeira (1997), *Poder Autárquico e Poder Regional*. Porto, Portugal. Brasília Editora.

- FERNANDEZ GÜELL, J. (2007), "25 años de planificación estratégica de ciudades". In *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Volume XXXIX, nº 154- p. 620-637.
- FERRÃO, J. (1997), "Rede Urbana, Instrumento de Equidade, Coesão e Desenvolvimento?". In CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (1997), *Colóquio A Política das Cidades, Série Estudos e Documentos, CES*, p. 21- 39.
- FERRÃO, J. (2001), "Rede urbana portuguesa: uma visão internacional (II)" in *Janus 2001: anuário de relações exteriores*, p. 55-56. http://www.janusonline.pt/2001/2001_1_2_10.html#4 (26/4/2006); FERRÃO, J. (2002), *As regiões metropolitanas portuguesas no contexto ibérico*. Lisboa: Direcção, Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- FERRÃO, J. et al. (2003), "Uma metrópole em transição: novo perfil produtivo, novos espaços económicos". In TENEDÓRIO, J. A. (coord.) (2003), *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa, p. 167-187.
- FERREIRA, M. J. e ROSADO, A. R. (1999), "As Grandes Áreas Urbanas portuguesas: conceitos e delimitação espacial" in *Actas do VIII Colóquio Ibérico de Geografia, Vol. II*. Lisboa: DGPR/FCSH/UNL, p. 519-531.
- FERREIRA, M. J. e ROSADO, A. R. (2001), "As Grandes Áreas Urbanas Portuguesas: Conceitos e delimitação espacial" in PEREIRA, M. (coord.) (2001), *Actas do Seminário Internacional. Território e Administração, Gestão de Grandes Áreas Urbanas*. Lisboa: Fundação para a Ciência e Tecnologia, p. 41-57.
- FERREIRA, V. M. et al. (1997), *Lisboa. A Metrópole e o Rio*. Lisboa: Editorial Bizâncio.
- FLORIDA, R. (1995), "Toward The Learning Region" in *Futures*, Volume 27- n.º 5- p. 527-536.
- FLORIDA, R. (2003), "Cities and the Creative Class" in *City & Community*, Volume 2- n.º 1- p. 3-19.
- FLORIDA, R. (2004), *Cities and the Creative Class*. S/L: Routledge.
- FLORIDA, R. et al. (2007), *The Rise of the Mega,Region. Working Paper Series in Economics and Institutions of Innovation*. Toronto: The Martin Prosperity Institute. http://creativeclass.typepad.com/thecreativityexchange/files/florida_gulden_mellander_megaregion_s.pdf (acedido em: 21/10/2009).
- FONSECA FERREIRA, A. (2007), *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. 2ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- FREY, B. S. e EICHENBERGER, R. (2001), "Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions" in *Swiss Political Science Review*, Volume 7- N.º 3- p. 4-11.
- ,
- FRIEDMAN, J. e DOUGLASS, M. (1978), «Agropolitan Development: Towards a new Strategy for regional planning in asia». In *Growth Pole: Strategy and Regional Development Policy*. LO, F. e Salih, K, (ed.). Oxford: Pergamon Press.
- FRIEDMANN, J. (1972), "The spatial organization of power in the development urban systems". In *Development and Change*, n.º 4; (1986), "The World City Hypothesis" in *Development and Change*, Volume 17- n.º 1- p. 69-84; (1979), *Territory and Function*. University of California.
- FRIEDMANN, J. e WOLFF, G. (1982), "World City Formation: An Agenda for Research and Action" in *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 6- N.º 3- p. 309-344.
- FUJITA, M. e MORI, T. (2005), Discussion Paper n.º 27: *Frontiers of the New Economic Geography*. Kyoto: Institute of Developing Economies. http://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/179/1/ARRIDE_Discussion_No.27_fujita.pdf (22/3/2009).
- FUKUYAMA, Francis (1981), *Confiança: Valores Sociais e Criação de Prosperidade*. Lisboa: Ed. Gradiva; (1996), *Confiança, Valores Sociais e Criação de Prosperidade*. Lisboa: Ed. Gradiva; (1992), *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- FURIÓ, E. (1996), *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona: Ariel Economía.
- VAZQUEZ, A. (1986), "El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en Espana". *Estudios Territoriales*, n.º 20, , p. 87-110.

- FURRE, Berge (2006), *História da Noruega. Século XX: da Independência ao Estado de bem-estar social*. Trad. Kristin Lie Garrubo. Blumenau: Edifurb, <http://geocities.yahoo.com.br/prosapoesiaecia/urdaautores.htm>; <http://pessoas.hsw.uol.com.br/estado-bem-estar-social.htm>; Renato Cancian <http://educacao.uol.com.br/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.jhtm>). A Noruega mantém o *modelo social escandinavo* baseado na *saúde universal, no ensino superior subsidiado e em um regime abrangente de previdência social*. A Noruega foi classificada como o melhor país do mundo em desenvolvimento humano em todos os relatórios desde 2001 (com dados referentes entre 1999 e 2010: v.g., ONU -*Human development indices 2008. Human Development Report*. hdr.undp.org, http://hdr.undp.org/en/media/HDI_2008_EN_Tables.pdf). Em 2009 (*Human Development Index 2009. Human Development Report: Overcoming barriers: Human mobility and development*. hdr.undp.org, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf), foi novamente classificado como o melhor país do mundo para se viver (USA Today: *Norway ranked as best country to live in*); CTV News: *UN ranks Norway as best country to live in*).
- GARCÍA, M. A. H. (2008), *Nueva Gobernanza, Servicios Municipales y Modelos de Gobierno Local. Estudios Comparados de Estados Unidos, Noruega y España*. Tese de Doutorado apresentada na Facultad de Ciencias Sociales da Universidad Pablo d'Olavide. Sevilla.
- GASPAR, Jorge (2003), "Inserção da Área Metropolitana de Lisboa no País, na Península Ibérica e na Europa" in TENEDÓRIO, J. A. (coord.) (2003), *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa, p. 31-43; (2003a), "Le Portugal: territoires en mutation" in *Géographie, Économie, Societé*, Volume 5- n.º 2- p. 118-138.
- GEDIKLLI, B. (2001), "Interurban competition within the circumstances created by global capitalism" in *Globalization and World Cities Study Group and Network Research Bulletin*, n.º 65- Novembro 2001. <http://www.lboro.ac.uk/departments/gy/gawc/rb/rb65.html> (8/5/2004).
- GEYER, H. S. (2002), *International Handbook of Urban Systems. Studies of urbanization and migration in advanced and developing countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- GIANNINI, M.S. (1983), «Pianificazione». In *ED XXXIII*. Milano:Giuffrè.
- GILBERT, Neil (2004), *The Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. New York: Oxford University Press.
- GLASMEIER, A., "Economic geography in practice: local economic development policy" in CLARK, G., FELDMAN, M. e GERTLER, M. (eds.) (2002), *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press, p. 559-579.
- GOLDFRANK, W. L (2000), "Paradigm Regained? The Rules Of Wallerstein's World, System Method" in *Journal of World, Systems Research. Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein, Part I, Volume VI*, n.º 2- p. 150-195.
- GOUROU, Pierre (1971), *L'Asie*. Paris: Hachette Université; (1972), *La Terre et L'Homme en Extrême-Orient*. Paris: Flammarion.
- GRASLAND, C. e DIDELON, C. (coord.) (2006), *ESPON project 3.4.1., Europe in the World, Final Report. Volume 1. S/I: European Spatial Planning Observation Network*.
- GUY, Rocher (1981), *Sociologia Geral*. 38 ed. Lisboa: Editorial Presença.
- HAGER, Everette - *Economie du Developpment*. Paris: Económica, 1980.
- HAGERSTRAND, Torsten (1967), *Innovation diffusion as a spatial process*. Chicago: University of Chicago Press.
- HAGGETT, P. (2001), *Geography. A Global Synthesis*. Harlow: Prentice Hall.
- HALL, P. (junho de 1993), «Forces Shaping Urban Europe». *Urban Studies*, Vol.30, n.º6.
- HAMILTON, D. K. (2000), "Organizing government structure and governance functions in metropolitan areas in response to growth and change: a critical overview" in *Journal of Urban Affairs*, Volume 22- n.º 1- p. 65-84.
- HARRISON, B. (1992), "Industrial Districts: Old Wine in New Bottles? " In *Regional Studies*, Volume 26- n.º 5- p. S107-S121. <http://dx.doi.org/10.1080/00343400701232264> (acedido em: 16/12/2008).

- HARRISON, J. (2008), "City, regions and governance" in JOHNSON, C. HU, R. ABEDIN, R. e CRAMER, M (eds.), *Connecting Cities: City, Regions Metropolis*. Sydney: 2008- p. 49-70. <http://www.metropoliscongress2008.com/default.asp?PageID=123> (30/7/2009).
- HERCULANO, Alexandre (9.10.1851), «Descentralização». *O País*, n.º68.
- HERINGTON, G. (1989), *Planning process: Na introduction for geographers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HILHORST, J. (1967), *Regional Development Theory, an Attempt to Synthesis*. Paris: Monton.
- HOFMEISTER, B. (2004), "The study of urban form in Germany" in *Urban Morphology*, Volume 8- n.º 1- p. 3-12.
- HOLMBERG, S. et al. (2008), "Quality of Government: What You Get" in *Annual Review of Political Science*, 12- p. 135–61. polisci.annualreviews.org (7/4/2009).
- HOSSEIN, Jalilian; KIRKPATRICK, Colin e PARKER, David (2007), "The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis". In *World Development*, Elsevier, Vol. 35 (1), p.87-103.
- HOTELLING, H. (1929), "Stability in competition". In *Economic Journal*, vol. 39, p. 41-57.
- HUNTINGTON (1945), *Mainsprings of Civilization*. New York: John Wiley.
- IET (2002), "Àrees Metropolitanas Europees Comparades. Un anàlisi global de metodologies de planejament". Barcelona: Institut d'Estudis Territorials. IMD (2004), *World Competitiveness Yearbook 2004*. S/I: International Institute for Management Development. <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm> (12/10/2007)
- INE (2002), *Atlas das Cidades de Portugal*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE/DRLVT (2003), "Conceitos e Metodologias, Medidas de Especialização Regional" in *Revista de Estudos Regionais, Região Lisboa e Vale do Tejo*, n.º 5- p. 65-72.
- INSTITUT DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (coord.) (2006), *ESPON project 1.4.3 Study on Urban Functions. Draft Final Report*. S/I: ESPON.
- INU (2007), *Rapporto dal Territorio 2007*. S/I: Istituto Nazionale di Urbanistica. Disponível
- ISAKSEN, A. (1998), *Regionalisation and regional clusters as development strategies in a global economy*. The STEP Report Series. Oslo: STEP Group, Studies in technology, innovation and economic policy.
- ISARO, W. (1956), *Location and Space economy*. Boston: MIT.
- JACOBS, J. (1984), *Cities and Wealth of Nations*. Middlesee: Penguin Books.
- JENSEN, BUTLER, C. (1999), "Cities in competition: equity issues" in *Urban Studies*, Volume 36- nos 5/6- Maio 1999- p. 865-892.
- JENSEN, BUTLER, C. et al (eds.) (1997), *European Cities in Competition*. Aldershot: Ashgate.
- JESSOP, B. (1997), "The entrepreneurial city. Re,imaging localities, redesigning economic governance or restructuring capital?" in JEWSON, N e MACGREGOR, S. (1997) –*Transforming cities. Contesting governance and new spatial divisions*. Routledge.
- JEVONS, W. J. (1871), *Teoria da Economia Política*, 1871.
- JOHNSON, H.G. (1964), "Tariffs and Economic Development: some Theoretical Issues)). In *Journal of Development Studies*, vol I, p. 3-30; (1065), *The theory of Tariff Structure, with Special Reference to World Trade and Development: some Theoretical Issues*". In *Trade and development*. Johnson, H.G. e Kenen, P.B. (ED.). Genebra: Librairie Droz, p. 1-22.
- JUDE WANNISKI (Inverno de 1978), "Taxes, Revenues, and the "Laffer Curve". In *The Public Interest*, n.º50
- KALDOR, N. (dezembro 1957), "A model of economic growth". In *The Economic Journal*; (1970), "The case for regional policies". *Scottish Journal of Political Economy*, n.º 17, p. 337-348.
- KALECKI, M. (1943), *Studies in economic dynamics*; (1939), *Studies in the theory of economic fluctuations*. London; (1933), *Praia Teorij Konjunctuy*.

- KAMARCK, Andrew W. (1978), *Un regard sans complaisance sur la pauvreté des nations*. Paris: Económica.
- KHALDUN, Ibn (1377), *Muqaddimah*.
- KITSON, M. et al (2004), "Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept?". In *Regional Studies*, Volume 38- n.º 9- Dezembro 2004- p. 991-999.
- KOWALCZYK, A. (2000), "Local Government in Poland" in HORVATH, T.(ed.) (2000), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Volume 1. Budapest: Local Government and Public Reform Initiative, p. 217-257.
- KRESL, P. K. e SINGH, B. (1999), "Competitiveness and the urban economy: twenty-four large US metropolitan areas" in *Urban Studies*, Volume 36- nos 5/6- p. 1017-1028.
- KRUGMAN, P. -"Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade".*Journal of International Economics*, n.º 9, p. 446-479.
- KRUGMAN, P. e VENABLES, A. J. (1995), "Globalization and the Inequality of Nations". In *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 110- n.º 4- p. 857-880.
- KUKLINSKI, A. -«Regional development, regional policies and regional planning».In *Regional Studies*, Vol. IV.
- KULEZA, M. (2001), "City of Warsaw and its Surroundings: Management Problems and Political Quarrels" in *Georgia State University Law Review*, Volume 17- n.º 4. [http://law.gsu.edu/lawreview/index/archives/show/?art=17-4/17-4_Kuleza_Article.htm\(2/12/2009\)](http://law.gsu.edu/lawreview/index/archives/show/?art=17-4/17-4_Kuleza_Article.htm(2/12/2009)).
- KUNZMANN, K. e WEGENER, M. (1991), "The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960-1990" in *Berichte aus dem Institut für Raumplanung*, n.º 28 (Dortmund: Institut für Raumplanung, Universität Dortmund).
- LAFFER, Arthur (June 1, 2004), *The Laffer Curve, Past, Present and Future*. Retrieved from the *Heritage Foundation*,
- LAINS, Pedro, SILVA, Álvaro Ferreira da (2005), *História económica de Portugal, 1700-2000: O século XX*. Lisboa, Portugal. Imprensa de Ciências Sociais.
- LANDRY, C. e WOOD, P. (2003), *Harnessing and exploiting the power of culture for competitive advantage*. Stroud: Comedia.
- LE GALÈS, P. (2001), "Urban Governance and Policy Networks: on the Urban political boundedness of policy networks. A French case Study" in *Public Administration*, Volume 79- n.º 1- p. 167-184.
- LEFEBER, I. (1958), *Allocation in Space: Production, Transportation and Industrial Location*. Amsterdam: North-Holland.
- LEFEBVRE, H. (2003), *The Urban Revolution*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- LEFÈVRE, C. (2001), "Metropolitan Reform in Europe: Current Trends and Challenges": In *Swiss Political Science Review*, Volume 7- n.º 3- p. 16-21.
- LEVER, W. F. (1999), "Cities in competition: equity issues" in *Urban Studies*, Volume 36- nos 5/6- p. 1029-1044.
- LEY, D. (1996), *The New Middle Class and the Remaking of the Central City*. New York: Oxford University Press.
- LIMA, Michelle Fernandes; WIHBY, Alessandra; FAVARO, Neide de Almeida Lança Galvão –"Liberalismo clássico: origens históricas e fundamentos básicos".
- LOBO, M. C. e DUARTE, P. R. (2005), *Desempenho das competências e funções atribuídas às entidades supra municipais*, Lei 10 e 11 de 2003- Cadernos INA, nº 22. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT FINLAND (2008), "Features of public administration in Finland. Helsinki: The Association of Finnish Local and Regional Authorities". <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1-161-279-280-37566-143560> (29/11/2008).
- LOPES, A Simões (1987), «As políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional». (Capítulo IV). In *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*. 3.ª Ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian; 1979) -«Desenvolvimento regional e integração». Comunicação apresentada à *II Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*. Lisboa: Gulbenkian.

- LOPES, José (Junho 1997), *Regionalização: Portugal e as experiências na União Europeia*. Coimbra: CEFA – Centro de Estudos e Formação da Administração. (Coleção Actas).
- LOUGHLIN, J. (2004), “The ‘Transformation’ of Governance: New Directions in Policy and Politics” in *Australian Journal of Politics and History*, Volume 50- n.º 1- p. 8-22.
- LUCAS, R. (1988), “On The Mechanisms of Economic Development” in *Journal of Monetary Economics*, n.º 22- p. 3-42.
- MALECKI, E. J. (2002), *Hard and Soft Networks for Urban Competitiveness*. <http://www.trendchart.org> (3/9/2004).
- MALHEIROS, J. M. e VALA, F. (2004), “Immigration and City Change: The Lisbon Metropolis at the Turn of the Twentieth Century” in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 30- n.º 6- p. 1065–1086.
- MANSFIELD, E. (1968), *The economics of technical change*. New York: W. W. Norton.
- MAOTDR (2006), Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Relatório. S/l: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. <http://www.territorioportugal.pt/pnpot/> (5/12/2008); (2007), Proposta de Programa Operacional Temático Factores de Competitividade 2007-2013. S/l: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=203 (12/2008); (2007a), Proposta de Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013. S/l: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=203 (3/12/2008).
- MAOTDR/Observatório do QCA III (2007) –Quadro de Referência Estratégico Nacional, Portugal 2007-2013. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional /Observatório do QCA III. http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=202 (3/12/2008).
- MAOTDR/SEOTC (2007), Apresentação “POLÍTICA DE CIDADES POLIS XXI”. <http://www.dgotdu.pt/PC/> (11/4/2007)
- MARCUSE, P. (2006), “Space in the Globalizing City” in BRENNER, N. e KEIL, R. (eds.) (2006), *The Global Cities Reader*. Urban Reader Series. United Kingdom: Routledge, p. 361-369.
- MARQUES DA COSTA, J. (2007), *Mobilidade e Transporte em Áreas Urbanas. O caso da Área Metropolitana de Lisboa*. Dissertação de Doutoramento no ramo de Geografia Humana. Lisboa: Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- MARSHALL, A. (1890), *Principles of Economics: an introductory volume*. <http://www.marxists.org/reference/subject/economics/marshall/index.htm> (28/4/2007).
- MARTINS, Natalino (2007) (coord.), Projecto “Cidades Inteligentes”: orientações de política de revitalização urbana para a competitividade e sustentabilidade das cidades. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais; (Maio 2000), *Princípios de Política Comunitária para o Espaço*. Lisboa, Ed. policopiada do Instituto Superior de Economia e Gestão, Centro de Investigações Regionais e Urbanas.
- MARX, Karl (1945), *Das Kapital*, Londres: Progress Publishers; (1975), *Contribuição à Crítica da Economia Política*. 4,8 ed., Lisboa: Ed. Estampa.
- MAS, M. et al. (1994), “Disparidades regionales y convergencia en las comunidades autónomas”. *Revista de Economía Aplicada*, vol. 2, n.º 4, p. 129-148
- MATEUS, A. (coord.) (2004), *Desenvolvimento Económico e Competitividade Urbana de Lisboa*. Coleção de Estudos Urbanos, Lisboa XXI, n.º 2. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa/Pelouro de Licenciamento Urbanístico e Planeamento Urbano.
- MAUREL, F. e PUIG, J. P., “Les causes économiques de la croissance urbaine” in THISSE, J. F. et al (eds.) (2004), *Villes et Économie*. Collection Villes et Société. Paris: La Documentation Française, p. 59-84.
- MELO, J. J. (2000), “The Vasco da Gama bridge on the Tagus estuary: a paradigm of bad decision, making, but good post, evaluation” in *World Transport Policy and Practice*, Volume, n.º 2- p. 20-31.
- MELO, J. J. (2009): “Public works policy in Portugal: a case study in unsustainability” in SILVA, R. e TOMÉ, E. (eds.), *Proceedings of MSKE 2009- International Conference on Managing Services in the Knowledge Economy*. S/l: Universidade Lusíada, p. 614-622.

- MENGER, C. (1871), *Fundamentos da Economia Política*.
- MEPAT (1998), *Portugal uma visão estratégica para vencer o século XXI, Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- MERCER HUMAN RESOURCE CONSULTING (2004), Quality of Life Survey 2004 Highlights. <http://www.mercerhr.com/summary.jhtml/dynamic/idContent/1173370> (8/11/2004).
- METREX (2004), PolyMETREX. Baltic and Danubian Area. Position Statement: Helsinki Metropole. S/I: The Network of European Metropolitan Regions and Areas; (2005), Interim Report on the PolyMETREXplus project. Towards a Polycentric Metropolitan Europe. Glasgow: METREX.
- MIGA (2002), Foreign Direct Investment Survey. Washington: Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) of the World Bank Group.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO (2007), Plano Estratégico Nacional do Turismo. Lisboa: Turismo de Portugal, IP. <http://www.turismodeportugal.pt/Portugu%C3%AAs/conhecimento/planoestrategiconacionaldoturismo/Pages/EstrategiaNacionaldoTurismo.aspx> (acedido em: 26/11/2008).
- MINISTÉRIO DE EQUIPAMENTO, PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (1998), *Relatório do Estado do Ordenamento do Território de 1997*. Lisboa: MEPAT; (1998), *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa, Portugal; (Dezembro, 1998), Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006 (PNEDES): Uma Visão Estratégica para Vencer o Séc. XXI; Grandes Opções do Plano para 2000. Lisboa, Ed. Ministério do Planeamento; (Janeiro 2000), Plano de Desenvolvimento Regional 2000- 2006. 1ª Ed. Lisboa, Ed. Ministério do Planeamento; Quadro Comunitário de Apoio III, Portugal: 2000- 2006. Lisboa, Ed. Direção Geral do Desenvolvimento Regional, 2000; Resumo do Quadro Comunitário de Apoio III, Portugal: 2000-2006. <<http://inforegio.cec.eu.int>> DOC/42/03/00/02).
- MONTALVO, António Rebordão (2003) -«Os Municípios do Antigo regime ao Estado Corporativo. In *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Lisboa: Almedina, p.23.
- MONTANER, J. M. (2004), “La evolución del modelo Barcelona (1979-2002)” in BORJA, J. e MUXÍ, Z. (eds.) (2004), *Urbanismo en el siglo XXI*. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Barcelona: Edicions UPC, p. 203-220.
- MONTEIRO, Nuno Gonçalo (1993) -«Os concelhos e as Comunidades». In *História de Portugal*. José Mattoso (Dir.).4.º Vol., Lisboa,, p.324 e ss.
- MOPTC (s/d), Apresentação “Portugal Logístico. Rede Nacional de Plataformas Logísticas”. <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/PlataformasLogisticas/Documents/Rede%20Plataformas%20logisticas.pdf> (30/9/2009).
- MORA ALISEDA, Julián (1990), “Poblamiento y medio físico-natural en Extremadura. Aplicación de la técnica factorial”, *Rev. de Estudios Agro-sociales*, Madrid; (1991), “El modelo de asentamientos humanos en Extremadura”. *Rev. de Estudios Territoriales*, Madrid; (1992), *La organización del territorio en Extremadura: Economía, Población y Medio Físico*. Univ. Extremadura y Fundicot: Cáceres; (1992), “El modelo de planificación espacio-económica de una región rural”.
- MORAN, Pierre (1999), *L'analyse spatiale en science économique*. Paris: Cujas.
- MOREIRA, Vital (2007), O Poder Local na Constituição da República Portuguesa - 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho – 2006, CEJUR.
- MORRIS, Artur (1988), *Geography and Development*. London: UCL Press.
- MOSSBERGER, K. (2007), “The Many Meanings of Governance: How should we develop research and theory?” Draft prepared for presentation at: “A Global Look at Urban and Regional Governance: The State,Market,Civic Nexus”, Atlanta, 18-19 Janeiro 2007. Halle Program on Governance, Emory University. <http://halleinstitute.emory.edu/sub,governance071.htm> (30/7/2007).
- NAPOLEONI, Claudio (1973), *A Teoria Económica do século XX*. Lisboa: Ed. Presença.
- NELLO, O. (2002), “Dinàmiques urbanes, activitats emergents i polítiques públiques a la regió metropolitana de Barcelona” in Papers, Regió Metropolitana de Barcelona, nº 36- p. 105-114; (2004), “Las ciudades españolas en el umbral del siglo XXI” in Papers, Regió Metropolitana de Barcelona, nº 42- p. 9-62.

- NEWMAN, Peter e KENWORTHY, Jeffrey (1999), *Sustainability and Cities*. Island Press.
- NIJKAMP, P. (2008), Factors For Sustainable Urban Development: A Systems Economics View in *Journal of the Romanian Regional Science*, Volume 2- n.º 1- p. 1-34.
- NORDREGIO (2000), Nordregio Report. Study Programme on European Spatial Planning. <http://www.nordregio.se/spespn/welcome.htm> (14/4/2004); (coord.) (2004), ESPON 111- Potentials for polycentric development in Europe. Project report. S/I: ESPON.
- NORTH, D. (1955), "Location Theory and Regional Economic Growth". In *Journal of Political Economy*, n.º63.
- NUNES SILVA, C. e SYRETT, S. (2006), "Governing Lisbon: Evolving Forms of City Governance" in *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 30.1- p. 98-119.
- OLHIN, B. (1933), *Interregional and International Trade*. Cambridge: Harvard University Press.
- OLIVEIRA MARQUES, A. H. (2003), "Enquadramento histórico" in TENEDÓRIO, J. A. (coord.) (2003), *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa, p. 17-27.
- OLIVEIRA, António Cândido de (1993), *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra:Coimbra Editora.
- OLIVEIRA, António Cândido de (1997), «A Centralização está em Alta». In *Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: ISCSP.
- ONU,PNUD-Relatório do Desenvolvimento Humano (1974), in http://hdr.undp.org/en/media/hdr05_po_complete.pdf; Advisory Commission on Intergovernmental Relations 1984, quadro 75: <http://digital.library.unt.edu/browse/department/govdocs/acir/>.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE) (2011), *OECD Territorial Reviews: Portugal 2011*.
- OTGAAR, A. et al. (2008), *Empowering metropolitan regions through new forms of cooperation*. Aldershot: Ashgate.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1981), *Direito Administrativo*. Marcial Ponz: Barcelona; (1981), *Garantía Institucional y Autonomías locales*; (1986), *Estado Social y Administración Pública: Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid; (1986), «La Autonomía Local».REALyA, n.º229.
- PARKINSON, M. et al (2004), *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?* London: Office of the Deputy Prime Minister.
- PARLAMENTO EUROPEU, Comissão da Política Regional (15 de Junho de 1995), "Relatório sobre o documento da Comissão Europa 2000 + "Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu". Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias,.
- PEREIRA, A. R. (2003), "Diversidade do meio físico e recursos naturais" in TENEDÓRIO, J. A. (coord.) (2003), *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa, p. 47-65.
- PEREIRA, M. (1987), "Intervenções autárquicas em contexto metropolitano". In DGPR/FCSH/UNL (1987), I Seminário Internacional "Área Metropolitana de Lisboa. Que Futuro?". Lisboa, 13-16 de Outubro 1987. Fundação Calouste Gulbenkian, p. 173-181; (1999), "Génese do modelo institucional vigente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto" in *Geolnova*, n.º 0- p. 30-60; (coord.) (2001), *Actas do Seminário Internacional. Território e Administração, Gestão de Grandes Áreas Urbanas*. Lisboa: Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- PEREIRA, M. e NUNES SILVA, C. (1999), "Área Metropolitana de Lisboa, balanço e perspectivas" in *Actas do VIII Colóquio Ibérico de Geografia*, Volume II. Lisboa: DGPR/FCSH/UNL, p. 564-573.
- PEREIRA, M. e NUNES SILVA, C. (2001), "As Grandes Áreas Urbanas, Contributos para a definição de alternativas ao modelo institucional vigente" in PEREIRA, M. (coord.) (2001), *Actas do Seminário Internacional. Território e Administração, Gestão de Grandes Áreas Urbanas*. Lisboa: Fundação para a Ciência e Tecnologia, p. 73-89.
- PEREIRA, M. e ROSADO, A. R. (2001), "Política de ordenamento do território em grandes áreas urbanas: linhas de orientação estratégica" in PEREIRA, M. (coord.) (2001), *Actas do Seminário Internacional. Território e Administração, Gestão de Grandes Áreas Urbanas*. Lisboa: Fundação para a Ciência e Tecnologia, p. 135-148.

- PERRIN, J. C. (1983), "Contribution à une théorie de la planification décentralisée". In *Le développement décentralisé*. Planque, B. (Ed.). Paris: Litec.
- PERROUX, F. (1955), "Note sur la notion de pôle de croissance". *Economie Appliquée*, n.º 7, p. 307-320.
- PERROUX, F. A. (1967), *A Economia do Século XX*. (Trad. de José Lebre de Freitas). Lisboa: Helder.
- PIKE, A. et al (2007), "What Kind of Local and Regional Development and for Whom?" in *Regional Studies*, Vol.ume 41- n.º 9- p. 1253–1269.
- PIORE, M. e SABEL, C. (1984), *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books, 1984.
- PIRES, I. (2002), "Inovação e competitividade do tecido económico português: o papel dos serviços prestados às empresas" in *GeoINova*, n.º 5- p. 13-50.
- POLÈSE, M. (1998), *Economia regional e urbana. Lógica espacial das actividades económicas*. Colecção APDR. Coimbra: Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional.
- PORTAS, N. (2003) (coord.), *Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- PORTER, M. (1990), "The Competitive Advantage of Nations". New York: Free Press.
- PORTER, M. (2000), "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy" in *Economic Development Quarterly*, Volume 14- n.º 1- February 2000- p. 15-34.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2005), *Cities of the future. Global competition, local leadership*. S/L: PricewaterhouseCoopers.<http://www.pwcglobal.com/extweb/pwcpublishations.nsf/>
- PROVINCIA DI ROMA (2008), *Schema di Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG): Relazione di Piano, Testo integrato con gli emendamenti approvati dal Consiglio*. http://ptpg.provincia.roma.it:8080/UploadDocs/raporto_territorio/RelazionePiano.pdf (21/11/2008).
- PUMAIN, D. e SAINT, JULIEN. T. (eds.) (1996), *Urban Networks in Europe/Réseaux urbains en Europe*. Congresses & Colloquia. Paris: John Libbey.
- PUTNAM, R. D. (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" in *The Journal of Democracy*, Volume 6- n.º 1- p. 65-78. Resumo do Plano Estratégico do Arco Ribeirinho Sul. <http://www.maotdr.gov.pt/CmsPage.aspx?PageIndex=1&ID=108> (11/9/2009).
- PUYOL, Rafael; ESTEBANEZ, José e MENDEZ, Ricardo (1995), *Geografía Humana*. 3.ª Ed., Madrid: Cátedra.
- RANELAGH (1991), *Thatcher's People: An Insider's Account of the Politics, the Power and the Personalities*. Harper Collins.
- RANNIS e FEI (1961) "A theory of economic developments". In *American Economic Review*.
- RAYMOND, J. R. (1991), "El crecimiento del PIB por CC.AA.: un análisis de la experiencia histórica". *Cuadernos de Información Económica*, n.º 49;
- RAYMOND, L. e GARCÍA GRECIANO, B. (1994), "Las disparidades en el PIB per cápita entre comunidades y la hipótesis de la convergencia". *Papeles de Economía Española*, n.º 59, p. 37-58;
- REIGADO, F. M. - "Desarrollo Regional, Investigación y Sostenibilidad". In *Master Internacional el Desarrollo Local e Estrategías Medioambientales e II Simposio Internacional sobre Planificación y Desarrollo Sostenible*, 29 a 31 de marzo de 2001. Universidad de Cáceres, facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, p. 2.
- REIGADO, M. F. (2000), *Desenvolvimento e Planeamento Regional: abordagem sistémica*. Lisboa: Editorial Estampa.
- RIBEIRO, J. F. et alteri (1995), *Portugal 2010: Posição no Espaço Europeu: uma reflexão prospectiva*. Lisboa: MEPAT/SEDR, Departamento de Prospectiva e Planeamento.
- RIBEIRO, José Luís (2001), *Zonas húmidas costeiras e ordenamento territorial: o caso do estuário do Mondego*. Coimbra, Portugal. Imprensa da Universidade de Coimbra.

- RIBEIRO, W. C. (2002), "Globalização e geografia em Milton Santos" in *El ciudadano, la globalización y la geografía. Homenaje a Milton Santos. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Volume VI, n.º 124. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn,124.htm> (20/9/2009).
- RICHARD, D. (1817), *Principles of Economy*. 1817.
- RICHARDSON, H. W. (1969), *Regional Economics: Location Theory, Urban structure and Regional Change*. Londres.
- RICHARDSON, H.W. (1975), *Elementos de ecología regional*. Madrid: Alianza.
- RÖBER, M. e SCHRÖTER, E. (2004), *Governing the Capital, Comparing Institutional Reform in Berlin, London and Paris. Working Paper PRI,8*. http://ies.berkeley.edu/pubs/workingpapers/PRI,8-Governing_the_Capital.pdf (29/11/2008).
- ROBERT, J. (coord.) (2001), *Spatial impacts of community policies and costs of non coordination*. Bruxelas: Directorate, General "Regional Policy"/ European Commission.
- ROCH, F. (2004), "Naturaleza de la conurbación madrileña y sus tendencias actuales. Primera parte. Agentes sociales y tendencias urbanísticas: hegemonía inmobiliaria y pérdida de urbanidad" in BORJA, J. e MUXÍ, Z. (eds.) (2004), *Urbanismo en el siglo XXI*. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Barcelona: Edicions UPC, p. 79-99.
- RODRIGUES, Marta M. Assumpção (2009), *Política redistributiva e ampliação de direitos no Brasil: O Dilema de Consolidar a Democracia de Cidadania num Ambiente de Desigualdade*. <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/assumpacaorodriguezmarta.pdf>.
- RODRIGUÉZ, POSE, A. (2008), "The Rise of the 'City,region' Concept and its Development Policy Implications" in *European Planning Studies*, Volume 16- n.º 8- p. 1025-1046.
- RODRIK, Dani (2007), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*.
- ROGERSON, R. (1999), "Quality of life and city competitiveness" in *Urban Studies*, Volume 36- n.º 5/6- p. 969-986.
- ROMER, P (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth". *Journal of Political Economy*, n.º 94 (5), p. 1002-1037; (1990), "Endogenous Technical Change". *Journal of Political Economy*, n.º 98, p. 71-102;
- ROMER, M-P. (1994), "The origins of endogenous growth". *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 8, p. 3-22.
- ROSENSTEIN (fevereiro 1956), "A Contribution to the theory of Economic Growth". In *Quarterly Journal of Economics*, LXX, p.65-94.
- ROXO, M. J., PIRES, A. e AMARO, A. M. (1987), "A Área Metropolitana de Lisboa I. Breve Caracterização do meio físico" in DGPR/FCSH/UNL (1987), *I Seminário Internacional "Área Metropolitana de Lisboa. Que Futuro?"*. Lisboa, 13-16 de Outubro 1987. Fundação Calouste Gulbenkian, p. 109-126.
- ROZENBLAT, C. e CICILLE, P. (2002), *Les villes européennes. Analyse comparative*. Montpellier: DATAR. S/L: Blackwell.
- SÁ MARQUES, T. (2004), *Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais*. S/l: Edições Afrontamento.
- SÁ, Luís de (1997), «Modelos Políticos de Regionalização: Sobre os "Modelos" Para Portugal». In *Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: ISCSP.
- SABY, B. E SABY, D. (1997), *As Grandes Teorias Económicas*. Porto: Edições ASA.
- SAER (2009), *O Hypercluster da Economia do Mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa*. Lisboa: SaeR/ACL. www.portchambers.com/.../Hypercluster%20da%20Economia%20do%20Mar.pdf
- SAINT-JULIAN, M. T. (1985), *La diffusion Spatial des innovations*. Montpellier: GIP-RECLUS.
- SALGUEIRO, T. B. (1999), *A cidade em Portugal: uma geografia urbana*. 3ª edição. Porto: Edições Afrontamento.
- SALGUEIRO, T. B. (2005), "Centralidades e direccionalidades" in MEDEIROS, C. A. (dir.) (2005), *Geografia de Portugal, Volume II*. S/L: Círculo de Leitores, p. 393-404.

- SALGUEIRO, T. B. e RODRIGUES, D. (2003), "Lisboa e nova economia: desafios para a gestão" in Nova Economia e Desenvolvimento Regional. Actas do IX Encontro Nacional da APDR, Volume 2. S/L: Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, p. 987-1001.
- SALVADOR, R. (1999), "Geografia e Economia : Um casamento de conveniência" in GeolNova, n.º 0- p. 133-145.
- SALVADOR, R. (coord.) (1997), Vantagens Competitivas Regionais. Região de Lisboa e Vale do Tejo. S/L: Associação Industrial Portuguesa/Universidade Nova de Lisboa.
- SALVADOR, R. e CHORINCAS, J. (2006), "Les clusters régionaux au Portugal" in Géographie, Économie, Societé, Volume 8- n.º 4- Outubro,Dezembro 2006- p. 447-466.
- SALVADOR, Regina (1977), "As vantagens competitivas dos Açores", In *Liberdade*. Lisboa: Universidade Independente.
- SANTOS, J. Albano (2010), *Economia Pública*. Lisboa: ISCSP.
- SARAIVA, José Hermano -*Evolução histórica dos municípios portugueses*. Lisboa, , p.29 e ss.
- SASSEN, S. (1994), *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo: Studio Nobel.
- SASSEN, S. (1996), "Cities and communities in the global economy" in *American Behavioral Scientist*. Volume 39- n.º 5- p. 629-639; (2001), *The global city: New York, London, Tokyo*. Second Edition. Princeton: Princeton University Press.
- SAXENIAN, A. (1996), *Regional advantage: culture and competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.
- SCHIFFER, S. R. (org.) (2004), *Globalização e estrutura urbana*. Coleção Arte e Vida Urbana. São Paulo: Editora Hucitec/FAPESP.
- SCHUMPETER, J. A.(1911), *Teoria do Desenvolvimento Económico*. Tradução de *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*; (1935), *The analysis of economic change*. New York: Unwin Paperbacks; (1987), *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Unwin Paperbacks.
- SCOTT, A. J. (1982), "Production System Dynamics and Metropolitan Development" in *Annals of the Association of American Geographers*, Volume 72- n.º 2- p. 185-200; (1986), "Industrialization and Urbanization: A Geographical Agenda" in *Annals of the Association of American Geographers*, Volume 76- n.º 1- p. 25-37; (1986a), "Industrial Organization and Location: Division of Labor, the Firm, and Spatial Process" in *Economic Geography*, Volume 62- n.º 3- p. 215-231; (1992), "The Roepke Lecture in Economic Geography the Collective Order of Flexible Production Agglomerations: Lessons for Local Economic Development Policy and Strategic Choice" in *Economic Geography*, Volume 68- n.º 3- p. 219-233; (2001a), *Globalization and the Rise of City,regions*. European Planning Studies, Volume 9- n.º 7- p. 813-826; (ed.) (2001), *Global City,Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford : Oxford University Press.
- SCOTT, A. J. e STORPER, M. (2003), "Regions, Globalization, Development" in *Regional Studies*. Volume 37- N.º 6-7- p. 549-578.
- SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL (2011), *Documento Verde da Reforma da Administração Local*. Lisboa, Portugal. www.portugal.gov.pt.
- SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL (1980), *Livro Branco sobre a Regionalização*. Lisboa, Portugal.
- SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES (2008), *PORTUGAL POLÍTICA DE CIDADES POLIS XXI 2007-2013*. Lisboa, Portugal.
- SEIXAS, J. (2000), "Que inovações possíveis para o governo urbano em Lisboa?" in *Scripta Nova*, Volume IV, nº 69. <http://www.ub.es/geocrit/sn,69-82.htm> (acedido em 02/05/2007).
- SEOTC/DGOTDU (2007), *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Sumário. S/l: Direcção, Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano. http://www.territoriportugal.pt/Storage/pdfs/Sumario_PNPOT.pdf
- SHEARMUR, R. e POLESE, M. (2003), *Économies d'agglomeration et liens interentreprises dans un cadre métropolitain: le cas de Québec*. Revue de la littérature. Montreal: INRS, Urbanisation, Culture et Societé.
- SHORT, J. R. (1996), *The Urban Order. An Introduction to Cities, Culture and Power*.

- SHORT, J. R. et al (2000), "From World Cities to Gateway Cities" in *City*, Volume 4- n.º 3- p. 317-340.
- SILVA NUNES, J. P. (2007), *À escala humana. Planeamento urbano e arquitectura de habitação em Olivais Sul. Lisboa 1959-69*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- SIMÕES LOPES, A. (1995), *Desenvolvimento Regional, Problemática, Teoria e Métodos*. 4ª Ed. Lisboa, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian.
- SMITH, Adam (1976), *An Inquire into the Nature and Causes of Wealth of Nations*.
- SMITH, D. e TIMBERLAKE, M. (2002), "'Global Cities' and 'Globalization' in East Asia: Empirical realities and conceptual questions" in eScholarship Repository, University of California. Irvine: Center for the Study of Democracy/University of California. <http://repositories.cdlib.org/csd/02-09> .
- SMITH, D. M. (1971), *Industrial Location: An Economic Geographical Analysis*. New York: John Wiley and Sons.
- SOARES, N. P. (1998), *O Sistema Urbano Português 1890-1991*. Dissertação de Doutoramento no ramo de Geografia e Planeamento Regional. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- SOJA, E. W. (2000), *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell.
- SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (s.d.), *Modelos de Organización y Desarrollo regional*. Madrid: IUCA-UCM.
- SOUSA LOBO, M. (1987), "Antecedentes de planeamento da Área Metropolitana de Lisboa" " in DGPR/FCSH/UNL (1987), I Seminário Internacional "Área Metropolitana de Lisboa. Que Futuro?". Lisboa, 13-16 de Outubro 1987. Fundação Calouste Gulbenkian, p. 143-149.
- SOUSA, A. R. (1997), *Economia e Interdependência*. Lisboa: Don Quixote.
- SOUSA, F.F. (jan. 2000), «Articulação economia, território e cidadão resume bem-estar nacional». *Economia Pura*, n.º20.
- SPERLING, B. e SANDER, P. (2004), *Cities ranked and rated*. New Jersey: Wiley Publishing.
- STALDER, F. (1998), "The network paradigm: social formations in the age of information" in *The Information Society*, 14(4), p. 301-308. http://www.indiana.edu/~tjij/readers/full_text/14-4%20stalder.html (22/3/2009)
- STATISTICAL OFFICE IN WARSAW (2008), *Statistical Yearbook of Warsaw 2008*. S/I: Statistical Office in Warsaw. http://www.stat.gov.pl/warsz/39_ENG_HTML.htm (20/11/2008).
- STEINBOCK, D. (2007), *The Competitiveness of Finland's large urban Regions*. Helsinki: Ministry of the Interior of Finland.
- STÖHR, W. B. (1981), "Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm". In *Development from above or below?* Stöhr and Fraser Taylor, D.R. (Ed.), John Wiley & Sons; (1984), "La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement teritoril? In *Crise et Space*. AYDALOT, P. (Ed.). Paris: Economica.
- STOKER, G. (1998), "Theory and Urban Politics" in *International Political Science Review*, Volume 19- n.º 2- p. 119-129; (2006), "Public Value Management. A New Narrative For Networked Governance" in *American Review of Public Administration*, Volume 36- n.º 1- p. 41-57.
- STORPER, M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy (Perspectives on Economic Change)*. New York: The Guilford Press; (2008), *Why Does A City Grow? Specialization, Human Capital, Or Institutions?* <http://www.spsr.ucla.edu/dept.cfm?d=up&s=faculty&f=faculty1.cfm&id=257>
- STORPER, M. e VENABLES, A. J. (2002), "Buzz: the economic force of the city". Paper to be presented at the DRUID Summer Conference on "Industrial Dynamics of the New and Old Economy, who is embracing whom?". Copenhagen/Elsinore, 6-8 Junho 2002.
- STRANGE, T. e BAYLEY, A. (2008), *Sustainable development. Linking economy, society, environment*. OECD Insights. Paris: OECD.
- SWYNGEDOUW, E. (2004), "Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling" in *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 17- n.º 1- p. 25-48; (2005), "Governance Innovation and the Citizen. The Janus Face of Governance,beyond,the,state" in *Urban Studies*, Volume 42- n.º 11- p. 1991-2006.

- SWYNGEDOUW, E. e BAETEN, G. (2001), "Scaling the City: The Political Economy of 'Glocal' Development—Brussels' Conundrum" in *European Planning Studies*, Volume 9- n.º 7- p. 827-849.
- TAYLOR, M. (2005), "Embedded Local Growth: a Theory Taken Too Far" in BOSCHMAN, R. A. e KLOOSTERMAN, R. C. (eds.) (2005), *Learning from Clusters: A Critical Assessment*. Springer, p. 69-88.
- TAYLOR, P. J. (2003), "European Cities in the World City Network" in H van Dijk (ed.): *The European Metropolis 1920-2000*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- TENEDÓRIO, J. A. (coord.) (2003), *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.
- THISSE, J. F. et al (eds.) (2004), *Villes et Économie*. Collection Villes et Société. Paris: La Documentation Française.
- THOENING, J.C. (1985), «L'analyse des politiques publiques». In *Traité de science politiques*. GRAWITZ, M. y LECA, J. Paris: PUF, , vol. 4, p.27 e ss.; MENY, Y. e THOENING, J. (1989) –*Politiques Publiques*. Thémis Sciences Politiques. Paris. PUF.
- TODARO, Michael (1981), *Economic Development*. New York: Longman Publishing, 1994; GUY, Rocher - *Sociologia Geral*. 38 ed. Lisboa: Editorial Presença.
- TURISMO DE PORTUGAL (2008), *O Turismo em 2006*. Portugal e Regiões Autónomas. Lisboa: Turismo de Portugal, I.P.
- TUROK, I. (2004), "Cities, Regions and Competitiveness" in *Regional Studies*, Volume 38- n.º 9- p. 1069-1083.
- ULI/PWC (2008), *Emerging Trends in Real Estate Europe 2008*. Washington: Urban Land Institute/PriceWaterhouseCoopers.<http://www.pwc.com/ru/en/real,estate/emerging,trends,europe,2008.jhtml> (14/01/2009)
- UNECE (2005), *The Statistical Yearbook of the Economic Commission for Europe 2005*. S/L: United Nations Economic Commission for Europe. <http://www.unece.org/stats/trends2005/Welcome.html> (29/04/2007).
- UNITED NATIONS (2006), *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision. Data Tables and Highlights*. New York: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs at the United Nations. http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005WUPHighlights_Final_Report.pdf (1/2/2009); (2006), *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*. New York: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs at The United Nations. www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm (29/04/2007).
- UUSIMAA REGIONAL COUNCIL (2006), *Uusimaa Regional Land Use Plan. Summary*. http://www.uudenmaanliitto.fi/files/1142/Regional_Land_Use_Plan_Summary.pdf (2/12/2008).
- VALE, M. (2005), "Os lugares da indústria" in MEDEIROS, C. A. (dir.) (2005), *Geografia de Portugal*, Volume II. S/L: Círculo de Leitores, p. 375-392.
- VALENZUELA RUBIO, M. (1990), *La comunidad de Madrid y la construcción del territorio metropolitano* in *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 11 –1990- p. 15-50. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1318206> (19/11/2008).
- VAZQUEZ, A. (1988), *Desarrollo local: Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- VÁZQUEZ, BARQUERO, A. (2002), *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities*. Routledge Studies in Development Economics. S/L: Routledge; (2006), *Emergence and transformation of clusters and milieus*. Comunicação apresentada em: 46th Congress of the European Regional Science Association. Volos, 31 de Agosto, 3 Setembro 2006.
- VICENTE RUFÍ, J. (2003), "¿Nuevas palabras, nuevas ciudades?" in *Revista de Geografía*, n.º 2- p. 79-103.
- VVAA (1993), *Réseaux d'innovation et milieu innovateurs: un pari pour le développement regional*. Maillat, T. D.; Quevit, M. e Senn, L., Neuchâtel:Gremi, Edes.
- WALRAS, L. (1875), *Elementos de Economía Política Pura*.
- WARD, S. V. (2002), *Planning the Twentieth Century City. The advanced capitalist world*. West Sussex: John Wiley&Sons.
- WEBER, Max (1930), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalismo*. New York: Longman Publishing.

WEGENER, M. e KUNZMANN, K. R. (1996), "New spatial patterns of European urbanization" in PUMAIN, D. e SAINT, JULIEN. T. (eds.) (1996), *Urban Networks in Europe/Réseaux urbains en Europe*. Congresses & Colloquia. Paris: John Libbey, p. 7-17.

WILLIAMS, R. H. (1996), *European Union Spatial Policy and Planning*. London: Paul Chapman Publishing.

WILLIAMSON, J. G. (1970), *Análisis Regional*. (Tradução de *Regional Inequality and the Process of Development: A Description of the Patterns*. London: EDCC, 1965). Madrid: Tecnos.

WINDEM, W. Van e BERG, L. Van de (2004), Discussion paper cities in the knowledge economy: new governance challenges. Roterdão: European Institute for Comparative Urban Research.

WORLD BANK (2007), World Development Indicators database, Abril 2007. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0-,contentMDK:20535285~menuPK:64133163~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419-00.html> (29/04/2007); (2009), World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography. Washington: The World Bank. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2009/0,contentMDK:21955654~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:4231059-00.html> (31/7/2009).

WTO (2008), International Trade Statistics 2008. Geneva: World Trade Organization. http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its08_toc_e.htm (4/8/2009).

YIN, R. K. (2002), *Case study research: design and methods*. 3rd Edition. Applied Social Research Methods Series, Volume 5. Thousand Oaks: Sage Publications.