

2019

REVISTA PORTUGUESA DE ESTUDOS REGIONAIS

PORTUGUESE REVIEW OF REGIONAL STUDIES

3º Quadrimestre | nº 52 | Avulso €15

Diretor José Cadima Ribeiro



2019

REVISTA PORTUGUESA DE ESTUDOS REGIONAIS

PORTUGUESE REVIEW OF REGIONAL STUDIES

3º Quadrimestre | nº 52 | Avulso €15

Diretor José Cadima Ribeiro



Revista Portuguesa de Estudos Regionais

Portuguese Review of Regional Studies

Nº 52, 2019, 3º Quadrimestre

Direção Editorial

José Cadima Ribeiro, Universidade do Minho

Comité Editorial

Adriano Pimpão, Universidade do Algarve

Alejandro Cardenete, Universidad Loyola
Andalucía

Ana Lúcia Sargento, Inst. Politécnico de Leiria

António Covas, Universidade do Algarve

António Figueiredo, Universidade do Porto

António Pais Antunes, Univ. de Coimbra

António Rochette Cordeiro, Univ. Coimbra

Armindo Carvalho, Universidade do Porto

Artur Rosa Pires, Universidade de Aveiro

Carlos Azzoni, Universidade de São Paulo

Celeste Eusébio, Universidade de Aveiro

Conceição Rego, Universidade de Évora

Eduardo Anselmo de Castro, Univ. de Aveiro

Eduardo Haddad, Universidade de São Paulo

Elisabeth Kastenzholz, Universidade de Aveiro

Fernando Perobelli, Univ. de Juiz de Fora

Francisco Carballo-Cruz, Univ. do Minho

Francisco Diniz, Univ. Trás-os-Montes e AD

Geoffrey D. Hewings, REAL e Univ. de Illinois
em Urbana-Champaign

Hugo Pinto, Univ. de Coimbra (CES) e Univ.
do Algarve

Iva Miranda Pires, Univ. Nova de Lisboa

João Guerreiro, Universidade do Algarve

João Leitão, Universidade da Beira Interior

João Marques, Universidade de Aveiro

João Oliveira Soares, Universidade de Lisboa

Joaquim Antunes, Inst. Politécnico de Viseu

José Freitas Santos, Inst. Politécnico. do Porto

José Pedro Pontes, Universidade de Lisboa

José Reis, Universidade de Coimbra

José Silva Costa, Universidade do Porto

Laurentina Vareiro, Inst. Politécnico do Cá-
vado e do Ave

Lívia Madureira, Univ. Trás-os-Montes e AD

Manuel Brandão Alves, Univ. de Lisboa

Mário Fortuna, Universidade dos Açores

Mário Rui Silva, Universidade do Porto

Miguel Marquez Paniagua, Universidade da
Extremadura

Natasa Urbancikova, Technical University of
Kosice

Nuno Ornelas Martins, Univ. Católica, Porto

Oto Hudec, Technical University of Kosice

Paula Cristina Remoaldo, Univ. do Minho

Paulo Guimarães, Universidade do Porto

Paulo Guimarães, Univ. do Porto

Paulo Pinho, Universidade do Porto

Paulo Dias Correia, Universidade de Lisboa

Pedro Costa, ISCTE-Inst. Univ. de Lisboa

Pedro Guedes de Carvalho, Univ. Beira In-
terior

Pedro Nogueira Ramos, Univ. de Coimbra

Peter Nijkamp, Univ. Livre de Amsterdão

Regina Salvador, Universidade Nova Lisboa

Rui Nuno Baleiras, Universidade do Minho

Rui Ramos, Universidade do Minho

Teresa Noronha Vaz, Univ. do Algarve

Tomaz Ponce Dentinho, Univ. dos Açores

Valdir Roque Dallabrida, Univ. do Contesta-
do (Canoinhas)

Xésus Pereira López, Universidade de Santi-
ago de Compostela

Xulio Pardellas de Blas, Univ. de Vigo

Indexação A Revista Portuguesa de Estudos Regionais está referenciada nas seguintes bases bibliográficas:

EconLit e bases associadas (*JEL on CD*; *e-JEL*; *Journal of Economic Literature*), na *Qualis* (Brasil), e *Scopus* [Q3 (2018); SJR, (2018) = 0,157; SNIP, (2018) = 0,22; Cite Score (% Cited), (2018) = 0,256].

Secretariado executivo Ana Luísa Ramos

Propriedade e Edição ©APDR

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional

Universidade dos Açores, Rua Capitão João D'Ávila

9700-042 – Angra do Heroísmo

+351 295 333 329 (telef/fax) • rper.geral@gmail.com

<http://www.apdr.pt/siteRPER/index.html>

Periodicidade Quadrimestral (janeiro; maio; setembro)

Preço Avulso 15€ • Assinatura 30€ (Portugal) e 45€ (estrangeiro)

Impressão Studioprint • **Tiragem** 30 exemplares

Depósito legal 190875/03 • **ISSN** 1645-586X

Sobre a Frente Atlântica do Porto

On the Porto Atlantic Front

Tiago Maia

tiago10039@gmail.com

Administrador executivo da MatosinhosHabit

Leonardo Costa

lcosta@porto.ucp.pt

Professor Associado da Universidade Católica Portuguesa, Católica Porto Business School e
Investigador do CEGE

Resumo/ Abstract

A Frente Atlântica do Porto é uma associação intermunicipal de fins múltiplos constituída pelos municípios de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia. Porque surgiu? Como se enquadra no contexto da governança territorial do Estado português no continente do país? Que impacto tem vindo a ter no desenvolvimento como Liberdade dos 3 municípios?

O método de investigação utilizado foi o estudo de caso. O mesmo contemplou a recolha de informação documental, a realização de entrevistas a agentes políticos chave e uma avaliação preliminar da Frente Atlântica do Porto segundo dimensões correspondentes às liberdades instrumentais da teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen.

Os resultados mostram que a Frente Atlântica do Porto: i) surgiu pela necessidade de coordenar ações entre os três municípios; ii) tem dado uma voz à sub-região e à região a que pertence; e iii) indicia ter impactos positivos no desenvolvimento como liberdade dos 3 municípios.

Palavras-Chave: Desenvolvimento como Liberdade; Frente Atlântica do Porto; Governança do Estado Português; Poder Local.

Códigos JEL: H70; O18; R11; R50

The Porto Atlantic Front is an inter-municipal association of multiple purposes constituted by the municipalities of Matosinhos, Porto and Vila Nova de Gaia. Why did it appear? How does it fit in the context of the Portuguese State territorial governance in the country's mainland? What impact has had on development as freedom of the 3 municipalities?

The research method used was the case study. It included collecting documental information, interviews with key political actors, and a preliminary assessment of the Porto Atlantic Front according to dimensions corresponding to the instrumental freedoms of Amartya Sen's development as freedom theory.

Results show that the Porto Atlantic Front: i) arose from the need to coordinate actions among the 3 municipalities; ii) has given a voice to the sub-region and the region to which it belongs; and iii) indicates to have positive impacts on development as freedom of the 3 municipalities.

Keywords: Development as Freedom; Porto Atlantic Front; Portuguese State Governance; Local Power

JEL Codes: H70; O18; R11; R50

1. INTRODUÇÃO

A Frente Atlântica do Porto (FAP) é uma associação de municípios de fins múltiplos. A associação foi criada em dezembro de 2013 pelos municípios de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia e formalizada um ano mais tarde. Que razões motivaram o seu aparecimento? Como se enquadra esta associação no contexto da governança territorial do Estado português no continente do país? Que impacto tem vindo a ter no desenvolvimento como liberdade dos 3 municípios que a compõem? O artigo pretende dar respostas a estas perguntas.

Desde 1976, com a Constituição da Terceira República Portuguesa e a realização das suas primeiras eleições autárquicas livres, o Estado português democrático organiza-se no continente português segundo um modelo político-administrativo bipolar: o poder central, num dos polos, e o poder local municipal, no outro polo. Os dois poderes marcam presença nos territórios intermédios¹. Nestes territórios, cuja geometria é variável, o poder central tem tido, nas últimas quatro décadas, uma atuação que ilustra a existência de dificuldades de articulação na atuação dos seus vários organismos.² Por sua vez, o poder local municipal tem ensaiado por via de associações de municípios, de fins específicos (primeiro) e de fins múltiplos (mais recentemente), dar resposta a problemas locais cuja abrangência territorial ou a escala adequada de tratamento é supramunicipal/sub-regional ou mesmo regional.

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) são serviços da administração direta do Estado, com autonomia administrativa e financeira, que no presente estão sob a tutela do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas em coordenação com o Ministro da Administração Interna, na relação com as autarquias locais, e com o Ministro do Ambiente e Transição Energética, nas matérias de ambiente e ordenamento do território (ver Decreto-Lei n.º 138/2017, de 10 de novembro). As

CCDR têm como competências: i) a execução das políticas do ministério a que pertencem, nas respetivas áreas de atuação; ii) a promoção da atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional dos diferentes ministérios; iii) responsabilidades de gestão dos fundos da política de coesão da União Europeia e de outros instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional; iv) a dinamização da cooperação inter-regional transfronteiriça; e v) o apoio técnico aos municípios e às respetivas associações (ver Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro).

As CCDR, sendo organismos de um ministério entre ministérios, têm tido dificuldades na afirmação do seu papel de coordenação regional das políticas sectoriais do poder central.³ Na gestão dos fundos comunitários, a União Europeia tem vindo a instituir uma abordagem baseada em locais ou territórios, isto é, “place-based” (ver ESPON, 2006; CE, 2008; Barca, 2009; TAEU 2020, 2011; Ferrão *et al.*, 2012). As Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) visam reforçar a dimensão territorial da Estratégia Europa 2020. Acresce a este balanço, as CCDR terem conseguido afirmar-se como o interlocutor privilegiado do poder central junto dos municípios e respetivas associações. Mais recentemente, o XXI governo constitucional propôs a eleição dos presidentes das CCDR pelos municípios.⁴

No que refere às entidades intermunicipais, a grande novidade prende-se com o aparecimento de associações de municípios de fins múltiplos. O processo iniciou-se com as Leis n.º 10/2003 e n.º 11/2003, de 13 de maio, e culminou na Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que estabelece o regime quadro para o associativismo municipal (revogando as Leis referidas de 2003), na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do poder central para as autarquias locais e para as entidades

¹ Territórios com uma área de abrangência maior do que a área de cada um dos concelhos e menor do que a área do continente português.

² O problema dos incêndios florestais em Portugal constitui um exemplo das dificuldades de articulação sentidas, no caso, entre o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (MAFDR), com competências na prevenção (Instituto de Conservação da Natureza e Florestas), e o Ministério da Administração Interna (MAI), com competências no combate (Autoridade Nacional de Proteção Civil). As regiões plano são os territórios intermédios de atuação do MAFDR e os distritos os territórios intermédios de atuação do MAI. As dificuldades sentidas estão na base

da constituição recente da Estrutura de Missão para a Gestão Integrada de Fogos Florestais (EMGIFF).

³ As dificuldades aumentaram a partir do referendo à regionalização de 1998, na medida em que, desde então, a tendência tem sido para eliminar boa parte dos serviços desconcentrados de âmbito regional dos diferentes ministérios, aqueles sobre os quais incide a função de coordenação atribuída às CCDR.

⁴ Segundo Figueiredo *et al.* (2016) a eleição proposta significaria, na prática, a passagem das CCDR do poder central para o poder local e/ou a sua conversão em associações regionais de municípios de fins múltiplos.

intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, e na Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, que é a Lei-quadro da transferência de competências do poder central para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Para além destas entidades intermunicipais garantirem a coordenação das ações dos municípios que as integram, exercerem competências que os municípios queiram nas mesmas delegar, participarem no planeamento e atuação de entidades públicas que atuam a um nível territorial supramunicipal, assegurarem a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central na gestão das mais diversas redes (de abastecimento público e saneamento, de cuidados de saúde, de educação, etc.), as mesmas tiveram majorações de fundos nos projetos que apresentaram ainda no âmbito do QREN (período de programação 2007-2013), política que se mantém no Portugal 2020 (período de programação 2014-2020). A inovação maior foi, todavia, a introdução no Portugal 2020 da possibilidade de celebração de contratos de delegação de competências entre as autoridades de gestão dos Programas Operacionais Regionais, as CCDR, e as entidades intermunicipais, possibilidade que surgiu ao abrigo das EIDT da Europa 2020.⁵

O processo das associações municipais de fins múltiplos não tem sido fácil. Segundo Relvas e Júlio (2013) e no âmbito do QREN, os programas territoriais de desenvolvimento apresentados por estas entidades constituíram, as mais das vezes, somatórios de projetos municipais, apesar da boa vontade dos autarcas. Por outro lado, o Conselho Metropolitano do Porto (CMP) tem tido pouca visibilidade pública e/ou capacidade de atuação sobre os problemas que afetam a Área Metropolitana do Porto (AMP). Entre outras, a dimensão e heterogeneidade da composição da AMP poderá contribuir para o facto.⁶ Acresce a este balanço, a escala supramunicipal/sub-regional começar a ser reconhecida como espaço de racionalização das políticas municipais e de possível descentralização e/ou contratualização de competências por parte do poder central. Mais recentemente, o XXI

governo constitucional propôs a eleição direta dos presidentes das juntas das áreas metropolitanas.

No que diz respeito à sua dimensão média, populacional e territorial, os municípios portugueses ganham na comparação com os seus congéneres europeus (Martins, 2001; Figueiredo *et al.*, 2016; OECD, 2018) e, melhor ou pior, cumpriram o seu papel na resposta às necessidades de infraestruturação e equipamentos básicos do país. Mas no presente, em Portugal, também as necessidades em equipamentos parecem ter já, em muitas áreas, um nível de abrangência territorial que é supramunicipal/sub-regional ou mesmo regional. A globalização, o aumento da concorrência, a urbanização, o surgimento das regiões funcionais (macro e micro, urbanas e rurais), a competitividade dos territórios, a inovação, a gestão das novas tecnologias, a crise e a carência manifesta de recursos, o princípio da subsidiariedade e a política de coesão europeia, todos estes fatores contribuíram para uma acrescida importância das escalas supramunicipal/sub-regional e regional de decisão e atuação (ver Castells, 1996, 1997, 1998; EC, 1988, 1999; Martins, 2001; OECD, 2001a, 2001b, 2002, 2003, 2006a, 2006b, 2009a, 2009b, 2011a, 2011b, 2012, 2017; Melo, 2007, 2009; Barca, 2009; BBSR, 2011; ESPON, 2006; TAEU 2020, 2011; Rodriguez-Pose, 2011, Barca, McCann e Rodriguez-Pose, 2012; EPAG, 2012; Ferrão *et al.*, 2012; Figueiredo, 2012, 2013, 2014; Costa e Osório, 2013; Horlings e Marsden, 2014; Ribeiro e Ferrão, 2014; Stead, 2014; Zaucha *et al.*, 2014; Figueiredo e Babo, 2015; Ribeiro, Moura e Chorincas, 2015; Ferrão, 2015, 2016; Figueiredo *et al.*, 2016; Pugalís e Gray, 2016).⁷

O modelo de organização político-administrativa bipolar do Estado português nos territórios intermédios do continente é *sui generis* no contexto europeu e tem a si associado um baixo nível de descentralização relativa do país. Segundo dados da OCDE (OECD, 2018), a percentagem de despesa pública subnacional portuguesa (que, em 2016, incluindo as regiões autónomas e os municípios, correspondia a 12.6 % da despesa pública total e a 5,7 % do PIB) é das

⁵ O Programa Operacional Regional do Norte (Norte 2020), gerido pela CCDR-N, prevê contratos com entidades intermunicipais (AMP e Comunidades Intermunicipais). Dos 3,4 mil milhões de Euros de verbas comunitárias previstas para o Norte 2020, cerca de 0,54 mil milhões (16%) suportam este tipo de abordagens (ver Norte 2020).

⁶ A constituição de várias associações municipais de fins múltiplos no seio da AMP parece ser uma resposta à sua dimensão e

heterogeneidade e suscita questões sobre se a AMP é ou não um território funcional na aceção da OCDE (OECD, 2002), de BBSR (2011) ou de Ferrão *et al.* (2012).

⁷ A título de exemplo, a escala mais adequada de oferta e/ou gestão de muitos dos equipamentos culturais tende a ser supramunicipal/sub-regional ou mesmo regional e não municipal.

mais baixas no referido contexto, mais baixa que a despesa estritamente municipal de países regionalizados como a Bélgica e a Espanha. E isto apesar do país ter municípios com uma abrangência populacional e territorial maior que a maioria dos seus parceiros europeus (OECD, 2018), o que, em si, potencia as possibilidades de descentralização de competências do poder central para o poder local municipal (Figueiredo *et al.*, 2016). A crise europeia e o programa de resgate terão contribuído para uma ainda maior centralização do poder político em Portugal (Figueiredo *et al.*, 2016).⁸

Acima, descrevemos, em traços gerais, aquilo que tem sido a governança territorial do Estado português nos territórios intermédios do continente do país. Resumindo, a mesma caracteriza-se: i) pela fraca organização e articulação dos dois únicos poderes consentidos, central e local municipal, nos referidos territórios; ii) pela fraca articulação sectorial e pela desconexão territorial da atuação do poder central; iii) pela ausência de representação direta das populações abrangidas pelos referidos territórios intermédios; e iv) por um baixo nível relativo de despesa pública subnacional. A referida governança reflete o modelo de organização político-administrativa bipolar adotado pelo Estado português no continente. Ao modelo está ainda associada uma representação política central afunilada a 6 grandes deputados que, a nosso ver, tem impedido uma reforma política e administrativa do Estado verticalmente e horizontalmente coerente.⁹ É neste contexto de governança territorial do Estado português no continente que surge a FAP.

O artigo desenvolve-se do seguinte modo. Caracterizado que foi, de forma sucinta, o contexto da governança territorial do Estado português no continente do país em que surge a FAP, na secção 2 procedemos ao enquadramento teórico da abordagem ao desenvolvimento baseada em locais ou territórios (seguida pela União Europeia no que refere aos fundos da coesão) e do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. Na secção 3 justificamos o método de estudo de caso utilizado e o modo como este foi aplicado, tendo em conta o enquadramento referido. Na secção 4 mostramos os resultados

obtidos e procedemos à sua discussão. Na secção 5, apresentamos as principais conclusões.

2. O TERRITÓRIO E O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

2.1. A abordagem ao desenvolvimento baseada em locais ou territórios

Barca, McCann e Rodriguez-Pose (2012) distinguem dois tipos de abordagens ao desenvolvimento: abordagens neutras no que refere aos locais ou territórios (“place neutral”) e abordagens baseadas em locais ou territórios (“place based”). A distinção surge num contexto de globalização e urbanização mundiais, com a constituição de megacidades ou grandes aglomerações urbanas em cada país que concentram a maior parte da riqueza, do emprego e do conhecimento (Castells, 1996, 1997, 1998) e constituem as principais plataformas de articulação dos países à economia mundial (Costa e Osório, 2013). As abordagens neutras em relação aos locais ou territórios estão associadas a processos de decisão de cima para baixo (“top-down”). Pelo contrário, as abordagens baseadas em locais ou territórios estão associadas a processos de decisão de baixo para cima (“bottom-up”) ou, num contexto que é de governança territorial multinível, pelo menos a uma interação entre os dois tipos de processos decisão (Barca, 2009).

O Banco Mundial tem defendido aproximações ao desenvolvimento neutras, no que refere aos locais ou territórios (WB, 2009). Todavia, reconhece a existência de economias de aglomeração e aposta nas grandes aglomerações urbanas como espaços primordiais do crescimento dos países (WB, 2009). Mas como afirma Rodriguez-Pose (2011), a globalização tornou as localidades e a sua interação mais importantes para o crescimento económico e para a prosperidade. E talvez por isso, a OCDE tem tido uma posição diversa da do Banco Mundial, distinguindo regiões funcionais urbanas e rurais e perspetivando a possibilidade de ambos os tipos de territórios poderem posicionar-se e tirar partido da economia global para o seu crescimento e desenvolvimento (OECD, 2002, 2003, 2006a,

⁸ O exercício de disciplina orçamental e as reformas a que o poder local municipal foi sujeito, no contexto do programa de resgate, não teve, ao nível do poder central, um acompanhamento paralelo proporcional, resultando, entre outros, numa diminuição relativa da despesa pública subnacional (Figueiredo *et al.*, 2016).

⁹ Segundo Costa e Osório (2013), na eleição para a Assembleia da República, os eleitores votam em partidos/coligações e não

em deputados. Os deputados não representam os eleitores que os elegem mas os partidos que os nomeiam. São os partidos que representam os eleitores. O problema da partidocracia do sistema político português é abordado de forma diversa por outros autores (ver, por exemplo, Braga da Cruz, 2017).

2006b, 2009a, 2009b, 2011a, 2011b, 2012); Horlings e Marsden, 2014).

A União Europeia tem seguido um caminho ambivalente nesta matéria. Como referem Barca, McCann e Rodriguez-Pose (2012), o relatório de Sapir *et al.* (2004) defende que a política de coesão deve ter como alvos principais os Estados Membros em vez das regiões subnacionais. Ao contrário do que sucede no relatório do Banco Mundial (WB, 2009), o crescimento urbano não é um elemento central deste relatório (Barca, McCann e Rodriguez-Pose, 2012). A abordagem a várias das políticas europeias segue esta linha. Referimo-nos, por exemplo, ao 1º pilar da Política Agrícola Comum (PAC), em parte à política energética e ambiental, ou ao mais recente pacto fiscal e Semestre Europeu. Por outro lado, há uma longa tradição na União Europeia em considerar que o espaço (entendido como a geografia e a história nas suas interações com as instituições) interessa. Na linha da OCDE (OECD, 2001a, 2011b, 2002, 2003, 2006a, 2006b, 2009a, 2009b, 2011a, 2011b, 2012, 2017), esta tradição propõe ir além de políticas horizontais do tipo uniforme (“one-size-fits-all”), com processos decisórios de cima para baixo (“top-down”), pois o contexto e/ou as especificidades locais e a participação dos agentes interessam ao sucesso de uma estratégia de desenvolvimento, cujos processos decisórios devem ser, pelo menos também, de baixo para cima (“bottom-up”). Acresce que o território é o denominador comum para poder articular as políticas sectoriais e/ou ter estratégias transversais e custo-efetivas de desenvolvimento. Esta preocupação está presente na agenda europeia há muitos anos. A mesma está na base da comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o futuro da sociedade rural (CE, 1988), da iniciativa LEADER e de muitas outras medidas do 2º pilar da PAC, da perspectiva europeia de desenvolvimento territorial (EC, 1999), do livro branco sobre a coesão territorial (EC, 2008), do relatório Barca (2009) sobre a política de coesão, da agenda territorial europeia (TAEU 2020, 2011) e da abordagem à política da coesão seguida na Europa 2020.

O papel das instituições no crescimento e no desenvolvimento é reconhecido na literatura (North, 1990; Rodrik, 2000; OECD, 2017). As instituições vão dos direitos de propriedade, à regulação dos mercados, à estabilidade macroeconómica, aos vários níveis de governo, às garantias de transparência, ao Estado social, ao Estado de direito e à própria democracia. O

debate sobre a importância das instituições versus a geografia para o desenvolvimento não é novo. Para Rodrik *et al.* (2004) a qualidade das instituições é o mais importante. Todavia, Acemoglu, Johnson e Robison (2002), Rodrik, Subramanian e Trebbi (2004) e Sachs (2008) consideram que a geografia afeta e/ou interage com a qualidade das instituições. Já Chang (2011) argumenta que a causalidade entre instituições e crescimento e desenvolvimento não é clara. Muitas das instituições dos países desenvolvidos, que os países em desenvolvimento são aconselhados a adotar, são um resultado do seu processo de crescimento e desenvolvimento. Este é o caso da democracia, onde alguns autores consideram que esta é mais o resultado de um processo de crescimento económico do que um meio para o atingir. Sen (1999) não encontra uma correlação entre democracia e crescimento económico mas conclui pela existência de uma relação de renúncia entre democracia e fome. Rodrik (2000) conclui que as democracias geram taxas de crescimento de longo prazo mais previsíveis, dão mais estabilidade no curto prazo, lidam melhor com choques adversos e promovem uma mais justa redistribuição de rendimentos. Barro (2008) encontra uma relação de renúncia fraca entre democracia e crescimento económico. Com importantes exceções e ao contrário do relatório Brundtland da Organização das Nações Unidas (WCED, 1987) e da perspectiva de Sen do desenvolvimento como liberdade (Sen, 1999), boa parte desta literatura tende a ser pouco ou nada normativa no modo como se debruça sobre o crescimento económico. Aparentemente, um crescimento económico qualquer serve o desenvolvimento.

Existem várias definições de governança territorial (ver Stead, 2014). A OCDE (OECD, 2001a) define a governança territorial como o modo como os territórios de um Estado nacional são administrados e as políticas públicas implementadas e refere, em particular, a distribuição de papéis e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (supranacional, nacional e subnacional) e os processos implicados de negociação e construção de consensos. Para a abordagem ao desenvolvimento baseada em locais ou territórios, a territorialização das políticas públicas e a governança territorial multinível constituem elementos chave para o desenvolvimento (Pugalis e Gray, 2016; Stead, 2014; Zaucha *et al.*, 2014).

Com diferentes modalidades nas várias partes do mundo (ver Pugalis e Gray, 2016), a abordagem ao desenvolvimento baseada em locais

ou territórios constitui um novo paradigma. Este paradigma pressupõe, entre outros, que a relação entre atividade económica e geografia é mais complexa do que se pensava (Garcilazo e Oliveira Martins, 2015). Nesta abordagem, todos os territórios, urbanos e rurais, têm um potencial e possibilidades de crescimento e desenvolvimento (OCDE, 2003, 2012; Horlings e Marsden, 2014; Pugalis e Gray, 2016). Ou seja, todos os territórios têm a possibilidade de fazer uso do seu potencial e todas as pessoas, independentemente dos territórios onde vivam, a possibilidade de serem incluídas no processo de desenvolvimento (Barca, 2009; Pugalis e Gray, 2016). A abordagem ao desenvolvimento baseada em locais ou territórios usa estes últimos para articular e racionalizar as políticas públicas e os níveis de governo, para tornar as intervenções mais custo-efetivas, para mobilizar o potencial endógeno e a participação pública nas decisões, para entrar em linha de conta com as interações entre instituições, geografia e história e/ou o contexto específico desses mesmos locais ou territórios. Trata-se de uma abordagem centrada no concreto da vida quotidiana das pessoas, pois entra em linha de conta com o contexto dos locais ou territórios que as mesmas habitam.

A abordagem que fazemos da FAP neste artigo assume este novo paradigma do desenvolvimento baseado em locais ou territórios.

2.2 O desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen

É hoje em dia consensual que o desenvolvimento humano tem outras dimensões para lá do crescimento económico. O crescimento é, quanto muito, uma condição necessária mas não suficiente para o desenvolvimento. Há padrões de crescimento que não conduzem ao desenvolvimento sustentável (WCED, 1987; Sachs, 2015). Como afirma Sachs (2015), o conceito de desenvolvimento sustentável é um conceito normativo.

Sen (1999) vê o desenvolvimento como liberdade, ou melhor, como um processo sem fim de ampliação das liberdades concretas de que as pessoas gozam, liberdades que contribuem para o enriquecimento da vida humana. O conceito

de desenvolvimento de Sen também é normativo. O fim último do desenvolvimento é a referida ampliação da liberdade humana, sendo sob este prisma que o processo deve ser avaliado. Por outro lado, o facto da ampliação da liberdade humana ser um processo sem fim permite que o conceito se aplique a países ou territórios desenvolvidos e em vias de desenvolvimento.

Para Sen (1999), a liberdade humana é simultaneamente constitutiva (fim último) e instrumental (meio) do desenvolvimento. Existem liberdades instrumentais cujo reforço tende a contribuir para uma expansão das capacidades (ou potencial) dos indivíduos prosseguirem ou atingirem as funcionalidades que mais valorizam nas suas vidas.¹⁰ O que as pessoas mais valorizam nas suas vidas é, para o autor, variável, no tempo e no espaço (Sen, 1999).

Sen (1999) apresenta uma lista de 5 tipos de liberdades instrumentais que tendem a contribuir para a capacidade genérica de cada pessoa viver mais livremente: i) liberdades políticas; ii) dispositivos económicos; iii) oportunidades sociais; iv) garantias de transparência; e v) previdência social. As liberdades políticas são concebidas pelo autor em sentido lato, sendo que incluem os direitos cívicos. Liberdades de expressão, de imprensa sem censura prévia, de decidir pelo voto quem deve governar, de vigiar e criticar o poder político eleito, de participar nas decisões. Liberdades políticas que configuram um Estado de direito, uma democracia. “Numa democracia, o povo tende a conseguir o que exige e, de um modo mais crucial, normalmente não consegue o que não exige” (Sen, 1999, página 184).

Os dispositivos económicos correspondem às oportunidades que os indivíduos têm de ter ou usar recursos económicos para fins de produção, troca ou consumo. O crescimento económico e as políticas públicas redistributivas aumentam estas oportunidades. O primeiro é importante para o financiamento das últimas. As últimas podem ser um fator determinante do primeiro (Martins, 2011).

As oportunidades sociais referem-se, grosso modo, aos esforços da sociedade em garantir educação e cuidados de saúde aos seus membros, esforços que alguns autores designam de investimento em capital humano e que têm

¹⁰ As funcionalidades incluem os recursos, as atividades e as atitudes que as pessoas reconhecem como constitutivas do seu bem-estar: um corpo saudável, uma mente equilibrada e educada, o conhecimento, a amizade e o amor ao próximo, um

ambiente não poluído ou degradado, um emprego de que se gosta, etc. As capacidades são combinações potenciais possíveis de funcionalidades que cada um conseguirá prosseguir ou atingir (ver Sen 1999, Martins 2013).

influência na liberdade concreta dos indivíduos viverem melhor (Sen, 1999).

As garantias de transparência prendem-se diretamente com a confiança dos indivíduos uns nos outros e nas instituições. A confiança é alimentada pela abertura, pela clareza das decisões, pela transparência dos processos, pela prevenção e controlo da corrupção, da gestão irresponsável, de comportamentos *rent-seeking*. A confiança é essencial à eficácia das políticas públicas (OECD, 2017).

Por último mas não menos importante, a previdência social. Por muito bem que funcione um sistema económico, há sempre indivíduos que podem sucumbir à miséria, por não se adaptarem e/ou como resultado de mudanças negativas que ocorreram nas suas vidas, ou por serem expostos à fome e à morte. Sen (1999) preconiza a existência de uma rede de proteção social que evite estas situações extremas. Esta rede contempla, segundo o autor, dispositivos institucionais permanentes, como o subsídio de desemprego, e esquemas ocasionais, como ajudas públicas de emergência.

Segundo Sen (1999), as liberdades instrumentais são, as mais das vezes, complementares. Por exemplo, a iliteracia (oportunidades sociais) pode ser um obstáculo à participação nas atividades económicas (dispositivos económicos) e nas atividades políticas (liberdades políticas) da sociedade do conhecimento. O crescimento económico (dispositivos económicos) associa-se, em muitos países, ao aparecimento de uma classe média que reclama a democracia (liberdades políticas). O facto da segurança de vida das pessoas não ser posta em causa no mercado de trabalho de certos territórios (previdência social), por questões de raça, género ou outras, expande as oportunidades dessas pessoas no uso de recursos económicos como o seu trabalho (dispositivos económicos).

O reforço das liberdades instrumentais contribui para aumentar as capacidades das pessoas em ampliarem a sua liberdade nos territórios que habitam. No estudo de caso desta investigação, procedemos a uma avaliação preliminar da FAP, no contexto da governança territorial do Estado português dos territórios intermédios no continente, segundo dimensões correspondentes às liberdades instrumentais de Sen. A avaliação preliminar visa aferir até que ponto a FAP,

nesta sua ainda curta história, tem contribuído para o reforço de uma ou mais das referidas liberdades instrumentais da população que habita o seu território de abrangência, isto é, a população dos 3 municípios.

3. MÉTODO

O método de investigação utilizado é o estudo de caso (Yin, 2012, 2014). O método pode ser utilizado com diversas finalidades. Por exemplo, Eisenhardt (1989) e Langley (1999) usam o método para construir teoria.

Yin (2012, pp 4-5) aponta pelo menos três situações que justificam a escolha deste método: i) a questão de investigação ser uma questão descritiva – o que está a acontecer, ou aconteceu? - ou explicativa – porque é que ou como é que algo aconteceu?; ii) o método enfatizar o estudo de fenómenos e a recolha de dados em contexto real, o que é particularmente relevante quando o fenómeno em estudo é contemporâneo e não histórico; iii) o método ser hoje em dia comumente utilizado na condução de avaliações. No que diz respeito ao recurso ao método na condução de avaliações, o autor refere autoridades americanas que o fazem como, por exemplo, o órgão responsável pelas auditorias, avaliações e investigações do Congresso dos Estados Unidos (*Government Accountability Office - GAO*). Nós referimos autoridades europeias como a Comissão Europeia que, por vezes, recorre a este tipo de avaliações (ver, por exemplo, CSIL, 2015).

As três situações apontadas por Yin (2012) verificam-se nesta investigação, o que justifica a utilização do método de estudo de caso na mesma: i) as questões de investigação colocadas sobre a FAP serem descritivas e explicativas; ii) o facto da FAP ser um fenómeno recente e não histórico, pelo que a análise tem, necessariamente, um carácter exploratório e ganha em ser conduzida em contexto real (em vez de assentar apenas em informação secundária ou derivada); iii) o propósito de procedermos a uma avaliação preliminar da FAP no caso, no contexto da governança territorial do Estado português no continente e na ótica do desenvolvimento como liberdade de Sen (1999).¹¹

O caso em análise é um só, o da FAP, associação municipal de fins múltiplos. O contexto

¹¹ O estudo de caso não é ainda um método muito utilizado em economia. Alguns economistas criticam mesmo o uso da entrevista como método, por considerarem que os agentes mentem. Por exemplo, Blinder foi criticado pela profissão (e defendido pelo

prémio Nobel da economia Robert Solow) por usar a entrevista como método para testar teorias de preços macroeconómicas (ver Blinder, 1999).

é o da governança territorial do Estado português nos territórios intermédios do continente, contexto descrito na introdução. O tratamento do caso é holístico, sem distinção de sub-casos. A abordagem é baseada em locais ou territórios, sendo o território primordial abordado o da FAP, sendo que, pontualmente, o mesmo se estende ao da AMP, ao da Região Norte e mesmo ao do Eixo Atlântico. A teoria utilizada na avaliação preliminar levada a cabo é o desenvolvimento como liberdade de Sen (1999). A informação recolhida sobre o caso é proveniente da consulta de documentos¹² e das entrevistas realizadas.

A entrevista é, segundo Yin (2014), uma das fontes de dados mais importantes para o estudo de caso, pela interação que permite entre entrevistadores e entrevistados. Foram efetuadas entrevistas semiestruturadas a 6 agentes políticos chave (*stakeholders*) para entender a FAP no contexto da governança territorial do Estado português no continente: o então presidente da CCDR-N; o então presidente do CMP; o secretário-geral do Eixo Atlântico; e os então presidentes dos 3 municípios que constituem a FAP.

As entrevistas foram realizadas presencialmente, entre os dias 27 de janeiro e 25 de fevereiro de 2016, e tiveram a duração média de 60 minutos. Com o consentimento dos entrevistados, as entrevistas foram gravadas, transcritas e validadas pelos entrevistados.¹³ Os mesmos tiveram conhecimento prévio das perguntas. Estas últimas tiveram como objetivo recolher a opinião dos entrevistados sobre a FAP, no contexto da governança territorial do Estado português no continente (ver guião das perguntas das entrevistas no Anexo).

A informação recolhida, documental e obtida nas entrevistas, foi triangulada e utilizada na avaliação preliminar levada a cabo. Esta última fornece ao leitor uma discussão dos resultados obtidos à luz das liberdades instrumentais de Sen (1999).

4. RESULTADOS

4.1 Entrevistas

Nesta subsecção, coligimos e triangulamos os resultados das entrevistas, seguindo a ordem do guião das perguntas das entrevistas (ver

Anexo). Quando usamos frases dos entrevistados que retiramos das transcrições colocamos as mesmas entre aspas, utilizando a língua da transcrição (português ou galego) e identificando o entrevistado com uma sigla. Os entrevistados foram seis: Emídio Gomes (EG), então presidente da CCDR-N; Hermínio Loureiro (HL), então presidente do CMP e da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis; Xóan Vazquez Mao (XVM), secretário-geral do Eixo Atlântico; Rui Moreira (RM), presidente da Câmara Municipal do Porto; Guilherme Pinto (GP), então presidente da Câmara Municipal de Matosinhos; Eduardo Vítor Rodrigues (EVR), presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e, no presente, presidente do CMP.

Relativamente à origem da FAP, as respostas acabaram por coincidir. A FAP é “uma vontade individual, tornada coletiva, de baixo para cima” (EVR). São três municípios que partilham um “contínuo urbano” (GP), “a mesma urbe” (GP), “o mesmo tecido urbano” (GP), em que há uma grande “capilaridade” (RM) e que “identificaram a necessidade de criar um processo sinérgico entre si” (RM).

Sobre os propósitos da FAP, foram identificados três: i) as vantagens de um espaço de discussão e resolução integrada de problemas comuns; ii) o interesse económico; e iii) o contributo para o desenvolvimento da região. No que refere ao primeiro propósito, a FAP é “um local de conversa, de entendimento” (GP), “para dar corpo a um conjunto de municípios que, verdadeiramente, têm problemáticas muito comuns e cujas problemáticas comuns não têm tempo de maturação e discussão no seio do CMP” (EVR).

Quanto ao segundo propósito, o interesse económico, a FAP ao permitir coordenar e partilhar ações (como competições desportivas e iniciativas culturais), equipamentos (como museus temáticos, centros de congresso, salas de espetáculo), políticas comuns (de mobilidade - trânsito e estacionamento -, de água, de urbanismo, de saúde - rastreio e prevenção -, de turismo - estratégia para atração do turismo e resolução de conflitos entre operadores turísticos -), pensando sempre na escala/dimensão mais adequada de tratamento das questões (pois existem questões cuja escala mais adequada de tratamento ultrapassa o limite do concelho, tendo

¹² Foram consultados diversos documentos sobre a FAP, incluindo os estatutos, notícias publicadas na imprensa (ver Anexo) e vários documentos técnicos da CCDR-N, do CMP, do Eixo Atlântico, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, da Comissão Europeia e de outras instituições.

¹³ Houve uma exceção ao procedimento descrito. Emídio Gomes, na época presidente da CCDR-N, entendeu não se pronunciar, institucionalmente e enquanto presidente da CCDR-N, sobre o assunto em questão, pelo que a entrevista à sua pessoa não foi registada.

mesmo uma dimensão regional ou nacional) e/ou na “viabilidade económica” (GP), ou seja, na racionalização dos recursos. Os presidentes dos 3 municípios referiram ainda o interesse económico das candidaturas conjuntas aos fundos europeus do Portugal 2020 (período de programação 2014-2020), pois este último contempla uma majoração para os projetos provenientes de associações de municípios.

Por fim e no que refere ao terceiro propósito, do desenvolvimento regional, a FAP ao ser uma “voz forte e coordenada, junto do governo” (EVR) e no que diz respeito aos problemas da região, contribui para o desenvolvimento regional.

Para já, tendo a FAP nascido para “afirmar politicamente e para coordenar, politicamente e estrategicamente, estes três municípios” (EVR), o balanço é visto como positivo. Isto apesar de ter uma “existência muito jovem” (EVR), não ser uma unidade administrativa e/ou não ter funcionários próprios, estando por vezes condicionada pelas agendas de trabalho de cada município, o que dificulta a apresentação de resultados mais evidentes. Nestes dois anos, segundo os presidentes dos três municípios, foi possível coordenar uma série de políticas, sem necessidade de “fusão e havendo a humildade de reconhecer de que é possível discutirmos todos e fazer emanar uma solução conjunta” (EVR). “Temos demonstrado a possibilidade que há de facto de nos articularmos e fazermos organizações conjuntas, em que não concorremos uns com os outros” (RM).

Em relação ao futuro, o presidente da Câmara do Porto afirmou querer garantir a presença da FAP no seu manifesto eleitoral, para a manutenção e reforço da mesma. “Se algum dos candidatos a um dos três municípios não a colocar, esse facto vai ser politicamente relevante e notado e acredito que vai ser penalizador” (RM). Isso significa que para o referido presidente, no presente se está também a formatar o futuro, “um futuro mais federado, menos individualista” (RM). Já o presidente da Câmara de Vila Nova de Gaia afirma que “há boas razões para considerar que a FAP pode crescer. Pode assumir alguns desafios, até infraestruturais” (EVR).

Sobre a fusão dos três municípios verificamos a existência de duas perspetivas distintas. Parte dos entrevistados entende que não faz sentido a fusão, apontando como principais argumentos: i) o facto de ser um território demasiado vasto (o que dificultaria a gestão dos problemas

e colocaria em causa a eficácia de intervenção junto da comunidade); e ii) a existência de identidades próprias e/ou a não-aceitação pelas respetivas populações. Ou seja, nesta perspetiva, a fusão “redundaria num aglomerado, que seria difícil de gerir, porque as coisas têm que ter uma escala. Acho que há problemas que tem de passar para um nível acima do concelho, mas há muitas competências que se devem manter em termos concelhios” (GP). As “populações [dos três municípios] perderiam autonomia e atenção” (GP). Acresce que a ideia da fusão surgiu de um “debate mesquinho entre vaidades pessoais” (EVR), no passado recente. Mais, no que refere às identidades a fusão seria difícil, “tendo em conta as nossas mentalidades, tendo em conta a dificuldade que temos de aceitação. O território ainda tem identidades próprias, apesar de ter problemas comuns, ainda tem identidades muito próprias, históricas, culturais e de tradição. Teria sempre uma reação negativa da própria sociedade e essa reação negativa iria prejudicar o desenvolvimento harmonioso que é desejável. Portanto, acho que essa situação deve ser evitada. Veja bem, quando se fala em projetos comuns Porto e Gaia, toda a gente está de acordo. Quando se falou em fundir o Porto e Gaia, caiu o Carmo e a Trindade. Ou seja, aqui [há] uma reação logo imediata de rejeição e vai trazer ruído. Se traz ruído vai prejudicar depois tudo” (HL).

A outra parte dos entrevistados pensa que a fusão é o futuro dos três municípios. Por exemplo, o secretário-geral do Eixo Atlântico, embora pense que ainda é cedo para se falar em fusão, considera que a fusão poderá ser a “fase superior” (XVM). Ou seja, neste momento, trata-se de um pacto político entre três autarcas. Porém “*a propia dinámica vai leva-los a crear unha cidade única. (...) Unha cidade única estamos falando máis ou menos unha estrutura similar a Lisboa. Lisboa, capital. Estamos falando que xuntando todas [as três cidades, os três municípios] teremos uns 700 mil habitantes. Este é o límite razoable*” (XVM).

Todos os entrevistados concordam com o presidente da Câmara Municipal do Porto quando afirma que a fusão, se vier a acontecer, “não dependerá da vontade ou da conveniência dos autarcas. Tem que ser a população [a querer]” (RM).

No que diz respeito à transferência ou contratualização de competências dos 3 municípios para a FAP, os entrevistados consideram que esta última não deve ter competências

específicas, deve ser sobretudo coordenação de ações e/ou políticas dos três municípios. Foram dados vários exemplos concretos que são e poderão vir a ser discutidos pelos três municípios: i) o estudo de “percursos e modelos de organização dos autocarros turísticos” (EVR), ii) as “relações entre empresas municipais de habitação para trabalho conjunto” (EVR), iii) alguns “projetos em conjunto que dizem respeito ao rio e ao mar, nesta relação Porto-Gaia-Matosinhos” (EVR), iv) a “destruição da orla marítima” (EVR). [Matosinhos tem uma] “política cultural para o município, mas é decisivo que eu junte os meus parceiros, Gaia e Porto, e com eles consiga articular algumas coisas. Estamos a articular no teatro, na dança” (GP).

Quanto à relação entre a FAP e o CMP, os entrevistados foram unânimes em reconhecer que a FAP não foi consensual no CMP. Alguns dos presidentes dos municípios do CMP terão manifestado o receio que tinham da ruptura do mesmo.

Para alguns dos entrevistados, ter-se-á sentido uma “incompatibilidade no início, porque se percebeu, que ao fim de quinze dias, a FAP já tinha mais protagonismo do que a AMP” (EVR). Isto é, “inicialmente houve uma reação um bocadinho epidérmica, porque pensavam que nós queríamos substituir o CMP, o que não é verdade” (GP). Mas terá sido mais no início. O propósito da FAP não parece ser o de fazer oposição ao CMP. Mais, o então presidente do CMP vê o processo como natural - “vem acrescentar, desde que cada um respeite o seu espaço” (HL) - e enunciou exemplos de outras associações de municípios de fins múltiplos no seio da AMP: i) as “Terras de Santa Maria, que é Santa Maria da Feira, Arouca, Vale de Cambra, São João da Madeira e Oliveira de Azeméis, que funciona há mais de vinte anos” (HL) e, mais recentemente, ii) o “Parque das Serras do Porto, juntando Paredes, Valongo e Gondomar” (HL). Basicamente, são “municípios de partidos diferentes, mas que têm o mesmo problema, que é preciso encontrar uma solução” (HL).

No que refere às relações entre FAP e CMP e poder central, o então presidente do CMP, apelando à sua experiência no poder central em Lisboa, afirma que é preciso reforçar a unidade, a força e a coesão dos municípios do Norte, pois “senão Lisboa [poder central] olha para nós com um prazer imenso, ao ver-nos divididos” (HL). Para o efeito, é preciso mudar a forma de pensar, deixando o paroquialismo à parte. O “nosso território é a AMP, composto por dezassete

municípios, em que cada um tem a sua especificidade. Temos que olhar para a visão intermunicipal como uma oportunidade e não como uma ameaça” (HL).

Para o Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, “as associações de municípios são organizações que emanam de baixo para cima. Enquanto as áreas metropolitanas [são organizações que] emanam de cima para baixo” (EVR). O Estado não gosta das associações de municípios, “porque cada vez cria mais dificuldades à criação de associações de municípios” (EVR). Ou seja, há “pouca predisposição para agilizar ou facilitar este tipo de redes de organizações de municípios [por parte do poder central]” (EVR).

Os 3 presidentes dos municípios da FAP sentiram diferenças nas suas relações com o poder central, depois da constituição desta associação. Quando organizam uma “conferência de imprensa sobre qualquer problema ele torna-se um bocadinho mais gordo do que se qualquer um de nós isoladamente o fizesse e isso nota-se muito” (GP). Por outras palavras, “qualquer problema terá uma maior facilidade de ser resolvido se fizermos chegar lá uma posição conjunta dos três municípios do que a de um só isolado” (GP).

Relativamente às competências que poderiam e/ou deveriam ser transferidas do poder central para o CMP e/ou contratualizadas pelo primeiro ao segundo, os testemunhos complementam-se. É reconhecido por todos que o CMP deverá afirmar-se enquanto estrutura que aglutina os interesses dos municípios para lutar em Lisboa [junto do poder central] por esses interesses, o que, para alguns, não tem acontecido. Neste âmbito, foi também abordada e criticada a existência e a funcionalidade das CCDR, em geral, e da CCDR-N, em particular, organismos do poder central. A CCDR-N é criticada por “ser incapaz de pugnar pelo que quer que seja e [ter sido] transformada numa estrutura [meramente] administrativa [com responsabilidades] a gerir o quadro comunitário” (EVR). Para o presidente da Câmara de Vila Nova de Gaia, “as CCDR e os Conselhos Metropolitanos transformaram-se em extensões do governo, em vez de se transformarem em extensões dos municípios perante o governo. Não se conhece nenhuma posição aprofundada do CM[P] e da CCDR[-N] é que eu julgo que não se conhece mesmo nada” (EVR).

Para o presidente da Câmara Municipal de Matosinhos, “o que falta em Portugal é de facto

um poder [intermédio] acima dos municípios, sobretudo nas áreas metropolitanas, que agregue algumas competências que os municípios sozinhos não conseguem exercer. Por exemplo, a distribuição de água ou a captação de água em alta, o tratamento dos resíduos sólidos urbanos, que atualmente são serviços intermunicipais ou são empresas da área do governo, a gestão do aeroporto Sá Carneiro, a gestão do porto de Leixões, que são ativos que deveriam ser acompanhados por uma Junta Metropolitana do Porto (JMP) ou por uma região” (GP).

Quanto às competências que poderiam e/ou deveriam ser transferidas do poder central para a FAP e/ou contratualizadas pelo primeiro à segunda, a resposta foi consensual: à partida, “nenhumas”. Ou melhor, essas competências devem passar para o plano metropolitano e só depois para níveis mais baixos, se fizer sentido. Replicamos a seguinte expressão que poderá resumir a opinião dos demais: “tudo isto tem que ser feito de forma gradual. Numa primeira fase, a passagem de competências deve ser para o plano metropolitano. Se o plano metropolitano perceber que tem condições para baixar o patamar de competências ao nível municipal, é válido para o nível municipal e é válido para o nível intermunicipal [da FAP]” (HL).

No que refere à proposta do governo de eleição direta dos presidentes da JMP e de Lisboa (casos-piloto), esta foi genericamente classificada como uma estratégia positiva de descentralização: “um laivo de descentralização” (EVR) que daria mais legitimidade e maior responsabilidade política a estas entidades. No caso da JMP, teria que apresentar um determinado programa eleitoral que integrasse todos os municípios da AMP, tendo em conta as suas necessidades. Acresce que os “presidentes de câmara, se forem bons presidentes de câmara, nem têm tempo, nem capacidade, para serem presidentes da JMP. Se [a Junta] for eleita, ele [o presidente da Junta] não fará outra coisa a não ser [exercer o mandato de] presidente da JMP” (GP). Outro aspeto importante é a dificuldade de fazer política consensualizando os 17 municípios [que é o que tenta fazer o CMP, no modelo atual]. “É um somatório de vontades, que não redundam em nada” (GP).

Sobre a importância de uma JMP eleita, foi-nos dado um exemplo que ajuda a traduzir a perspectiva da maioria dos entrevistados: “nós hoje temos aqui, na AMP, um excesso de equipamentos desportivos de grande dimensão. Não há realizações capazes de encherem os

pavilhões todos, no entanto construiu-se. Conclusão, neste momento, há um sobre investimento, que teria sido evitado se houvesse uma JMP eletiva, que tivesse diagnosticado as necessidades (...) E essa é função também de uma JMP, [função] que é pensar estrategicamente o território e, em conjugação com os municípios, fazer passar uma estratégia que seja comum a todos” (GP).

Porém, é fundamental que à JMP sejam garantidas “competências e orçamento” (RM). Tem que ter competências que têm que lhe ser entregues no âmbito da descentralização, ou seja, o “Estado central tem que passar competências para a AM[P], que depois permita que a AM[P] reforce a sua posição junto das políticas que se aplicam depois aos cidadãos” (RM). E estas mesmas competências terão que ser definidas com muita precisão, porque senão poderá acabar por se “criar um problema político entre o presidente electo da AM[P] e o alcalde do Porto, *sexa quen for*” (XVM).

No contexto da discussão das atuais estruturas das CDDR, que o presidente da Câmara de Vila Nova de Gaia caracterizou como “estruturas cada vez mais administrativas e menos políticas” (EVR), foi também abordada a proposta do governo de eleição pelos municípios dos presidentes das CDDR. O presidente do CMP considera que as CDDR devem ser estruturas que “têm que estar, não ao serviço do Estado central, mas ao serviço da região. E portanto, quando hoje está em cima da mesa que as CC[DR] devem merecer a aprovação dos autarcas que integram essa região, eu acho isso importante. Nunca em nenhuma circunstância eu defendo que isso seja para que as CC[DR] sejam reféns dos autarcas. As CC[DR] têm que ter o seu espaço próprio e a sua autonomia. E os autarcas têm que as respeitar. Não é para fazerem o que os autarcas querem. Mas também não é para fazer o que o governo quer. É um plano intermédio” (HL).

Já o secretário-geral do Eixo Atlântico considera que, tendo o poder que têm, as CDDR têm de ter controlo democrático. “Porque claro os organismos que ten todas as competencias sobre os fondos e non son elixidos democraticamente creo que é unha cousa totalmente surrealista, caricata. (...) En primeiro lugar, creamos un sistema de ordenación do territorio democrático, e desde definamos os seus papeis. E mentres, ... xa que a CDDR ten o poder que ten, ten que ter un control democrático” (XVM).

Relativamente à eleição propriamente dita dos presidentes das CCDR, para o presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia “uma eleição município a município, se não tiver em conta as disparidades dos municípios, vai fazer com que o Porto tenha o mesmo número de votos que Vinhais. E não parece que isso seja uma boa solução. Porque distorce completamente o peso da região. Nem é um problema das diferenças populacionais. É um problema da densidade das problemáticas (...). Eu espero que o governo não faça isso. E se o governo fizer isso, que mantenha a lógica nas assembleias municipais, mantendo e salvaguardando as disparidades existentes, porque não se resolve as disparidades tratando tudo por igual, já que isso reproduz as diferenças” (EVR).

Já para o secretário-geral do Eixo Atlântico, “a vantagem de ser elixido pelas câmaras é que como ten que responder entre todas, obviamente terá que manter equilíbrios e non pode facer xogos sectarios, promover unhas e outras, porque coa estrutura do Norte é moi difícil que alguén poderá ter a maioría das câmaras, xogando só con dúas ou tres. Como está a acontecer agora.” (XVM). Porém, “a CCDR-N hai que entrar na miña óptica, nun esquema totalmente novo de ordenación territorial, con descentralización, con competencias rexionais, nun Goberno elixido democraticamente. Non pode ser un Goberno corporativo, nin impostos polos alcaldes, nin polas universidades. Ten que ser un Goberno rexional, de elección directa, como se elixe a asemblea, como se elixe as parroquias” (XVM).

Por fim, uma outra questão abordada foi a da regionalização. Embora alguns dos entrevistados se tenham manifestado em 1998 pelo “Não” (HL e RM), manifestam hoje a necessidade de uma “regionalização” urgente, não tendo que se esperar por um novo referendo. Ou seja, “a regionalização pode começar a fazer-se por um processo estratégico de reordenamento da estrutura de desconcentração e descentralização [do Estado central]. Se progressivamente a CCDR for uma estrutura que aglutine algumas competências supramunicipais, segurança social, educação, saúde, nós vamos começar a internalizar a ideia de que é uma estrutura desconcentrada que está a gerir uma série de valências” (EVR). A existência de uma estrutura que ao acumular algumas competências fundamentais para o desenvolvimento da região, por desconcentração, “cria músculo, por um lado, e cria-nos todos a percepção de que a coisa corre melhor aqui do

que lá em baixo” (EVR). Para além de ser um processo de descentralização e desconcentração, é também um processo pedagógico ao cidadão, para que se perceba “que o Norte do país responde positivamente, de forma diferente e explica que se pode fazer mais, com menos. E explica que se pode fazer melhor, em menos tempo” (HL).

4.2 Avaliação preliminar da FAP

A atuação coordenada entre os 3 municípios da FAP tem benefícios e tem custos. Os benefícios variam com as dimensões da atuação. Os custos são essencialmente de coordenação. Nesta subsecção procedemos a uma avaliação preliminar da FAP segundo as dimensões correspondentes às liberdades instrumentais de Sen (1999): i) liberdades políticas; ii) dispositivos económicos; iii) oportunidades sociais; iv) garantias de transparência; e v) previdência social.

O exercício de avaliação preliminar tem por base a triangulação da informação recolhida na análise documental e nas entrevistas realizadas e fornece uma discussão dos resultados obtidos à luz das referidas liberdades instrumentais.

i) Liberdades políticas

Os resultados das entrevistas indicam que os 3 municípios têm a noção que estão a gerir uma só cidade. Se assim é, a coordenação de esforços é, estrategicamente, importante para a afirmação política da referida cidade ao nível nacional.

Acresce que a FAP surge num contexto de inexistência de poderes políticos intermédios diretamente eleitos com a capacidade de marcar a agenda política metropolitana e regional. O CMP tem tido pouca visibilidade pública na sua atuação sobre os problemas metropolitanos. As CCDR, organismos de um ministério entre ministérios, são estruturas do poder central. A FAP, na sua afirmação política, acaba por ocupar dois espaços públicos, num certo sentido, politicamente vazios - o metropolitano e o regional. É uma voz política que, segundo os autarcas dos 3 municípios, se tem conseguido fazer ouvir em relação a problemas que são da AMP ou mesmo da Região Norte, questionando, no espaço público, as opções do poder central com implicações nestes territórios, territórios que são mais vastos que o da FAP.

Pela voz política reforçada que dá aos eleitos dos 3 municípios, voz que extravasa a própria área territorial de abrangência da FAP, o impacto sobre as liberdades políticas das popula-

ções dos 3 municípios parece ser bastante positivo e significativo.

ii) Dispositivos económicos

A FAP potencia novas oportunidades e de recursos às populações dos 3 municípios.

O processo de coordenação e partilha de ações, equipamentos, políticas e eventos, entre os 3 municípios, explorando economias de escala, permite uma maior racionalização da utilização dos recursos municipais, do lado da oferta, e também uma maior projeção das ações e/ou dos eventos, do lado procura, tornando possível, com os mesmos recursos, oferecer mais oportunidades às populações dos 3 municípios. Neste sentido, parecem existir ganhos evidentes na coordenação das ações entre os 3 municípios aos mais diversos níveis. Por exemplo, a organização conjunta de eventos culturais e desportivos tem trazido os referidos ganhos de escala e de projeção.

Acresce a majoração que é dada às candidaturas conjuntas aos fundos europeus do Portugal 2020 (período de programação 2014-2020). Acrescem também soluções economicamente mais vantajosas para os territórios em questão no abastecimento de água, nos transportes, etc., na medida em que a FAP consiga pugnar, perante o poder central, pelas mesmas.

O impacto sobre os dispositivos económicos das populações dos territórios em questão parece ser bastante positivo e significativo.

iii) Oportunidades sociais

Em termos de esforços na saúde e na educação, muito se passa nas relações entre poder local e poder central.

Na saúde, em termos de prevenção, os 3 municípios têm coordenados esforços, como ilustram a ‘Carta da Saúde’ e a ‘Carta da Mobilidade Ativa’ (Ver Anexo). Estes esforços, em termos de prevenção, têm, à partida, o potencial de poupar verbas importantes ao poder central em cuidados de saúde, permitindo com isso melhorar a oferta dos ditos cuidados pelo referido poder.

Ao nível da educação, os ganhos que a FAP tem trazido são menos evidentes, tendo em conta o modo como o sistema educativo do país está organizado. Pelo menos, tem tornado possíveis comparações e/ou o *benchmarking* das práticas dos 3 municípios, por exemplo, ao nível dos transportes escolares. Torna também possí-

veis candidaturas conjuntas dos mesmos aos fundos europeus na área da formação e emprego. Se estendermos a educação à cultura e ao desporto então os ganhos têm sido mais evidentes.

O impacto sobre as oportunidades sociais (saúde e educação) das populações dos territórios em questão parece ser positivo mas, até ao momento, não muito significativo.

iv) Garantias de transparência

Como foi afirmado acima, na ausência de transparência de atuação, os cidadãos perdem a confiança nas instituições, a corrupção aumenta e as políticas públicas deixam de ser eficazes (OECD, 2017).

A coordenação de ações e políticas entre os 3 municípios obriga à partilha de experiências o que é um fator que contribui para um aumento da transparência da sua atuação.

A fraca organização do Estado português nos territórios intermédios do continente e a ausência de poderes intermédios diretamente eleitos nestes territórios são fatores que contribuem para uma menor transparência da atuação do Estado nos problemas com esta abrangência territorial. A FAP tem vindo a confrontar, publicamente e com propostas alternativas, o poder central nas suas opções políticas com implicações na AMP e na Região Norte. O facto torna explícitas aos olhos dos cidadãos opções do poder central que antes eram implícitas, contribuindo para a transparência da atuação do poder central nos referidos territórios.

O impacto sobre as garantias de transparência às populações dos territórios em questão embora limitado parece ser positivo e significativo.

v) Previdência social

Na previdência social, com a exceção da habitação social, as políticas da segurança social têm tido o poder central como protagonista. O papel do poder local tem sido supletivo, sendo que este, pela sua proximidade, tende a ter um maior conhecimento das realidades no terreno. Existem ganhos na partilha de informação entre os 3 municípios.

O impacto sobre a previdência social das populações dos territórios em questão parece ser positivo mas, até ao momento, não muito significativo.

A Tabela 1 sintetiza a avaliação preliminar realizada.

Tabela 1: Avaliação preliminar da FAP segundo dimensões correspondentes às liberdades instrumentais de Sen (1999)

Dimensão	Impacto
Liberdades políticas	+ ++
Dispositivos económicos	+ ++
Oportunidades sociais	+
Garantias de transparência	++
Previdência social	+

Fonte: Autores

5. CONCLUSÕES

Que razões motivaram o aparecimento da FAP? Como se enquadra esta associação municipal de fins múltiplos no contexto da governança territorial do Estado português no continente do país? Que impacto tem vindo a ter a referida associação no desenvolvimento como liberdade dos três municípios que a compõem? Para responder a estas perguntas, assumindo como paradigma de desenvolvimento a abordagem baseada em locais ou territórios, esta investigação conduziu um estudo de caso tendo como objeto a FAP. Este contemplou a recolha de informação documental, a realização de entrevistas e uma avaliação preliminar da FAP segundo dimensões correspondentes às liberdades instrumentais de Sen (1999).

A FAP é a constatação dos 3 municípios que a constituem que gerem uma só cidade e que a boa gestão dessa mesma cidade requer a coordenação de ações e políticas entre os 3 em quase todos, senão todos, os domínios. A FAP é assim um espaço privilegiado de discussão e resolução integrada de problemas comuns.

A FAP é também a possibilidade de explorar novas escalas de atuação por parte dos 3 municípios, realizando eventos conjuntos, partilhando equipamentos, elaborando políticas comuns, realizando candidaturas conjuntas a fundos europeus, racionalizando recursos.

Num contexto de fraca organização do Estado português nos territórios intermédios do

continente e de ausência de poderes políticos intermédios diretamente eleitos nestes territórios, de fraca visibilidade pública da atuação do CMP, de presença de estruturas como as CCDR enquanto organismos do poder central nas regiões, a FAP tem vindo a afirmar-se, ao nível metropolitano e regional, como uma voz política com capacidade de questionar as opções do poder central nos territórios em questão, contribuindo para a transparência de atuação deste último nos referidos territórios.

A avaliação preliminar realizada ao impacto da FAP sobre o desenvolvimento como liberdade dos 3 municípios indicia que, nesta sua ainda curta história, os impactos têm sido positivos em todas dimensões correspondentes às liberdades instrumentais de Sen (1999). Os impactos principais parecem ser sobre as liberdades políticas e os dispositivos económicos, seguindo-se as garantias de transparência com um impacto intermédio e as oportunidades sociais e a previdência social com impactos mais diminutos.

Como limitações do estudo apontamos o facto do leque dos 6 entrevistados (*stakeholders*) ser limitado e da história da FAP ser ainda muito curta. Ambos estes fatores têm reflexos na avaliação preliminar realizada. Alargar o leque de entrevistados e de opiniões em futuras investigações e ter uma FAP já com mais tempo de vida, permitirá levar a análise para além do nível exploratório e preliminar aqui apresentado.

BIBLIOGRAFIA

Acemoglu, Daron, Johnson, Simon, e Robinson, James A. (2002), "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution", *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231-1294.

Barca, Fabrizio (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, April, disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf

Barca, Fabrizio., McCann, Philip., e Rodríguez-Pose, Andrés. (2012), “The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches”, *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152

Barro, Robert J. (2008), “Democracy and Growth”, in G. Secondi (ed.), *The Development Economics Reader*, London: Routledge

BBSR (2011), *Metropolitan areas in Europe*, Bonn, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) Eds., within the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR).

Blinder, Alan S. (1999), “Asking about Prices: A New Approach to Understanding Prices Stickiness”, *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1188-1189

Braga da Cruz, Manuel (2017), *O sistema político português*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Ensaios da Fundação

Castells, Manuel (1996, 1997, 1998), *A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, 2005

Chang, Há-Joon (2011), “Institutions and economic development: theory, policy, and history”, *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 473-498

Costa, Leonardo e Osório, Paulo (2013), “Sobre a Reforma Política e Administrativa do Estado Português”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 34(3), 11-20

CSIL (2015) Territorial Agenda 2020 put in practice: Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy. Report prepared by CSIL (Centre for Industrial Studies) for the European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.

EC (1988), The future of rural society, Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, COM(88)501

EC (1999), ESDP-European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory, Luxembourg, Published by the European Commission (EC), disponível em:

http://www.espon-us-espon.eu/dane/web_usespon_library_files/1228/esdp_european_spatial_development_perspective.pdf

EC (2008), Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the

Committee of the Regions and the European and Social Committee, COM(2008) 616, 6 October.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989), “Building Theories from Case Study Research”, *Academy of Management Review*, 14 (4), 532-550

EPAG (2012), Estudo comparativo dos modelos de governança de áreas metropolitanas na União Europeia, Madrid, Goberna America Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno (EPAG), Fevereiro, disponível em: http://portal.amp.pt/media/documents/2015/05/29/goberna_estudo_comparativo_dos_modelos_de_governanca.pdf

ESPON (2006), Territory matters for competitiveness and cohesion: Facets of regional diversity and potentials in Europe, ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006. Disponível em: <http://www.globalurban.org/ESPON%20Synthesis%20Report.pdf>

Ferrão, João (coord.), Morato, João, Balula, Luís e Bina Olívia (2012), Regiões funcionais, relações urbano-rurais e políticas de coesão pós-2013. Relatório final, Lisboa, Conselho Económico e Social (CES) e Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL), disponível em:

http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=regioes_funcionais.pdf

Ferrão, João (2015), “Governança democrática metropolitana: Como construir a “cidade dos cidadãos”?”, in Ferreira, A., Rua, J. e Célia de Mattos, R. (coord.), *Desafios da metropolização do espaço*, Rio de Janeiro, Consequências, 1ª edição.

Ferrão, João (2016), “O território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005): Dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, número especial, 123-134.

Figueiredo, António M. (2012), The dual crisis of Portuguese economy and the “tongs effect” on local governance, in IGU Commission on Geography of Governance | New Challenges for Local Governance, Annual Conference 2012, Lisboa, 12-13 Abril.

Figueiredo, António M. (2013), “A Cidade Competitiva” in Figueiredo, A.M., Penabad, J. M. P. e Alvarez, E.V. (coord.), *Desafios da Governação das Cidades no Século XXI*, Vigo, edição digital da Associação Eixo Atlântico, disponível em:

<http://www.eixoatlantico.com/libros/retos/>

Figueiredo, António M. (2014), A inacabada organização territorial do Estado: uma

perspetiva da economia e do desenvolvimento, in Portugal do Futuro - 1ª Conferência da Associação Nacional de Municípios Portugueses, Coimbra, Auditório da Fundação Bissaya Barreto, 15 de Outubro.

Figueiredo, António M. e Babo, Elisa P. (2015), “Territorialização das Políticas Públicas: Inovação e Cultura” in Soromenho Marques, V. e Pereira, P. T. (coord.), *Afirmar o Futuro - Políticas Públicas para Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Figueiredo, António M., Castro, Alberto, Costa, Leonardo e Neto, Luísa (2016), Elementos para uma tomada de posição da Associação Comercial do Porto relativamente à eleição direta das presidências das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, A.M. Figueiredo / Quaternaire Portugal (coord.), Porto, Dezembro.

Garcilazo, Enrique e Oliveira Martins, Joaquim (2015), *The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD*, Paris: OECD Publishing

Horlings, Lummina G. e Marsden, Terry K. (2014), “Exploring the ‘New rural Paradigm’ in Europe: Eco-Economic Strategies as a Counterforce to the Global Competitiveness Agenda”, *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 4-20, doi: 10.1177/0969776412441934

Langley, Ann (1999), “Strategies for theorizing from process data”. *Academy of Management Review*, 24(4), 691-710.

Martins, Mário R. (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*, Editora Asa.

Martins, Nuno O. (2011), “Globalisation, Inequality and the Economic Crisis”, *New Political Economy*, 16(1), 1-18

Martins, Nuno O. (2013), “Capabilities”, in Byron Kaldis (Editor), in *Encyclopedia of Philosophy and the Social Sciences*, London, SAGE Publications, 63-64.

Melo, A. (2007), Desconcentração, Descentralização e Coordenação, em Itália, França e Portugal. Uma visão comparada no 40º ano do 1º mapa das Regiões-Plano (1967-2007), Porto, CCDR-Norte

Melo, A. (2009), Da Província à Região-Plano. Uma visão histórica, Porto, CCDR-Norte.

Norte 2020, Programa Operacional Regional do Norte,

<http://www.norte2020.pt/programa/apresentacao>

North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press

OECD (2001a), *OECD Territorial Outlook*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2001b), *Governance in the 21st Century*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2002), *Redefining Territories: The Functional Regions*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2003), *The Future of Rural Policy: From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2006a), *Competitive Cities in the Global Economy*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2006b), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2009a), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2009b), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2009c), *Regions at a Glance 2009*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2009d), *Investing for Growth: Building Innovative Regions*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2011a) *Regions at a Glance 2011*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2011b), *OECD Regional Outlook 2011*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2017), *Trust and Public Policy. How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD (2018), *Subnational governments in OECD countries: Key data*, 2018 edition, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

Pugalis, Lee e Gray, Nick (2016), “New Regional Development Paradigms: An Exposition

of Place-Based Modalities”, *Australasian Journal of Regional Studies*, 22(1), 181-203

Relvas, Miguel e Júlio, Paulo (2015), *O outro lado da governação. A reforma da administração local*, Porto, Porto Editora.

Ribeiro, José M. F. e Ferrão, João (2014), *Noroeste Global*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Iniciativa Cidades, disponível em: http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/ICS_JFerrao_Noroeste_LEN.pdf

Ribeiro, José M.F., Moura, Francisca; Chorincas, Joana (2015), *Uma Metrópole para o Atlântico*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Iniciativa Cidades, disponível em:

https://ciencias.ulisboa.pt/sites/default/files/fcul/investigacao/IniciativaCidades_UmaMetropoleParaOAtlantico_VersaoFinal2016.pdf

Rodriguez-Pose, Andrés (2011), “Economists as Geographers and Geographers as Something Else: On the Changing Conception of Distance in Geography and Economics”, *Journal of Economic Geography*, 11(2), 347–356

Rodrik, Dani (2000), “Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them”, *Studies in Comparative International Development*, 25(3), 3-31

Rodrik, Dani, Subramanian, Arvind e Trebbi, Francesco (2004), “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography”, *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165

Sachs, Jeffrey D. (2008), “Institutions Matter but not for Everything: The Role of Geography and Resource Endowments” in G. Secondi (ed.), *The Development Economics Reader*, London: Routledge

Sachs, Jeffrey D. (2015), *A Era do Desenvolvimento Sustentável*, Actual Editora, 2017.

Sapir, Andre, Aghion, Philippe, Bertola, Giuseppe, Hellwig, Martin, Pisani-Ferry, Jean, Rosati, Dariusz, Vinals, José, Wallace, Helen, Buti, Marco, Nava, Mario e Smith, Peter M.

(2015), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (1999), *O Desenvolvimento como Liberdade*, Lisboa, Gradiva, 1ª edição, 2003.

Stead, Dominic (2014), “The Rise of Territorial Governance in European Policy”, *European Planning Studies*, 22(7), 1368-1383, <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2013.786684>

TAEU 2020 (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő, Hungary, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf

WB (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington, DC, World Bank (WB)

WCED (1987), *Our Common Future*, New York, United Nations, Report of the World Commission on Environment and Development (WCED), disponível em:

<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

Yin, R. K. (2012), *Applications of case study research*, Third Edition, SAGE Publications.

Yin, R. K. (2014), *Case Study Research. Design and Methods*, Fifth Edition, SAGE Publications.

Zaucha, Jacek, Komornicki, Tomasz, Böhme, Kai, Swiatek, Dariusz e Zuber, Piotr (2014), “Territorial Keys for Bringing Closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020”, *European Planning Studies*, 22(2), 246–267,

<http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2012.722976>

ANEXO

A- Guião das entrevistas

1. Como surgiu a ideia de constituir a FAP? A FAP serve para cumprir que propósitos na atuação dos três municípios?

2. Faz sentido a coexistência destas duas entidades intermunicipais: FAP e CMP?

3. Faria sentido, como alternativa à FAP, fundir os três municípios num só?

4. Tendo sido formalizada a FAP como associação de municípios de fins múltiplos, que sentido faria transferir para a nova entidade ou contratualizar com a mesma competências que no presente são dos municípios? Se sim, quais?

5. Quais as relações da FAP com o CMP e com o poder central?

6. Que competências poderiam e/ou deveriam ser transferidas do poder central para o CMP e/ou contratualizadas pelo primeiro ao segundo?

7. Que competências poderiam e/ou deveriam ser transferidas do poder central para a FAP e/ou contratualizadas pelo primeiro à segunda?

8. Que competências estão hoje no CMP e deveriam passar a estar na FAP?

9. Assumindo que o CMP passaria a ser uma entidade diretamente eleita, em que é que isso mudava as respostas que deu acima?

10. Há mais algum aspeto que gostaria de mencionar?

B- A FAP na imprensa

Apresentamos aqui o resumo de algumas notícias que apareceram na imprensa sobre a FAP, entre dezembro de 2013 e janeiro de 2016. As notícias selecionadas ilustram a articulação de ações entre os 3 municípios o seu posicionamento público conjunto em relação a problemas que afetam a sub-região e a região onde se inserem:

- “Porto, Gaia e Matosinhos criam frente comum” (Expresso, 12-12-2013). É anunciada a criação da FAP. Os 3 municípios assinam uma carta de compromisso estratégico para o desenvolvimento e captação de apoios supramunicipais. A promoção do turismo, a convergência social, a mobilidade, a rede de equipamentos culturais e educacionais, candidaturas conjuntas aos fundos europeus para a formação e emprego e as políticas territoriais são apontadas como

áreas para desenvolver estratégias comuns entre os 3 municípios.

- “Autarcas da FAP exigem que RTP reforce o Centro de Produção do Norte” (Público, 16-12-2013). Os 3 presidentes da FAP reuniram-se com o presidente do conselho de administração da RTP no Centro de Produção do Norte, no Monte da Virgem, solicitando que o canal 2 da RTP passasse a ser integralmente produzido no referido centro.

- “Frente Atlântica exige ao Governo investimento de 300 milhões no porto de Leixões” (Público, 11-01-2014). Os 3 presidentes da FAP criticaram o projeto da Trafaria e defenderam que Leixões necessita de desenvolver o cais de contentores, exigindo ao governo um investimento de 300 milhões de euros no porto de Leixões.

- “FAP contesta perda de receitas por erro de cálculo do Governo” (Público, 17-01-2014). Ainda em janeiro, a FAP criticou as alterações no IMI e no IMT. Numa conferência de imprensa conjunta, os 3 presidentes acusaram o governo de ter reduzido as receitas dos municípios em termos que violam a autonomia do poder local e inviabilizam o cumprimento dos orçamentos municipais. Queixaram-se também da “opacidade” das taxas municipais de direitos de passagem dos sistemas das operadoras de telecomunicações, criticando a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), o regulador do sector, a quem solicitaram acesso à faturação das operadoras de telecomunicações. Em resposta, a ANACOM afirmou que os municípios não eram seus interlocutores.

- “Câmara do Porto a trabalhar com Matosinhos para requalificar Circunvalação” (Rádio Nova, 11-03-2014). No sentido de garantir a consistência de intervenções dos diferentes municípios na requalificação da estrada da Circunvalação, o presidente da Câmara do Porto afirmou que o Porto estava a trabalhar em conjunto com Matosinhos no projeto e admitiu o interesse em envolver no mesmo os outros dois concelhos abrangidos pela estrada, Maia e Gondomar (o que viria a suceder mais tarde). Como exemplos de possível cooperação com Matosinhos, Rui Moreira apontou, entre outros, a criação de corredores verdes e de uma ciclo via.

- “FAP organiza grupos de trabalho temáticos” (Porto Canal, 17-03-2014). A FAP anunciou num comunicado enviado às redações

as primeiras reuniões que juntaram os 3 presidentes e cerca de 2 dezenas de técnicos dos 3 municípios, por áreas temáticas. Promoção económica, candidaturas conjuntas na área da formação e emprego, mobilidade e infraestruturas comuns, áreas sociais, promoção de políticas de turismo, lazer e animação e rede de equipamentos culturais e educacionais foram as principais áreas para as quais os 3 municípios procuraram obter um acordo. Segundo os 3 presidentes, abriu-se uma nova etapa de colaboração, para lá das tomadas de posição conjuntas, à qual se faria seguir um conjunto de iniciativas, com vista a fomentar a participação dos cidadãos, e a elaboração de um documento final de “Políticas da FAP”, a ser consensualizado e aprovado pelos três municípios.

- “Protocolo com FAP faz RTP ganhar escala” (Porto24, 11-04-2014). A RTP e os 3 municípios da FAP juntaram-se num projeto para desenvolver atividades no âmbito das indústrias criativas e inovação no setor audiovisual. O projeto iniciar-se-ia no Centro de Produção do Norte, que teria as valências necessárias, sendo mais tarde para alargar a toda a empresa. O mesmo foi entendido pelos parceiros como economicamente racional, politicamente vantajoso, descentralizador, fixador de competências existentes, criador de emprego e de uma nova forma de empreendedorismo, com impacto metropolitano, regional, nacional, internacional e na coesão social do país, uma afirmação da cidade metropolitana.

- “Frente Atlântica sai da informalidade, a pensar nos fundos do Portugal 2020” (Público, 11-12-2014). Em dezembro de 2014, após um ano da sua criação, os presidentes dos 3 municípios anunciaram num encontro com os jornalistas a formalização da FAP, em cujo território vivem mais de 600 mil pessoas. A ideia seria candidatar projetos comuns ao Portugal 2020, em áreas como o ambiente, as infraestruturas, a inovação e o turismo. Não pretendendo concorrer com CMP ou com a politicamente inexistente região Norte, os 3 presidentes manifestaram a vontade de dar peso político à associação e combater o centralismo. Apontaram também como principais preocupações sobre a atuação do governo da república áreas como a do abastecimento de água e os transportes.

- “Municípios da Frente Atlântica querem população ativa e saudável” (Porto24, 07-02-2015). Já em fevereiro de 2015, os 3 municípios anunciaram, em conferência de imprensa, a “Carta para a Saúde”. Esta visava definir

políticas para melhorar os índices de qualidade de vida dos cidadãos. Arrancar as pessoas do sofá, mobilizar os cidadãos para atividades que gostem de praticar, combatendo a sedentarização e poupando muitos milhões de euros ao Estado central em cuidados de saúde. A criação de uma rede de espaços de prática desportiva informal e de acesso livre, a promoção de uma Carta da Mobilidade Ativa, definindo uma rede de locomoção pedestre e velocipédica que ligue as margens dos 3 concelhos, e a promoção de uma rede de restaurantes com ementas saudáveis estavam entre as ações previstas pelos autarcas.

- “Desporto: Porto recebe Campeonato Europeu de Vela” (JPN, 17-04-2015). Em abril, é anunciado o Campeonato Europeu de Vela na categoria 49er, que viria a decorrer em 4 campos de regatas em frente às praias de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia, entre 4 e 12 de julho. A prova contou com mais de 250 velejadores mundiais.

- “Frente Atlântica procura traçar regulamento intermunicipal para turistas” (Porto Canal, 24-04-2015). Ainda em abril, a FAP reuniu para definir estratégias e elaborar um regulamento intermunicipal que ajudasse a extinguir conflitos entre operadores turísticos.

- “Jogos do Eixo Atlântico trazem 1800 atletas ao Porto, Gaia e Matosinhos” (JN, 18-06-2015). A 11ª edição dos jogos do Eixo Atlântico decorreu nas cidades do Porto, de Gaia e de Matosinhos, entre 5 e 10 de julho, e contou com a participação de 1800 atletas sub-16 de 28 cidades do Eixo Atlântico (norte de Portugal e Galiza). A participação foi recorde. A novidade foi os jogos terem 3 cidades organizadoras, as da FAP, a partilharem equipamentos desportivos e o esforço financeiro. Politicamente, a possibilidade da euro região, o Eixo Atlântico, poder concorrer a fundos europeus, sem passar pelos Estados centrais, foi tida como um sonho. Foi também afirmada a importância dos jogos enquanto programa de cooperação mais antigo e estável da Europa unida, da despesa em cultura, em desporto e na juventude e da necessidade de políticas económicas e de redistribuição que tenham mais em conta as populações dos territórios abrangidos.

- “Porto, uma casa aberta que chega a Gaia e Matosinhos” (Público, 04-07-2015). Em julho, é anunciada a primeira edição da “Open House Porto”, dois dias dedicados à arquitetura nas três cidades da FAP, com 40 propostas de visitas de portas abertas orientadas por

especialistas. Com início em Londres, em 1994, a iniciativa consta da programação cultural de mais de 30 cidades do mundo, tendo sido, no caso, organizada pela Casa da Arquitetura e a Trienal de Arquitetura, com o apoio dos 3 municípios.

- “Porto, Gaia e Matosinhos de saída das Águas do Norte” (JN, 13-10-2015). Em outubro, os presidentes dos 3 municípios contestam em tribunal a reforma do setor da água imposta pelo governo, opondo-se à extinção da Águas do Douro e Paiva e à subida exponencial do preço da água no litoral. Na sequência, divulgaram os resultados de um estudo encomendado

pelos 3 municípios para a criação de um sistema alternativo de captação e tratamento de água no rio Douro, uma solução que conduziria a tarifas mais baixas para os consumidores do que aquelas que a Águas do Norte se propunha aplicar.

- “Porto, Matosinhos e Gaia vão partilhar Festival Internacional de Dança” (Expresso, 07-01-2016). Em janeiro, foi anunciado para o mês de abril o DDD – Dias De Dança, um evento internacional dedicado à dança que associou os 3 municípios, evento com a capacidade de funcionar como montra para coreógrafos nortenhos e de atrair grandes nomes do circuito internacional.

Agradecemos aos 6 entrevistados as entrevistas concedidas. Um dos entrevistados, o Dr. Guilherme Pinto, faleceu no ano de 2017. Sem o seu empenhamento ativo esta investigação não teria sido possível. Agradecemos também aos revisores anónimos cujas sugestões contribuíram para melhorar o artigo.