



CATÓLICA

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA | PORTO

Faculdade de Economia e Gestão

DOCUMENTOS DE TRABALHO

WORKING PAPERS

ECONOMIA

ECONOMICS

Nº 11/2008

**O TERRITÓRIO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO PORTUGAL
DO SÉCULO XXI: UMA ABORDAGEM MICROECONÓMICA**

Leonardo Costa

Universidade Católica Portuguesa (Porto)

**O Território da Descentralização no Portugal do Século XXI:
Uma Abordagem Microeconómica**

Leonardo Costa (*)

Seminário Economia e Finanças da Descentralização

Porto, 13 de Novembro de 2006

Versão Revista (18 de Novembro de 2006)

(*) Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa.

"Como o conceito inglês "tempo é dinheiro" não tem em Portugal grande sentido, muitos confiam mais ao acaso do que ao esforço a solução das suas dificuldades materiais. Daí a grande voga do jogo da lotaria e de toda a espécie de concursos com prémios sorteados. Um jornal importante que, por qualquer razão, vê baixar a sua tiragem, lança um concurso e está certo de garantir novos compradores. Ao ritmo de trabalho falta muitas vezes o aguilhão do interesse. Na Estremadura já tem sucedido, quando as jornas da vindima estão mais altas, ser difícil recrutar trabalhadores, pois para as suas reduzidas necessidades não é indispensável o ganho de cada dia. Por outro lado, esta relativa indiferença por duas poderosas divindades do mundo moderno, o dinheiro e a eficiência, deixa largo campo aberto à cordialidade das relações humanas, que elas tantas vezes comprometem, e à vida uma margem de fantasia, variedade e encanto, que só pode apreciar quem não a desconhece por completo. Daí que o ritmo de vida portuguesa pareça desconcertante e anacrónico a muitos observadores estrangeiros, criados em estilos de civilização onde o "lucro" é o móbil essencial das acções humanas e o aproveitamento rigoroso do "tempo" um dos principais factores da sua intensificação."

Orlando Ribeiro

"Outra expressão da atitude tradicionalista do português é o facto de dar ao tempo muito menos valor do que nos países onde impera a civilização mecanicista. O trabalho profissional não constitui o centro da vida, mas sim as relações com o próximo. É incrível o tempo que desperdiçam em conversas com amigos nos lugares públicos. Por isso, as povoações portuguesas parecem sempre, ao observador da Europa Central, muito mais povoadas do que são na realidade. (...). A atitude em relação ao dinheiro está estreitamente ligada à atitude em relação ao tempo. O português não permitiu ainda que o dinheiro fosse o senhor do seu destino."

O observador estrangeiro, Hermann Lautensach

Índice

1. Introdução.....	4
2. Algumas questões prévias de Economia Pública e de Economia do Desenvolvimento.....	10
2.1 Mercado e Democracia.....	10
2.2 Estado e Provisão de bens.....	13
2.3 Crescimento económico e desenvolvimento sustentável.....	13
3. Globalização, Governança e Território.....	16
3.1 Globalização, comércio de mercado livre e regulação.....	16
3.2 Sociedade em Rede e Globalização.....	17
3.3 Globalização e Território.....	20
3.4 Globalização, Governança e Confiança nos Poderes Públicos.....	23
3.5 Governança e parcerias locais para o desenvolvimento.....	27
3.6 A União Europeia e o Território.....	29
4. Portugal e o seu Estado.....	32
4.1 Identificação de um País.....	32
4.2 Os níveis de intervenção dos poderes públicos.....	34
4.3 O puzzle territorial.....	35
4.4 O território e as políticas públicas sectoriais.....	36
4.5 O território e os projectos de obras públicas.....	38
4.6 A torre de Babel dos planos do Estado.....	40
4.7 A reinvenção administrativa do Estado central.....	41
4.8 A reinvenção política do Estado central.....	44
4.9 O caminho das pedras.....	46
5 Conclusões.....	50
Referências.....	52

ANEXOS.....54

1 Introdução

Coube-me, neste Seminário, fazer uma comunicação sob o tópico “Microeconomia da Descentralização política”. Começo assim, nesta introdução, por clarificar o significado destes dois conceitos e em que medida os mesmos se podem articular e vir a nortear a minha comunicação.

Para clarificar o que se entende por microeconomia é necessário clarificar, em primeiro lugar, o que se entende por economia na acepção de ciência económica. É comum afirmar, em livros de texto especializados, que a economia é “a ciência que estuda a afectação de recursos escassos à (produção de bens para a) satisfação de necessidades alternativas”. A partir deste conceito a profissão:

- Elege o objectivo da eficiência económica na afectação dos recursos como prioridade das prioridades¹;

- Atribui muita importância à informação veiculada no sistema de preços relativos, encarando a preservação dessa informação como uma condição necessária à confiança dos agentes económicos na economia e/ou à existência de mercados eficientes (onde consumidores e produtores, tomadores de preços no mercado, tomam decisões descentralizadas, de consumo e de produção, que resultam numa afectação eficiente dos recursos).²

O conceito de ciência económica acima é bastante apropriado ao estudo de economias de mercado, o tipo de economia em que vivemos. Todavia, é um conceito menos apropriado ao estudo de outro tipo de economias.

¹ Tal atitude pode ser classificada de economia normativa. Não é, certamente, de economia positiva.

² O objectivo macroeconómico de estabilidade de preços (controlo da inflação), prioridade das prioridades no que refere às missões atribuídas ao Banco Central Europeu, prende-se com a ideia de não deixar que inflação inesperada distorça os preços relativos, transfira rendimentos dos credores para os devedores, destrua a confiança dos agentes económicos na economia e conduza a afectações não eficientes dos recursos prejudicando, em última instância e no tempo, o processo de crescimento económico.

Numa economia de mercado, em cada momento do tempo, os recursos são fisicamente limitados. Por outro lado, em cada momento do tempo, as necessidades de consumo de bens (e por isso de recursos necessários à sua produção) são ilimitadas. Ou seja, em cada momento do tempo, os recursos são escassos face às necessidades de consumo.³ E serão sempre, ao longo do tempo, por muito que, no tempo, a referida economia de mercado cresça, isto é, alargue a sua base de recursos.⁴ Daí a importância do conceito de eficiência económica na afectação de recursos. Isto é, é importante, em cada momento do tempo, fazer o melhor possível com os recursos disponíveis, ou seja, satisfazer o maior número possível de necessidades de consumo expressas. Daí a importância da presença de comportamentos maximizadores, pelo menos em teoria, por parte dos agentes económicos.

Em alternativa, numa economia do tipo franciscano⁵, em cada momento do tempo, os recursos são fisicamente limitados. Todavia, pelo menos em teoria, os recursos não têm de ser escassos face às necessidades de consumo, pelo facto de haver uma auto-limitação das necessidades de consumo (voto franciscano de pobreza).⁶ Eficiência na afectação dos recursos e/ou comportamentos maximizadores por parte dos agentes económicos não são requisitos tão prementes numa economia do tipo franciscano como o são numa economia de mercado. Numa economia do tipo franciscano há, certamente, mais tempo para a contemplação. Talvez por isso este tipo de economias desconheça processos de crescimento económico.

³ Mais é preferível do que menos ou, pelo menos, menos não é preferível do que mais.

⁴ Numa economia de mercado, a escassez é motor do processo de crescimento económico.

⁵ Refiro-me à figura de São Francisco de Assis e a economias como a dos índios norte americanos Cheyenne e Sioux, no século XIX, como a de algumas tribos índias da Amazónia no presente, etc. Ou seja, refiro-me a economias primitivas que desconhecem ou desconheciam processos de crescimento económico.

⁶ Nestas economias a escassez está mais associada a perturbações causadas por doenças, secas, etc. Não faz parte da “genética” do sistema, como sucede numa economia de mercado.

O sistema de preços relativos, como veículo de informação para que as decisões descentralizadas dos agentes económicos sejam eficientes, é essencial numa economia de mercado. Trata-se de preços que flutuam, com a procura e com a oferta. De preços que reflectem e resolvem, em cada momento, o problema da escassez dos recursos. Trata-se de comércio de mercado.

Segundo Polanyi (1957), na antiga Babilónia (2000 A.C.) existia comércio mas este não era comércio de mercado. Isto é, os bens eram transaccionados de acordo com preços pré-definidos num código, o código de Hammurabi.⁷ Ou seja, os preços não resultavam de procura e oferta, não equilibravam a procura com a oferta, não flutuavam com a procura e com a oferta, não reflectiam nem resolviam a escassez. Já agora, o mesmo se passava na Europa medieval. Na Europa medieval os preços começaram por ter liberdade de flutuação nas feiras francas, sendo que o aparecimento das mesmas está na base do surgimento de um intenso comércio (de mercado) à distância.⁸

Apesar de existirem mais mundos, neste mundo, a ciência económica que aqui nos interessa é aquela que estuda as economias de mercado e por isso a afectação de recursos escassos à satisfação de necessidades alternativas.⁹ Esse estudo pode ser feito em duas escalas:

- a) Numa escala macroeconómica mais agregada, onde, tipicamente, se analisa o comportamento agregado da economia, o comportamento agregado dos consumidores, dos produtores e do Estado, políticas públicas de estabilização macroeconómica, etc., sendo as observações dos preços e das quantidades agregadas ao nível nacional ou supranacional;

⁷ Judas traiçou Jesus por 30 moedas de prata. Segundo Polanyi (1957), 30 moedas de prata era o preço de um escravo no código de Hammurabi.

⁸ Sobre o desenvolvimento dos mercados na Europa medieval ver Braudel (1979).

⁹ Um conceito de ciência económica mais abrangente (no que refere aos diversos tipos de economia) diria que esta é a ciência que estuda a vida material das sociedades humanas.

- b) Numa escala microeconómica mais fina, onde tipicamente se analisam facetas da economia como o comportamento da família consumidora, o comportamento da empresa produtora, o processo de formação de preços em mercados com estruturas diversas, facetas da organização do Estado, políticas públicas sectoriais e sub-sectoriais, etc, sendo as observações dos preços e das quantidades individuais, sectoriais, sub-sectoriais e/ou subnacionais.

No que refere à descentralização, existe, a meu ver, alguma confusão conceptual em Portugal. Confunde-se, frequentemente, a descentralização do Estado (transferência de competências e/ou poder de decisão do poder político central para o poder político regional e/ou para o poder político local) com a deslocalização de certos organismos e/ou certos ministérios do Estado central pelo território, ou com a desconcentração da administração central do Estado no território ou, mais recentemente, com a contratualização de competências pelo Estado central no território (Leis nº 10/2003 e nº 11/2003, de 13 de Maio).¹⁰

Apenas a descentralização do Estado implica uma transferência de competências do poder central para outros níveis de poder político, local e/ou regional. Ou seja, a descentralização é por definição política e por consequência administrativa. Sem descentralização política não há descentralização administrativa. Há, quanto muito, desconcentração administrativa. Isto é, nesta modalidade da desconcentração

¹⁰ A Lei nº 10/2003, de 13 de Maio, estabeleceu as figuras das áreas metropolitanas, que podem assumir a forma de grandes áreas metropolitanas (GAM) ou de comunidades urbanas (ComUrb). A Lei nº 11/2003, de 13 de Maio, estabeleceu as figuras das comunidades intermunicipais, que podem ser comunidades intermunicipais de fins gerais (CIFG) e associações de municípios de fins específicos (AMFE). As figuras contempladas nas leis referidas chegaram a ser formadas pelos municípios, obedecendo a requisitos mínimos que contemplam a dimensão populacional, o número de municípios e a existência de um nexo de continuidade territorial. Todavia, todo este processo foi muito controverso. A própria delimitação das figuras, em particular da GAM, é questionada por urbanistas e geógrafos, entre outros especialistas do Território.

administrativa, continuamos a ter poder político e decisões políticas centrais, para tudo que não sejam competências atribuídas aos municípios.

A meu ver, mais do que como um fim, a descentralização do Estado deve ser encarada como um meio. Um meio de introduzir no País um novo modelo de desenvolvimento. A descentralização é uma possível etapa, no longo caminho a percorrer no que refere à reorganização e/ou reinvenção política e administrativa do Estado português da Nova Era da Informação.

O novo modelo de desenvolvimento pretendido deverá ser sustentável em sentido lato. Isto é, deverá conduzir a uma economia mais competitiva e mais coesa (economicamente, socialmente e territorialmente), deverá respeitar a integridade do ambiente, deverá erradicar a pobreza e deverá aprofundar e fortalecer a democracia portuguesa. Na Nova Era da Informação, da Sociedade em Rede, da Sociedade de Fluxos, o referido novo modelo de desenvolvimento deverá ter a si associado um novo e pequeno Estado estratégico, em rede, com “uma cabeça forte, um tronco magro e membros ágeis”.¹¹ Um Estado, política e administrativamente, ágil, capaz de pensar e agir com rapidez, ao nível internacional, nacional, regional e local. Um Estado que seja em simultâneo uma emanção da Sociedade civil e um seu parceiro, que os cidadãos controlem e no qual se revejam, que não desconfie dos cidadãos e no qual os cidadãos possam confiar.¹²

¹¹ A expressão entre áspers é de Augusto Mateus.

¹² A Era Industrial teve a si associado um certo tipo de Estado, grande e centralizado, dirigista e executor, muito sectorializado e subsectorializado. A Era de Informação exige um novo tipo de Estado, pequeno e descentralizado, menos dirigista e executor, mais transversal. Um Estado estratégico e regulador, que estimule a sociedade civil em vez de a substituir, que monitorize, que avalie. Em Portugal ainda vivemos o paradigma do Estatismo Industrial. Esta é uma das razões que justifica a centralização do Estado no País. Sobre a crise do Estatismo Industrial ver Castells (2000). Sobre o sobrepeso do Estado em Portugal ver Cadilhe (2005).

Num economia de mercado com Estado, como aquela em que vivemos, a confiança dos cidadãos no Estado e nas instituições públicas é uma condição necessária à confiança dos agentes económicos na economia e/ou à existência de mercados eficientes. Condição necessária tão ou mais importante quanto a estabilidade de preços.

A análise aqui apresentada da descentralização é a de um economista que vive numa economia de mercado com Estado (economia mista). A análise perspectiva-se a partir da economia, dos recursos e da sua afectação, do bem-estar material e da qualidade de vida da população portuguesa, e tem como principal objecto o Estado, sendo realizada mais numa escala microeconómica do que macroeconómica. Ou seja, a perspectiva é a da microeconomia da descentralização.

2 Algumas questões prévias de Economia Pública e de Economia do Desenvolvimento

2.1 Mercado e Democracia

Há dois grandes tipos de razão que justificam a intervenção da Sociedade, em geral, e do Estado¹³, em particular, numa economia de mercado:

- a) A existência de falhas de mercado e/ou de eficiência económica – falhas de concorrência, bens públicos, externalidades, etc. Isto é, razões de eficiência económica, razões que se prendem com o crescimento económico.
- b) O interesse público por outros valores em sociedade (de natureza ética, social, ou ambiental) que justificam o sacrifício de eficiência económica, o sacrifício de riqueza, em prole desses mesmos valores. Isto é, razões de não eficiência económica.

Eficiência económica significa um euro um voto. É isto o que se espera do mecanismo de mercado na afectação dos recursos, isto é, que afecte os recursos a quem mais os valoriza. Ao fazê-lo, em cada momento do tempo, o mercado maximiza, no tempo, o crescimento económico. Quando pensamos em eficiência económica, pensamos em mercado livre, em consumidores e produtores sem poder fazedor de preços, sem comportamentos estratégicos em relação aos preços, tomadores de preços (de concorrência perfeita) e nas suas decisões descentralizadas de consumo e produção que conduzem a economia a uma estado de máxima eficiência económica (equilíbrio competitivo ou Walrasiano, Estado de Pareto).

¹³ No caso português, o Estado pode ser a União Europeia ou o Estado português (central, regional ou local). É um Estado democrático, supostamente representativo da sociedade civil, uma emanção da última. As instituições deste mundo, incluindo os Estados, não são perfeitas. Daí a possibilidade existente de as aperfeiçoar. No caso do Estado português (e também do Estado europeu) há ainda um longo caminho a percorrer no que refere ao aprofundamento dos mecanismos de representação democrática e de participação cidadã.

O interesse público por outros valores em sociedade significa um Homem um voto. É isto que se espera do mecanismo democrático na afectação dos recursos, isto é, que afecte os recursos de acordo com a vontade da maioria. Quando pensamos noutros valores em sociedade que não a eficiência económica pensamos em democracia, representativa e participativa, em cidadãos, nas suas decisões descentralizadas, políticas e de cidadania, em votos.

Ou seja, as sociedades ocidentais contemporâneas em que vivemos, cujas economias são economias de mercado com Estado (mistas), têm dois mecanismos, por vezes substitutos, outras vezes complementares, de afectação dos recursos: o mecanismo de mercado e o mecanismo democrático. A Sociedade, através do Estado e não só, pode e deve intervir na economia, quer para corrigir falhas do mecanismo de mercado na afectação eficiente de recursos (razões de eficiência económica), quer porque há interesse público disposto a sacrificar riqueza em nome de outros valores em sociedade (razões além ou aquém da eficiência económica). Por outras palavras, a Sociedade tem razões de eficiência económica e de não eficiência económica para intervir na economia.

A legitimidade do Estado e da lei é, nas nossas sociedades ocidentais contemporâneas, democrática (um Homem um voto). A legitimidade do mercado como mecanismo de afectação de recursos é, nestas sociedades, democrática. Assim sendo, a existirem contradições, *tradeoffs*, entre mercado e democracia, é a democracia que deve prevalecer. Dito isto há que não ignorar três aspectos:

- a) Só em casos muito particulares, afectações democráticas dos recursos (um Homem um voto) são afectações eficientes (um euro um voto);

b) A experiência histórica demonstra que umas liberdades alimentam as outras e que o sacrifício da liberdade (económica, política, etc.) em nome de outros valores como a igualdade não trouxe, historicamente, nem igualdade nem liberdade. Ou seja, a liberdade económica, o mercado livre, ao trazer progresso material, crescimento económico, eleva os padrões de vida das pessoas, eleva o seu grau de exigência, dá origem e/ou fortalece as classes médias, torna mais difícil uma vivência em sociedade sob regime totalitário;

c) As nossas democracias são representativas e não directas. Consequentemente, na presença de um vazio de representação não há garantias de que as decisões de afectação de recursos por parte do poder político sejam aquelas que resultariam do mecanismo um Homem um voto.¹⁴ Acresce que, mesmo na presença de um poder político verdadeiramente representativo de eleitores, o facto do dito poder ser eleito com base em plataformas políticas multidimensionais pode levar a que as suas escolhas maioritárias não coincidam com as escolhas maioritárias que os eleitores fariam, se fossem chamados a pronunciar-se dimensão a dimensão.¹⁵ Tudo isto para concluir que se os mercados falham os Estados também.

Os problemas ambientais e os problemas da pobreza, da exclusão social e da marginalidade podem ser tratados quer como problemas de eficiência económica

¹⁴ Em Portugal a representação política central tem estado afunilada a seis partidos. Afunilada na medida em que os deputados são nomeados pelos partidos e respondem perante os mesmos e não perante os respectivos eleitores. São os partidos que respondem perante os respectivos eleitores. A União Europeia vive também problemas de representação e/ou legitimidade democrática, aos quais não são alheios o afastamento dos cidadãos e a própria rejeição do Tratado da Constituição Europeia.

¹⁵ Tal sucedeu em Portugal aquando do referendo à regionalização. Havia uma maioria parlamentar favorável à regionalização e a regionalização foi derrotado no referendo. Segundo a teoria económica, a presença de escolhas multidimensionais é uma das razões para a existência de preferências dos eleitores com mais do que um pico e/ou a ausência do equilíbrio do votante mediano (Pereira *et al.*, 2005; Stiglitz, 2000). Na medida em que contribui para reduzir o número de dimensões das escolhas dos eleitores, a descentralização contraria o fenómeno apontado. O mesmo sucede com o recurso mais frequente à figura do referendo.

(externalidades, falhas de mercado que geram sacrifícios de riqueza, isto é, desviam a economia de um estado de máxima eficiência económica) quer como problemas extra-eficiência económica (de valores éticos e/ou de cidadania).¹⁶

2.2. Estado e provisão de bens

A existência de bens públicos (bens em que não há rivalidade no consumo e em que não é eficiente excluir quem não paga, mesmo quando é possível fazê-lo) não justifica (nem deixa de justificar) a substituição dos privados pelo Estado na sua provisão. É certo que o mercado deixado a si próprio não é eficiente na provisão deste tipo de bens. Todavia, nada impede o Estado de contratualizar a provisão dos referidos bens com os privados.

Também não é necessariamente indesejável a presença do Estado na provisão de bens privados (bens em que há rivalidade no consumo e é eficiente excluir quem não paga). Aliás, num contexto globalizado, a manutenção de poder decisão em território nacional sobre sectores estratégicos pode requerer essa presença.

2.3. Crescimento económico e o desenvolvimento sustentável

Os conceitos de crescimento e desenvolvimento são ainda, no presente, alvo de alguma controvérsia. O crescimento é económico e o desenvolvimento é humano. O desenvolvimento tem dimensões (algumas qualitativas) que ultrapassam a questão do crescimento do produto ou rendimento per capita e se prendem, grosso modo, com a qualidade de vida em sociedade. Ou seja, para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão económica. Também se devem considerar outras dimensões, características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. Nesta acepção, o crescimento económico é um meio para o desenvolvimento. Não é um fim em si mesmo. O crescimento económico é uma

¹⁶ Sobre a natureza ética dos problemas ambientais ver filme (documentário) e/ou livro de Gore (2006) “An Inconvenient Truth”.

condição necessária mas não suficiente para garantir o desenvolvimento humano. Ou seja, não se pode associar de imediato a existência de crescimento económico à existência de desenvolvimento económico, social, cultural, político, etc., isto é, à existência de desenvolvimento humano.

Para Sen (1999)¹⁷ o desenvolvimento é visto como um processo de ampliação das liberdades dos indivíduos, de ampliação da capacidade dos indivíduos comandarem o seu próprio destino, de terem opções, de fazerem escolhas. É a possibilidade das pessoas levarem por diante iniciativas e inovações que lhes permitam concretizar o seu potencial criativo e contribuir, de facto, para a vida colectiva. É a capacidade de uma sociedade converter o crescimento económico em laços de cooperação e solidariedade entre os seus membros. É a transformação do crescimento económico de processo destruidor de relações sociais em processo criador de relações sociais e de confiança recíproca. Segundo o autor, as políticas públicas devem criar programas e projectos que favoreçam a equidade e a igualdade, que promovam melhores serviços públicos de educação e saúde e que, em simultâneo, impulsionem o crescimento económico e a governação democrática.¹⁸ Esta ampliação da(s) liberdade(s) de Sen é, em simultâneo, o fim último do desenvolvimento e um seu meio.

O relatório Brundtland das Nações Unidas (WCED, 1987), intitulado ‘O Nosso Futuro Comum’ e publicado em 1987, consagra a noção de desenvolvimento sustentável. A noção confunde-se com a de crescimento sustentável. Segundo o referido relatório, desenvolvimento sustentável é ‘desenvolvimento que satisfaça as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas

¹⁷ Amartya Sen foi galardoado com o Prémio Nobel da Economia em 1998.

¹⁸ Segundo Sen (1999) os valores éticos dos empresários e governantes podem fazer diferença na utilização dos recursos produtivos, no sentido de os orientarem para investimentos produtivos em vez de especulativos, de os orientarem para inovações tecnológicas que contribuam para a inclusão social. Quanto maior a densidade da rede de relações sociais e o grau de confiança recíproca (capital social) menor será a corrupção e a fuga aos impostos.

próprias necessidades'. O desenvolvimento sustentável tem três dimensões interligadas: a social, a económica e a ambiental. De facto, o termo mais adequado seria crescimento económico sustentável, isto é, com sustentabilidade social e ambiental, ou seja, com inclusão social e respeito pela integridade do ambiente. Numa palavra, trata-se de desenvolvimento humano, visto nas suas múltiplas dimensões e num horizonte temporal de muitas gerações.

Por definição, o desenvolvimento é sustentável. Caso não fosse, não seria desenvolvimento. Poderia ser crescimento económico mas nunca seria desenvolvimento humano.

3 Globalização, Governança e Território

3.1 Globalização, comércio de mercado livre e regulação

Por Globalização entende-se os processos de aprofundamento da integração económica, social e cultural dos países do mundo no final do século XX. Do ponto de vista económico, o fenómeno tem por base a crescente integração das economias que operam nos diversos territórios mundiais, o comércio mundial de bens e factores de produção, a internacionalização das empresas, que são cada vez mais multinacionais, e a consequente diluição da identidade nacional e/ou operativa das mesmas.

A crescente integração dos espaços mundiais não é recente. Mas a aceleração deste processo, designada de Globalização, inicia-se após a segunda guerra mundial, ou mesmo entre a queda do muro de Berlim (1989) e o final da guerra-fria (1991). À referida aceleração não é estranho o Consenso de Washington¹⁹, a liberalização mundial da circulação de capitais e a revolução tecnológica trazida com a Internet no final do século XX, o desenvolvimento de novas tecnologias de transporte. Segundo Castells (2000, 2001), a liberalização dos mercados financeiros tem conduzido à flexibilização do mercado de trabalho.²⁰

A Globalização não tem sido isenta de sobressaltos, dadas as implicações sociais e ambientais negativas que tem vindo a ter em diversos territórios mundiais e dada a ausência de regulação política mundial da mesma. A Globalização é complexa e tem as suas perversões. Na União Europeia (UE) fecham-se as fronteiras ao trabalho imigrante e assiste-se à “emigração” das empresas. Produtos baratos, que resultam das produções

¹⁹ Lista de dez recomendações consensuais entre o Tesouro Americano, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, acerca das reformas a fazer na América Latina e outros países mais pobres para que estes se tornassem mais prósperos. Esta lista foi originalmente formulada e apelidada pelo economista John Williamson, em 1989.

²⁰ Segundo o autor, a especulação nos mercados financeiros, a rapidez e a magnitude das transacções especulativas nestes mercados fazem com que a empresas não possam incorrer em custos fixos elevados com o trabalho.

de empresas que se deslocalizaram, invadem os mercados europeus. Os europeus, assustados, dão corpo ao revivalismo de nacionalismos cegos, que alguns acreditavam definitivamente enterrados no velho continente. E assim, também por más razões, os franceses rejeitaram o Tratado para uma Constituição Europeia.

A democracia ainda não é universal. Estamos ainda longe de converter a Organização das Nações Unidas (ONU) numa União Mundial que constitua o centro da regulação política da Globalização, representativa de uma vontade política democrática mundial (um Homem um voto), e de tornar instituições mundiais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, etc., o corpo administrativo necessário à execução das referidas políticas de regulação, sujeito ao dito centro político de regulação que seria a ONU.²¹ E assim vivemos uma situação de mercados globais com muitas falhas, sem concertação política mundial que corrija as ditas falhas e/ou assuma, sempre que necessário, a possibilidade de sacrificar riqueza mundial em nome de valores éticos mundiais, como a erradicação da pobreza e a protecção da integridade do ambiente. Acresce que a concentração dos recursos mundiais em poucas mãos também atenta contra a eficiência económica mundial, pelo poder fazedor de preços que coloca nessas mãos.²²

3.2 Sociedade em Rede e Globalização

Segundo Castells (2005) “A sociedade em rede é a sociedade em que nós vivemos. Não é uma sociedade composta por cibernautas solitários e robôs em telecomunicação. Nem

²¹ A referida regulação padece ainda da lógica dos Estados Nação e dos respectivos egoísmos. O Globalização exige regulação mundial efectiva e democrática, regulação que resulte da concertação das vontades dos cidadãos das diferentes regiões do mundo e/ou dos Estados Nação que deles devem emanar a actuar em rede.

²² A presente Globalização tem sido mais caracterizada pela ausência do mercado livre do que pela sua presença, por falhas de mercado, entre as quais, falhas de competição ou concorrência (que se caracterizam pela existência de poder fazedor de preço de alguns), com sacrifícios óbvios de riqueza mundial e sem contrapartidas positivas sociais e ambientais, muito pelo contrário. O neoliberalismo que a suporta não é pró mercado livre. Ao invés, prefere o mercado imperfeito ao regulador perfeito. É mais perito em extrair valor do que em gerá-lo. Sobre este assunto ver Stiglitz (2003). Joseph E. Stiglitz foi galardoado com o Prémio Nobel da Economia em 2001.

sequer é a terra prometida das novas tecnologias que resolvem os problemas do mundo com a sua magia. É simplesmente, a sociedade em que estamos a entrar depois de termos transitado na sociedade industrial durante mais de um século. Mas, da mesma forma que a sociedade industrial coexistiu durante várias décadas com a sociedade agrária que a precedeu, a sociedade em rede mistura-se, nas suas formas, nas suas instituições e nas suas vivências, com os tipos de sociedade de onde surgiu. Mais ainda, como veremos, um traço essencial da sociedade em rede é que se organiza globalmente e os seus níveis de desenvolvimento são muito diferentes de país para país. Nem todas as pessoas, nem todas as actividades, nem todos os territórios, estão organizados segundo a estrutura e a lógica da sociedade em rede. De facto, as pessoas plenamente integradas nessa sociedade constituem uma minoria da população do planeta, como também aconteceu durante o processo de industrialização que transformou o mundo desde meados do século XIX. Mas toda a humanidade, esteja onde estiver e quem quer que seja, está condicionada, nos aspectos fundamentais da sua existência, por aquilo que acontece nas redes globais e locais que configuram a sociedade em rede. Porque essas redes incluem e organizam o essencial da riqueza, o conhecimento, o poder a comunicação e a tecnologia que existe no mundo. Assim, a sociedade em rede é a estrutura social dominante do planeta. A que vai absorvendo a pouco e pouco as outras formas de ser e de existir. Isso, em si mesmo, não é bom nem mau: é. E as suas consequências, como no caso de outras sociedades que existiram historicamente, dependem do que as pessoas fazem, incluindo nós, nessa sociedade e com os instrumentos que essa sociedade oferece.”

A sociedade em rede, que alguns designam de sociedade da informação, começou a desenvolver-se partir do novo sistema tecnológico das tecnologias da comunicação e transportes (Internet, Telemóveis, TGV, etc.). O dito sistema permitiu a formação de

uma nova economia, de novos modelos de gestão, de novas vivências sociais, etc. (Castells, 2005).

Na nova economia, a produtividade e a competitividade das empresas, das regiões e dos países dependem do conhecimento gerado, das qualificações, da flexibilidade e capacidade rápida de adaptação a formas de produção e gestão em constante mudança (Castells, 2005).

A globalização da economia é uma das características principais da sociedade em rede. Nem tudo está globalizado na economia da nova sociedade. A maioria das empresas tem um âmbito local ou regional. Todavia, as actividades fundamentais estão globalizadas. Os mercados financeiros estão globalizados. A produção de bens e serviços para lá caminha. Cerca de 65000 empresas multinacionais empregam 200 milhões de trabalhadores (6,7% dos 3000 milhões de trabalhadores do planeta) e representam 40% do produto bruto mundial e 75% do comércio internacional de bens (Castells, 2005). Se o capital é global, o trabalho é em larga medida local (Castells, 2000, 2001, 2005). A força de trabalho só está globalizada na sua componente mais qualificada. Todavia, os trabalhadores das filiais de uma mesma multinacional começam a estabelecer redes sindicais para as negociações salariais com a respectiva multinacional. Por sua via, as empresas também adoptam uma organização em rede. A gestão é simultaneamente coordenada e descentralizada. Ou seja, as diferentes unidades da empresa estão unidas por um projecto comum mas têm muita flexibilidade e autonomia na actuação (Castells, 2005).²³

²³ É uma forma de organização muito flexível, baseada em acordos limitados e concretos entre empresas, na subcontratação, na mudança constante de estruturas organizativas e de pessoal consoante os mercados, as tecnologias e as estratégias da empresa em cada momento (Castells, 2005).

A globalização da economia é acompanhada pela globalização das outras esferas da sociedade. À medida que as pessoas se apropriam das novas tecnologias de comunicação e transportes vão constituindo as mais diversas redes (Castells, 2005).

A mudança social preconizada pela sociedade em rede gera novas e renovadas identidades (Castells, 2001). “Assim, a lógica dominante da sociedade em rede lança os seus próprios desafios, sob a forma de identidades de resistência comunitárias e de identidades de projecto que podem eventualmente surgir destes espaços, sob determinadas circunstâncias e através de processos específicos a cada contexto institucional e cultural” (Castells, 2001).

3.3 Globalização e Território

O território sofre transformações inerentes ao contexto globalizado. As cidades não desapareceram. Pelo contrário, vive-se uma vaga de urbanização.²⁴ As novas tecnologias de comunicação e de transportes dão origem a uma nova forma de ocupação do território: a região metropolitana. Esta nova forma é designada por Ascher (1995) de Metapolis.

Segundo Ascher (1995) “a Metapolis é um conjunto de espaços onde todos ou parte dos habitantes, das actividades económicas e dos territórios são integrados no funcionamento quotidiano (ordinário) de uma metrópole. Constitui, normalmente, uma única bacia de emprego, de habitação e de actividades. Os espaços que compõem uma Metapolis são profundamente heterogéneos e não necessariamente contíguos. Uma Metapolis compreende pelo menos algumas centenas de milhares de habitantes. As Metapolis formam-se a partir de metrópoles pré-existentes”.

²⁴ No presente, mais de metade da população vive em zonas urbanas. Na Europa ocidental esta proporção já ultrapassa os 75%.

Segundo Sá (2000), nas últimas décadas tem-se assistido a um fenómeno de metropolização que tende a desenvolver-se. “É em torno deste fenómeno que se observa a concentração da população e das actividades, em aglomerações urbanas intrinsecamente relacionadas com a economia internacional. Este fenómeno está a provocar enormes transformações nas cidades. Os papéis específicos desempenhados pelos centros, periferias e arredores diluem-se, surgindo espaços urbanizados muito vastos, diversificados e descontínuos que, por vezes, se estendem a várias cidades. Estes espaços urbanos estão cada vez menos ligados a uma economia regional tradicional e cada vez mais dependentes de uma economia global” (Sá, 2000). Ou seja, o global condiciona o local.

A Metapolis de Ascher ou região metropolitana de Castells é a nova unidade da vida quotidiana, viabilizada pelas ligações de transportes rápidos e pelas telecomunicações. As regiões metropolitanas englobam cidades e vilas, espaços rurais e urbanos, etc. Constituem grandes núcleos urbanizados que concentram população, tecnologia, riqueza e poder. Estes núcleos vinculam-se uns aos outros, através das redes globais de comunicações e telecomunicações (Castells, 2005).

Surge assim, segundo Sá (2000), um novo conceito de cidade – a Megacidade (Metapolis ou região metropolitana). “As mais importantes concentram as funções chave da economia mundial e especializam-se nos serviços avançados. Aglomerar-se-ão na metrópole as actividades comerciais, a investigação, o desenvolvimento e a decisão superior. As actividades logísticas procuram plataformas multimodais. Algumas actividades produtivas, menos dependentes da aglomeração urbana, fixam-se nas proximidades da metrópole, onde vive a mão-de-obra mais qualificada. No entanto, a deslocalização para a periferia das funções tradicionalmente urbanas não corresponde ao enfraquecimento das zonas de negócios centrais. Exprime, sim, o reperfilamento dos

centros direccionais estratégicos e a relação para a periferia das funções menos importantes. Os territórios metropolitanos expandem-se e a densidade média diminui, não obstante os centros terciários tenderem para uma densificação” (Sá, 2000).

Segundo Ascher (1995), as Metrópoles serão mais diluídas e mais compactas, mais integradoras e mais descontínuas. Segundo Sá (2000), “centros e periferias, conceitos outrora claros, multiplicam-se numa diversidade de condições centrais e periféricas que escapam à habitual leitura geométrica. O resultado será um espaço relacional onde alguns conceitos fundadores da cidade, tais como aglomeração, densidade, urbanidade, etc., passarão a ter leituras alternativas” (Sá, 2005).

De fora das principais Megacidades, Metapolis, ou regiões metropolitanas ficam territórios, à partida, marginalizados, rurais, alternativos, com capacidades limitadas de oferecer mais valias aos circuitos globais.²⁵ Segundo Bryden (1998), citado por Cristóvão (2006), as mutações globais que afectam a nossa sociedade são também portadoras de novas perspectivas de desenvolvimento para os territórios rurais, definindo este autor um leque de novas oportunidades como o acesso a novos mercados, a criação de actividades nos sectores dos serviços e do ambiente, o acolhimento de novos residentes e o desenvolvimento de actividades turísticas e recreativas em meio rural. Segundo Cristóvão (2006), “para quem se coloca ao nível do terreno, em especial em áreas fragilizadas (...), o desafio é explorar todas as margens de manobra do sistema dominante, contrariar as tendências de marginalização e promover projectos de desenvolvimento centrados nas pessoas e nas comunidades locais, que valorizem os recursos e as vantagens competitivas dos territórios, servindo as necessidades da

²⁵ A OCDE (1994) identifica comunidades rurais como tendo uma densidade populacional inferior a 150 habitantes por km². A OCDE (1994) distingue três tipos de regiões: i) predominantemente rurais (mais de 50% da população vive em comunidades rurais); significativamente rurais (15 a 50% da população vive em comunidades rurais); predominantemente urbanas (menos de 15% da população vive em comunidades rurais).

população.” As cidades intermédias dos territórios rurais e as redes integradoras que estas venham a constituir podem vir a ter um papel fundamental, na resposta ao desafio descrito por Cristóvão (2006).

O posicionamento de cada região metropolitana nesta rede global de metrópoles depende da sua capacidade cultural, educativa, etc., de operar nas referidas redes globais e condiciona a qualidade de vida dos seus habitantes (Castells, 2005). Em Portugal há duas regiões metropolitanas: a de Lisboa e a do arco atlântico (que vai de Aveiro a Viana do Castelo, passando pelo Porto e por Braga). Estas duas regiões metropolitanas concentram a maioria da população, tecnologia, riqueza e poder no país (ver MAOTDR, 2006).

3.4 Globalização, Governança e Confiança nos Poderes Públicos

A televisão e a internet tornam a tarefa de ficar indiferente às atrocidades deste mundo mais difícil. A sociedade global condena as referidas atrocidades e dá origem a conceitos como o de ‘crimes contra a humanidade’. Este e outros conceitos entram em contradição com o velho princípio de Vestefália, da inviolabilidade absoluta das soberanias nacionais.²⁶ Novas soberanias, que resultam de acordos multilaterais sectoriais e ou globais entre os Estados nacionais, redes de Estados nacionais, estão a ser geradas.²⁷ O Estado Nação transforma-se, no sentido de se tornar um membro destas redes globais de Estados com funções globais de regulação. O Estado Nação redefine-se, reinventa-se, refaz-se, externamente e também internamente.

Segundo uma sondagem realizada à população mundial a propósito do fórum económico mundial em Outubro de 2002, referida em Figueiredo (2003), a grande

²⁶ O referido princípio tem sido evocado em tribunal pelas defesas dos diversos criminosos de guerra, em Nuremberga, em Haia, etc.

²⁷ Como exemplo de redes globais de Estados temos a Organização das Nações Unidas e a União Europeia.

maioria da população mundial desconfia das suas instituições parlamentares. Em contrapartida, revela um alto grau de confiança noutras instituições, como as Organizações Não Governamentais (ONG's), as forças armadas, etc. Ou seja, a desconfiança da população mundial relativamente às suas instituições políticas parlamentares parece estar hoje muito enraizada (Figueiredo, 2003). A reposição da confiança nos poderes públicos passa, pelo menos em parte, pelo envolvimento das instituições em que as pessoas mais confiam na concepção e implementação das políticas públicas.

A governação diz respeito ao exercício dos poderes do Estado. A governança (ou governância) tem a ver com a forma de exercer os referidos poderes do Estado, com o tipo de controlo exercido pelo Estado. De algum modo, o aparecimento do termo reflecte uma revisão das expectativas sobre o tipo de controlo a ser exercido pelo Estado. Dirigir (em vez de remar) é a metáfora preferida Osborne e Gaebler (1992), citados por Albrow (2001), e há muitas mãos no leme. Na sociedade global, a gestão da economia é reguladora e não directiva. A governança procura exercer-se como um equilíbrio transparente entre o Estado, a Sociedade Civil e o Mercado, ao nível local, nacional e global (ou internacional). Segundo Figueiredo (2003), a governança abrange o tipo de governação, o tipo de políticas públicas promovido e também as relações de confiança institucional e social que marcam a actuação das instituições. Para Figueiredo (2003), no presente o exercício do poder é indissociável do clima de confiança ("trust") e de capital social que se armazena nos territórios. Ainda segundo Figueiredo (2003), há investigação empírica que correlaciona uma probabilidade elevada de ineficiência e/ou ineficácia das políticas públicas, de corrupção, com situações onde o clima de confiança nas instituições públicas está debilitado.

Em termos internos, esquemas de organização do tipo principal e agente (*principal-agent*), com responsabilização directa dos agentes, têm sido ensaiados em alguns países e têm conduzido a transformações profundas na actuação dos respectivos governos. Nestes esquemas, o Estado é o principal que concebe as políticas e controla a sua boa execução. A execução em si é contratualizada aos agentes sob a forma de parcerias locais.

Quanto mais claros forem os propósitos e mais mensuráveis os resultados das acções mais fácil se torna traduzir as tarefas da administração pública em contratos do tipo principal e agente. A responsabilização directa acaba por questionar o monopólio da referida administração pública no fornecimento de serviços. Acresce que a separabilidade entre concepção e execução tem os seus problemas. A dita separação nem sempre é possível. É do interesse da responsabilização directa reduzir os programas (sectorializar e/ou sub-sectorializar). A opção tem como consequência tornar mais difícil a coordenação das acções entre as muitas e diversas e pequenas entidades.

Referindo-se às reformas ensaiadas no Reino Unido de 1979 a 1990, Rhodes (1997), citado por Sabel (2001), observou: “Os serviços são (...) fornecidos através de uma combinação de governo local, organismos com objectivos específicos, voluntariado e sector privado. A prestação de serviço depende, assim, da ligação entre as organizações. A implementação das políticas torna-se mais difícil porque tem de ser negociada com um número cada vez maior de organizações. A interdependência organizacional é uma constante e o governo enfrenta a tarefa cada vez mais difícil de dirigir várias organizações distintas”.

Estes dois problemas, impossibilidade de manter a distinção entre principal e agente e a e a necessidade de coordenação alargada, para corrigir os efeitos de uma gestão de âmbito reduzido, manifestam-se naquilo que os britânicos designam de problemas

transversais ou problemas perversos e colocam-se com particular ênfase em áreas que requerem, em larga medida, conhecimento profundo local dos agentes e abordagens multisectoriais e/ou transversais, como é o caso das escolas, da toxicodependência, etc.

Numa série de estudos inovadores citados por Sabel (2001), o actual governo britânico (bastante crítico das deficiências do velho Estado administrativo e das perversões das reformas) tem desenvolvido propostas para melhorar a coordenação das políticas públicas sectoriais, para implementar novos tipos de relacionamento entre a administração central e local e para reforçar a ligação entre a concepção e a implementação das políticas.²⁸ O actual governo britânico tem a noção que não é suficiente eliminar barreiras ao trabalho multidisciplinar. É preciso criar o ambiente, os ministros darem os sinais aos respectivos funcionários sobre a prioridade a dar a abordagens transversais ('UK Cabinet Office Performance and Innovation Unit Report', citado por Sabel, 2001). O referido relatório salienta a necessidade de uma abordagem sofisticada aos objectivos locais, para que estes não resultem necessariamente do que é definido ao nível nacional. Pelo contrário, a concretização dos objectivos nacionais requer uma definição das necessidades ao nível local.

Em lugar de pretender administrar directamente a nova sociedade (governança) o Estado deve implicar a sociedade na referida administração (governança). "A mudança

²⁸ As propostas contemplam: i) Reforçar a a liderança dos ministros e dos altos quadros da administração pública; ii) Prestar mais atenção aos problemas transversais de reformulação das políticas; iii) Equipar os funcionários públicos com a capacidade de lidar com problemas transversais; iv) Utilizar orçamentos de forma flexível para promover o trabalho interdisciplinar, incluindo a utilização de mais orçamentos plurianuais e a conjugação de recursos; v) Utilizar auditorias e exames externos para encorajar o trabalho multidisciplinar e uma tomada de riscos consciente; vi) Utilizar o centro (Nº 10, Governo e Ministério das Finanças) para liderar o desenvolvimento de abordagens transversais onde elas sejam necessárias. O centro tem um papel essencial na criação de um quadro estratégico no qual o trabalho multidisciplinar possa desenvolver-se, apoiando os departamentos e promovendo políticas transversais, e intervindo directamente apenas em último recurso. O objectivo do centro deve ser mais o de apoiar a decisão local. Os funcionários do centro complementam a autonomia local em vez de a desafiar. Por exemplo, no caso de escolas problemáticas, o objectivo das equipas de intervenção é ajudar o conselho escolar a prepara um plano de reabilitação para eliminar os obstáculos à discussão e à tomada de decisão local que impedem que a Escola possa progredir na via normal. A intervenção consiste mais em analisar as dificuldades do que em propor, e muito menos impor, medidas concretas de reorganização. A responsabilização assume a forma de planos de reabilitação (aprendizagem com o erros), não conduz à recentralização.

da governação para a governança implica descentralização, flexibilidade, profissionalização, e formas de autoridade baseadas na reputação e na competência provada, e não no controlo coercivo. A liderança é conseguida através do desempenho exemplar e do encorajamento dos outros. Ao mesmo tempo, a informação flui lateralmente, não apenas no seio do governo, das empresas e das associações, mas através das suas fronteiras” (Albrow, 2001). Reconhece-se a necessidade de uma governança colaborativa e transparente. O novo e pequeno Estado estratégico central deve ocupar-se de normas, modelos, orientações gerais e valores. O processo de assistir os cidadãos e de fornecer serviços adequados deve ser desenvolvido ao nível local (Paquet, 2001) com a participação da sociedade.

3.5 Governança e parcerias locais para o desenvolvimento

A criação de parcerias locais tem vindo a ganhar importância cada vez maior no âmbito de programas levados a cabo na União Europeia para reforçar a coesão social. Segundo a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (FEMCVT, 1998)²⁹ as parcerias locais normalmente contemplam:

- a) A existência de uma estrutura organizativa formal de definição e execução das políticas públicas;
- b) A mobilização de uma comunidade de interesses e o empenhamento de uma ampla variedade de parceiros;
- c) A definição de objectivos comuns e de objectivos multidimensionais;

²⁹ Ver Regulamento (CEE) nº 1365/75 do Conselho, de 26 de Maio de 1975, relativo à criação da referida Fundação. A FEMCVT tem como missão contribuir para a concepção e o estabelecimento de melhores condições de vida e de trabalho através de uma acção com vista a desenvolver e difundir conhecimentos que permitam tal evolução. O Conselho de Direcção é composto por 78 membros, dos quais 25 em representação dos governos dos Estados-Membros, 25 em representação das organizações patronais, 25 em representação das organizações de trabalhadores e três em representação da Comissão.

- d) A definição de objectivos de luta contra o desemprego, contra a pobreza e contra a exclusão social e de promoção da coesão e da inclusão social;

Ainda segundo a referida Fundação, os factores chave para o desenvolvimento das parcerias são:

- a) A identificação clara dos benefícios;
- b) Uma direcção forte, sobretudo nas fases iniciais;
- c) A competência do pessoal na gestão e execução dos projectos;
- d) A existência de uma forte identidade local;
- e) A capacidade de encontrar novas soluções para os problemas;
- f) A cooperação com vista à criação de novos recursos e à manutenção de uma base financeira sólida;
- g) Uma formação e um desenvolvimento adequados às capacidades existentes.

E as dificuldades são:

- a) A eventualidade de uma vida política local perturbada;
- b) A ausência de tradições de cooperação local;
- c) A ausência de uma tradição de colaboração por parte do sector público.

Por fim, para a referida Fundação, a consolidação de relações de confiança entre os parceiros exige:

- a) Reunir os parceiros adequados;
- b) Estabelecer uma estratégia consensual;
- c) Desenvolver as estruturas e os processos necessários à execução do plano de acção;

- d) Encontrar as capacidades e os recursos necessários;
- e) Estabelecer ligações efectivas ao nível local, nacional e transnacional.

O FEADER (segundo pilar da Política Agrícola Comum do desenvolvimento rural) tem um eixo 4, transversal, que estabelece que as zonas rurais devem executar uma abordagem do tipo LEADER, de articulação de políticas, no quadro mais vasto da programação geral relativa ao desenvolvimento rural.³⁰

No LEADER são estabelecidos Grupos de Acção Local (GAL) que são parcerias para o desenvolvimento entre agentes locais e os poderes públicos. Os GAL actuam sobre territórios de interesse (sub-regiões), definindo as medidas a apoiar, a execução de estratégias locais, os esquemas de cooperação, as ligações em rede, a aquisição de competências a realizar, etc.³¹

3.6 A União Europeia e o Território

A Perspectiva Europeia de Desenvolvimento Espacial (EC, 1999, ESDP- European Spatial Development Perspective) tem como objectivo o desenvolvimento equilibrado e sustentado do território da U.E. A ESDP pretende assegurar a coesão territorial na U.E. em sintonia com os objectivos gerais das políticas comunitárias que são: i) A coesão económica e social e ii) A competitividade económica baseada no conhecimento e no respeito dos princípios do desenvolvimento sustentável e da conservação da diversidade natural e cultural.

³⁰ O programa LEADER (agora LEADER +) é um programa piloto do segundo pilar da PAC que visa a articulação entre medidas de intervenção e agentes no processo de desenvolvimento rural.

³¹ No quadro do FEADER, cada Estado Membro prepara um plano estratégico nacional de acção em estreita colaboração com os parceiros representativos (autarquias locais e regionais, outras autoridades públicas, parceiros económicos e sociais, organizações não governamentais, etc.), tendo em conta as orientações estratégicas comunitárias e abrangendo o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2013. Os Estados Membros são responsáveis pela execução dos programas de desenvolvimento rural ao nível territorial adequado.

A ESDP é um quadro que visa melhorar a cooperação entre as diversas políticas comunitárias sectoriais. A ESDP selecciona quatro grandes áreas de interacção entre as políticas comunitárias sectoriais - i) Desenvolvimento rural, ii) Transportes, iii) Conservação da herança natural e cultural; e iv) Redes Transeuropeias - e seis políticas comunitárias sectoriais a interagir e a moldar o território da U.E. – i) Fundos Estruturais, ii) Política Agrícola Comum (PAC), iii) Política de Concorrência, iv) Redes Transeuropeias; v) Política Ambiental; vi) Políticas de Investigação e Desenvolvimento.

No presente é consensual que estratégias de abordagem sectorial pura dos problemas não constituem estratégias de sucesso, no que refere a melhorar ou a estabilizar o desenvolvimento de uma determinada região (Sucksmith *et. al.*, 2005). A ESDP propõe uma racionalidade territorial para as políticas públicas comunitárias. A ESDP convida a que as políticas públicas sectoriais tenham uma base territorial comum.

Os territórios de interesse para equacionar e implementar estratégias de desenvolvimento são maiores do que os territórios municipais e menores do que os territórios nacionais dos Estados Membros. Por um lado, os territórios municipais são demasiados pequenos, por exemplo, para explorar a constituição de redes de cidades, interdependentes e complementares, integradoras dos meios rurais que as envolvem, pilares fundamentais na implementação de estratégias de desenvolvimento rural com sucesso, em territórios alternativos aos das regiões metropolitanas das grandes cidades. Por outro lado, os territórios nacionais dos Estados Membros são demasiado grandes para o nível de detalhe necessário à equação e à implementação coerente e articulada de políticas públicas sectoriais (Sucksmith *et al.*, 2005).

A nova equação territorial das políticas públicas sectoriais suportada é consagrada pela nova Política Agrícola Comum (PAC), em particular na abordagem tipo LEADER e na

articulação entre políticas comunitárias sectoriais preconizada no FEADER (2º pilar da PAC).

Na sequência da ESDP, três linhas de orientação têm vindo a constituir a base para o desenvolvimento territorial da U.E.:

- a) O desenvolvimento equilibrado e policêntrico do sistema urbano e a nova relação urbano-rural;
- b) Acesso seguro às infraestruturas e ao conhecimento;
- c) Desenvolvimento sustentável, gestão prudente e protecção da natureza e da herança cultural.

Na sequência da ESDP, uma agenda territorial para a U.E. 2007-2010 foi no entretanto desenvolvida e será apresentada para aprovação na reunião ministerial informal sobre coesão territorial, que terá lugar em Leipzig, dias 24 e 25 de Maio de 2007, sob a presidência alemã da U.E.

4 Portugal e o seu Estado

4.1 Identificação de um País

Segundo Agostinho da Silva (Mendanha, 1994), em 1930, a Sociedade de Geografia recebeu na noite de 15 de Abril um tal de conde Hermann Keyserling para ali proferir uma conferência. O dito conde, natural da Estónia, terá tecido na sua comunicação largas considerações sobre a índole do povo português: i) Que Portugal pertencia primeiro à Península Ibérica e só depois à Europa e o melhor era juntar-se à Espanha para voltar a ter importância política; ii) Que os portugueses embora pudessem dar a impressão de doçura, no seu fundo contêm todas as possibilidades de ódio e ruindade; iii) etc. Um jornalista da época terá escrito que o conde disse dos Portugueses o que Maomé não dissera do toucinho.

Ainda segundo Agostinho da Silva (Mendanha, 1994), Fernando Pessoa não gostou do que ouviu, sendo que nessa mesma noite escreveu ao conde a explicar-lhe a tripla alma portuguesa: i) A primeira alma nasceu com o próprio país. É a alma da própria terra “emotiva, sem paixão, clara sem lógica, enérgica sem sinergia, que encontrará no fundo de cada português, e que é verdadeiramente um reflexo espelhante deste céu azul e verde cujo infinito é maior perto do Atlântico”; ii) Existe uma outra alma a acompanhar o curso inanimado da dinastia de Bragança, da sua decomposição liberal, e da República, formando a parte do espírito português moderno que está em contacto com a aparência do mundo. “Esta terceira alma portuguesa é apenas um reflexo mal compreendido do estrangeiro, segue a civilização como uma criança segue o estrangeiro que passa, por uma hipnose, não do homem mas só do seu caminhar”; iii) Todavia, segundo Pessoa há uma segunda alma portuguesa mais importante, que coincidiu com a segunda dinastia. “Ela chegará brevemente ao segundo dia da sua manifestação e ver-

se-á então que o que foi aventura material, conquista de costas, de pedras, de areia, tornar-se-á uma aventura formidável (...).”

Muitos portugueses têm, a meu ver, uma relação abstracta com o seu País. Em parte tal é devido à falta de visão territorial dos problemas que enfrentam no País. A falta de visão territorial faz com que sintam os problemas nacionais apenas no sector onde operam, que não entendam as relações existentes entre os diversos problemas nos diversos sectores e que os convertam num fado cuja solução não está nas suas mãos mas na Providência e/ou no Euromilhões. Acresce que a impotência sentida conduz ao carpir, ao mal dizer e à incosequência. Em contexto globalizado, somos escutados por estrangeiros de países mais desenvolvidos, que repetem na imprensa internacional o mal que nos ouvem dizer de nós próprios. Nós lemos a dita imprensa internacional e, como os comentários são de estrangeiros de países mais desenvolvidos, acreditamos.

Apesar de tudo, uma das características do País que advém da sua dita terceira alma é a capacidade que este tem de resolver os problemas que o próprio cria. Tal capacidade deverá ser usada para acabar de vez com a terceira alma portuguesa, que nos tolhe a iniciativa, e começar a aventura, de responder de forma organizada aos desafios do nosso desenvolvimento. De saber o que queremos para as localidades onde vivemos, para as regiões metropolitanas e rurais que habitamos, para o nosso País, para a Europa, para o Mundo.

Os processos de construção do Estado e da Nação são diversos. No mundo contemporâneo é possível observar ‘Nações em busca de um Estado’ e ‘Estados em busca de uma Nação’ (Tarschys, 2001).³² O Professor José Mattoso esclarece que em

³² Sem Nação o Estado não se aguenta, ou aguenta-se mal. De outro modo, a coesão social e cultural são essenciais como base de legitimação do poder político. Em parte, temos aqui um dos problemas que enfrenta a construção europeia e a legitimação do poder político europeu. Pode ser também um problema, embora talvez de grau diferente, a existência de várias e distintas Nações num mesmo Estado – como parece ser, por exemplo, o caso de Espanha.

Portugal o Estado precede a Nação ou a Nação é um produto do Estado. Isto é, a centralização do Estado em Portugal tem, ao que parece, profundas raízes históricas.

Todavia, no presente e a meu ver, a centralização do Estado em Portugal é uma emanção do paradigma do Estatismo Industrial. A definição do novo e pequeno Estado estratégico da Era da Informação, a necessidade de repor a confiança nos poderes públicos, a mudança de paradigma - da governação para a governança - implicará, mais tarde ou mais cedo, a descentralização do Estado português.

4.2 Os níveis de intervenção dos poderes públicos

Há cinco níveis ou escalas de intervenção dos poderes públicos:

- i) O do País, da Justiça, das Relações Externas (em termos globais), da Defesa Nacional, do estabelecimento dos grandes objectivos de desenvolvimento, das grandes metas sectoriais, da definição e monitorização de standards mínimos nacionais a cumprir nos diversos sectores e territórios, etc.;
- ii) O das Regiões Metropolitanas (e das Regiões Rurais), das Relações Externas (de vizinhança), de equação e implementação, em concreto, de estratégias de desenvolvimento e de grandes infraestruturas de transporte e comunicação, de visualização, modulação, articulação e racionalização das políticas públicas sectoriais (PPS) do Estado central, etc.;
- iii) O das Áreas Metropolitanas (e das sub-regiões rurais), de implementação e gestão de infraestruturas de transportes metropolitanos, de outros equipamentos, de racionalização das políticas públicas municipais.
- iv) O dos Municípios, de gestão das cidades (e dos campos, no caso dos Municípios Rurais).
- v) O das Freguesias, de gestão das vizinhanças (dos lugares).

No continente português, o País elege poder político ao nível nacional, dos municípios e das freguesias. O nível regional tem sido exercido pelo poder central e o sub regional pelo poder local³³, com notórias deficiências.

4.3 O puzzle territorial

Além de centralizado, o Estado em Portugal é territorialmente desconexo. No presente, existem mais de trinta distribuições distintas dos organismos do Estado central pelo território (GP, 2006). A racionalização territorial do Estado não só deve preceder como poderá vir a facilitar a sua possível descentralização, como defende Cadilhe (2005).³⁴

O território do continente português não constitui uma única região metropolitana (Metapolis ou Megacidade), a de Lisboa. Se assim fosse, bastaria uma região para identificar os problemas e para equacionar e implementar soluções. Mas assim não é. Na realidade, há mais do que um território, mais do que uma região metropolitana e mais do que uma região rural. Uma das regiões metropolitanas vai de Aveiro a Viana do Castelo, passando pelo Porto e por Braga. Nela habitam mais de 3,0 milhões de pessoas. Este território tem um problema gravíssimo de baixa qualificação da mão-de-obra. Quatro dos sectores que no referido território mais empregam mão-de-obra não qualificada têm estado em crise profunda ou pelo menos em sérias dificuldades estratégicas e de futuro: têxtil, calçado, construção e agricultura.³⁵

As actuais regiões-plano (das CCDR) não correspondem aos territórios de maior interesse para equacionar, em concreto, o desenvolvimento do País. Os territórios de

³³ Refiro-me neste último caso às Associações de Municípios.

³⁴ A este nível, o presente Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) tenta dar coerência territorial aos diferentes organismos do Estado tendo como referência as regiões-plano das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

³⁵ Muitos dos recambiados do Canadá chegavam ao aeroporto Sá Carneiro e não ao da Portela. É que muitos deles eram oriundos desta região metropolitana e não da região metropolitana de Lisboa. Já agora, é nesta região metropolitana que as propostas do Norte 2015 se concentram. O Interior Norte do País é praticamente ignorado pelas referidas propostas. O Interior Norte é uma região rural. A equação da sua competitividade tem de ter isso em conta.

maior interesse devem reflectir o modo como as pessoas de facto vivem/ocupam o território. Os territórios de maior interesse na presente Era da Informação são territórios estratégicos: regiões metropolitanas (Metapolis ou Megacidades) e regiões rurais.³⁶

Para as sub-regiões, espaços privilegiados de constituição de parcerias transversais para o desenvolvimento com a sociedade civil, de contratualização de competências transversais a agrupamentos de municípios e/ou a grupos de cidadãos, de mobilização cidadã, temos, no presente, duas alternativas possíveis: i) Os territórios correspondentes às NUTS III, que reflectem, grosso modo, as sub-bacias hidrográficas que estiveram na sua origem; ii) Os territórios correspondentes às GAM, ComUrb e CIFG, que resultaram das Leis nº 10/2003 e nº 11/2003, de 13 de Maio, e, quiçá, reflectem intenções mais ou menos voluntárias, mais ou menos efémeras, de colaboração intermunicipal.

A definição das regiões e das sub-regiões transversais é uma questão estratégica fundamental para o país. Esta definição merece um intenso debate político³⁷ e não pode, não deve, ser ausente de fundamentação técnica.

A constituição destas regiões e sub-regiões estratégicas transversais poderá e deverá conviver com a existência de regiões e sub-regiões sectoriais ou sub-sectoriais, de geometria variável com o sector ou o sub-sector.³⁸

4.4 O território e as políticas públicas sectoriais

³⁶ As presentes regiões-plano, tal qual, são um *second best* para a organização territorial do Estado central. Este *second best* é, no entanto, melhor do que o caos territorial do Estado central no presente. Todavia, no mínimo, as fronteiras das actuais regiões-plano (NUTS II) deveriam ser acertadas, para abrangerem os ditos territórios estratégicos (de maior interesse do ponto de vista da competitividade e da qualidade de vida do país), em vez de os partirem a meio, como sucede com a verdadeira região metropolitana que vai de Aveiro a Viana do Castelo, território que não está totalmente dentro da actual Região Norte plano. Com uma Região Norte com fronteiras acertadas, o Litoral Norte (arco metropolitano do Noroeste, que vai de Aveiro, ou mesmo de Coimbra, a Viana do Castelo) e o Interior Norte (região alternativa rural) constituiriam duas ou mais sub-regiões.

³⁷ Dentro e fora dos partidos políticos.

³⁸ No caso da água, as regiões hidrográficas são agregações de bacias hidrográficas e poderá fazer sentido o Estado contratualizar competências a conselhos de bacia hidrográfica, parcerias que envolvam os utilizadores.

Ter em conta o Território, na equação das políticas públicas sectoriais, é essencial para a competitividade e qualidade de vida do País.

Os desafios da modernidade envolvem territórios e pessoas. A elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas sectoriais (PPS) deve ter como quadro de referência territórios transversais, estratégicos ou de interesse, e as pessoas que os habitam. A finalidade da existência de PPS deve ser a de ajudar as pessoas a enfrentar esses desafios nos territórios referidos que habitam, por outras palavras, promover a competitividade e a qualidade de vida do País. Ou seja, quando se fala em competitividade e qualidade de vida do País, em concreto, tem de se falar em territórios de interesse e nas pessoas que os habitam. Em cada território de interesse as pessoas enfrentam problemas diferentes e têm ordens de necessidades diferentes. Num contexto de recursos públicos escassos, o que é mais prioritário de resolver num território pode não o ser noutra território. Ou seja, não só não faz sentido pensar a justiça, a economia, o ambiente, a saúde, a educação, a cultura, a agricultura, etc., à margem de territórios transversais, como cada um destes sectores tem problemas cuja gravidade é distinta nos diferentes territórios transversais e exige por isso intervenção distinta. Se num dado território de interesse os problemas mais graves a resolver podem estar na saúde noutra os ditos problemas podem estar na educação. A consequência para as PPS é que as prioridades de actuação sectorial e intersectorial devem ser distintas de território para território, de forma a melhor servir as pessoas e assim aumentar a eficácia da despesa pública. Isto sem prejuízo de padrões que possam e devam ser definidos centralmente, de forma imperativa ou indicativa, designadamente no que refere a níveis de serviço e de igualdade de oportunidades.

A constituição de territórios transversais constitui assim um quadro de referência para ter boas PPS, pelo convite que faz a modular, articular e a racionalizar as PPS. A

constituição de territórios transversais incita a pensar as ditas PPS de forma transversal. Solicita a estabelecer prioridades distintas de actuação, sectoriais e intersectoriais. Retira o monopólio da elaboração, implementação e avaliação das PPS às corporações respectivas. Traz comparabilidade, salutar competitividade interna da qualidade do Estado, concorrência e contra balanços na afectação dos recursos públicos sob a mesma restrição orçamental nacional. Permite fazer mais e melhor com menos dinheiro, isto é, reduzir a despesa pública, sem reduzir o País ao défice, à taxa de inflação, ao valor agregado do PIB, ou às corporações. Estamos, mais uma vez, no campo da análise microeconómica.

4.5 O território e os projectos de obras públicas

Muitos dos projectos de Obras Públicas que têm vindo a ser realizados no País (Alqueva, os estádios de futebol, os molhes do Douro, o edifício opaco, a aquisição de submarinos, etc.) ou prometidos e discutidos, mal discutidos (a OTA e o TGV, a 3ª travessia do estuário do Tejo) têm vindo ou poderão vir a constituir elefantes brancos. Ou seja, o País viveria melhor hoje se muitos destes projectos não tivessem sido realizados e/ou se projectos alternativos tivessem sido realizados. Há três traços comuns que me parecem caracterizar os projectos de Obras Públicas no País:

- a) Os projectos espelham uma concepção do poder político do País provinciana, que segue de perto o velho paradigma do Estatismo Industrial;
- b) Os projectos são, em média, ditados do lado da oferta e das respectivas corporações, não do lado da procura (por vezes, todos nós constatamos que um grande empreendimento público, depois de executado, exhibe baixas taxas de utilização ou/e exige elevadas dotações de funcionamento corrente). A sua escolha não obedece a hierarquias explícitas de necessidades e prioridades de

intervenção, definidas em territórios transversais. Para os justificar, as mais das vezes são apresentadas razões estratégicas abstractas, pouco fundamentadas, e/ou o efeito contracíclico empregador dos referidos projectos;

- c) Os projectos são apresentados como soluções técnicas únicas e benévolas. Não são apresentadas alternativas de projecto. Não são medidos os benefícios e os custos, nem discutidos os prós e os contras, dos projectos e das respectivas alternativas, publicamente, antes das decisões serem tomadas.

Tenho como certo que ou alteramos estas três características das Obras Públicas em Portugal ou continuaremos, no País, a produzir elefantes brancos.

O projecto da OTA parece assumir, de forma implícita, que há um único território do País que tem hipóteses de se tornar competitivo em termos europeus: a região metropolitana (Metapolis ou Megacidade) de Lisboa. O projecto do aeroporto da OTA parece ditar as prioridades no projecto do TGV.

Na discussão pública do projecto do aeroporto da OTA tem-se ignorado toda uma região metropolitana, que vai de Aveiro a Viana do Castelo, passando pelo Porto e por Braga, onde habitam mais de três milhões de portugueses. Tem-se ignorado as necessidades e as prioridades de intervenção pública neste território, no sentido de o tornar mais competitivo em termos europeus.

Se a concepção do País tivesse em conta as diferentes unidades do território e/ou os territórios transversais, estratégicos ou de interesse, e as necessidades das populações que os habitam, se os projectos fossem ditados por estas necessidades, em vez de ditados pelas necessidades das corporações do lado da oferta, se as alternativas de projecto fossem apresentadas e discutidas, publicamente e atempadamente, então as escolhas seriam, provavelmente, outras. Por exemplo, e isto é microeconomia, se

considerarmos que o aeroporto Sá Carneiro³⁹, no Porto, tem todas as condições para se vir a tornar o aeroporto principal da vizinha Galiza, então as linhas prioritárias do TGV seriam, provavelmente, Lisboa-Badajoz e Porto-Vigo. Ou seja, a linha Porto-Vigo seria prioritária em relação à linha Porto-Lisboa.

4.6 A torre de Babel dos planos do Estado

O Desenvolvimento sustentável obriga ao Ordenamento do território. O território precisa de Ordenamento, para reduzir a conflitualidade entre actividades económicas⁴⁰ e para garantir a protecção de valores (como a integridade do ambiente e o património).

O Ordenamento do território tem sido feito ao nível dos municípios, com Planos Directores Municipais (PDMs). Os PDMs têm sido reduzidos à definição do solo urbano (urbanizável), do solo rural (não urbanizável), da Reserva Agrícola Nacional, da Reserva Ecológica Nacional e pouco mais.

Planos Sectoriais da Administração Central (PSACs), como o Plano Nacional da Água e os Planos de Bacia, são Planos indicativos, de Fomento e Ordenamento sectorial. Porque sectoriais, não são nem Planos de Desenvolvimento, nem Planos de Ordenamento do Território.

Já os Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs) deveriam ser planos de Desenvolvimento. Informados por Planos Nacionais Indicativos (PNI's), de Fomento e Ordenamento do Território, num processo de interacção com os PSACs e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROTs), caberia aos PDRs identificar e hierarquizar as necessidades das populações do território transversal que abarcam

³⁹ Recentemente foi notícia na imprensa o aeroporto Sá Carneiro ter sido considerado, pelos passageiros, um dos melhores da Europa.

⁴⁰ O território interior das nossas casas tem Ordenamento. O Ordenamento que estabelecemos no referido território ou em sub-territórios deste, isto é, as especializações funcionais, os condicionamentos de uso (quartos, casas de banho, cozinha, sala de jantar, sala de estar, etc.) permitem reduzir a conflitualidade entre actividades domésticas e, assim, aumentar a qualidade de vida doméstica.

(região estratégica ou de interesse), conciliar as indicações de Fomento dos PSACs à escala regional (entre si, com a hierarquia de necessidades das populações do território abarcado e com as indicações de Ordenamento dos PROT's) e estabelecer prioridades regionais de actuação intersectorial, em resposta às necessidades regionais e aos objectivos nacionais.

Informados pelos PNI's, caberia aos PROT's conciliar entre si as indicações sectoriais de Ordenamento dos PSACs à escala regional, informar o PDR e os PDMs. A existência de Planos Nacionais Indicativos (PNIs), de Desenvolvimento e Ordenamento do território, racionalizaria os PSACs e simplificaria a elaboração dos PDRs e dos PROT's. O Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) é uma tentativa nesse sentido.

À excepção dos PDMs, todos os planos acima deveriam ser planos apenas vinculativos da administração, internos à administração. Nem sempre assim acontece. Veja-se o caso do Plano Nacional da Água e dos Planos Regionais da Água.

Por excelência, os PDM's deveriam conter em si todas as indicações de ordenamento dos planos sectoriais (PSAC's) e transversais (PNI's, PROT's) hierarquicamente acima e constituírem os únicos planos de ordenamento vinculativos da sociedade civil. Entre outros, tal obrigaria a coordenação intersectorial, à eliminação de contradições entre organismos da administração central e/ou à redução de ruído administrativo.

Na ausência de descentralização, deverá o Governo da República, através das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs), elaborar os PDRs e os PROT's tendo em conta os PNIs (e os PDMs já existentes).

4.7 A reinvenção administrativa do Estado central

O País tem uma administração central territorialmente caótica⁴¹, desordenada, desarticulada, pouco competitiva, em parte fora do controlo do poder político, fonte de desperdício do dinheiro público, sem capacidade atempada de resposta, barreira ao desenvolvimento.

A proliferação desenfreada de organismos estatais nos últimos 30 anos, de uma administração paralela de fundações e institutos, territorialmente desarticulados, perturba as relações entre poder central e poder local. Muitas vezes, os vários organismos da administração central dão linhas de orientação contraditórias entre si, o que facilita o incumprimento da lei por parte dos próprios organismos estatais e por parte dos municípios. A territorialização e a desconcentração desconexa dos organismos da administração central do Estado impossibilita a tarefa de articular políticas no território, entre organismos de um mesmo ministério e/ou de ministérios diferentes e assim aumentar a eficácia da despesa pública.⁴²

A juntar ao factos acima temos a circunstância dos lugares de topo da administração central do Estado em Portugal serem ocupados pelas forças partidárias do arco da governação, com critérios de confiança política e não de competência técnica, constituindo as referidas forças um verdadeiro arco da administração. Acrescem ainda, a circunstância dos círculos de eleição política serem distritais, isto é, não terem correspondência com uma organização territorial administrativa do Estado central com

⁴¹ A classificação aparece no PRACE (GP, 2006). Tragédias como a de Entre-os-Rios explicitaram o caos da administração central do Estado, que tem demasiados organismos com competências sobrepostas. São tantos os organismos responsáveis por tanta coisa que, no fim, nenhum deles é responsável por coisa nenhuma. O sector da água e o sector dos transportes são disto exemplares. Já agora, tragédias como a de Entre-os-Rios também explicitaram que há organismos da administração central do Estado que funcionam. Vejam-se os papéis relevantes assumidos pelo LNEC e pela Marinha nos dias subsequentes à referida tragédia.

⁴² Isto é, com menos despesa pública e uma melhor afectação desta última fazer mais e melhor pela melhoria da competitividade e da qualidade de vida das populações. O seja, voltamos a falar de microeconomia.

interesse⁴³ e a circunstância da representação política estar afunilada a seis partidos, isto é, de não votarmos em deputados mas sim em partidos que nomeiam deputados. À luz da análise microeconómica, este estado das coisas pode ser visto como uma estrutura de incentivos que contribui para vulnerabilidade do Estado central em relação a lobbies corporativos sectoriais (*rent seekers*) e, conseqüentemente, para o descontrolo da despesa pública.

No que refere aos quadros de pessoal, a administração central tem quadros a mais e quadros a menos. Quadros a mais com pouca formação e quadros técnicos (superiores, médios e inferiores) a menos.⁴⁴ Quadros a mais em algumas áreas de certos organismos estatais e quadros a menos noutras. Quadros a mais em algumas unidades do território e quadros a menos noutras. É preciso reorganizar, qualificar, profissionalizar e desburocratizar esta administração. Tais tarefas não são *free-lunch*.⁴⁵

Só com uma reorganização administrativa territorial homogénea dos diversos Ministérios (transversal) poderá o Governo da República ter políticas sectoriais diferenciadas e perceptíveis no território. O actual Governo está a tentar fazê-la com base nas actuais regiões planas (ver GP, 2006).

Cada organismo da administração central tem as suas necessidades próprias de territorialização, para poder dar indicações sectoriais correctas de Fomento e Ordenamento. Por exemplo, a Directiva Quadro da Água diz-nos que a água deve ser gerida por Bacia Hidrográfica. Todavia, por um lado, isso não impede cada um destes organismos de tratar a informação que gera no quadro das regiões transversais, estratégicas ou de interesse e/ou das sub-regiões correspondentes, de forma a permitir a articulação intersectorial das políticas públicas e de forma a aferir as suas próprias

⁴³ Os distritos, hoje em dia, só têm significado para os aparelhos partidários.

⁴⁴ Mais uma vez, o sector da água é exemplificativo do que estamos a afirmar.

⁴⁵ Sobre este assunto ver Cadilhe (2005).

orientações. Por outro lado, tal também não obriga a desconcentrar a administração central sub-sector a sub-sector, por regiões sub-sectoriais sem correspondência com as regiões transversais, estratégicas ou de interesse.

Não faz sentido desconcentrar cada organismo do Estado. Faz mais sentido desconcentrar cada ministério em direcções regionais com competências nos diversos sub-sectores referentes ao ministério e correspondentes aos diversos organismos, por regiões transversais, estratégicas ou de interesse. Faz mais sentido preservar organismos centrais não desconcentrados (mas, por que não, deslocalizados) com a função de proceder a estudos e dar suporte técnico à execução das políticas pelas estruturas regionais, na faceta que lhes diz respeito, mas sem competências verticais sobre as referidas estruturas regionais dos ministérios respectivos. Note-se que esta proposta não é impeditiva da designada geometria variável. A desconcentração dos ministérios por regiões transversais não impede a análise das políticas com base em regiões sectoriais (para além das regiões transversais) e/ou a contratualização de competências sectoriais com base em sub-regiões sectoriais.⁴⁶

4.8 A reinvenção política do Estado central

A escolha dos candidatos a deputados é ditada, em larga medida, pelos aparelhos partidários. O interesse nacional é ditado aos deputados eleitos pelas respectivas lideranças partidárias, através da imposição da disciplina partidária. Os deputados não representam os eleitores do seu círculo de eleição, não respondem perante os respectivos eleitores. Os deputados respondem perante os respectivos partidos. São os partidos que respondem perante os respectivos eleitores. Ter seis deputados (com um voto com o peso eleitoral do partido respectivo) ou 230, do modo que as coisas têm funcionado, seria praticamente a mesma coisa.

⁴⁶ No caso da água, as regiões são regiões hidrográficas e as sub-regiões bacias hidrográficas.

A meu ver, há uma incongruência constitucional acerca dos deveres de representação dos deputados nacionais. Constitucionalmente, os deputados devem representar o interesse (dos eleitores do todo) nacional. Todavia são eleitos por círculos distritais de eleição. A disciplina partidária, como solução para esta incongruência, tem sido uma péssima solução. A referida disciplina afunila e/ou esvazia a representação, enfraquece a democracia, aumenta a desconfiança dos cidadãos na sua instituição parlamentar e torna o Estado mais vulnerável a lobbies corporativos sectoriais, não garantindo nem uma afectação eficiente (um euro um voto) nem uma afectação democrática (um Homem um voto) dos recursos.

Se os deputados nacionais devem representar o interesse dos eleitores do todo nacional então o seu círculo de eleição deveria ser um círculo nacional único. Uma alternativa é representarem os eleitores do seu círculo territorial de eleição. Nessa altura, o interesse nacional, em concreto, seria o resultado da discussão e votação por maioria dos interesses dos diferentes territórios.⁴⁷

Uma outra alternativa é ter duas câmaras. Uma Câmara Alta, eleita em círculo nacional único e com funções correspondentes às da actual Assembleia Legislativa. Uma Câmara Baixa, eleita em círculos territoriais, correspondentes às sub-regiões transversais, estratégicas ou de interesse, orientada para expressar os problemas das diversas unidades do território nacional. Esta solução garantiria melhor a expressão dos interesses das diferentes regiões⁴⁸, em particular das regiões rurais de baixa densidade populacional. A Câmara Baixa deveria pronunciar-se sobre toda a legislação produzida

⁴⁷ O caso do Orçamento Limiano foi um caso porque, para além da acumulação de funções, o deputado em questão rompeu com a disciplina partidária enquanto que os outros a cumpriram. Se ninguém cumprisse com a dita disciplina o caso do Orçamento Limiano não teria sido um caso. Na época, esse foi dos poucos interesses explícitos no Orçamento.

⁴⁸ Regiões metropolitanas (Metapolis ou Megacidades), de grande densidade populacional, e regiões rurais, de baixa densidade populacional.

pela Câmara Alta e sobre o Orçamento de Estado, nas suas implicações com o território.⁴⁹

O vazio da representação política não permite a expressão, ao nível do poder político central, dos problemas dos diversos territórios transversais, estratégicos ou de interesse, do País. Não permite questionar, por exemplo, o interesse das grandes obras públicas do ponto de vista da competitividade e da qualidade de vida dos referidos territórios.⁵⁰

4.9 O caminho das pedras

Parafraseando Bernard Shaw, alguns de nós olham para as coisas como elas são e perguntam: porquê? Outros de nós sonham com coisas que nunca existiram e perguntam: por que não?⁵¹

O País faria imenso pela sua competitividade e qualidade de vida se conseguisse reformar o seu Estado central e dar-lhe racionalidade territorial, isto é, uma organização política e administrativa territorialmente conexa (territórios transversais), e se, em simultâneo, conseguisse que a reforma do sistema político lhe trouxesse um poder político representativo dos eleitores dos diversos territórios transversais, estratégicos ou de interesse. Para tal, precisa, em primeiro lugar, de aprender o território. Isto é, precisa de chegar a acordo no que refere ao mapa das regiões e sub-regiões transversais, estratégicas ou de interesse. Só assim será possível equacionar a competitividade e a qualidade de vida de cada território, em concreto, e, conseqüentemente, a competitividade e a qualidade de vida do País (real), em concreto.

⁴⁹ Quando Maomé não vai à montanha a montanha deve ir a Maomé. A Câmara Baixa poderia permitir ao poder político central adequar as suas opções políticas e prioridades de intervenção à ordem de necessidades específica de cada unidade do território do país e também um melhor controlo democrático, por parte deste poder, das actuações das administrações central e local do Estado no território.

⁵⁰ Resolvido o problema do vazio da representação política, a imposição da disciplina partidária deixaria de fazer sentido, se é que alguma vez o fez.

⁵¹ You see things; and you say, 'Why?' But I dream things that never were; and I say, "Why not?", George Bernard Shaw in "Back to Methuselah" (1921), part 1, act 1. Esta frase de Bernard Shaw era muito citada por Robert Kennedy, na sua campanha para a presidência dos Estados Unidos da América, em 1968, campanha em que foi assassinado.

Acordar o mapa territorial é, a nosso ver e no presente, a prioridade das prioridades. Ou seja, é o mínimo denominador comum, a condição necessária, o passo fundamental a dar para qualquer reforma do Estado subsequente, no sentido da melhoria da sua actuação, seja qual for a opção da população portuguesa no que refere ao processo de descentralização. Acertado o mapa, é possível, em seguida, ir mais além.

Uma maneira de ir mais além, ainda sem descentralização, é a desconcentração conexa e verdadeira da administração central por territórios transversais, estratégicos ou de interesse. A desconcentração que tem existido em Portugal nem sempre tem sido verdadeira. Uma verdadeira desconcentração poria em pé de igualdade as administrações territoriais de um mesmo organismo do Estado. Não criaria organismos centrais com competências verticais (poder de decisão e/ou de sobreposição) sobre os organismos desconcentrados.⁵² Uma verdadeira desconcentração conexa dos ministérios no território permitiria que os ministros ouvissem mais do que uma opinião técnica sobre os sectores sob a sua alçada, tivessem a percepção do modo como os problemas se colocam nos diversos territórios, estivessem mais atentos às performances das suas administrações, articulassem as políticas sectoriais do seu ministério com as de outros ministérios, no território. Esta alteração, à luz da teoria microeconómica, é uma alteração do ambiente de funcionamento dos ministros. Reduziria a assimetria de informação existente entre os ministros (políticos) e os funcionários da administração (técnicos). Os ministros tomariam decisões mais informadas e, por esta via, a vulnerabilidade do Estado central a lobbies corporativos sectoriais reduzir-se-ia.⁵³ No

⁵² O caso da recentemente aprovada lei da água é exemplificativo do que se pretende dizer. A desconcentração da administração da água é desconexa, por região hidrográfica. Isto é, as regiões da água não coincidem com as regiões plano nem com as regiões de interesse. A autoridade nacional da água sobrepõe-se em certas matérias (como os rios internacionais) às autoridades regionais.

⁵³ O Estado central português ficaria menos vulnerável aos “Humphreys” da sua administração. Refiro-me à personagem Sir Humphrey, da série da BBC “Yes (Prime) Minister”. Apesar da série dizer respeito ao contexto inglês, constitui, a meu ver, uma belíssima metáfora, universal, da assimetria de informação e dos jogos políticos entre os políticos e os técnicos da administração. Potencialmente, no Estado, quer os

seio de um mesmo ministério e entre ministérios, as boas práticas desenvolvidas por umas administrações regionais serviriam de bons exemplos a seguir pelas outras administrações regionais. Etc.

Outra maneira de ir mais além, ainda sem descentralizar, seria a conversão das CCDR dos territórios de interesse em ministérios territoriais, com as competências que a Constituição e a Lei-Quadro prevêem atribuir ao poder regional a criar com a Regionalização.⁵⁴ O governo central teria uma estrutura em simultâneo sectorial e territorial, parecida com estrutura de instituições como o Banco Mundial. Todos os ministros teriam assento no Conselho de Ministros, também os ministros dos territórios. Note-se que tal não significaria o desaparecimento das direcções desconcentradas dos ministérios sectoriais, nas competências que a estes dissessem respeito.⁵⁵

Outra maneira ainda de ir mais além, novamente sem descentralização e complementarmente à desconcentração da administração e à existência de ministérios territoriais, seria a contratualização de competências transversais pelo Estado central, por sub-regiões transversais, a grupos de municípios, a grupos de cidadãos, a parcerias locais transversais e a contratualização de competências sectoriais e/ou sub-sectoriais pelo Estado central, por sub-regiões de geometria variável com o sector ou o sub-sector, a grupos de municípios, a grupos de cidadãos, a parcerias locais sectoriais ou sub-sectoriais.

políticos quer os técnicos da administração podem ser susceptíveis à influência de *lobbies rent seekers*. Acresce que no caso português nem sempre é clara a distinção entre cargos técnicos e cargos políticos.

⁵⁴ Os ministérios territoriais teriam conselhos consultivos territoriais (com representantes dos diversos sectores), à imagem dos presentes conselhos consultivos sectoriais dos ministérios sectoriais (com representantes dos diversos territórios).

⁵⁵ Com a descentralização/regionalização, a figura dos ministros territoriais desapareceria e daria lugar a governadores civis regionais, com assento no Conselho de Ministros, e a presidentes das regiões, sem assento no Conselho de Ministros. Os governadores civis territoriais teriam funções de acompanhamento dos respectivos territórios e de coordenação inter-sectorial das administrações regionais dos diversos ministérios sectoriais, nas competências não atribuídas às regiões.

O passo seguinte seria o da descentralização. Pelo princípio da subsidiariedade, que a nossa Constituição também consagra, tudo que possa ser resolvido por um nível de poder político mais ‘baixo’, mais próximo dos cidadãos, deve sê-lo. Aqui estamos a falar da criação de um poder político regional, com legitimidade dada por eleições directas (indirectas enfraquecem o poder), e da transferência de certas competências do poder político central para o dito poder político regional. Estamos a falar de descentralização política e, conseqüentemente, da descentralização administrativa correspondente.⁵⁶

⁵⁶ Com a excepção das regiões autónomas e também, em grau muito modesto, das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, no presente, o referido poder político regional não existe em Portugal, sendo que apenas é possível descentralizar competências do poder central para o poder local. No que refere às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, há algum alheamento dos cidadãos em relação à actuação destas entidades, que em parte se justifica com o facto da sua eleição ser indirecta. A União Europeia vive um problema semelhante. A nomeação da Comissão Europeia tem como suporte o Conselho e o Parlamento Europeu. Ou seja, a Comissão Europeia tem uma eleição indirecta. Pelo menos em parte, isto pode justificar o alheamento dos Europeus da construção Europeia.

5 Conclusões

As nossas sociedades ocidentais contemporâneas têm economias mistas (economias de mercado com Estado). O Estado continua a ser uma peça essencial à persecução do interesse público geral em sociedade.

O fim da Era Industrial e o início de uma nova Era, a Era da Informação, obriga a rever o paradigma de Estado. Do Estatismo Industrial, da governação da Era Industrial, há que passar para um novo paradigma de Estado, para a governança da Era da Informação. O novo e pequeno Estado estratégico da nova sociedade, a sociedade em rede, mais do que remar deve dirigir e estimular, mais do que executar deve regular, mais do que substituir-se à sociedade civil deve ser um seu parceiro, uma sua emanção.

Do ponto de vista microeconómico e da governança, há pelo menos cinco problemas a resolver no que refere ao Estado português: i) O da representação política; ii) O da multidimensionalidade das escolhas; iii) O da assimetria de informação, entre o poder político central e a administração central; iv) O da racionalização territorial transversal das políticas públicas do Estado (central e local); v) O da confiança entre cidadãos e poderes públicos. Estes problemas têm correlações entre si justificando em grande parte, a meu ver, o presente descontrolo da despesa pública.

O aprofundamento dos mecanismos de representação democrática e da participação cidadã na sociedade portuguesa, a noção de governança, é essencial à recuperação da confiança dos cidadãos nos poderes públicos. A confiança dos cidadãos nos poderes públicos é uma condição necessária para a eficiência dos mercados e para a persecução do interesse público geral em sociedade.

O Estado intervém em diferentes escalas ou níveis. Os patamares regionais e sub-regionais são necessários à visualização, discussão, racionalização, articulação e implementação das políticas públicas do Estado (central e local).

A governança exerce-se em territórios transversais, estratégicos ou de interesse. Os territórios de interesse da Era da Informação são regiões metropolitanas (Metapolis ou Megacidades), de alta densidade populacional, e regiões rurais, de baixa densidade populacional. O continente português tem três regiões metropolitanas (o arco metropolitano de Lisboa, o arco metropolitano do Noroeste e o arco metropolitano do Algarve) e no máximo duas regiões rurais (Interior Norte e Alentejo) (ver GP, 2006).

A descentralização do Estado (Regionalização) deve ser vista no contexto da governança. Mais do que um fim, ela é um meio, entre outros, para devolver o Estado aos cidadãos, para repor a confiança dos cidadãos nos poderes públicos, para agilizar o Estado, para repor a confiança dos agentes económicos nos mercados, para reduzir e aumentar a eficácia da despesa pública, para equacionar e fomentar, em concreto, a competitividade e a qualidade de vida do País.

Referências e sugestões de leituras

- Albrow, Martin (2001), “A Sociedade como Diversidade Social: Um desafio para a Governância na Era Global”, in *A Governância no Século XXI*, OCDE, tradução do Gabinete de Estudos e Prospectiva do Ministério da Economia (GEPE), Lisboa, 2002.
- APRIL, Vários Documentos de Referência da Associação Política Regional e de Intervenção Local (APRIL), disponíveis em <http://www.april.org.pt/>
- Ascher, François (1995), *Metapolis ou L’Avenir des Villes*, Editions Oulite Jacob, 1995.
- Braudel, Fernand (1979), Volume II O Jogo das Trocas, in *Civilização material, Economia e Capitalismo - Séculos XV-XVII*, (“Teorema Série Especial”), Lisboa, 1992, Editorial Teorema, sd, V-II-pp600, 3 volumes.
- Cadilhe, Miguel (2005), *O Sobrepeso do Estado em Portugal: Uma proposta de Reforma Conceitual e Administrativa*, Fubu Editores SA, 2005.
- Castells, Manuel (2005), “A sociedade em rede”, in Cardoso *et al.*, *A sociedade em rede em Portugal*, Campo das Letras, 2005.
- Castells, Manuel (2000, 2001), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*
- Volume I, A Sociedade em Rede, 1996, 2000, Serviço de Educação e Bolsas, Fundação Calouste Gulbenkian, 2ª edição, 2005
 - Volume II, O Poder da Identidade, 1997, 2001, Serviço de Educação e Bolsas, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003
 - Volume III, O Fim do Milénio, 1998, 2000, Serviço de Educação e Bolsas, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2006), NORTE 2015: Competitividade e Desenvolvimento - Uma Visão Estratégica, Porto, Fevereiro de 2006. Disponível em <http://www.ccr-norte.pt/regnorte/norte2015.php>
- Cristovão, Artur (2006), “Desenvolvimento Local, Democracia e Participação Local”, in *Congresso 30 anos APAP: a Paisagem da Democracia*, Porto, Outubro de 2006.
- EC (1999), ESDP-European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory, European Commission, 1999, Luxemburgo.
- Figueiredo, A. (2003), Controvérsia Crítica, in *A Organização Europeia em Debate, Para onde Vai a Europa? Apresentação de 14 teses*, Dr. Franck Biancheri Director das Associações Europe 2020 e Newropeans, Organização do Instituto de Recursos e Iniciativas Comuns da Universidade do Porto (IRICUP) e da Associação Política Regional e de Intervenção Local (APRIL), Porto, 26 de Junho de 2003.
- FEMCVT (1998), Parceria Local: Uma Estratégia de Sucesso para a Coesão Social?, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (FEMCVT), Comunidade Europeia, Luxemburgo, 1998.
- Gore, Al (2006), *An Inconvenient Truth: The Planetary Emergency of Global Warming and What We Can do About It*, Rodale, 2006.
- GP (2006), Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), Governo Português (GP), Lisboa, Março de 2006. Disponível em: <http://www.icp.pt/template20.jsp?categoryId=177186&contentId=349988>

MAOTDR (2006), Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), Lisboa, Fevereiro de 2006. Disponível em

http://www.portugal.gov.pt/NR/ronlyres/ADD0EDA8-B260-4F0F-9A0F-8B565EC7A321/0/PNPOT_Relatorio.pdf

Mendanha, Victor (1994), *Conversas com Agostinho da Silva*, Pergaminho, 1994.

Mendes, Américo (1998), Os Prós e os Contra da Regionalização, Publicado em http://www.terravista.pt/Mussulo/1991/reg_6_3.html e na revista Jovens Agricultores, N.º 30, Março/Abril 1998, pp. 7-14.

OECD (1994), *Creating Rural Indicators For Shaping Territorial Policy*.

Osborne, David e Gabler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, David Osborne and Ted Gabler, A William Patrick book.

Paquet, Gilles (2001), “A Nova Governância, a Subsidiariedade e o Estado Estratégico”, in *A Governância no Século XXI*, OCDE, tradução do Gabinete de Estudos e Prospectiva do Ministério da Economia (GEPE), Lisboa, 2002.

Pereira, Paulo T. et al. (2005), *Economia e Finanças Públicas*, Escolar Editora.

Polanyi, Karl (1957) "La economía como actividad institucionalizada", in AAVV, *Comercio y Mercado en los Imperios Antiguos*, Barcelona, Labor Universitária, 1976, pp428.

Ribeiro, Orlando (1945), *Portugal: o Mediterrâneo e o Atlântico*, Sá da Costa, 5ª edição, 1987.

Sá, Manuel F. (2000), A evolução da cidade contemporânea – tendências, Conferência Novo Milénio, Câmara Municipal de Aveiro.

Sabel, Charles F. (2001), “Uma Revolução Tranquila na Governância Democrática: Rumo a uma Democracia Experimental”, in *A Governância no Século XXI*, OCDE, tradução do Gabinete de Estudos e Prospectiva do Ministério da Economia (GEPE), Lisboa, 2002.

Sen, Amartya (1999), *O Desenvolvimento como liberdade*, Trajectos, Lisboa, 2003.

Stiglitz, Joseph E. (2003), *Os loucos anos 90*, Terramar, 2005.

Stiglitz, Joseph E., *Globalização a Grande Desilusão*, 2002, Terramar, 2002.

Stiglitz, Joseph E. (2000), *Economics of the Public Sector*, Third Edition, W.W. Norton & Company.

Shucksmith et al. (2005), *The CAP and the Regions: The Territorial Impact of the Common Agricultural Policy*, M. Shucksmith, K.J. Thomson, and D. Roberts (eds.), Wallingford: CABI Publishing, 2005.

Tarschys, Daniel (2001), “Riqueza, Valores, Instituições: as Tendências dos Governos e da Governância”, in *A Governância no Século XXI*, OCDE, tradução do Gabinete de Estudos e Prospectiva do Ministério da Economia (GEPE), Lisboa, 2002.

WCED (1987), *Our Common Future, The Brundtland Report*, World Commission on Environment and Development (WCED), United Nations, 1987.

Yunus, Muhammad (1997), *O Banqueiro dos Pobres*, Diefel, 2002.

ANEXOS

Anexo 1: As Divisões Geográficas de Orlando Ribeiro

188

MAPA VI — DIVISÕES GEOGRÁFICAS

Convenções. Norte atlântico: pontos; Norte trasmontano: quadrícula; Sul: traços horizontais no Alentejo, verticais na Estremadura, oblíquos no Algarve. As bacias fluviais estão representadas por traços interrompidos, no sentido dos das áreas com que têm mais afinidade; os relevos calcários, com a convenção habitual desta rocha. Os pontos mais juntos, a quadrícula e os traços mais apertados indicam as regiões de maior relevo. Os números correspondem aos do texto. As áreas urbanas de Lisboa e Porto estão figuradas a preto. Os limites seguem pela maior parte os cuidadosamente traçados por Lautensach.

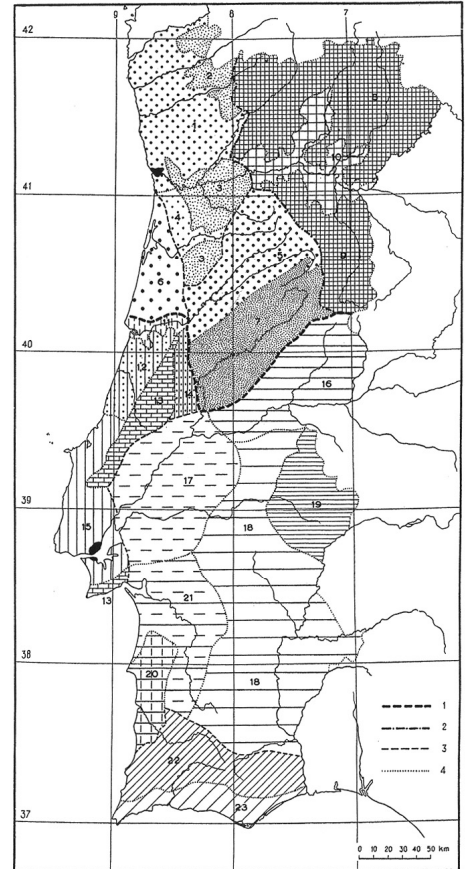
Limites:

- 1 — Limite entre o Norte e o Sul.
- 2 — Limite entre as áreas atlântica e trasmontana.
- 3 — Outros limites importantes determinados pelo relevo ou pela natureza das rochas.
- 4 — Limites entre áreas pertencentes ao mesmo conjunto de paisagens.

Unidades de paisagem:

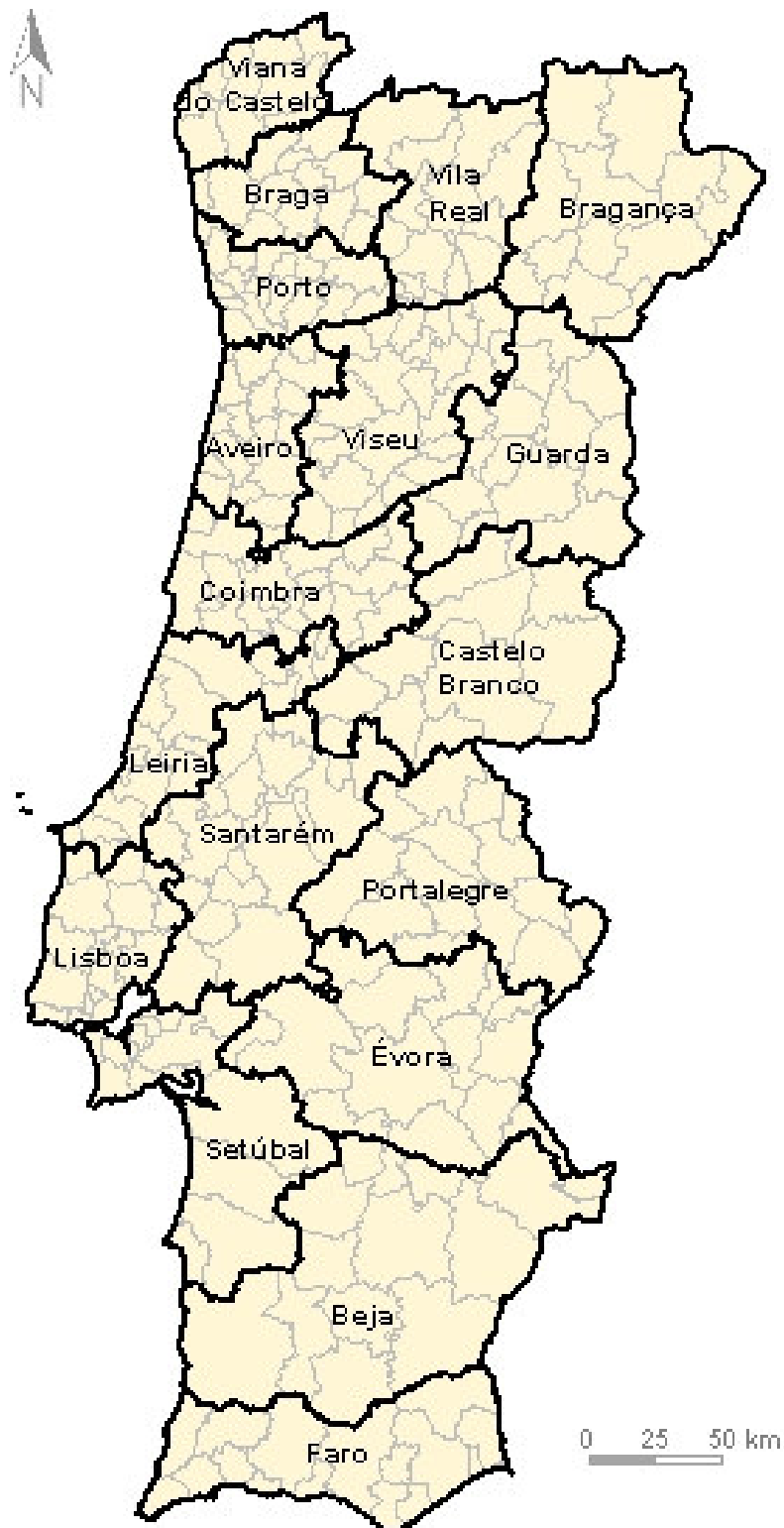
- 1 — Entre Douro e Minho.
- 2 — Montanha do Minho.
- 3 — Montanhas do Norte da Beira e do Douro.
- 4 — Terras de média altitude da Beira litoral.
- 5 — Planaltos da Beira Alta.
- 6 — Beira litoral.
- 7 — Cordilheira Central.
- 8 — Planaltos e montanhas de Trás-os-Montes.
- 9 — Planaltos e montanhas da Beira trasmontana.
- 10 — Alto Douro e depressões anexas.
- 11 — Baixo Alentejo: *Moudeiro*
- 12 — Estremadura setentrional, geralmente baixa.
- 13 — Maciços calcários da Estremadura e Arrábida.
- 14 — Depressões e colinas entre 7 e 13.
- 15 — Estremadura meridional, geralmente acidentada.
- 16 — Beira Baixa.
- 17 — Ribatejo.
- 18 — Alentejo de planície com raras elevações isoladas.
- 19 — Alto Alentejo.
- 20 — Alentejo litoral com elevações.
- 21 — Depressão do Sado.
- 22 — Serra Algarvia.
- 23 — Algarve litoral ou Baixo Algarve.

As áreas mais homogêneas são o Minho, com parte da Beira (1 a 4), e o Alentejo, com prolongamentos naturais da Beira Baixa e Ribatejo (16 a 21). No Norte trasmontano o entalhe profundo do Douro e dos seus afluentes cria uma paisagem original (10). Relevo e natureza das rochas levam a distinguir duas áreas no Algarve (22 e 23). A maior variedade de paisagens encontra-se no litoral, entre o Douro e o Sado.



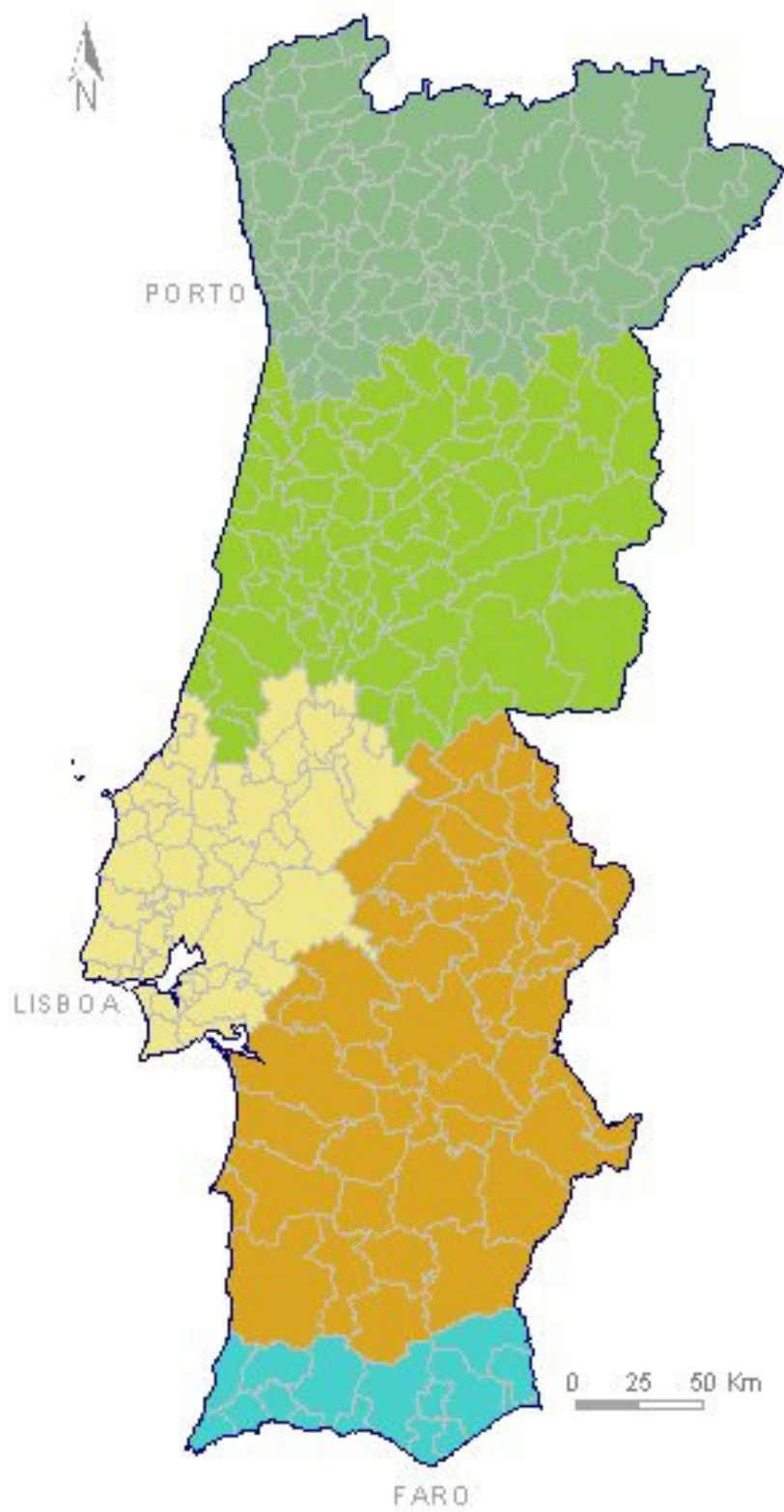
Fonte: Ribeiro (1945)

Anexo 2: Distritos e Concelhos



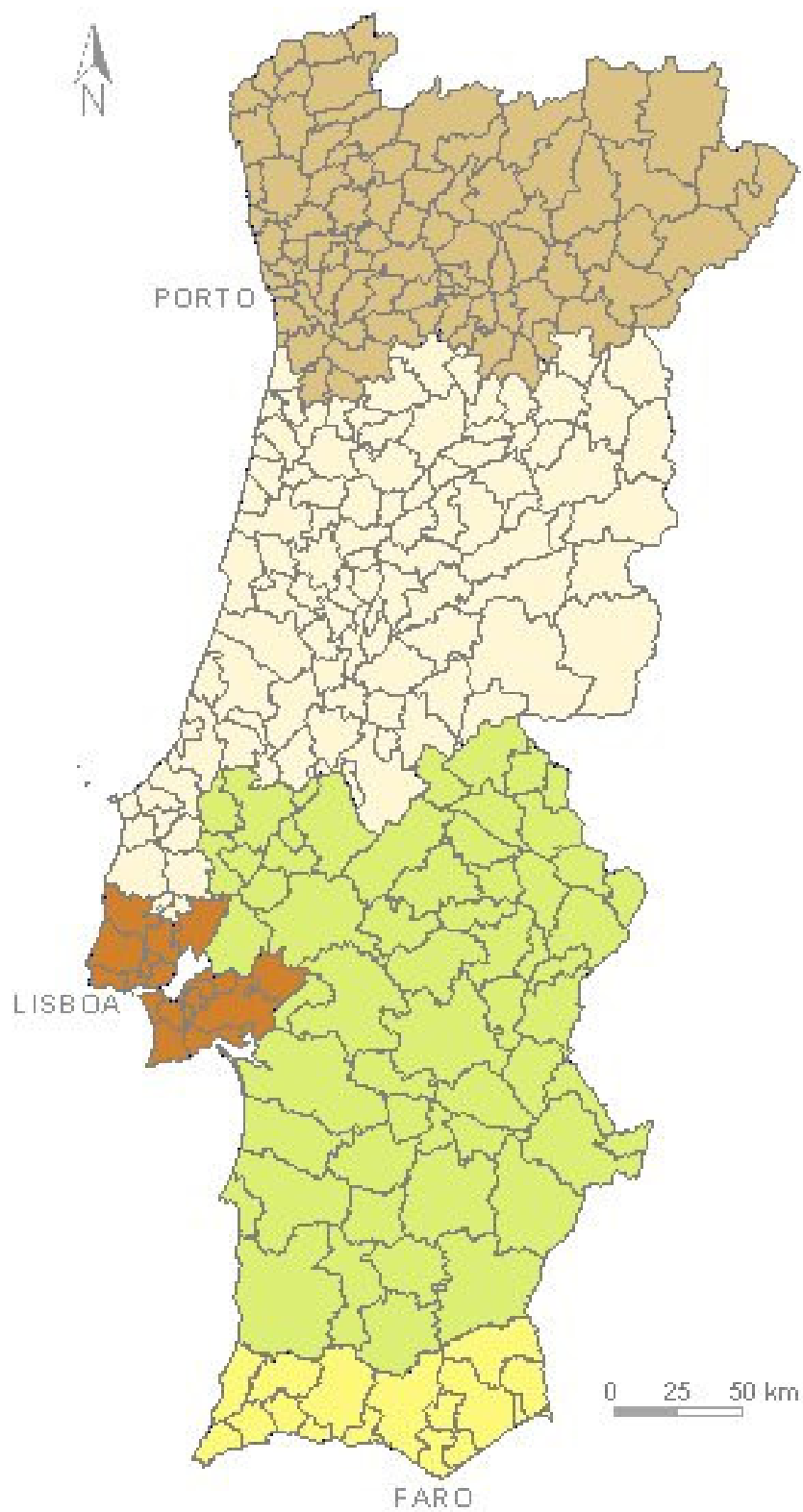
Fonte: DGOTDU

Anexo 3: CCDR



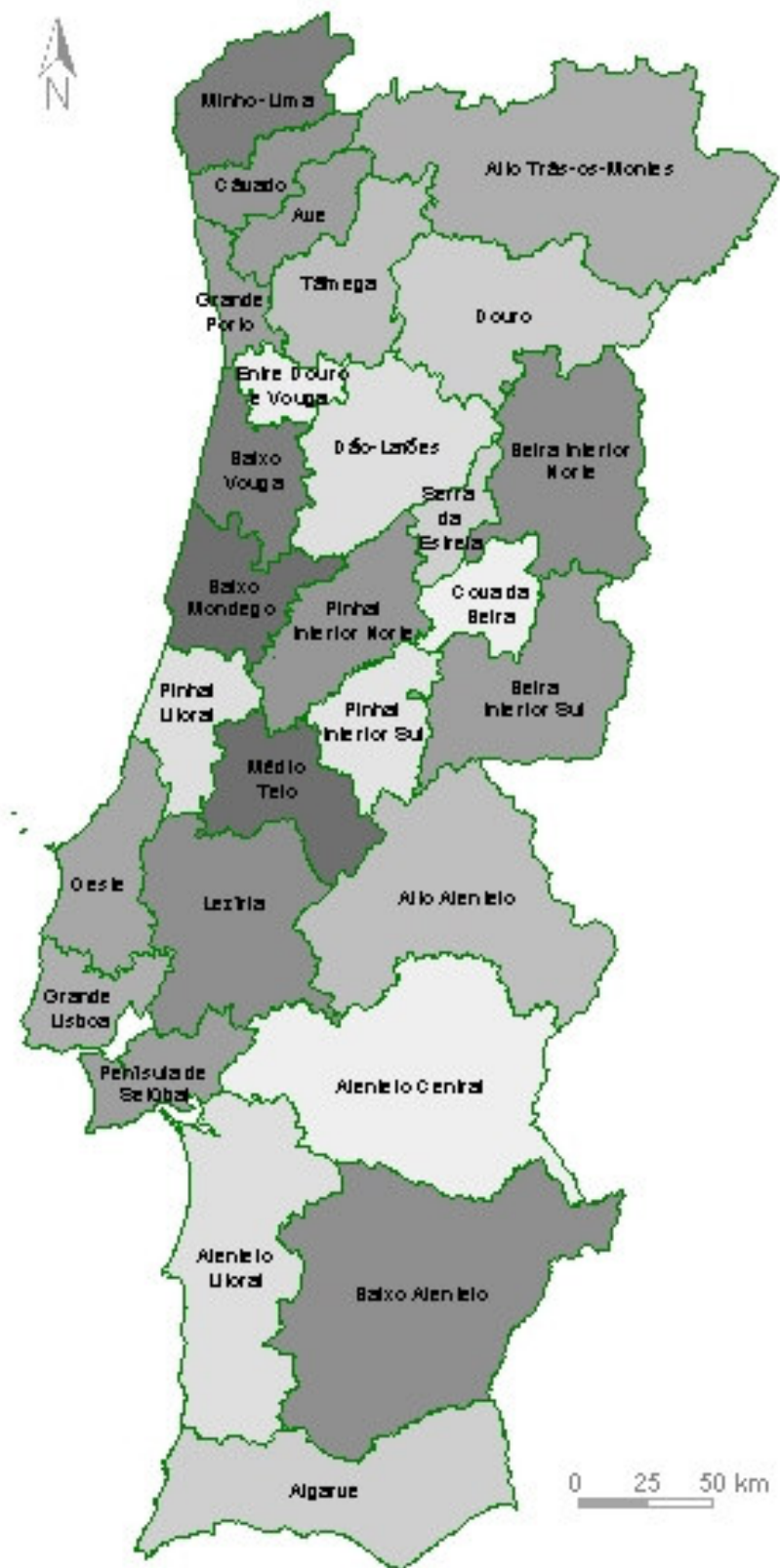
Fonte: DGOTDU

Anexo 4: NUTS II



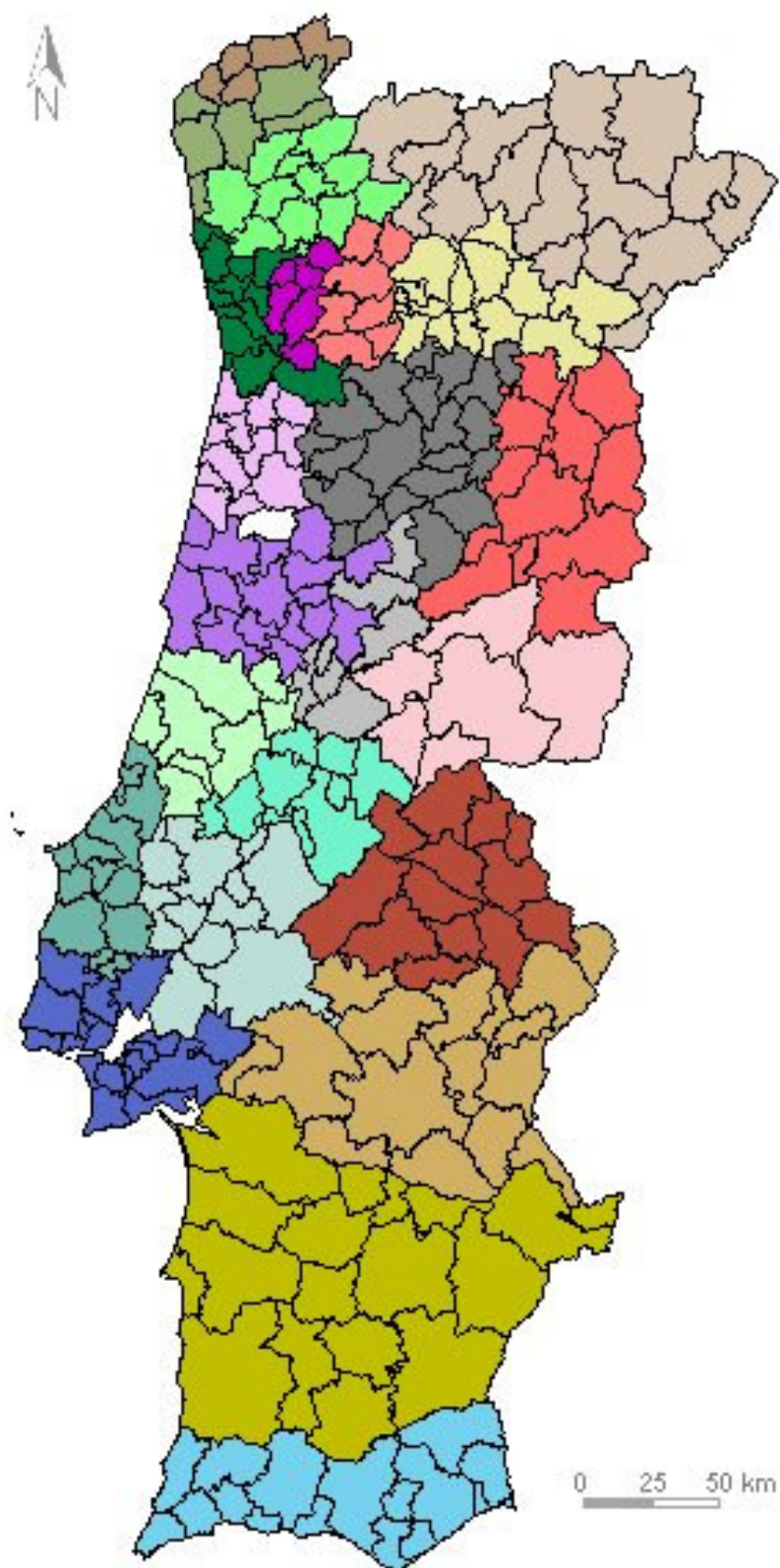
Fonte: DGOTDU

Anexo 5: NUTS III



Fonte: DGOTDU

Anexo 6: Áreas Metropolitanas



Fonte: DGOTDU