

## Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias

José A. Rio Fernandes  
*Universidade do Porto*

**RESUMO.** No contexto europeu, a situação da administração do território português é verdadeiramente excepcional, já que conta com apenas 308 municípios, dos quais muito poucos conheceram alterações de denominação ou de limite no último século e, em contrapartida, não possui regiões administrativas, o que é especialmente notado dada a forma como o Estado exerce territorialmente as suas competências, reveladora de um forte centralismo e descoordenação espacial e entre as áreas da governação. Num período em que se discute a governança e em que as dinâmicas de base territorial fazem apelo a esforços de coordenação mais exigentes, o essencial do debate em Portugal tem-se centrado ainda na necessidade de constituir uma escala intermédia (intermunicipal e/ou regional), maugrado os reconhecidos fracassos de iniciativas recentes, seja no caso do referendo necessário para a concretização da regionalização, seja em consequência da inoperância das áreas metropolitanas de Porto e Lisboa, ou ainda devido à falta de ambição e aos equívocos associados às leis 10 e 11, de 13/4/2003, para a criação de “grandes áreas metropolitanas”, “comunidades urbanas” e “comunidades intermunicipais”.

*Palavras-chave:* Administração do Território, Regionalização, Associações Intermunicipais, Áreas Metropolitanas.

**ABSTRACT.** In the European context, the situation of Portuguese spatial administration is truly exceptional, since it has only 308 municipalities, among which very few experienced changes in name or boundaries in the last century. Portugal furthermore does not have administrative regions, a fact that is particularly blatant given the manner in which the State exercises its competences spatially, revealing a highly centralised system and a rather severe lack of coordination both territorially and among different levels of governance. At a time

Recibido: 13 de marzo de 2006.

Aceptado: 31 de julio de 2006.

when governance is being discussed and in which spatially-based dynamics call for more demanding efforts in coordination, the crux of the debate in Portugal is still focused on the need to create an intermediary scale (inter-municipal and/or regional), despite the widely-recognised failures of recent initiatives, like the referendum on regionalisation, the consequences of the ineffectiveness of the Lisbon and Porto metropolitan areas, and even the lack of ambition and the ambiguities associated with Laws 10 and 11, of 13/4/2003, which regulate the creation of “major metropolitan areas”, “urban communities” and “inter-municipal communities”.

*Keywords:* Spatial Administration, Regionalisation, Inter-municipal Associations, Metropolitan Areas.

## 1. Governança, ou a procura de melhor governo

A administração do território está actualmente marcada pela emergência de um novo conceito, tornado objectivo, o da governança. Sob esta designação, têm sido propostas leituras algo diversas que partem todavia de uma idêntica constatação: a de que tem vindo a aumentar a complexidade dos processos de transformação social e económica de base espacial, o que obriga a considerar alterações a várias escalas (global, regional, urbano e local), com consequências numa grande dificuldade de resposta por parte apenas do Estado, sobretudo quando este permanece organizado numa perspectiva hierárquica.

Por outro lado, verifica-se que uma viragem ideológica e social que reforça o liberalismo (muito na linha do que Reagan e Thatcher impuseram e a que a Terceira Via procura ser alternativa sem todavia questionar alguns dos elementos centrais, designadamente a falência do modelo do Estado-providência, dado o contexto de mundialização das economias, acentuado envelhecimento da população e crescentes aspirações e necessidades em domínios como a saúde e o ensino. Assim, muitos dos serviços antes prestados pela administração pública são, mais e mais, disponibilizados pelo sector privado, ou por uma *mix* de crescente complexidade – e tendência à descoordenação, com potencial desresponsabilização – onde se (des)articulam empresas públicas, mistas e privadas; Estado central, local e regional; instituições sectoriais ou temáticas, por vezes de âmbito espacial bem definido; um terceiro sector cada vez mais activo, com destaque para associações ambientais e culturais, e cidadãos a título individual que pretendem ver alargados os seus direitos de participação muito para além da capacidade de eleitores ou espectadores.

Para a fragmentação espacial da capacidade de governação concorre também a popularização da intervenção por projecto, de tipo sectorial ou de incidência espacial muito delimitada, em contraponto ao tradicional planeamento integrado e socialmente motivado, o que é particularmente evidente em países onde o planeamento territorial não está consolidado (VVAA, 2003). Para a consciencialização da necessidade de uma coordenação acrescida e de novo tipo, contribuiu também o reforço da impor-

tância das “regiões-cidade” (*city-regions* como Londres, Paris, Singapura, ou mesmo Madrid), ou das “cidades mundiais” que se tornaram unidades territoriais críticas para assegurar o desenvolvimento sócio-económico global.

Foi com este pano de fundo, emergiu nos anos 80 o conceito de *governance*, por evolução do conceito de *government*. Estando-se em ambos os casos perante situações de governo (*govern*), pretende-se sob a designação de governança sublinhar a necessidade de construir uma rede de cooperação de todos os sectores e escalas no processo de decisão, tendo em vista obter ganhos de eficácia na gestão e promoção da cidade. De facto, como os exemplos de Barcelona ou Singapura parecem demonstrar “um aspecto central ao conceito de governança é a noção de que uma multitude de diferentes actores estão envolvidos nesse processo, entendendo-se que, com restrições orçamentais e responsabilidades fragmentadas, só um esforço de tipo colegial pode aumentar a competitividade da cidade” (LaSalle, 2004). Como se compreende –tendo em atenção até o caldo ideológico em que o conceito emerge e a sua associação ao planeamento estratégico– é sublinhada a associação da governança à competitividade e ao reforço da importância da iniciativa privada. Todavia, não parece ser menos importante a necessidade de melhorar a coordenação dos esforços entre agentes de diverso tipo e âmbito em políticas de governo dirigidas para a sustentabilidade, ou a coesão social, entre outros “grandes desígnios” praticamente consensuais nas políticas urbanas dos nossos dias, com envolvimento directo dos cidadãos. Isso mesmo foi reconhecido pelas Nações Unidas, associando ao conceito os “mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e os grupos articulam os seus interesses, exercitam os seus direitos legais, respondem às suas obrigações e medeiam as suas diferenças” (UN Habitat e Transparência Internacional, 2004).

A governança é um tema do maior interesse que tem sido tratado em múltiplas publicações recentes e que também em Portugal tem merecido reflexão (Fernandes&Marques, 2004). Todavia, neste artigo a governança não será mais do que o pano de fundo, já que o objecto central é a administração territorial portuguesa, vista sobretudo na capacidade política de responder às necessidades de residentes, visitantes, empresas e instituições e numa perspectiva mais clássica, de territórios contíguos, que por certo continuará a ter a maior importância em paralelo com todo o tipo de novas articulações de base territorial. Sem esquecer as tendências e necessidades de uma nova forma de governação que permita uma melhor governação, o que se pretende, sem com isso entrar em contradição com os princípios da governança –antes pelo contrário–, é realizar uma apreciação das dificuldades e dos desafios que se colocam em Portugal no domínio da administração do território, face às falhadas reorganizações do mapa administrativo. Por isso, reconhecendo os diversos efeitos que podem ter sobre diferentes territórios dos processos de globalização, metropolização e metapolização (abordados em Hall&Pfeiffer, 2002 e Soja, 2000, entre muitos

outros), de fragmentação, diluição e dispersão do urbano (para Portugal, ver Domingues, 2006, Fernandes, 2006 e Marques, 2004), assim como as virtudes de um novo modelo de governação, o que se pretende, fundamentalmente, é traçar o quadro da administração pública portuguesa, marcada por um duplo centralismo ineficaz e severamente inibidor de alterações à forma de governar.

## 2. Centralismo português, entre o municipal e o nacional

Os municípios têm uma longa tradição em Portugal, mantendo uma significativa estabilidade desde a reforma de Passos Manuel, em 1836, apesar dos diversos ajustes que conheceram, quase todos até aos primeiros anos do século XX. É certo que o fim da ditadura em 1974, permitiu a eclosão de movimentos que reivindicam a constituição de novos concelhos, seja porque o foram há já mais de um século, seja porque entendem que a dinâmica urbana mais recente o justifica plenamente. Todavia, apenas 3 novos concelhos foram criados e não se verificou caso algum de fusão. Muito mais importante que este pequeno acerto no mapa administrativo (com a criação de Trofa, Vizela e Odivelas), tem sido o reforço da legitimidade e notoriedade do município, visto cada vez mais visto como um governo local.

De facto, a eleição directa dos órgãos executivo e legislativo de âmbito municipal e ainda das freguesias, desde 1976<sup>1</sup>, conferiu uma legitimidade ao poder local que lhe tem permitido criar notoriedade e conquistar junto do poder central competências acrescidas. A estas, nas áreas do urbanismo e obras públicas, ambiente e cultura, entre outras, soma-se uma crescente capacidade política de influenciar decisões que vão muito além das competências previstas, seja no âmbito local, por exemplo junto de instituições e associações de todo o tipo, incluindo órgãos de comunicação local (onde o papel dos subsídios e outras formas de apoio selectivo têm forte impacto), seja de âmbito supramunicipal, junto de instituições sectoriais as mais diversas, ou junto do governo central e até nalguns casos da União Europeia, aproveitando quase sempre proximidades partidárias e/ou pessoais.

Entretanto, a nível central, dificilmente se abre mão da capacidade de decisão final em matérias as mais diversas, sejam de âmbito nacional, regional, ou local, muito menos no domínio da autonomia financeira, o que ajuda a explicar que as receitas próprias dos municípios (32% do total em 2004) continuem a representar significativamente menos do que as verbas transferidas pelo Governo Central (51.7% em 2004)

---

1 Esta eleição constituiu a reintrodução de uma prática consagrada por Rodrigues Sampaio em 1878 e por várias vezes interrompida, de forma particularmente durável através do Código Administrativo de Salazar, publicado em 1936 e que, com a excepção (mais formal que real) das freguesias, faz depender todos os cargos da administração territorial de nomeação do governo central (MARTINS, 2005, p. 146).

de acordo com o número de habitantes e a área dos municípios, o mesmo se passando em relação às juntas de freguesia, para as quais as verbas são significativamente menores, pelo que as suas acções se restringem à prestação de serviços administrativos, à realização de pequenas obras, à atribuição de subsídios e à gestão de alguns equipamentos e espaços públicos<sup>2</sup>.

Se as freguesias têm uma reduzida capacidade política face aos municípios<sup>3</sup>, o que leva o Governo a admitir apoiar a sua fusão ou pelo menos de algumas das suas competências, entre estes e o poder central o que existe não tem praticamente expressão, salvo no caso das regiões autónomas de Açores e Madeira que dada a sua especificidade insular gozam de considerável autonomia. Em Portugal Continental, onde não existem sequer regiões administrativas, os distritos são meras circunscrições de representação do Estado, onde a figura do Governador Civil, nomeado pelo Ministro da Administração Interna, mantendo algum prestígio, está todavia praticamente despidida de competências e correspondentes meios. Por outro lado, as províncias não têm qualquer significado na administração do território, muito embora mantenham perfeitamente vivas designações da maior profundidade histórica, como no caso do Minho e de Trás-os-Montes a Norte do Douro, ou do Alentejo e Algarve na parte meridional do país. As áreas metropolitanas, criadas para Lisboa e Porto em 1991 (AML e AMP), não constituem excepção neste cenário de descapitalização política dos níveis intermédios e de reforço de centralismo central e local, talvez pelo facto dos seus representantes resultarem de uma eleição indirecta (a partir das assembleias municipais para a Assembleia Metropolitana e dos presidentes das câmaras para o executivo da Junta Metropolitana), a que não ajuda uma manifesta deficiência de verbas e dificuldade de gerar receitas, nem a sobreposição de competências com municípios, governo central e instituições diversas, e também – porventura sobretudo – alguma falta de vontade política, compreensível se atendermos a que os eleitos respondem apenas todos os quatro anos junto da população do município que os elegeu.

Da inexistência de escalões intermédios de relevância política, da escassa dimensão e poder das 4.257 freguesias em que se divide o país, da relativa capacidade e boa

---

2 No actual momento, um projecto de lei do Partido Socialista pretende alterar o sistema de financiamento municipal e entre outros aspectos, permite a cobrança de uma pequena parte do IRS (imposto individual de todos os cidadãos) numa taxa que pode variar de município para município. Face à situação difícil das finanças de alguns municípios e à necessidade de contenção orçamental (em linha com os princípios de Bruxelas e as lógicas de “emagrecimento” do Estado), esse mesmo projecto de lei cria novas regras relativamente à capacidade de endividamento dos municípios e define orientações claras nos casos em que existem sinais de debilidade financeira.

3 Esta muito escassa capacidade das freguesias, conduz com grande frequência a uma aceitação explícita ou implícita de orientações municipais e ao alinhamento de voto nas assembleias municipais onde os executivos de freguesia têm assento, em regra compensadas por transferências de meios e responsabilidades por parte das câmaras municipais, o que é especialmente desejado no caso de juntas de freguesia de cor partidária distinta.

dimensão geográfica dos municípios (correspondendo em média a 300,0 km<sup>2</sup>), assim como da força da capital na gestão do país, resulta um efeito de duplo centralismo, cada vez mais corporizado no Primeiro-Ministro e no Presidente de Câmara, para o que contribui também o reduzido poder e forte seguidismo partidário que marca o desempenho dos órgãos legislativos e fiscalizadores, longe da tradição parlamentar britânica, por exemplo, verificando-se na escala local, em demasiados casos, um severo diminuição da capacidade de expressão, face ao poder da Câmara Municipal na atribuição de subsídios a colectividades, ou pagamento de publicidade em jornais e rádios locais.

### 3. A necessidade de escala intermédia na administração territorial

Territorialmente, Portugal está muito marcado por um sistema urbano bipolar que se tem vindo a reforçar particularmente na AML, sobretudo à custa da concentração das instituições do Estado, das maiores empresas, unidades de investigação estatais e comunicação social. Esta concentração, expressiva em muitas outras dimensões (é notável por exemplo o número de ministros e deputados naturais ou há muito residentes em Lisboa), é facilmente avaliada em número de residentes, verificando-se que apenas em Lisboa e Porto e nos municípios mais próximos, ou seja em 1.19% do território nacional, residem 26.2% dos seus habitantes<sup>5</sup> ou, dito de uma outra forma, em pouco mais de 1% do espaço nacional vivem mais de ¼ dos habitantes de Portugal Continental.

Como resultado desta concentração – e também do aumento da mobilidade e da alteração da forma como os habitantes das metrópoles usam, de forma diversificada e alargada, o seu espaço-tempo – em ambos os casos existe hoje um aglomerado urbano claramente multi-municipal, seja quando se trata de avaliar as deslocções (cada vez mais variadas e menos dependentes da cidade central) entre casa e trabalho, seja quando se vê a forma como se distribuem as grandes superfícies comerciais, ou quando se constata as inequívocas continuidades junto à fronteira entre municípios de uma mesma realidade urbana (ver Fernandes, 2003). Todavia, esta realidade territorial e social, não encontra resposta política em relação à administração do território, verificando-se um avolumar de problemas como consequência da descoordenação intermunicipal existente, o que é particularmente visível junto aos limites entre os mu-

4 Para comparação, note-se que em Espanha existem 8.108 municípios, importando ainda na diferenciação para o caso português considerar que durante o século XX tiveram lugar 1563 alterações, entre fusões, modificações e extinções municipais (Rodríguez González, 2005).

5 Os valores, obtidos no recenseamento da população de 2001 e no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e das Cidades, correspondem aos municípios de Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia (na AMP), perfazendo um total de 1.089.118 habitantes em 564.73km<sup>2</sup>, e aos de Lisboa, Oeiras, Amadora, Odivelas, Loures, Almada, Seixal e Barreiro (na AML), representando um total de 1.625.671 habitantes em 537.22km<sup>2</sup>.

nicípios, e a ausência de projectos e protagonistas para a resolução ou intermediação em relação a políticas e projectos de escala supramunicipal.

Em contraponto ao Portugal mais urbano, marcado pela cidadania multimunicipal nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, como em boa parte do Minho, na área do Sousa, no Entre Douro e Vouga, junto a Leiria e Coimbra ou no litoral algarvio, onde a urbanização é extensiva e polinucleada e a densidade populacional elevada, existe um outro extenso território “em perda”, onde não é menos premente a necessidade de estruturas supramunicipais que permitam ultrapassar a debilidade da larga maioria dos municípios, cujo reduzido número de habitantes e de empresas e a fragilidade institucional e de recursos humanos qualificados, parecem condenar a uma situação de periferia subalternizada. Além do mais, a capacidade negocial perante um governo central cada vez menos preocupado com os “pequenos problemas” distantes da realidade metropolitana da capital é compreensivelmente reduzida, sobretudo quando se verifica que a generalidade dos municípios têm menos habitantes que algumas freguesias das AM’s: os casos extremos são o do município de Barrancos, com apenas 1.170 habitantes (mas existem dezenas com menos de 10.000 habitantes) e, do outro lado, as freguesias de Algueirão-Mem Martins em Sintra, com 63.546 habitantes, e Amora, no Seixal, com 50.991.

#### **4. Da regionalização aos novos espaços de coordenação intermunicipal**

A Constituição Portuguesa consagra a necessidade do país considerar o nível regional e em 1991, no mesmo ano em que se constituíram as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, a Assembleia da República aprovou por unanimidade a Lei-Quadro das Regiões Administrativas. Todavia, a sua aplicação foi sucessivamente adiada, verificando-se que era quase sempre reclamada a partir da oposição, diminuindo a convicção do mesmo partido ou coligação quando passava a constituir governo. Apenas em Novembro de 1998, 22 anos depois de aprovado o preceito constitucional, e estando o Partido Socialista na governação, se criam as condições para a constituição das regiões, não sem cedência aos que crêem haver necessidade de realização prévia de um referendo, tendo em vista saber da aceitação pela população das regiões na sua configuração concreta.

A campanha do referendo foi marcada por algum paroquianismo dos argumentos de presidentes de câmara e outros pequenos actores locais, em regra favoráveis à regionalização, assim como pela capacidade de influência de alguns notáveis de Lisboa, a larga maioria dos quais defensores do centralismo. As críticas ao recorte proposto que dividia o Norte e o Centro em litoral e interior (fig.1) e os receios de multiplicação dos lugares políticos com aumento da descoordenação local e central, foram par-

ticularmente explorados junto da população, ajudados pela oposição dos partidos de direita e pelas divisões internas dos socialistas, por entre uma razoável indiferença e uma quase unanimidade em relação a uma desejável descentralização, a qual deveria contudo, para muitos, explorar sobretudo as virtualidades municipais.

Acorreram ao referendo apenas 48% dos eleitores, ou seja menos da metade exigida por lei para que a consulta fosse vinculativa. Todavia, a vitória do não por ampla margem teve um efeito político devastador, pelo que não houve reacção especialmente forte (entusiástica ou crítica), quando em finais de 2002 o governo de Durão Barroso, por proposta do Secretário de Estado Miguel Relvas, lança a ideia da criação de associações especiais de municípios, tendo em vista suprir a inexistência de níveis intermédios, sem recurso a uma legitimidade política por eleição, nem atribuição de competências confundíveis com o que poderia ser o nível regional, quatro anos antes rejeitado pela população. Muito à imagem das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, as “grandes áreas metropolitanas” (com um mínimo de 9 municípios e 350.000 habitantes), as “comunidades urbanas” (entre 150.000 e 350.000 habitantes) e as “comunidades intermunicipais” (com menos de 150.000 habitantes), previstas nas leis 10 e 11, de 13/4/2003, deveriam favorecer a “articulação dos investimentos” e a “coordenação entre municípios e administração central, mediante protocolo”.

Quatro anos volvidos sob a aprovação destas leis, ditas “lei Relvas”, verifica-se que a ideia de construir o nível intermédio de administração do território a partir da livre decisão de cada município por maioria dos votos em Assembleia Municipal, resultou num recorte geográfico bizarro (fig.2), com espaços de dimensão muito desigual e discutível coesão interna, mesmo se se considerar –e os geógrafos sabem-no melhor que ninguém– que não existe um recorte administrativo perfeito.

Na parte setentrional do país por exemplo, a aplicação da lei resultou na constituição de duas “grandes áreas metropolitanas”: a Grande Área Metropolitana do Porto, que se estende desde o rio Ave, com os municípios de Póvoa de Varzim, Vila do Conde, Trofa e Santo Tirso até Arouca e São João Madeira (já no distrito de Aveiro), e a Grande Área Metropolitana do Minho (onde se incluem Braga, Guimarães, Barcelos e Vila Nova de Famalicão, entre outros municípios do “Minho Central”). Existem ainda cinco “comunidades urbanas”: duas mais extensas e pouco povoadas, no caso de Trás-os-Montes e do Douro (com 16 e 15 municípios, respectivamente)<sup>6</sup> e três mais pequenas, com cinco ou seis municípios cada, no caso das ComUrb’s de Valimar (ao longo do vale do Lima e incluindo Esposende), de Vale do Sousa (na área fortemente industrializada a leste da AMP) e de Baixo Tâmega (no espaço de tran-

6 A associação de Trás-os-Montes e Alto Douro chegou a ser equacionada, acabando as dificuldades de definição da capital por impedir a criação do que, mesmo em contexto de baixa densidade e ainda forte ruralidade, seria designado de acordo com a lei por “grande área metropolitana”.

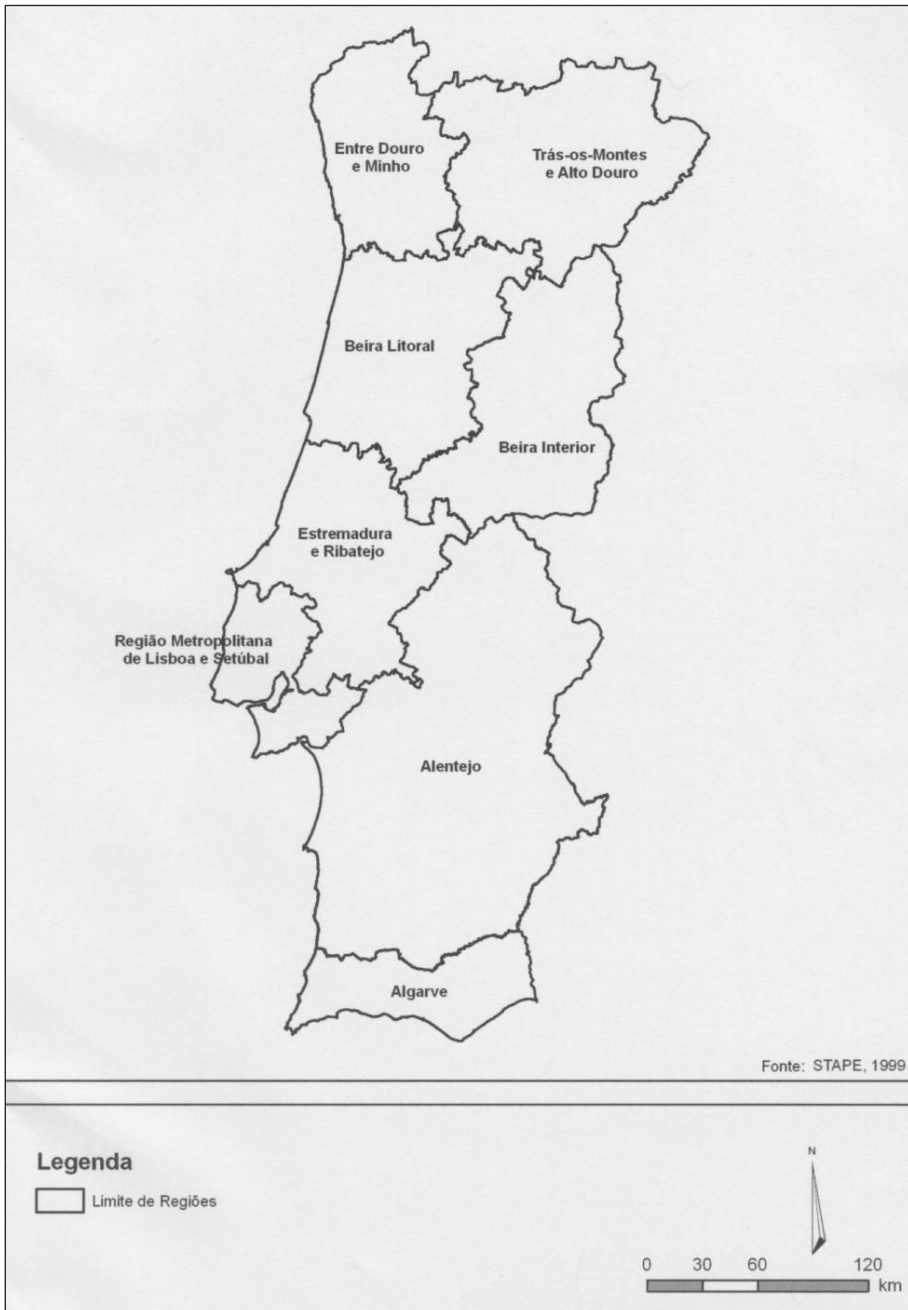


Fig. 1  
Recorte das regiões cuja aprovação foi recusada em referendo. Fonte: Martins, 2005.



sição do litoral e do interior e entre os distritos de Porto, Braga e Vila Real). O Alto Minho é a único caso de “unidade intermunicipal” no Norte e um dos poucos em todo o país, já que Caminha, Monção, Melgaço e Paredes de Coura ficaram isolados, como resultado do desinteresse na fusão por parte dos municípios do Vale do Lima e pela inexistência de outras opções, face à situação de fronteira com Galiza.

Para além das questões da dimensão e do recorte das unidades, está muito claro na lei que qualquer das três figuras territoriais (GAM, ComUrb e CI) corresponde a uma instituição de carácter intermunicipal e não supramunicipal, não possuindo meios e necessitando de protocolar com o governo todo o tipo de competências. Por isso, maugrado a compreensão pelas ineficiências resultantes das necessidades de instalação, num quadro político instável, marcado por com três governos e também por eleições para as autárquicas e Presidência da República, parece já possível apontar para um primeiro balanço que aproxima os novos agrupamentos de municípios do (mau) exemplo das AM's de Lisboa e Porto, onde os presidentes de câmaras municipais procuram há anos resolver no órgão executivo algumas das suas diferenças, sem contudo deixar de dar prioridade às suas responsabilidades políticas perante os eleitores do seu município.

Considerando o insucesso da lei e a confusão reinante, e tendo em atenção o interesse em permitir articulações intermunicipais em vista do novo quadro comunitário de apoio da União Europeia (dito Quadro de Referência de Estratégia Nacional), o actual governo, de maioria socialista optou por reintroduzir as NUT III (fig. 3) com apenas pequenas correcções pontuais, anunciando no Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território a adopção de medidas potenciadoras da articulação intermunicipal.

## **5. A indispensável necessidade de reorganização do território**

Desfeito o mito da total desterritorialização que as novas tecnologias e a globalização apregoavam e apesar do contexto mundial estar marcado por uma crescente multiterritorialidade das nossas vidas, em virtude de sermos cada vez mais cidadãos de várias escalas e vários locais (Haesbaert, 2004); apesar ainda da tendência ao reforço das redes de cidades, por via da geminação, da constituição de redes temáticas (cidades-património, cidades com termas, eurocidades...), ou simplesmente pela crescente valorização económica e cultural das relações individuais ou empresariais que se estabelecem entre pólos afastados de uma rede mundial de cidades (sobretudo importante em relação às maiores cidades), não deixou de fazer sentido o espaço em contínuo, muito menos diminuiu a pertinência de articulação espacial das políticas nos contínuos espaciais.

Este facto é particularmente bem sentido no Norte de Portugal, como também no Algarve, no outro extremo do país peninsular e porventura de uma forma especial a partir do Porto. Não existindo diferenças de língua, nem especificidades culturais,

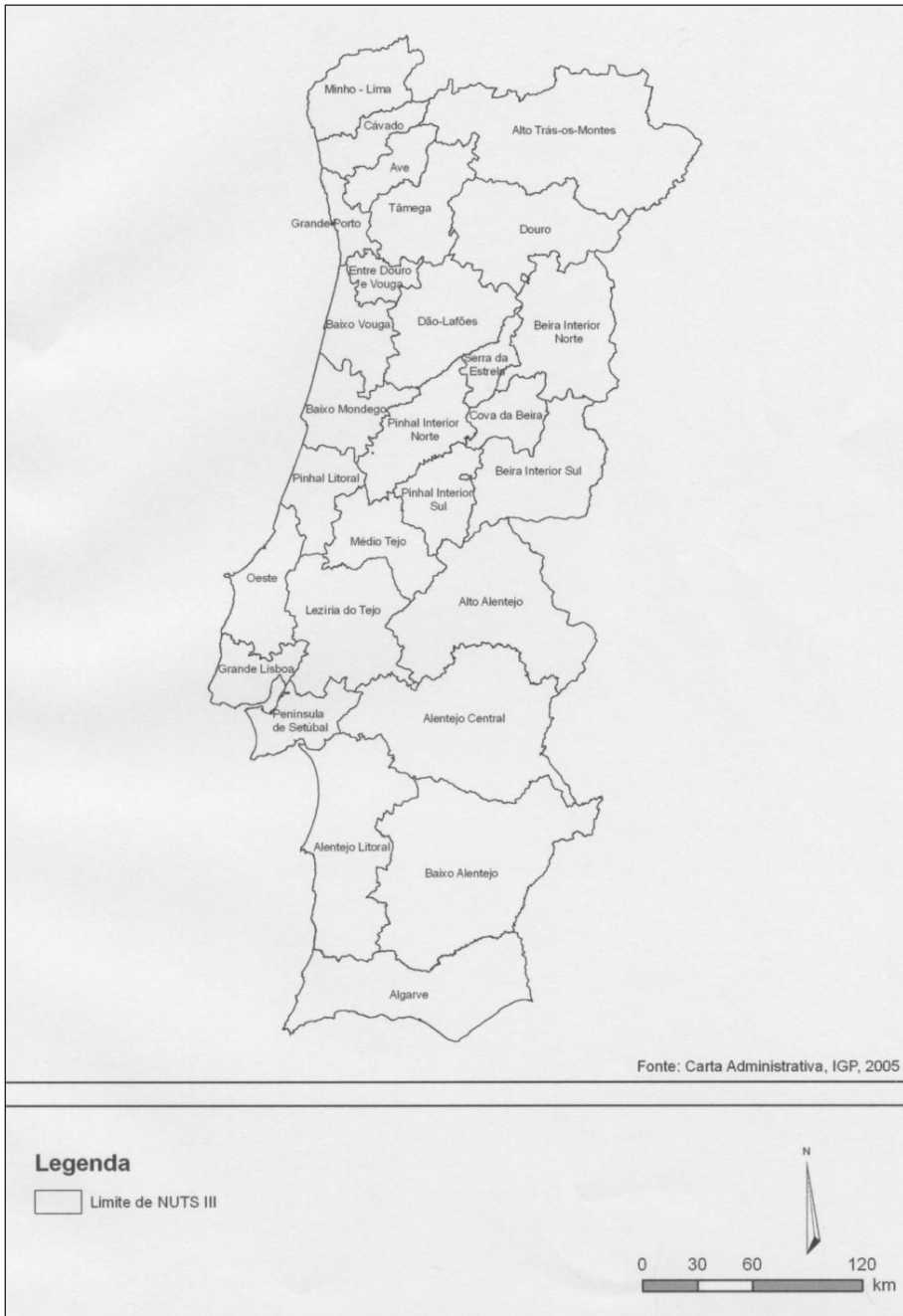


Fig. 3  
NUT 3. Fonte: Martins, 2005.

étnicas ou religiosas com expressão territorial relevante, o Norte de Portugal projecta o orgulho de estar associado à origem da nacionalidade e exprime pela sua principal cidade (até nas manifestações associadas ao futebol) uma indisfarçável tensão face a Lisboa como capital de um país fortemente centralizado. É certo que também a partir de Braga e Vila Real se notam as tensões relativamente ao Porto, dificilmente aceite como capital de uma região que afinal não existe administrativamente, como a uma outra escala a rivalidade de Guimarães com Braga e de Chaves ou Bragança com Vila Real são evidentes. Em todo o caso, ao contrário do Algarve, da Madeira e até do Alentejo, no Norte o contexto está marcado pela crise da pequena empresa exportadora, pela continuada desvitalização do espaço rural e pela contínua saída de recursos (humanos e financeiros), enquanto em relação a Lisboa se verifica a fixação das maiores e mais competitivas empresas e se somam os investimentos públicos, como no caso do novo aeroporto da Ota ou das linhas ferroviárias de alta velocidade, tendo em vista o reforço da competitividade internacional do país através da sua capital.

Face à perda de poder de compra e produto interno bruto, com aumento da diferença para Lisboa e Vale do Tejo e para a média nacional<sup>7</sup>, o Norte parece querer reforçar os laços para lá da fronteira, sobretudo com a Galiza. Exemplos como o do Eixo Atlântico, onde se multiplicam os trabalhos e iniciativas, ou expressões da vontade da Xunta de Galiza e da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte em melhorarem a coesão na euro-região, trabalhando juntas em torno de objectivos concretos, como o de assegurar uma ligação ferroviária entre Porto e Vigo adequada às exigências actuais, são disso um bom sinal, como o serão também a migração de empresas e profissionais, a integração de técnicos em trabalhos de ambos os lados da fronteira, ou a cooperação entre universidades do Noroeste Peninsular.

Tendo em vista a melhoria da coesão nacional e a potenciação das capacidades regionais num quadro marcado por grandes dificuldades – e que se afiguram mais estruturais que conjunturais –, a existência de um poder regional é essencial para o Norte e benéfica para o todo nacional. Todavia, atendendo aos resultados do referendo e aos compromissos lançados na campanha eleitoral pelo Partido Socialista e agora assumidos no programa de governo de José Sócrates, depois da vitória de 20 de Fevereiro de 2005, um novo referendo será lançado apenas numa eventual segunda legislatura socialista. No entanto, a preparação para uma possível criação de regiões inicia-se desde já, tendo em vista a necessidade de reorganização do Estado Central e o combate à sua ineficiência. Tal, de resto, afigura-se necessário independentemente da vontade de regionalizar, já que o Estado, fortemente centralizado em praticamente todos os ministérios e serviços, apresenta um recorte geográfico muito diverso na débil desconcentração com

7 Em 2003 o PIB *per capita* é o mais baixo do país, correspondendo a 79% da média nacional, ou seja, a 7% do que em 1995.

que assegura a administração territorial do país, o que ajuda a que ministérios e serviços estejam totalmente descoordenados entre si, obrigando quase sempre a uma deslocação à capital do assunto, por pequeno que seja, e das pessoas, quase sempre também, quando está em causa mais do que um ministério ou serviço do Estado<sup>8</sup>. Como referência para a coordenação da desconcentração dos serviços do Estado, o governo adoptou os espaços que correspondem às regiões-plano –Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve (fig.4)–, propondo-se levar todos os ministérios a organizarem as suas delegações regionais de acordo com estes territórios. Se a esse esforço corresponder também, como se espera, uma maior descompressão dos efectivos e da capacidade de decisão, estaremos por certo perante uma já pequena revolução que facilitará a progressão para a criação de regiões administrativas.

A região, com órgãos eleitos, mas sem poderes especialmente fortes, poderá vir a constituir em Portugal Continental uma dimensão política importante, para o planeamento e desenvolvimento, respondendo por intervenções na sua escala (por exemplo no caso de vias regionais, iniciativas culturais ou de promoção turística), favorecendo a articulação das decisões entre o poder local e entre este e o governo central, respondendo a um mundo cada vez mais multi-escalar e complexo, onde em regra a concentração de poder conduz à ineficácia, ao aumento das assimetrias e pode até atentar –tanto como o excesso de autonomia– contra a coesão nacional. Neste quadro, subsidiariedade e governança serão palavras-chave, acreditando-se na virtualidade das regiões para o envolvimento de instituições, empresas e cidadãos, numa mais fácil e mais desejada resolução de problemas e construção de iniciativas, aumentando a eficácia numa escala que o governo gere com claras ineficiências e o poder municipal não é politicamente competente.

## 6. O caso da metrópole multimunicipal do Porto<sup>9</sup>

Apesar do reforço dos âmbitos regionais na escala mundial (União Europeia, Mercosul, Nafta, ...), o Estado-nação não perdeu sentido nem significado. Da mesma forma, a existência de regiões, que se espera possam vir a ser criadas dentro de poucos anos em Portugal, não faz esquecer as necessidades de reforço da cooperação entre municípios, muito especialmente em contexto metropolitano, tal como a existência de municípios não deve implicar o desaparecimento de freguesias, bem pelo contrário, julgamos até que o seu papel deveria ser reforçado sempre que tivessem di-

8 O mesmo se passa de resto mesmo para muitos dos assuntos que dizem respeito a apenas um serviço ou ministério, já que, dada a centralização qualquer pequena matéria adquire nível supra-local, ou seja, central!

9 Em parte do texto retoma-se o que já deixamos escrito a propósito de uma muito debatida proposta de fusão das cidades de Porto e Gaia (Fernandes, 2003).

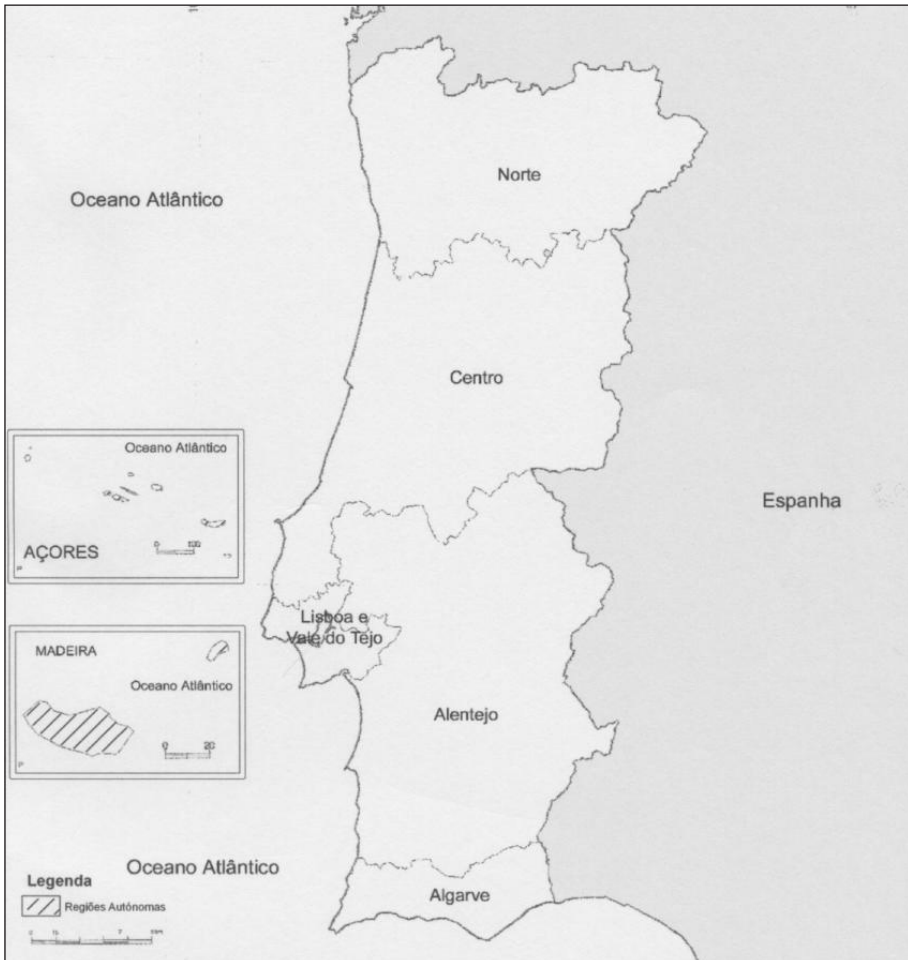


Fig. 4. Regiões-plano das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Fonte: Martins, 2005.

menção suficiente, tal como diz pretender o governo. Por outro lado, também a maior fluidez dos relacionamentos, a multiplicação de articulações individuais e institucionais entre pontos de redes complexas, não retira pertinência aos territórios contínuos, em especial as bacias de vida e metrópoles regionais de cuja capacidade competitiva depende muito o futuro de regiões, países e o mundo.

No caso de Lisboa, a região (de Lisboa e Vale do Tejo) confunde-se com o espaço metropolitano. Já no Porto –sem prejuízo da necessidade de regionalização–, a escala crítica é a supramunicipal e subregional, dada a sua inserção numa região extensa, considerada a dimensão dos problemas urbanos, muitos dos quais associados à competitividade e coesão do conjunto e/ou ao dia-a-dia do milhão de pessoas que habita um con-

tínuo plurimunicipal de elevada densidade, o que é especialmente crítico se atendermos ao facto de existir uma relação populacional e espacial entre o município central e os seus vizinhos claramente desfavorável a este (de 1 para 3 e de 1 para 12.5, respectivamente)<sup>10</sup>. Claro que, por si só, a coordenação de políticas entre municípios não resolve tudo, como a Junta e a Assembleia Metropolitana vêm demonstrando há 15 anos. E isso tão mais difícil quanto menos capacidade existir de adoptar mecanismos de governança, face ao considerável aumento do nível de complexidade que se vem estabelecendo na gestão territorial, em resultado, designadamente, da necessidade de dar resposta a problemas multiescolares; da crescente especialização e separação das políticas sectoriais do Estado e da “empresarialização” e/ou privatização de funções públicas, a nível central e local, ao mesmo tempo que se mantêm, ou até se criam, empresas públicas com poderes especiais sobre parcelas importantes de território, como a Administração dos Portos de Douro e Leixões, ou as sociedades Polis<sup>11</sup>.

A propósito das dinâmicas tendentes à governança –ou de um bom governo no sentido de uma nova forma de governar que melhore significativamente a capacidade de dar resposta às necessidades actuais das pessoas, das empresas e dos territórios–, a leitura técnica de uma coordenação necessária é subscrita por muitos e a importância de concertação política é falada por quase todos. Por isso, é evidente que, para o Grande Porto –como noutras situações do mesmo tipo– o que falta não é vontade (pelo menos no discurso...), mas um mecanismo de articulação, legítimo e eficaz, que possa dar resposta às necessidades a um nível político intermédio que não colide com o de região administrativa. Ora, essa verdadeira coordenação, não pode senão advir de uma entidade eleita, impondo-se, por conseguinte “...a legitimação democrática de um nível de administração transmunicipal e subsidiário em relação aos municípios, já que o simples associativismo, coercivo ou voluntário, que conhecemos, dificilmente

10 Apesar de o município do Porto possuir um território manifestamente exíguo, incapaz de acolher o porto e o aeroporto por exemplo e Lisboa ter cerca do dobro da área e uma posição de maior comando face à envolvente, esta acompanhou a realização de um plano estratégico para a AML, ao contrário do que aconteceu a Norte, onde não existe qualquer documento para uma estratégia conjunta e a Câmara Municipal do Porto tem potenciado uma visão limitada do seu papel e limitadora da coordenação do conjunto, tão irrealista como nefasta para o futuro da cidade-município e da metrópole plurimunicipal.

11 Um bom exemplo sectorial de descoordenação e de ausência de orientações numa política supramunicipal é o maior dos projectos para o Grande Porto e, aparentemente, um dos mais bem sucedidos: o do metro. Após mais de uma década de indefinição sobre o modelo de transporte, a rede e os meios financeiros, os veículos foram escolhidos, as primeiras linhas traçadas e o esquema financeiro acordado. Mas as indefinições mantêm-se, as contradições são evidentes, os desperdícios aumentam e os efeitos correm o risco de ficar muito aquém do desejável. Veja-se o caso da difícil compatibilização entre um comportamento típico de eléctrico na Rua de Brito Capelo (Matosinhos), de metro na Baixa do Porto Campanhã e de comboio para Póvoa e Trofa, ou a incompreensível prioridade que se pretendia atribuir à linha Boavista-Matosinhos pela Avenida da Boavista, duplicando a ligação já existente, via Senhora da Hora.

poderá assegurar esse desiderato, apesar do relativo êxito de algumas, raras, experiências passadas” (Portas, 2002, p.10). Até porque, em defesa do Estado e de um território pensado para todos, “o *laissez faire* urbano, mesmo enquadrado por documentos de urbanismo sólidos<sup>12</sup>, não chega, sob pena de se construir uma cidade parcelada, sem coesão espacial e sem ligação social” (Baietto & Frébault, 1996, p.15). Nesta linha de raciocínio, para o Grande Porto, trata-se de seleccionar e assumir as competências transversais de metrópole, ou seja, as que são “...relativas, sobretudo, às estruturas e serviços que atravessam, que ligam, que aproximam. Dando continuidade às funções das mobilidades, das ecologias, do acesso aos equipamentos de âmbito regional do estado social, da sustentação do mais ou melhor emprego e da promoção externa da imagem da “cidade extensiva” em construção, regeneração, e afirmação” [já que], “como Ascher indica (...) a estruturação da conurbação (metapolis) exige, ao mesmo tempo, instituições fortes ao nível macro (apoiadas por documentos de carácter estratégico, consensuais, que incidem nas variáveis de carácter estruturante: grandes sistemas e infraestruturas de mobilidade; políticas macro-ambientais (ou a identificação de estruturas territoriais de vertebração como são os eixos e as centralidades) e, ao nível micro, uma grande flexibilidade institucional e operacional ajustada à variabilidade, quer dos problemas, quer das soluções” (Portas, 2002, ps.49 e 95).

Tendo em consideração a diversidade de experiências (ver por exemplo Salet, 2004) e o histórico português, afigura-se perfeitamente adequado a realização de um “salto qualitativo” no funcionamento da Junta e Assembleia Metropolitanas, com fusão de parte das competências dos municípios e descentralização de outras a partir do Estado Central, existindo já uma proposta que aponta para a constituição de um executivo metropolitano composto pelo cabeça de lista mais votada e por mais 6 membros eleitos por uma assembleia de composição mista que combinaria o peso demográfico com a representatividade dos municípios, acompanhado por um conselho metropolitano onde têm assento todos os presidentes de câmara<sup>13</sup>. Idealmente, o território a gerir corresponderia apenas aos municípios que constituem a “cidade densa” (Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia) e talvez fosse interessante estudar a possibilidade de adaptação do caso particular da Inglaterra, designadamente o de Londres, onde a eleição de Ken Livingston despertou atenções e a introdução de taxas aos automóveis que pretendam entrar na cidade também<sup>14</sup>.

12 O que não é infelizmente o caso, no Grande Porto.

13 Esta proposta foi publicamente apresentada pelo actual Presidente da Comissão de Coordenação Regional do Norte Carlos Lage em 2004, na qualidade de membro do secretariado distrital do Porto do Partido Socialista.

14 Note-se que igualmente a *Greater Manchester* (de Wigan a Macclesfield) ou a *Greater Birmingham* (de Coventry a Wolverhampton) vão provando a importância da acção dos *regional mayors*, o que leva até o *Public Policy Research's Centre for Cities* a apoiar o alargamento dos seus poderes para as áreas da regeneração, habitação e transporte.

## 7. Notas finais, sobre governança, metrópoles, democracia e desenvolvimento

Se para a década de 80 se considerava que o padrão europeu era ambivalente, com casos de descentralização e outros de uma relativa centralização (Chorianopoulos, 2001), actualmente não há grandes dúvidas relativamente ao reconhecimento das vantagens da descentralização, nem que esse processo tem sido prosseguido em praticamente todos os países, na Europa e um pouco por todo o mundo, como resultado de uma maior consciência para problemas ditos megaurbanos que fazem apelo a soluções fortes, do papel vital das grandes metrópoles no desenvolvimento nacional e do contributo que a descentralização pode ter no reforço e vitalidade da democracia, promovendo a transparência e a participação dos cidadãos, donde uma tendência para a criação e reforço de estruturas de governo metropolitano, em países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos (Laquian, 2002) e a importância do desempenho das regiões, aqueles e estas instrumentos essenciais da descentralização da prossecução dos princípios da governança. No caso de Portugal, apesar do centralismo –ou talvez por isso mesmo– existem fundadas esperanças de introdução em breve de melhorias sensíveis de governação do território, com eventual reforço do papel das freguesias, manutenção dos municípios, criação de órgãos de metrópole (ou área metropolitana) e posterior criação de regiões, acompanhando uma reorganização geral da administração interna que deverá eliminar os distritos e, como se disse introdutoriamente, criar condições para uma efectiva articulação entre empresas públicas, mistas e privadas, Estado central, local e regional, instituições sectoriais ou temáticas e de âmbito espacial bem definido, o chamado terceiro sector e os cidadãos, destinatários finais e principais da acção política. Assim também seria seguramente menos difícil gerir uma realidade territorial de grande complexidade institucional, introduzindo os desejáveis elementos associados ao conceito de governança –e também associáveis à ideia de melhor governo e mais democraticidade–, como maior transparência, mais participação e maior cooperação entre pessoas, empresas e instituições.

### Bibliografia

- Baietto, Jean-Paul; Frébault, Jean (1996): *De l'aménagement au management urbain*, in "L'aménagement urbain face à la crise de la ville: club des maitres d'ouvrage d'opérations complexes", Éditions de l'Aube.
- Chorianopoulos, Ioannis (2002): *Urban restructuring and governance: North-South differences in Europe and the EU URBAN initiative*, "Urban Studies", vol. 39, No. 4, 705-726.
- Domingues, Álvaro (coord.) (2006): *Cidades e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal*, Argumentum.

- Fernandes, José A. Rio (2003): *As cidades, os municípios e as políticas: o caso do Grande Porto*, “Sociologia”, nº 13, pp. 227-251.
- Fernandes, José A. Rio (2004): “*Porto-Gaia*” e a cidade-metrópole: contributo para responder à necessidade de reorganização do território metropolitano, Porto, “A Obra Nasce”, nº 2, Fundação Fernando Pessoa, pp. 70-85.
- Fernandes, José A. Rio (2006): *Sustainable urbanism: reducing, recycling and reusing in a larger and more complex urban space*, Santiago de Compostela, “Cities of Tomorrow”/ União Geográfica Internacional, in press.
- Fernandes, José A. Rio; Marques, Teresa Sá (coord): (2004): *Portugal: country profile*, in 232 ESPON Project on “Governance of Territorial and Urban policies from EU to Local Level”.
- Haesbaert, Rogério (2004): *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*, Bertrand Brasil.
- Hall, Peter; Pfeiffer, Ulrich (2002): *Urban future 21: a global agenda for twenty-first century cities*, Spon.
- Jones Lang Lasalle (2005): *Governance matters – the First Jones Lang LaSalle City Governance Survey (World Winning Cities)*, www.joneslanglasalle.com/.
- Laquian, Aprodicio A. (2002): *Urban governance: some lessons learned*, in Tulchin, J.; Varat, D.; Ruble, B. (eds.) *Democratic Governance and Urban Sustainability*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Marques, Teresa Sá (2004): *Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais*, Edições Afrontamento.
- Martins, Jorge Manuel Vide da Cunha (2005): *A (des)centralização portuguesa no contexto europeu: um contributo para repensar a nossa organização administrativa territorial*, polic.
- Portas, Nuno (coord.) (2002): *Políticas urbanas*, Centro de Estudos da FAUP.
- Quental, Nuno; Silva, Margarida (2004): *Establishing a good governance system for the Porto Metropolitan Region*, polic.
- Rodríguez González, Román (2005): *Territorio y gobierno local en España: un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Thompson/Civitas.
- Salet, Willem; Thornley, Andy; Kreukels, Anton (ed.) (2002): *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case-studies of European City-Regions*, Spon Press.
- Soja, Edward (2000): *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Blackwell.
- United Nations Habitat And Transparency International (2004): *Tools to support transparency in local governance*, Urban Governance Toolkit Series, UN Habitat.
- VVAA (2005): *Aproximações à governança na Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, “Eixo Atlântico”, nº8.
- VVAA (2003): *Second Interim Report of 232 ESPON Project on Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, polic.