

Recebimento: 16/04/2019

Aceite: 02/11/2019

PAROXISMOS REGIONAIS EM PORTUGAL: DESENVOLVIMENTO *TOP-DOWN* OU *BOTTOM-UP*?

REGIONAL PAROXYSMS IN PORTUGAL: TOP-DOWN OR BOTTOM-UP DEVELOPMENT?

Paulo Castro Seixas¹

Avelino Oliveira²

Ricardo Cunha Dias³

Resumo

O atual paradigma de desenvolvimento europeu implica uma estratégia que tenha em conta as pessoas e os territórios (*people-centred and place-based policies*), enquanto o financiamento de tal estratégia implica seguir objetivos pré-estabelecidos. Este texto explora a natureza “esquizoide” resultante dessa duplicidade no Portugal 2020, apresentando uma sistematização dos paradoxos do desenvolvimento em função de três níveis de análise: Megaregiões europeias; regiões nacionais e processos intrarregionais. Como corolário propõe-se que o desenvolvimento regional pode ser compreendido em função de duas grandes problemáticas (seguir as pessoas vs. seguir o dinheiro e política baseada na evidência vs. evidência baseada na política) e de duas armadilhas do desenvolvimento (a armadilha dos fundos e a armadilha do território). Conclui-se que a Região, enquanto território de desenvolvimento, se constrói como fragilidade estratégica, administrativa e sociológica.

Palavras-chave: Portugal 2020; Desenvolvimento territorial; Região; Paroxismos Regionais.

Abstract

The current European development paradigm implies a strategy that takes into account people and territories (*people-centred and place-based policies*), while financing such a strategy entails following preestablished objectives. This text explores the “schizoid” nature resulting from this duplicity in Portugal 2020, presenting a systematization of developmental paradoxes according to three levels of analysis: European Mega-regions; national regions and intrarregional processes. As a corollary, it is proposed that regional development can be understood in terms of two major issues (following people vs. following money and evidence-based policy vs. evidence based policy) and two developmental traps (the money trap and the territory trap). It is concluded that the Region as a development territory is built as strategic, administrative and sociological fragility.

Keywords: Portugal 2020; Territorial development; Region; Regional Paroxysms.

¹ Doutor em Antropologia (Universidade de Santiago de Compostela). Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal. E-mail: pseixas@iscsp.ulisboa.pt

² Doutor em Antropologia (Universidade Politecnica de Catalunya, Espanha). Professor na Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Fernando Pessoa, Lisboa, Portugal. E-mail: aoliveira@iscsp.ulisboa.pt

³ PhD student in Public Administration (University of Lisbon), Research fellow, Administration and Public Policy (CAPP), Lisbon, Portugal. Email: ricardo.daniel.cunha.dias@gmail.com

Introdução

Num quadro de transformação das cidades em cidades-região, a articulação entre abordagens *top-down* e *bottom-up*, assim como inter e intrassistemas urbanos e regionais, tem sido descrita como o principal desafio à governança multiescala e policêntrica (FERRÃO, 2013; SÁ MARQUES; ALVES, 2010). No ciclo de programação comunitária 2014-20 tal desafio ganhou especial relevo com a ênfase colocada na implementação da Política de Coesão da União Europeia (UE) segundo uma lógica ‘funcional’ de região. Dada a estrutura e os enquadramentos político-administrativos existentes em Portugal, antevia-se que esta abordagem configurasse um sério teste aos limites do capital institucional dos territórios (MOURATO, 2013). De facto, o resultado foi um modelo de desenvolvimento paradoxal em que à formulação de uma estratégia mais centrada no território e nas pessoas (*people-centred and place-based policies* para a valorização *bottom-up* do potencial territorial) impôs-se uma metodologia de financiamento que seguia objetivos pré-estabelecidos (programação e financiamento *top-down* da clusterização sectorial). Isto levou-nos a colocar a seguinte questão: Até que ponto tal condicionamento é resultado da (in)capacidade institucional e/ou de processos e procedimentos de governança multiescala?

Este caráter “esquizoide” dos meios/procedimentos *top-down* que se transformam em si mesmos nos objetivos/fins do desenvolvimento na implementação do Portugal 2020 foi já discutido como ‘territorialização’ (estratégica) vs. ‘neoinstitucionalização’ (instrumental) (FERREIRA; SEIXAS, 2017). Neste quadro, as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) das regiões NUTS III portuguesas, enquanto instrumentos introduzidos para fazer a leitura territorial do desenvolvimento multiescala, evidenciaram num mapa de opções mais *top-down* ou mais *bottom-up*, cujo racional é difícil de explicar (DIAS; SEIXAS, 2018). Propõe-se neste texto que a elaboração das EIDT, enquanto documentos centrais para o acesso das Entidades Intermunicipais (EI) – Áreas Metropolitanas (AM) e Comunidades Intermunicipais (CIM) – aos fundos comunitários, são a mais recente evidência de um conjunto de paradoxos de fundo que decorrem da evolução de visões europeias e nacionais dissonantes (*path dependency*). O objetivo deste texto é uma retrospectiva de tais dissonâncias e dos seus efeitos, agregando-as em seis grandes paradoxos:

- 1) Um desenvolvimento policêntrico europeu proposto (desejado ou hipócrita) vs. um desenvolvimento monocêntrico europeu e nacional real;
- 2) Um desenvolvimento de regiões transnacionais europeias vs. um desenvolvimento centrado na(s) metrópole(s) nacional(ais);
- 3) Um desenvolvimento assente no potencial endógeno das regiões (*people-centred and place-based*) vs. um desenvolvimento de programação/jurisdições em cascata;
- 4) Um desenvolvimento de estratégia nacional (inexistente) vs. um desenvolvimento de estratégia europeia (de acesso aos fundos);
- 5) Um desenvolvimento centrado em regiões funcionais vs. um desenvolvimento centrado em regiões administrativas;
- 6) Um desenvolvimento centrado em agentes regionais estratégicos vs. um desenvolvimento centrado em lógicas municipalistas-partidárias.

O artigo problematiza tais paradoxos num quadro de ‘regiões funcionais’ a três níveis: 1) Megaregiões europeias; 2) inter-regiões de nível (inter)nacional; e 3) nível instrumental intrarregional. Tendo em conta que a tensão última se centra entre documentos políticos *follow the people vs. follow the money*, centramo-nos na Área Metropolitana do Porto (AMP) como *learning case study* de como a governança dos procedimentos de acesso aos fundos condicionou a estratégia de base territorial.

O artigo encontra-se organizado em duas partes principais. Na primeira parte procura-se problematizar o conceito de Região nos três níveis já referidos, abrindo à compreensão dos paradoxos do desenvolvimento territorial no Portugal 2020. Esta secção é complementada pelo estudo de caso da AMP. Na segunda e última parte propõe-se que os paradoxos acabam por não ser resolvidos na implementação das abordagens territoriais no Portugal 2020, configurando o território e os fundos, duas armadilhas do desenvolvimento que colocam os documentos estratégicos numa tensão essencial entre desenvolvimento paradigmático e desenvolvimento pragmático.

O Novo Paradigma de Desenvolvimento Europeu e o Portugal 2020

A emergência de cidades-região evidencia que as cidades se transformaram, por um lado, em corredores económicos transnacionais (megaregiões ou megalópolis) e, por outro, em regiões funcionais (regiões metropolitanas e intermunicipais), ou seja, redes de cidades de nível macro e meso que procuram um lugar na hierarquia das economias regionais para competir ao nível local e global. Tais transformações correspondem a dois processos de traduções socioespaciais de visões de desenvolvimento: em face da globalização, relacionando as metrópoles e a metropolização com a perspetiva hierárquica e a de rede; e respostas *bottom-up* (alterglobalização), relacionando o potencial endógeno dos territórios com novas perspetivas, como a de fluxos e a dinâmicas globais de reterritorialização (SEIXAS, 2011; 2012). Nesse sentido, as ideias de ‘metrópole’, ‘megalópolis’, ‘metropolização’, ‘corredores económicos’, ‘super-cidade’, ‘cidade-região’, ‘regiões funcionais’, entre outras, surgem como tentativas de encontrar o quadro conceptual adequado para responder às múltiplas escalas de tradução das agendas de desenvolvimento num quadro de governança multinível. É em função destas traduções que se torna necessário repensar o que são, quais são e qual o papel das novas Regiões. O presente texto propõe três níveis de análise, cada um deles com duas tensões essenciais ou paradoxos, como forma de perceber a articulação entre a escala mais macro com a escala mais infra na tradução do desenvolvimento territorial. É em função da evolução deste processo em *matrioska* que se procura depois compreender a escala infra regional e os seus problemas de desenvolvimento e governança.

Megaregiões Europeias

Na segunda metade do século XX, com o novo contexto geopolítico decorrente do fim da Segunda Guerra Mundial, o modelo planetário suportado por economias imperiais ou coloniais começa a decair ao mesmo tempo que se descobrem/inventam novas redes económicas suportadas por corredores transnacionais ou megalópolis no hemisfério norte (GOTTMAN, 1957; 1961). Esta nova geografia económica e política foi primeiro identificada nos Estados Unidos mas, praticamente ao mesmo tempo, Gottman identificou-a na Europa. Em relação aos Estados Unidos, Gottman refere:

I should like to use megalopolis to describe a particular region which differs from other regions in the country (and in the world) in the size and rhythm of urbanization. This region extends along the northeastern seaboard of the United States from a little north of Boston to a little south of Washington, or from southern New Hampshire to northern Virginia. (GOTTMAN, 1957, p. 54).

Ainda em 1957 Gottman refere a existência de duas megaregiões na Europa que se poderão assemelhar à megalópolis americana: a Inglaterra propriamente dita (a Grã-Bretanha sem a Escócia, o País de Gales e as Cornualhas) e a uma fachada comercial oceânica do noroeste da Europa continental que se estende de Amesterdão a Paris (GOTTMAN, 1961, p. 569). Já em 1961, refletindo sobre o que tinha publicado quatro anos antes, afirma que a existência clara de uma região de Amesterdão a Bruxelas, a Lille e a Liège. Refere ainda que o eixo Amesterdão-Lille vai ao Rhur e passa por Mastrich e Liège. E se descermos para o Sul deste triângulo Benelux-Rhur pode-se ir até Pas-de-Callais. Neste mesmo texto de 1961, Gottman está já muito consciente do paradoxo entre a economia e a administração quando indica o “conflito entre o mapa administrativo e político de um lado e o mapa de circulação e de integração dos interesses reais do outro” (GOTTMAN, 1961, p. 566), ou seja, entre desenvolvimento multinível e multiescala. Se a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) se constitui em 1957 sobre os corredores económicos identificados, a verdade é que, tal como Gottman tinha escrito, tal multilateralismo económico estava em fricção com a figura tutelar moderna dos Estados-Nação.

O salto de uma Comunidade Económica para uma Comunidade Política e Social levou mais 30 anos. Uma consciência política do território europeu nos anos 90 do século passado implicou também a perceção de um segundo paradoxo: a de um território que representava a união político-económica mas a que de facto faltava coesão social. Um ‘novo regionalismo’ surge como possível resposta a este paradoxo, centrado no policentrismo e nas cidade-região, e nas capacidades de polarização e *spillover* das mesmas. O desenvolvimento discute-se então a partir deste novo quadro político, sendo associado, primeiramente, a uma hierarquia de escalas territoriais interpenetrantes de atividade económica e relações de governança global-local sustentadas no sistema emergente de ‘cidades-regiões globais’ (SCOTT et al., 2014) e, depois, ao processo de mudança de escala (*rescaling*) da intervenção estatal para níveis intermédios, como as regiões metropolitanas e intermunicipais (DAVOUDI, 2009).

A crise de 2010-15 na Europa (que se seguiu à de 2008 nos Estados Unidos) levou a reformulações nesse regionalismo. Reconsideram-se os *spillovers* e assume-se a ‘diversidade das Regiões’, mas a sua existência, por exemplo em Portugal, é em si mesmo um problema. A cidade-região pode mesmo ser o ‘gatilho’ de uma nova governança. No quadro europeu, foi já proposto o conceito de ‘cidade (euro)governável’ (OLIVEIRA; FERREIRA; DIAS, 2019) como evidência da abertura do sistema da política de cidades a um nível de governança inter/transnacional e seus desafios. Tal noção remete justamente para o facto de, na atualidade, pensar a cidade e o desenvolvimento implicar necessariamente uma lógica multiescala e multinível, sendo que esta significa, desde logo, identificar a rede e a hierarquia. É em função de redes que se acede a um lugar na hierarquia, e a criação destas depende da construção de novos territórios como espaços funcionais. As redes correspondem à refundação das velhas hierarquias nacionais em função de novas redes transnacionais e globais. Tal refundação é primeiramente político-administrativa, no sentido em que é através da governança multinível de políticas de desenvolvimento que se criam as novas escalas de regulação ao nível local/sub-regional que possibilitam a coordenação de atores e a intervenção pública (reterritorialização). Ou seja, só são possíveis meios de governança territorial se existirem primeiro as condições institucionais à integração de processos e de procedimentos entre diferentes níveis de governação que permitam a sua ativação e efectividade nas novas escalas territoriais.

Esta breve história que acabámos de contar em três parágrafos, revela a fragmentação do chamado ‘triângulo da coesão’ – económica, social e territorial, (COVAS, A.; COVAS, M., 2013b) em que se sustentava a soberania política e as velhas hierarquias do Estado-nação. Portugal é exemplo disso. A litoralização e metropolização do país traduziu-se num território em forma de arquipélago com economias locais e regionais dispersas entre inúmeros territórios desertificados e despovoados. Aceitando tal litoralização, metropolização e fragmentação como cenários de desenvolvimento (FERRÃO; SÁ MARQUES, 2003), a verdade é que a fragmentação é primeiramente político-administrativa e só depois territorial. Como refere Covas e Covas (2013b) a forma desigual como o território nacional está ocupado traduz, desde logo, o “ruído” entre processos de baixo (*bottom-up*) e processos de cima (*top-down*), criado por duas lógicas sempre omnipresentes que comandam a distribuição e o acesso ao poder: a político-partidária e a político-administrativa. Em conjunto, tais lógicas contribuíram para um mapa político do território compartimentado, clientelar e burocrático em que é muito difícil falar de governança territorial (COVAS, A.; COVAS, M., 2013b).

As “três coesões” são, de resto, as mesmas previstas pelo Tratado de Lisboa e promovidas pela Política de Coesão da UE, a principal política de acompanhamento do mercado único. Ou seja, se há muitas lógicas de envolvente, ao estarmos na Europa da UE há desde logo uma Política Europeia. No entanto, uma política territorial europeia em sentido estrito é relativamente recente. Telegraficamente pode-se resumir a afirmação de tal política na seguinte cronologia (SEIXAS, 2012): (1) 1975-1989, lenta conscientização da dimensão europeia do planeamento espacial; (2) 1990-1999, emergência da estratégia de desenvolvimento espacial europeia que culminou com a produção do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC); (3) 1999-2007, evolução contrastante na Comissão e nos Estados-membros; e (4) 2008-2009, retorno aos interesses da Comissão, para uma visão convergente com os Estados-membros. Neste historial, a Política de Coesão, sobretudo por via das orientações regulamentares associadas aos Fundos Estruturais, configurou um importante instrumento para a construção da visão partilhada de desenvolvimento territorial que resultou deste processo: uma Europa unida na diversidade; uma Europa de “todas as Regiões”; um modelo de “coesão territorial”, “policêntrico” e “sustentável” (SEIXAS, 2012).

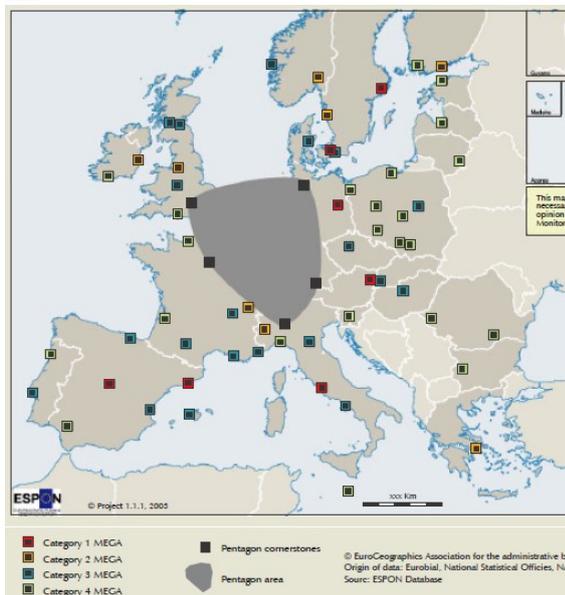
Um dos aspetos que mais parece ter contribuído para o lento e conturbado processo de afirmação de uma política de desenvolvimento espacial europeia é o facto de o território, por ser entendido pelos Estados-membros como uma espécie de reduto último das soberanias nacionais, ter sido sempre uma matéria sensível em termos da política comunitária (FERRÃO, 2004). Assim, em face a esta ideia de consolidação de uma Europa constituídas por Megaregiões, alguns autores previam já que a crescente integração económica e política na Europa não poderia ser desligada de uma intenção, mais ampla, de reconfigurar a arquitetura da governança do espaço comunitário (FERRÃO, 2004). Tal processo foi acompanhado pela diminuição do poder político e económico dos Estados-membros e um crescimento correspondente no de tais regiões. Neste quadro, identificam-se a evolução entre três modelos de desenvolvimento espacial de nível macro (SEIXAS, 2012):

1. Um modelo diagnosticado como competitivo da Europa do “Pentágono”, também chamado “O Cerne da Europa”, ou, em inglês, “The Core Area of Europe”, em face de desafios globais;

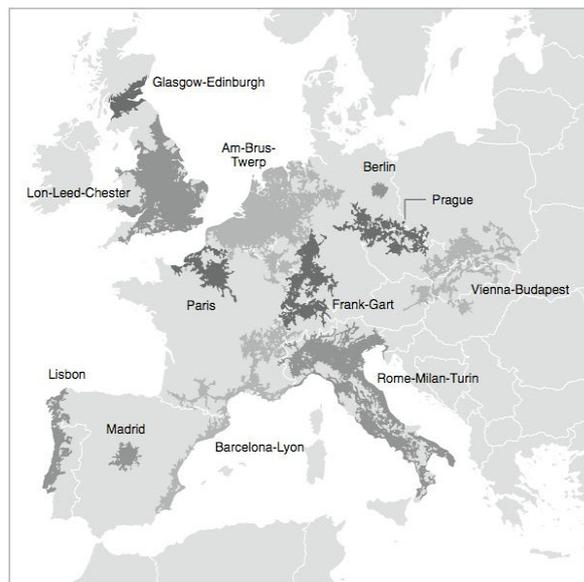
2. Um modelo de estratégia política de tipo federal, da Europa das Megaregiões como uma unidade territorial e sobre a qual se outorga a legitimidade de atuar. Ou seja, a “institucionalização de um Planejamento Europeu”;

3. Um modelo de um cenário desejado, da Europa coesa no policentrismo das redes urbanas e na Diversidade de Regiões para o qual a Agenda Territorial de 2007 e a de 2011 apontam.

Figura 1. Mapa do Pentágono das MEGAs **Figura 2.** Mapa das Megaregiões europeias Europeias



Fonte: ESPON (2004)



Fonte: Florida, Gulden e Mellander (2008)

Em relação ao primeiro modelo, o “Pentágono” (que por altura da publicação do EDEC concentrava 50% do PIB europeu) tem sido a única “zona de integração económica global” da Europa (ESPON, 2004). Na Figura 1. é clara a coincidência da área do Pentágono com uma Região Metropolitana Internacional abrangendo 5 MEGAs (Metropolitan European Growth Area) de 1.º nível de quatro países. No entanto, este mapa caracteriza quatro categorias de MEGAs, tornando-se evidente que, para além do Pentágono, seria a leste que existia uma “geografia das possibilidades” para a produção de novas redes de centralidades europeias (SEIXAS, 2012). Porém, no *ranking* das megaregiões mundiais apresentado por Florida, Gulden e Mellander (2008), o mesmo mapa europeu (Figura 2.) parece evidenciar que também a sul havia possibilidades. Relevante aqui é o facto da megaregião de Lisboa aparecer em 33º lugar no *ranking* das maiores 40 megaregiões mundiais e em 9º no *ranking* europeu, à frente de megaregiões como Berlim.

Quadro 1. Ranking das Megaregiões Europeias

Mega-region name	LRP 2000 (US \$ Billions)	LRP Rank (40 Global)	LRP Rank Europe
Am-Brus-Twerp	1500	4	1
Lon-Leed-Chester	1200	6	2
Rom-Mil-Tur	1000	7	3
Frank-Gart	630	10	4
Barcelona-Lyon	610	11	5
Paris	380	17	6
Vienna-pest	180	25	7
Prague	150	27	8
Lisbon	110	33	9
Glas-burgh	110	36	10
Berlin	110	37	11
Madrid	100	39	12

Fonte: adaptado de Florida, Gulden e Mellander (2008)

Este mapa apresenta um retrato mais próximo da Europa policêntrica. Porém, tal lógica a existir, não pode ser entendida se não como um modelo de desenvolvimento de replicação do centro

européu. Note-se que em nenhuma estratégia europeia ou nacional foi alguma vez considerada a megaregião de Lisboa. A verdade é que estes mapas resultaram mais de uma focalização dos Estados-membros no desenvolvimento doméstico das suas regiões metropolitanas do que da existência de uma estratégia europeia idealizada (MEDEIROS, 2016). Neste processo, a utilização dos Fundos Estruturais acentuou clivagens entre regiões ao invés de as combater, reproduzindo ao nível interno dos Estados-membros um mesmo diagnóstico de “uma centralidade competitiva versus uma periferia pobre e vulnerável” (SEIXAS, 2012, p. 169) que se verificava ao nível europeu.

Paradoxo 1: Um desenvolvimento policêntrico europeu proposto (desejado ou hipócrita) vs. um desenvolvimento monocêntrico real. Existência de uma agenda europeia da “Diversidade das Regiões” mas uma prática que reproduz um centro competitivo vs. uma periferia dependente ou, eventualmente, um policentrismo de segundo nível, que se expressa ao nível europeu e se replica ao nível nacional.

Paradoxo 2: Um desenvolvimento de regiões transnacionais europeias vs. um desenvolvimento centrado na(s) metrópole(s) nacional(ais). Em nenhuma estratégia europeia ou nacional foi alguma vez considerada a megaregião de Lisboa (ou, Lisboa-Corunha, como nos parece mais certo chamar), facto que reforça uma lógica interna de regiões infranacionais que replicam a lógica que UE tentou estabelecer para o nível europeu.

Inter-Regiões de Nível Nacional

Recentemente assistiu-se a uma mudança do discurso europeu em que o “espaço” deu lugar ao “território” como base do planeamento do desenvolvimento (MEDEIROS, 2016). Esta mudança foi conduzida segundo uma visão de que o território pode ser configurado como um capital e, portanto, pode ser utilizado para ativar economias locais e regionais numa perspetiva a partir de baixo (*bottom-up*). Não é certo, porém, que esta mudança não seja mais uma etapa do já referido processo de institucionalização de um Planeamento Europeu, significando uma mudança de estratégia.

De facto, a recondução do modelo de governança multinível europeu ao nível regional/local parece ter criado um padrão na generalidade dos Estados-membros, em que, por um lado, as regiões político-administrativas se tornaram o nível responsável pela definição de estratégias de desenvolvimento e, por outro, a cooperação intermunicipal a forma de concretizar projetos comuns (FEIO; CHORINCAS, 2009). Tal padrão configura uma conceção de cidades-região que, ao contrário das ‘cidades-região globais’, permite uma escala de proximidade aos territórios e às pessoas e, portanto, concretizar uma abordagem funcional. O argumento principal em torno deste ‘novo regionalismo’, é que ao envolver os atores com relevância estratégica de um dado território, as territorialidades (representações) conjugadas desses atores fazem emergir, “de baixo para cima”, novos territórios, mais ajustados (e, por isso, ditos pertinentes) às realidades locais do que os definidos pelas jurisdições político-administrativas existentes. Além disso, ao envolver atores diversificados (públicos e não públicos) em geometrias variáveis, este modelo permite soluções *ad hoc* inovadoras para problemas específicos, bem como uma maior legitimidade das ações (OLIVEIRA; BREDA-VÁZQUEZ, 2016). No entanto, é necessário que a estrutura institucional existente seja capaz de articular e integrar estas soluções de base territorial com as estratégias definidas pelos níveis acima.

Tem sido no âmbito desta ideia que, assente nas chamadas *place-based policies* (BARCA, 2009), a UE procurou promover uma nova abordagem da política regional que visa mobilizar os recursos endógenos das regiões. No quadro da Política de Coesão 2014-2020, não é claro se esta mudança do paradigma regional é uma resposta aos paradoxos já identificados, procurando mobilizar no terreno uma solução que minimize as suas consequências, ou se configura uma nova visão estratégica em que o nível infrarregional, por se ter tornado um padrão, passa a ser privilegiado em face das Megaregiões. Esta questão parece ser evidenciada com a alteração da lógica redistributiva centrada na redução das disparidades económicas entre diferentes regiões que caracterizava a Política de Coesão, para uma outra em que se passa a considerar que existem oportunidades de crescimento em todos os tipos de território e regiões (OCDE, 2009; 2011).

Na verdade, as respostas *bottom-up* centradas no potencial endógeno dos territórios têm sido um processo de resposta dos territórios periféricos à desterritorialização promovida pelo modelo do centralismo competitivo. Em Portugal, isso é claro nos 2 outros modelos que se sobrepuseram aos da Metrópole e da Metropolização (SEIXAS, 2011; 2012): (3) o ‘Modelo da Intermediação Sociocultural’ (em finais da década de 90, inícios de 2000, com a aposta na cultura, na inovação e património, como

fatores de desenvolvimento territorial em função de conceitos como ‘destraditionalização’, ‘urbanismo por formatação’ e ‘reconfigurações discursivas’; e (4) o ‘Modelo da Criatividade’ (de 2000 em diante, pela associação da economia às indústrias criativas em particular em zonas de baixa densidade, em função de conceitos como ‘hubs criativos’, ‘clusters criativos’, ‘bairros criativos’ e ‘municípios criativos’). A novidade é, portanto, o reconhecimento destes processos ao nível da UE, e a (re)orientação da Política de Coesão no sentido de os potenciar.

Tendo em conta as realidades existentes e as experiências passadas em Portugal, as alterações introduzidas no atual ciclo comunitário, segundo uma lógica funcional de região, deixavam antever um sério teste ao capital institucional presente nos territórios (MOURATO, 2013). O que se passou na implementação do Portugal 2020 veio demonstrar isso mesmo. A importância da territorialização das intervenções e do financiamento tornou-se explícita com as condicionalidades *ex ante* definidas pela UE para o acesso a parte dos fundos. Estas implicavam, desde logo, a introdução de um conjunto de novos instrumentos de base territorial, destacando-se os Investimentos Territoriais Integrados (ITI), cujo objetivo era promover a criação de regiões funcionais para uma maior integração entre intervenções e financiamento.

A estrutura institucional criada para atender a estas novas exigências teve por base as recém-consolidadas EI (NUTS III): AM e CIM (Figura 3.). Estas entidades foram identificadas pelo Portugal 2020, nome dado ao Acordo de Parceria adotado entre o Estado Português e a UE para a atuação dos Fundos Estruturais no período 2014-2020, como o nível privilegiado para a integração de intervenções e o estabelecimento de relações de coordenação entre atores de diversos níveis territoriais.

Figura 3. Mapa da EI: AM e CIM (NUTS III)



Fonte: INE (2015) cfr

Em linha com o Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo, prosseguido pela Estratégia Europa 2020, estes princípios foram organizados segundo quatro domínios temáticos: i) Competitividade e Internacionalização; ii) Inclusão Social e Emprego; iii) Capital Humano; e iv) Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos; e dois domínios transversais: i) Reforma da Administração Pública; e ii) Territorialização das Intervenções.

Ora, apesar das condicionalidades *ex ante* referidas, os ITI foram implementados para corresponder às fronteiras político-administrativas das NUTS III, e não segundo a abordagem funcional defendida pela UE. Esta opção parece refletir aquela que tem sido a cultura interna de

aplicação dos fundos em face da tensão centralismo-municipalismo que historicamente caracteriza a organização territorial do Estado português (OLIVEIRA; BREDÁ-VÁZQUEZ, 2016). Acresce que o desenvolvimento regional em Portugal é ainda perspetivado numa lógica grandemente administrativista, resultado de um regime democrático tardio marcado pela influência europeia, pela partidarização do Estado e pela relutância partidária em abrir o sistema político a uma participação substantiva que se traduziu num forte distanciamento dos cidadãos ao poder político (CABRAL, 2006). Por outro lado, um dos grandes problemas da programação identificados encontra-se precisamente no seu défice de dimensão estratégica em Portugal (MARQUES, 2017). É necessário que existam, à partida, opções políticas claras e precisas sobre os objetivos prioritários das intervenções, e tomadas para um horizonte temporal adequado, o qual pode não ser necessariamente o da programação comunitária. No caso português, a regra tem sido a elaboração de estratégias apenas na fase de preparação dos diversos documentos que são obrigatórios para que a transferência para o país dos pacotes financeiros previamente decididos se realize.

Paradoxo 3: Um desenvolvimento de potencial endógeno das regiões (*people-centred and place-based*) vs. um desenvolvimento de programação/jurisdições em cascata. Por um lado, há a cultura nacional centralista-municipalista de implementação dos fundos, por outro, apesar de ao nível europeu a territorialização ser a abordagem recomendada, apenas se estabeleceu a aplicação de 11% dos fundos em projetos *place-based* (FERREIRA; CATARINO, 2018).

Paradoxo 4: Um desenvolvimento de estratégia nacional (inexistente) vs. um desenvolvimento de estratégia europeia (as opções dos fundos). Em Portugal, nunca existiu uma política estrutural nacional, própria e prévia, capaz de congregiar esforços num projeto coletivo. Os esforços europeus de colmatar essa ausência com a criação dos Semestre Europeu vieram apenas reforçar o aparato burocrático em torno de tal ausência.

Não é possível uma governança multinível e territorial do desenvolvimento sem a existência de uma visão partilhada a nível nacional em torno da importância estratégica das regiões, capaz de tornar a utilização dos fundos num projeto coletivo e de aprendizagem institucional, portanto reflexivo, capaz de ser assumido como um horizonte de expectativa verdadeiramente agregador. Uma cultura da diversidade das regiões, assim como das economias locais e regionais, implica uma atenção aos procedimentos de governança intrarregionais.

Nível Instrumental Intra-Regional

A operacionalização do Portugal 2020 foi realizada através de 16 Programas Operacionais (PO), dos quais se destacam os 5 PO Regionais (POR) correspondentes às NUTS II no Continente, elaborados pelas respetivas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), entidades técnicas sob a tutela do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia. Ao nível sub-regional (NUTS III), a implementação dos ITI implicou dois outros instrumentos: um de Planeamento estratégico participado, com a elaboração das já referidas EIDT pelas EI, articulando as prioridades e estratégias para cada uma das NUTS III com as dos respetivos PO Regionais de nível superior (NUTS II); e outro de contratualização dessas intervenções, denominado de Pactos de Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), consistindo num único envelope financeiro por NUTS II. Ora, de acordo com o número de NUTS III por NUTS II, isto criou uma situação em que a colaboração intermunicipal para a implementação dos ITI implicou que estas entidades tivessem de competir entre si.

Por outro lado, a realização de um diagnóstico territorial participado na base das EIDT implicava o envolvimento dos atores considerados com relevância estratégica em cada NUTS III. No entanto, os atores selecionados para esse processo corresponderam aos representados nos órgãos executivos e deliberativos das EI e nos respetivos Conselhos Estratégicos, órgão consultivo destas entidades. Ou seja, foi também em função das entidades correspondentes a territórios político-administrativos (NUTS III) que se definiram os atores relevantes e não em função de critérios 'funcionais' capazes de definirem os territórios pertinentes para a territorialização das intervenções.

As propostas de cada EIDT foram de seguida avaliadas por uma Comissão constituída por representantes da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), das Autoridade de Gestão dos Programas Operacionais mobilizados, das CCDR e por peritos exteriores, no sentido de aferir a sua coerência com a estratégia regional (os programas para cada NUTS II). Após esta análise, foram ainda apreciadas no âmbito de reuniões específicas do respetivo Conselho de Coordenação Intersectorial, com a participação da AD&C tendo em vista a revisão das propostas iniciais para uma melhor adequação às estratégias de nível superior. Depois de reconhecidas e aprovadas, as EIDT

constituíram o enquadramento estratégico às demais intervenções territoriais de nível inferior. A burocracia de todo este processo pode ser já entendida como uma evidência dos condicionamentos colocado pela necessidade do alinhamento em cascata (*top-down*) entre instrumentos de desenvolvimento. Sintetizando o processo:

- O programa nacional Portugal 2020 teve de estar em linha com a Estratégia Europa 2020.
- Cada PO Regional teve de estar em linha com o programa nacional Portugal 2020;
- Os ITI (EIDT, financiadas pelos PDCT) tiveram de estar em linha com o respetivo PO Regional.

Paradoxo 5: Um desenvolvimento centrado em regiões funcionais vs. um desenvolvimento centrado em regiões administrativas. Entre muitas outras complexidades o atual modelo europeu de desenvolvimento territorial revela uma tensão entre a obrigação burocrática da ‘programação em cascata’ e a importância de ativar economias locais e regionais numa perspetiva a partir de baixo (*bottom-up*).

Paradoxo 6: Um desenvolvimento centrado em agentes regionais estratégicos vs. um desenvolvimento centrado em lógicas municipalistas-partidárias. Esta tensão é mais clara quando à obrigação burocrática da programação acrescentamos a prevalência do racional municipalista-centralista de seguir o dinheiro em ralação a um racional decorrente de um verdadeiro diagnóstico territorial regional.

É nestes paradoxos que se dá a instrumentalização do nível intrarregional. Neste quadro, o caso da implementação dos ITI na AMP pode servir para compreender o caráter “esquizóide” das abordagens territoriais do Portugal 2020 que se tem vindo a defender neste texto (FERREIRA; SEIXAS, 2017).

A ‘Territorialização encenada’: A AMP como Caso de Aprendizagem

A AMP é um caso emblemático das tensões criadas entre a elaboração das EIDT ao nível das NUST III e a contratualização das intervenções ao nível das NUTS II, tendo que competir pelo financiamento com mais 7 EI. Como referido, na fase de preparação do atual ciclo comunitário foi utilizada uma nomenclatura que procurava a introdução de um novo instrumento: os ITI. Segundo a definição do programa nacional e do PO Regional, os ITI “são modelos usados na conceção e execução do NORTE 2020 que têm em conta as especificidades dos territórios da região e que envolvem os seus atores na gestão das políticas públicas” (NORTE2020, s.d.). Aparentemente, portanto, parece emergir do instrumento uma ideia onde se pode diagnosticar como estando a meio-caminho entre um modelo antigo, *top-down*, e um modelo novo, mais *bottom-up*. O processo de operacionalização desta ideia, porém, concretizou-se através numa complexa teia institucionalizada, onde não se vislumbra com clareza os papéis e as responsabilidades de cada participante no processo. Nesse sentido, afirmava-se que:

[...] no NORTE2020, estes modelos enquadram-se nas Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial, definidas ao nível das NUTS III e dinamizadas pelas CIM e AMP, em articulação com os restantes atores relevantes para o desenvolvimento regional ou local. (NORTE2020, s.d.).

Chama-se logo aqui à atenção para a utilização curiosa do termo “dinamizados”, o que pode significar um esvaziamento da responsabilidade das EI, pois na definição não parece ser por acaso que não é utilizado um verbo como “operacionalizados” ou “implementados”. Importa ainda referir, por ser importante no reforço desta ideia de ‘neoinstitucionalização’, que o conceito de ITI não seria um ponto de partida da definição das políticas, mas sim um ponto de chegada, fruto de uma ação que indiciava um procedimento *bottom-up*.

Por exemplo, a AMP elaborou um documento base a que designou Plano Estratégico de Base Territorial (PEBT) que “constitui o resultado da avaliação territorial levada a efeito no âmbito do processo de preparação do próximo período de programação dos fundos estruturais” (AMPORTO, s.d.) e que procurava configurar-se como o plano estratégico territorial da NUTS III. No fundo, esta entidade realizou um exercício de diagnóstico para orientar um quadro estratégico de ação que permitisse maximizar e otimizar os impactos no território objeto da sua intervenção, decorrentes da aplicação dos fundos estruturais, durante o período de 2014-20. Atento a este objetivo central, foram consensualizados, entre os municípios, um conjunto de princípios orientadores do trabalho. No entanto, logo neste documento observamos um especial cuidado na ligação aos documentos contratualizados à escala superior. Se por um lado se fala em territorialização das políticas, “favorecendo o envolvimento e a participação dos parceiros institucionais mais relevantes e cuja

ação é determinante em todas as etapas do processo de desenvolvimento regional” (AMPORTO, s.d.), por outro lado, assume-se que o PEBT tem como objetivo:

[...] centrar a análise e avaliação, bem como mais tarde a estratégia e o plano de ação, nas prioridades da Europa 2020, concretizadas em objetivos estabelecidos ao nível europeu, nacional ou regional, garantindo assim a exigida coerência e alinhamento estratégicos. (AMPORTO, s.d.).

Este cuidado de redação tem origem num cenário político que estava bem presente na formação dos PO Regionais. Em maio de 2015 um jornal de referência nestas matérias referia que o Presidente da CCDR do Norte (CCDR-N) assumia um quadro de negociação e uma visão crítica dos autarcas, “o presidente da CCDR-N, Emídio Gomes, perspectiva que a contratualização com os municípios, no âmbito dos fundos comunitários do Portugal 2020, esteja concluída no final de junho (de 2015)” (CCDR-N, 2015). E acrescentava, a mesma notícia, que se encontrava “numa fase de negociação”, aceitando que as autarquias e EI tinham “preocupação”, mas garantia que não existia demora na “contratualização com os municípios” (CCDR-N, 2015). No entanto, esta evidente críspação tinha origem no confronto que já antes se revelava existir entre os diferentes níveis de decisão – o governamental e o local. Apenas um mês antes deste ponto de situação da CCDR-N, o Secretário de Estado responsável pelos fundos comunitários revelava onde residia o problema no acordo de contratualização entre as abordagens territoriais e os investimentos. Castro Almeida referiu em março de 2015, em tom de ameaça, que as “comunidades intermunicipais têm de apresentar um plano de ação no qual identificam 75% dos investimentos a realizar até 2020” (MUNICÍPIOS, 2015) – referindo-se obviamente ao que viriam a ser as candidaturas dos PDCT. Mas mais importante, referia que o Governo iria indicar a dotação financeira disponível para cada eixo prioritário dos novos fundos europeus para que as EI possam apresentar as suas candidaturas. E finalizava acrescentando, “que os responsáveis (leia-se, os autarcas) não caiam na “tentação” de “colocar o dinheiro fora das prioridades que estão estabelecidas” (MUNICÍPIOS, 2015).

Ou seja, julgamos que pelo cenário político apresentado, se torna claro que quem definia os objetivos, os critérios, as prioridades, a dotação e a contratualização era o governo. Às EI incumbia-lhes a tarefa de compor um documento político que, estando alinhado com o processo instrumental predefinido, pudesse apresentar uma imagem de verdadeira territorialização das políticas. A EIDT da AMP é clara sobre esta questão ao referir:

[...] na adoção como Objetivos Estratégicos para a AMP os Objetivos Temáticos definidos pela União Europeia para o próximo ciclo de programação dos fundos estruturais, decisão que, não obstante condicionar a estratégia, garante a coerência com a Estratégia Europa 2020 ampliando as possibilidades de financiamento das intervenções propostas. (AMP2020, 2014: 22).

Ora, o que pretendemos neste texto argumentar é que os documentos políticos (Portugal 2020, PO Regional, PEBT, EIDT e PDCT) são evidências dessa duplicidade entre uma proposição territorial do desenvolvimento apresentada num documento (PDCT), logo em parte desmentida num outro (EIDT) que se apresenta como mera maximização no acesso a fundos, segundo uma *territorialização encenada*. Tal histórico de financiamento comunitário em que a racionalidade do financiamento se tende a sobrepor à racionalidade da estratégia e um conceito excessivamente rígido de território que orientou o processo de contratualização baseado em “delimitações político-administrativas (e.g. distritos e municípios) e/ou estatísticas (e.g. NUTS II e NUTS III) que não facilitam uma adequada definição da escala da política pública” (ROMÃO; MONTEIRO, 2017, p. 691) são fatores já diagnosticados pelos avaliadores nacionais.

Problemáticas e Armadilhas do Desenvolvimento: a Região como Fragilidade

Uma avaliação do processo de implementação do novo paradigma de desenvolvimento regional implica, quanto a nós, uma análise a vários níveis, configurando duas problemáticas e duas armadilhas que abordaremos neste último ponto e que devem ser alvo de atenção em investigações futuras.

1) A primeira problemática está entre o paradigma e a pragmática ou uma narrativa de seguir as pessoas e de seguir o dinheiro. Se o paradigma é o de um desenvolvimento policêntrico, centrado nos territórios e nas pessoas, a pragmática do desenvolvimento configura grandemente, seguir o dinheiro. Assim, seguir o dinheiro ou seguir os territórios e as pessoas é um problema sem solução fácil.

2) A segunda problemática está entre uma política baseada na evidência e uma evidência baseada na política (ver, por exemplo, MARMOT, 2004; SHARMAN; HOLMES, 2010; SANDERSOM, 2011; BROWN, 2014). É neste quadro que se produziram EIDT que caracterizam, em princípio, uma

estratégia de desenvolvimento centrada nas pessoas e nos territórios (*people-centred and place-based policy*). Estes deveriam ser documentos mais centrados na evidência do que apenas políticos, suportados, portando, por estudos elaborados por universidades e por especialistas nos territórios, nas suas comunidades, culturas e pessoas.

Por sua vez, estas duas problemáticas implicaram ainda duas armadilhas:

1) **A armadilha territorial:** as várias tensões entre territórios (implicadas na necessária tradução dos instrumentos de governança multinível) influenciam a produção de políticas, implicando uma não necessária coincidência (*mismatching*) entre os territórios que deveriam ser financiados pela política regional e aqueles que efetivamente são. A armadilha territorial traduz-se em vários aspetos, que aqui traduzimos em três principais:

- a. **A constituição das regiões que enquadram o desenvolvimento como ‘sub-regiões’.** Os territórios que devem ser alvo de projetos (NUTS III) não são senão sub-regiões frágeis, dependentes de outras regiões (as Regiões Plano/NUTS II) que mais não são que extensões de uma estratégia nacional governamental. Assim, as regiões que enquadram o desenvolvimento foram elas próprias constituídas grandemente para ‘seguir os fundos’ e não se tendo constituído efetivamente como ‘regiões’ com uma cultura de território forte;
- b. **A falta de equidade das diferentes regiões, ainda que do mesmo nível estatístico.** Territórios, aparentemente em situação idêntica (NUTS III) que, de facto, não o estão, uma vez que algumas NUTS III são também NUTS II enquanto outras NUTS III têm de competir entre si por estarem dentro mesma NUTS II.
- c. **A falta de legitimidade de tais regiões em face das suas entidades internas (municípios) em relação às quais acabam por ficar reféns.** As sub-regiões são agregados de municípios e, grandemente, acabam por estar reféns destes e, especificamente, da sua hierarquia e das suas específicas configurações político-partidárias.

2) **A armadilha dos fundos:** os documentos foram feitos em função dos fundos mas a avaliação de tais documentos acabou por não ser feita em função da evidência de tais documentos (talvez por se ter percebido alguns dos problemas do processo) mas sim grandemente em função da ‘fexização’ (práticas pré-estabelecidas de distribuição do dinheiro e que favorecem municípios mais fortes) dos fundos comunitários.

Quanto à armadilha dos fundos, como ilustrado com a duplicidade apresentada pela EIDT e PEBT no caso da AMP, esta evidencia-se no facto de documentos que reificam os objetivos estipulados a montante (pelos PO Regionais) acabam por ser avaliados sem uma grande distinção e que tal leva a interrogar sobre a validade de tais processos de elaboração (Quadro 2.).

Quadro 2. Desenvolvimento Paradigmático vs. Pragmático

Documentos/Instrumentos	PEBT	EIDT
Tensão conceptual	Perspectiva Paradigmática	Perspectiva Pragmática
Influência na tradução	Externa (UE)	Interna (governo central)
Móbil da formulação e implementação	As Pessoas e o Território	Os Fundos e os Resultados
Tipo de elaboração	Política baseada na evidência	Evidência baseada na política
Paradigma de desenvolvimento	Territorialização	Neoinstitucionalização

Fonte: elaboração nossa.

Por fim, os paroxismos enunciados neste texto têm como corolário a Região enquanto fragilidade a três níveis, que passamos a enumerar:

1. Fragilidade estratégica. Ausência de clareza das regiões que são o centro da programação de desenvolvimento. Por um lado, as NUTS III (EI) deveriam ser o âmbito central de uma programação estratégica regional de desenvolvimento. No entanto, esta programação tem de se adequar aos PO Regionais das 5 Regiões Plano (NUTS II). Apesar desta questão ser transversal a todo o país, acresce que existem NUTS III que coincidem com NUTS II e em que o problema pode ser um pouco (ou bastante, consoante a hierarquização dos municípios e sua distribuição partidária)

minimizado (ex.: Área Metropolitana de Lisboa e Algarve) e as demais, em que tal não acontece tornando-se o problema mais evidente ainda. No caso da AMP, este caso é agravado pela profusão de EI e pela variação jurídica – enquanto a AMP tem um determinado enquadramento as restantes 7 CIM possuem um ligeiramente diferente (Lei 75/2013, de 12 de setembro). Ora, um posicionamento de competitividade entre CIM e entre estas e a AMP, agravado pela mediação da CCDR-N, transforma as ferramentas de Planeamento em bases discursivas de discussão política e os planos de investimento em confrontos institucionais multinível.

2. Fragilidade administrativa. Um segundo aspeto, que já se evidencia no ponto anterior mas que vai para além dele, é a legitimidade das novas Regiões para uma programação integrada de desenvolvimento. Antes de mais a questão coloca-se pela constituição sociojurídica destas regiões. A regionalização em Portugal foi sempre um problema que acabou sendo sempre resolvido pela manutenção da solução centralista-municipalista, fragilizando as regiões intermédias entre a administração central e a municipal (OLIVEIRA, 2013). Apesar das Regiões Plano existirem, com mudanças, desde 1969, e de termos 25 anos da figura regional das AM e 13 anos das figuras regionais das CIM, a legitimidade de tais regiões surge como frágil. Por um lado, as Regiões Plano são grandemente uma continuidade da tutela governativa, e, por outro, as AM e CIM estão de tal forma limitadas que são consideradas por vezes como ‘sub-regiões’, evidenciando a sua dependência em face das Regiões Plano, e outras vezes como EI, evidenciando a sua dependência em face dos municípios. Assim, a solução política centralista-municipalista mantém-se fortemente. Esta situação coloca em causa a legitimidade e a autonomia para estas regiões que devem ser o âmbito de uma programação estratégica do desenvolvimento o serem de facto.

3. Fragilidade sociológica. Finalmente, não é possível uma programação estratégica efetiva se não for possível transformar tal projeto num processo verdadeiramente coletivo, capaz de ser assumido por instituições, organizações e indivíduos como seu, ou seja, capaz de se tornar um comprometimento coletivo. Tendo em conta que, sociologicamente, o poder político tende a ser personalizado em Portugal, a solução centralista-municipalista traduz-se grandemente numa dupla Primeiro-ministro-Presidente de Câmara. Estes são personagens (re)conhecidos social e administrativamente de forma clara ao contrário dos presidentes das CCDR ou dos órgãos das AM e CIM. Para além disso, na maior parte dos casos, as AM e as CIM não configuram uma identidade cultural clara que agregue indivíduos, organizações e instituições num coletivo. Ou seja, falta construir verdadeiras identidades culturais regionais mas tal não é, obviamente, uma prioridade política.

Pensar as regiões, colocando os indivíduos e as organizações nesse processo colaborativo é fundamental para que as regiões se tornem atores cognitivos e reflexivos capazes de aprendizagens e de, finalmente, uma programação estratégica integrada. Infelizmente, a visão administrativista tem dominado, assim como um pensamento centralista-municipalista de tipo personalista. Ainda que imposta pelos programas financiados pela Política de Coesão desde a década de 90, acresce aqui a escassa avaliação das políticas públicas em Portugal e a falta de participação efetiva nessa avaliação (FERRÃO; MOURATO, 2010; RODRIGUES, 2012), com os atores políticos ainda circunscritos a um paradigma neo-funcionalista e governamental de eficácia e gestão de resultados e não na criação de conhecimento, responsabilidade política, informação ao público e qualidade da governança.

Bibliografia

- AMPORTO. Plano Estratégico de Base Territorial da AMP. s.d. Disponível em: http://portal.amp.pt/pt/1/ampc/72#FOCO_1. Acesso em 24 set. 2019.
- BARCA, F. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Brussels: European Commission, 2009.
- BROWN, R. Evidence-based policy or policy-based evidence? Higher education policies and policymaking 1987–2012. Perspectives: Policy and Practice in Higher Education, Oxford, v. 17, p. 118-123, 2014.
- CABRAL, M. V. Despotismo de estado e sociedade civil real em Portugal: distância ao poder, comunicação política e familismo amoral. In: Cabral, M. C.; Garcia, J. L.; Jerónimo, H. M. (eds.).

Razão, Tempo e Tecnologia. Estudos em Homenagem a Hermínio Martins. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006, p. 1-25.

CASTRO, A. C. O Processo de Implementação da Política de Coesão Europeia em Portugal: O Avanço do Diálogo Político-Democrático e as Nuances da Governação Multinível Assimétrica. *Debater a Europa*, Coimbra, n. 12, p. 45-73, 2015.

CCDR-N garante não haver atrasos na contratualização no âmbito do Portugal 2020. *Jornal Económico*, 18 maio 2015. Disponível em: <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/ccdr-n-garante-nao-haver-atrasos-na-contratualizacao-no-ambito-do-portugal2020-21692>. Acesso em: 24 set. 2019.

COVAS, A.; COVAS, M. Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da região do algarve. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, Mafra, Ano 3, n. 2, p. 66-85, 2013a.

COVAS, A.; COVAS, M. Construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade Dos territórios-zona aos territórios-rede – Construir um território de múltiplas territorialidades. *Geografia e Ordenamento do Território*, Coimbra, n. 3, p. 43-66, 2013b.

DAVOUDI, S. City-Region. In: Kitchin, R.; Thrift, N. (eds.). *International Encyclopedia of Human Geography*. Oxford: Elsevier, 2009, p. 125-135.

DIAS, R. C.; SEIXAS, P. C. Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, Angra do Heroísmo, n. 48, p. 6-16, 2018.

ESPON 111., versão 2005. Potentials for polycentric development in Europe: Project report. Stockholm: Norgregio, 2004.

FEIO, P. A; CHORINCAS, J. Governação territorial e inovação das políticas públicas, *Prospetiva e Planeamento*, Lisboa, n. 16, p. 137-157, 2009.

FERRÃO, J. Policentrismo e Coesão Territorial: um novo papel para as “regiões”? *Revista Europa - Novas Fronteiras*, Parede, n. 12, p. 31-35, 2002.

FERRÃO, J.; SÁ MARQUES, T. Sistema Urbano Nacional. Síntese. Lisboa: DGOTDU/Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, 2003.

FERRÃO, J. A Emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do Território na União Europeia: Reimaginar o Espaço Europeu para Criar Novas Formas de Governança Territorial? *GeoInova*, Lisboa, n. 7, p. 11-37, 2004.

FERRÃO, J. Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática. *Prospetiva e Planeamento*, Lisboa, n. 17, p. 129-139, 2010.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: Ferreira, A.; da Silva, A. C. P.; Marafon, G. J.; Rua, J. (orgs.). *Metropolização do Espaço*. Rio de Janeiro: Consequência, 2013, p. 257-283.

FERRÃO, J.; MOURATO, J. M. A avaliação de políticas públicas como fator de aprendizagem, inovação Institucional e cidadania: o caso da política do ordenamento do território em Portugal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 9-28, 2010.

FERREIRA, F.; SEIXAS, P. C. Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? *urbe*. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 487-499, 2017.

FERREIRA, F.; CATARINO, J. R. European territorial development and the place based approach: the budgetary dimension of Portugal 2020. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies*, Saragoça, v. 7, n. 2, p. 114-136, 2018.

- FLORIDA, F.; GULDEN, T; MELLANDER, C. The Rise of the Mega-Region. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Cambridge, n. 1, p. 459-476, 2008.
- GOTTMAN, J. Megalopolis: The super-city [an interview]. *Challenge*, New York, 5, 11-2, p. 54-9, 1957.
- GOTTMAN, J. Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States. New York, The Twentieth Century Fund, 1961
- IFDR. A Territorialização das Políticas Públicas em Portugal – Relatório de Base. Lisboa: IFDR, 2010.
- MARQUES, A. Três décadas de fundos comunitários em Portugal. *Competitividade: As oportunidades perdidas. Relações Internacionais*, Lisboa, n. 53, p. 40-54, 2017.
- MARMOT, M. G. Evidence based policy or policy based evidence? Willingness to take action influences the view of the evidence – look at alcohol. *BMJ* (online), 328(7445), p. 906-907, 2004.
- MEDEIROS, E. Territorial Cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, Stockholm, n. 60, p. 1-30, 2016.
- MOURATO, J. The functional gap: a reflection on the limits to institutional capital. In: Fernandes, J. R.; Cunha, L.; Chamusca, P. (org.). *Geografia & Política, Políticas e Planeamento*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto/CEGOT, 2013, p. 166-177.
- MUNICÍPIOS têm de revelar 75% dos investimentos projetados até 2020. *Jornal Económico*, 03 março 2015. Disponível em: <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/municipios-tem-de-revelar75-dos-investimentos-projetados-ate2020-12592>. Acesso em: 24 set. 2019.
- NORTE2020. Abordagens Territoriais Integradas. s.d. Disponível em: <http://www.norte2020.pt/abordagensterritoriais>. Acesso em: 11 out. 2018.
- OLIVEIRA, A.; FERREIRA, F.; DIAS, R. C. A Cidade (Euro)Governável: Políticas e Instrumentos de Governação Urbana no Portugal 2020. In: Seixas, P. C. (coord.). *Ativar Cidades – Modelos de Políticas de Cidades*. Lisboa: Caleidoscópio, 2019, p. 39-53.
- OLIVEIRA, L. V. A Regionalização em Portugal. In: Costa, J. S.; Nijkamp, P. (coord.). *Compêndio de economia regional: Volume I: teoria, temáticas e políticas*. Cascais: Princípios, 2013.
- OLIVEIRA, C.; BREDÁ-VÁZQUEZ, I. Políticas Territoriais e Coordenação Intermunicipal em Portugal: Os Dilemas da Ação Coletiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental - ipeia*, Brasília, n. 14, p. 83-92, 2016.
- RODRIGUES, M. *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa: LeYa, 2012.
- ROMÃO, N.; MONTEIRO, S. Política de Coesão e Governança Multiescala: Para Além da Armadilha Territorial. In: 24TH APDR CONGRESS INTELLECTUAL CAPITAL AND REGIONAL DEVELOPMENT: NEW LANDSCAPES AND CHALLENGES FOR SPACE PLANNING, 2017, Covilhã. *Proceedings [...]*. Covilhã: APDR, 2017, p. 686-695.
- SÁ MARQUES, T. S.; ALVES, P. O Desafio da Governança Policêntrica. *Prospetiva e Planeamento*, Lisboa, v. 17, p. 141-164, 2010.
- SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W.; STORPER, M. Global City-Regions: an overview. In: SCOTT, A. J. (ed). *Global City-regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 11-30.
- SEIXAS, J.; SÁ MARQUES, T. O Território e as Cidades em Portugal: Filhos de um Deus Menor?. In: Soromenho-Marques V.; Pereira, P. T. (coord.). *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal, Desenvolvimento Sustentável, Economia, Território e Ambiente*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014, p. 198-230.
- SEIXAS, P. C. Políticas e modelos de desenvolvimento territorial na Europa e em Portugal. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 122, p. 147-175, 2012.

SEIXAS, P. C. Urbanismo, cultura e globalização em Portugal: Modelos analíticos e de desenvolvimento territorial. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), Curitiba, v. 3, n. 1, p. 55-75, 2011.

SANDERSON, I. Evidence-based policy or policy-based evidence? Reflections on Scottish experience. Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, Bristol, v. 7, n. 1, p. 59-76, 2011.

SILVA, C. Portugal: local government system. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2004.

SHARMAN, A.; HOLMES, J. Evidence-based policy or policy-based evidence gathering? Biofuels, the EU and the 10% target. Environmental Policy and Governance, Leeds, v. 20, p. 309-321, 2010.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.