U.PORTO
FLUP FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DO PORTO

DOUTORAMENTO

ADMINISTRAÇÃO E PLANEAMENTO NO NORTE DE PORTUGAL, ENTRE O LOCAL E O REGIONAL

Martinho Augusto

D

2026

Martinho Augusto

ADMINISTRAÇÃO E PLANEAMENTO NO NORTE DE PORTUGAL, ENTRE O LOCAL E O REGIONAL

Tese realizada no âmbito do Doutoramento em Geografia, orientada pelo Professor Doutor José Alberto Rio Fernandes e pelo Professor Doutor Filipe José Casal Teles Nunes

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2026

Este trabalho está licenciado ao abrigo de uma licença CC BY 4.0

Aos meus pais, irmã e companheira.

Sumário

Declaração de honra / *Declaration of Honour* 7

Agradecimentos 8

Resumo 10

Abstract 11

Índice de Figuras 13

Índice de Tabelas 14

Índice de Gráficos 15

Lista de abreviaturas e siglas 16

Introdução 17

Estrutura de base / metodologia 19

1.Administração e planeamento territorial: evolução histórica e tendências contemporâneas 21

1.1. Administração territorial 21

1.1.1. Processo clássico 22

1.1.2. Processo contemporâneo 32

1.2. Planeamento do território 53

1.2.1. Processo clássico 54

1.2.2. Processo contemporâneo 60

1.3. Síntese 74

2.O contexto português entre o local e o regional 78

2.1. Administração territorial 78

2.1.1. Processo clássico 78

2.1.2. Processo contemporâneo 83

2.2. Planeamento do território 98

2.2.1. Processo clássico 98

2.2.2. Processo contemporâneo 105

2.3. Síntese 115

3.Entre o local e o regional da Região Norte 119

3.1. Enquadramento 119

3.2. Administração do território 122

3.2.1. Dimensão regional 122

3.2.2. Entre o local e o regional 126

3.2.2.1. Entidades intermunicipais 126
3.2.2.2. Associações de Municípios 129
3.3. Planeamento do território 131
3.3.1. Dimensão regional 131
3.3.2. Entre o local e o regional 134
3.3.2.1. Entidades intermunicipais 134
3.3.2.2. Associações de Municípios 139
3.4. Síntese 140
4. Os casos de estudo 144
4.1. Opções metodológicas 144
4.2. Seleção dos casos 145
4.3. Caracterização 147
4.4. Indicadores de contexto 148
4.5. Entrevistas 153
4.5.1. O processo 153
4.5.2. O contexto 154
4.5.3. O resultado 155
4.6. Ponderação 169
4.7. Síntese 173
5. Discussão e resultados 176
5.1. A reconfiguração administrativa à escala sub-regional 177
5.2. A prática do planeamento sub-regional 181
5.3. Entre o formal e a prática: a realidade sub-regional 184
5.4. O encaixe da escala sub-regional entre o centralismo e o municipalismo 188
6. Conclusão 192
6.1. A resposta às hipóteses de partida 192
6.2. A resposta à pergunta-chave 195
6.3. Abordagem por domínio de investigação 195
6.4. Contributos 199
6.5. Futuras investigações 202
Referências Bibliográficas 205
Documentos institucionais 232
Anexos 237
Anexo 1 – Processos de governança em Portugal 238
Anexo 2 – Estrutura orgânica CCDR-N 240

Apêndices 241
Apêndice 1 – Padrões de comportamento da administração e planeamento na Europa 242
Apêndice 2 – Europeização das políticas 245
Apêndice 3 – Soluções para a escala intermédia 247
Apêndice 4 – Competências da escala sub-regional 249
Apêndice 5 – Soluções para a cooperação intermunicipal 251
Apêndice 6 – Transformações entre o Estado Novo e a Democracia 252
Apêndice 7 – Atribuição da competência do planeamento 253
Apêndice 8 – Aplicação das competências atribuídas às entidades intermunicipais 254
Apêndice 9 – Processos de governança e a sua relação com as entidades intermunicipais .. 255
Apêndice 10 – Caracterização das associações de municípios na Região Norte 256
Apêndice 11 – Análise dos instrumentos de gestão territorial regionais 258
Apêndice 12 – Análise dos instrumentos de planeamento regionais 260
Apêndice 13 – Análise das EIDT 263
Apêndice 14 – Atribuições preferenciais dos organismos intermunicipais 264
Apêndice 15 – Avaliação dos organismos intermunicipais perante o planeamento 265

Declaração de honra / *Declaration of Honour*

Declaro que a presente tese é de minha autoria e não foi utilizada previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (textos, trabalhos, ideias) respeitam escrupulosamente as regras de atribuição de autoria e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referenciação. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

I hereby declare that this thesis is of my authorship and has not been used previously in another course, degree, curricular unit or subject, at this or any other institution. References to other authors (statements, ideas, thoughts) scrupulously respect the rules of attribution and are duly indicated in the text and bibliographical references, in accordance with the rules of referencing. I am aware that the practice of plagiarism and self-plagiarism is an academic offence.

[Porto, 17 de maio de 2026] / *[Porto, 17th May 2026]*

Martinho Rafael Borges Augusto

Agradecimentos

O desenvolvimento da presente tese de doutoramento foi um processo individual na construção do seu racional, sendo profundamente influenciado por um percurso profissional que, simultaneamente, motivou e condicionou o seu desenvolvimento. Neste sentido, endereço o primeiro agradecimento ao Engenheiro José António Lameiras, pela oportunidade concedida em termos profissionais e pelo constante desafio que me lança em procurar saber mais.

Naturalmente, a sua concretização teve o acompanhamento de dois orientadores que ajudaram a definir o rumo da investigação, sabendo da ambição que a mesma aporta. Ao professor José Alberto Rio Fernandes, deixo um eterno obrigado pela disponibilidade, espírito crítico e determinação em levar este projeto de vida a bom porto. Ao professor Filipe Teles, agradeço a experiência aportada à investigação em particular no domínio da administração do território.

A experiência de desenvolver esta tese obrigou-me a refletir e a sair da minha área de conforto profissional, centrada nos municípios. Nesse processo, as conversas exploratórias com a Doutora Inês Guzman e a Professora Doutora Cristina Cavaco foram cruciais para dar rumos aos territórios a investigar. Paralelamente, destaco as conversas que tive oportunidade de realizar junto do Engenheiro Braga da Cruz, ex-presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e do Engenheiro Luís Valente de Oliveira, ex-Ministro do Planeamento do Governo de Portugal, figuras de referência e cujas opiniões foram vitais para compreender os antecedentes do entre local e o regional.

Para além destes agradecimentos, tenho de lembrar todos os agentes alvo de abordagem na presente investigação. Desde os primeiros-secretários das entidades intermunicipais aos secretários-gerais das associações de municípios da Região Norte, não há palavras para descrever a disponibilidade oferecida.

Agradeço, igualmente, à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, enquanto entidade regional e de missão do NORTE 2030, ao Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP) e à Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), enquanto estruturas de coordenação das políticas

públicas e de desenvolvimento regional e fundos comunitários, pelos contributos que deram para o enriquecimento da dimensão operacional da dinâmica de planeamento.

Por fim, uma palavra especial para a minha companheira e namorada Adriana Marques, pela compreensão e apoio na concretização deste projeto de vida. E aos meus amigos e família uma menção de enorme gratidão que as palavas não capazes de expressar.

Resumo

A realidade europeia consolidou três escalas de administração: nacional, regional e local. Contudo, as dinâmicas territoriais contemporâneas, marcadas pelo aumento das relações interescalares e respostas a desafios mais imprevisíveis, criaram exigências ao sistema de governação territorial que implicam respostas mais articuladas e ajustadas aos contextos. Neste enquadramento, as escalas intermédias de governação ganham relevo, não só em contextos metropolitanos, onde os problemas ultrapassam fronteiras administrativas do local (municípios, no caso português), mas também na baixa densidade, onde cada município *per si* não tem dimensão para promover transformações estruturais.

Embora a literatura reconheça a relevância da escala sub-regional, em Portugal o seu estudo e operacionalização permanece pouco explorado, apesar do contexto administrativo de ausência do nível regional. Acresce a este facto, a ausência de estudos e a reduzida monitorização do exercício das competências que são atribuídas a este patamar de governação, como é o caso do planeamento territorial.

A pensar neste quadro, a presente investigação tem como objetivo analisar a administração e o exercício do planeamento na escala sub-regional (ou intermunicipal) na Região Norte, combinando para o efeito a análise documental com entrevistas semiestruturadas a agentes institucionais.

Os resultados evidenciam diferentes configurações administrativas, embora revelem padrões de comportamento convergentes, fortemente condicionados pela europeização, descentralização e desconcentração em curso. Destaca-se, perante este cenário, a emergência do sub-regional como um espaço de mediação territorial com um potencial relevante e por explorar na aplicação das políticas de planeamento.

Desta forma, num contexto em que a política de coesão tem assumido um papel estruturante para a afirmação da escala sub-regional, conclui-se que, apesar de limitações institucionais identificadas, o reforço das dinâmicas intermunicipais, a clarificação do modelo territorial pretendido e a valorização do planeamento constituem fatores determinantes para promover uma maior coerência e eficácia na governação territorial.

Palavras-chave: Planeamento; Sub-regional; Descentralização; Portugal; Europeização

Abstract

The European context has consolidated three main administrative scales: national, regional, and local. However, contemporary territorial dynamics, shaped by increasingly complex interscalar relations and the need to respond to unpredictable challenges, have generated new demands on systems of territorial governance, requiring more coordinated and context-sensitive approaches. Within this framework, intermediate scales of governance have gained growing relevance, not only in metropolitan areas, where territorial challenges extend beyond municipal boundaries, but also in low-density territories, where individual municipalities often lack the capacity to promote structural transformation independently.

Although the literature acknowledges the importance of the sub-regional scale, its study and operationalization in Portugal remain relatively underdeveloped, particularly within an administrative context marked by the absence of a formal regional tier of government. This situation is further reinforced by the limited number of studies and the insufficient monitoring of the competencies assigned to this governance level, especially in the field of territorial planning.

Against this background, the present research analyses administration and the exercise of planning at the sub-regional (or intermunicipal) scale in the Northen Portugal, combining documentary analysis with semi-structured interviews conducted with institutional stakeholders.

The findings reveal different administrative configurations while also demonstrating convergent behavioural patterns, strongly shaped by ongoing processes of Europeanization, decentralization, and deconcentration. In this context, the emergence of the sub-regional scale as a space of territorial mediation becomes particularly significant, revealing considerable and still underexplored potential for the implementation of planning policies.

Therefore, in a context where cohesion policy has played a structural role in consolidating the sub-regional scale, this research concludes that, despite the institutional limitations identified, the strengthening of intermunicipal dynamics, the

clarification of the intended territorial model, and the valorisation of planning are decisive factors for promoting greater coherence and effectiveness in territorial governance.

Key-words: Planning; Sub-regional; Decentralisation; Portugal; Europeanisation

Índice de Figuras

Figura 1 - Momentos de contração e expansão do centralismo na história de Portugal 80
Figura 2 - Atual relação entre escalas 94
Figura 3 – NUT II e III vigentes 95
Figura 4 – Número de associações de municípios por municípios 95
Figura 5 – Tipos de desenvolvimento em Portugal 100
Figura 6 – Extrato do Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território Nacional de 2024 113
Figura 7 – Enquadramento regional português 122
Figura 8 – Regiões a referendo (1998) 124
Figura 9 – Evolução da NUT III na Região Norte 127
Figura 10 – Número de associações de municípios por municípios 130
Figura 11 – Municípios do PIOT-ADV 137
Figura 12 – Organismos intermunicipais em análise 146
Figura 13 – Enquadramento dos organismos intermunicipais perante tipo de territórios 153
Figura 14 – Sobreposições territoriais 159
Figura 15 – Avaliação do exercício da competência do planeamento nos organismos intermunicipais 173
Figura 16 – Enquadramento da intermunicipalidade perante a aplicação da competência do planeamento 176
Figura 17 – Encadeamento da reconfiguração administrativa à escala sub-regional 181
Figura 18 – A prática do planeamento à escala sub-regional 184
Figura 19 – Entre o formal e a prática: a realidade sub-regional 188
Figura 20 – O encaixe da intermunicipalidade entre o centralismo e o municipalismo 191

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Comparação entre a doutrina napoelónica e germânica 24
Tabela 2 – Modelos de administração clássicos 26
Tabela 3 – Diferença entre administração e gestão pública 29
Tabela 4 – % da despesa com o governo subnacional em 2023 37
Tabela 5 – Modelos de administração contemporâneo 39
Tabela 6 – Soluções da intermunicipalidade 47
Tabela 7 – Marcos da construção do projeto europeu 50
Tabela 8 – Forma de planear 57
Tabela 9 – Modelo de planeamento clássico 58
Tabela 10 – Modelos de planeamento contemporâneo 62
Tabela 11 – Modelos de administração clássico em Portugal 81
Tabela 12 – Dimensões da globalização em Portugal 84
Tabela 13 – Recetividade das competências preferenciais para o nível sub-regional 86
Tabela 14 – Políticas digitais em Portugal 90
Tabela 15 – Evolução da escala sub-regional na história de Portugal 92
Tabela 16 – Evolução constitucional e legislativa do ordenamento do território 100
Tabela 17 – Modelo de planeamento clássico em Portugal 102
Tabela 18 – Instrumentos de planeamento em Portugal 103
Tabela 19 – Modelo de planeamento contemporâneo em Portugal 105
Tabela 20 – Estereótipos/tradições de planeamento aplicadas em Portugal 114
Tabela 21 – Sistema de administração e de planeamento à escala infra-regional no contexto da Região Norte 120
Tabela 22 – Documentos analisados 121
Tabela 23 – Dimensões da globalização no contexto da Região Norte 123
Tabela 24 – Dimensões da globalização no contexto das entidades intermunicipais 127
Tabela 25 – Evolução da dinâmica legislativa sobre as associações de municípios 129
Tabela 26 – Enquadramento dos organismos intermunicipais 147
Tabela 27 – Soluções para as dificuldades sentidas pelos organismos intermunicipais 165
Tabela 28 – Síntese dos comportamentos dos organismos intermunicipais 175
Tabela 29 – Evidências no domínio da administração 196
Tabela 30 – Evidências no domínio do planeamento 197
Tabela 31 – Evidências em ambos os domínios 197

Índice de Gráficos

Gráfico 1- Proporção de despesas da administração regional e local no total de despesas das administrações públicas 86
Gráfico 2- Evolução da população residente (2011/2021) 149
Gráfico 3- Evolução das exportações por empresa (2013/2023) 149
Gráfico 4- Evolução das despesas correntes da administração local per capita (2011/2021) ... 150
Gráfico 5- Evolução das despesas em ambiente per capita (2013/2023) 150
Gráfico 6- Rácio dos acessos à internet de banda larga por população residente (2021)..... 151
Gráfico 7- Percentagem da população com ensino superior (2011/2021) 151
Gráfico 8- Rácio da população residente por equipamentos de interesse geral (2021)..... 152
Gráfico 9- Competências preferenciais dos organismos intermunicipais 166
Gráfico 10- Opções para garantir maior fiabilidade da operacionalização dos organismos intermunicipais..... 167
Gráfico 11- Resultados do fator 0,1 171
Gráfico 12- Resultados do fator 0,2 171
Gráfico 13- Resultados do fator 0,7 172

Lista de abreviaturas e siglas

AMP ..... Área Metropolitana do Porto

Art. ..... Artigo

CCDR-N ..... Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

CID ..... Comissão Independente para a Descentralização

CRP ..... Constituição da República Portuguesa

DGAL ..... Direção-Geral das Autarquias Locais

DGT ..... Direção-Geral do Território

EIDT ..... Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial

FFMS ..... Fundação Francisco Manuel dos Santos

NUT ..... Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OCDE..... Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIOT-ADV ..... Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território do Alto Douro Vinhateiro

PDM..... Plano(s) Diretor(es) Municipal(is)

PNPOT ..... Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PROT-NORTE ..... Programa Regional de Ordenamento do Território do NORTE

PS ..... Partido Socialista

PSD ..... Partido Social Democrata

PROT-NORTE ..... Programa Regional de Ordenamento do Território do NORTE

UE ..... União Europeia

Introdução

A presente investigação procura fazer uma leitura do território na escala sub-regional – traduzida em cooperação intermunicipal –, reconhecendo as transformações contemporâneas que desafiam o processo clássico de administrar e planear.

A literatura reconhece a importância das estruturas administrativas intermédias, quando doutrinas e modelos de administração e planeamento associados ao processo clássico estão a ser desafiados por fenómenos associados ao processo contemporâneo, como é o caso da:

- Globalização, ao influenciar as dinâmicas territoriais;
- Descentralização, ao reorganizar a arquitetura administrativa;
- Governança, ao federar interesses;
- Digitalização, ao agilizar o *modus operandi*; e da
- Europeização, ao suportar estes vetores.

Em todo este processo, procura-se compreender como é que as diferentes escalas de administração do Estado foram evoluindo para definir níveis de intervenção que depois se refletem na prática de planeamento, particularizando-se o espaço entre o local e o regional – o sub-regional.

Assim, a investigação centra-se no contexto português, em particular, após a reforma administrativa definida pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, considerando que esta reforma permitiu valorizar a escala sub-regional e se traduziu na alteração da arquitetura institucional, tendo dado particular ênfase ao exercício do planeamento.

Este objetivo será aprofundado para a Região Norte, tendo particular atenção os organismos intermunicipais vigentes (entidades intermunicipais e associações de municípios), pretendendo-se analisar as dinâmicas e o contributo no exercício de articulação entre o local e o regional.

Para tal, formulam-se as seguintes hipóteses:

H1: A evolução das práticas de administração territorial e de planeamento do território é convergente ao longo do tempo, influenciando o modelo de atuação nas diferentes escalas.

H2: Em Portugal, a administração territorial e o planeamento adaptaram-se às tendências reconhecidas na literatura científica, em particular no nível sub-regional, reforçando deste modo a dimensão meso.

H3: As dinâmicas entre o local e o regional em Portugal foram estruturadas pela evolução científica e técnica do planeamento, em particular na escala sub-regional, consolidando-a como espaço relacional de coordenação.

H4: Na Região Norte, as Entidades Intermunicipais e as Associações de Municípios apresentam uma dinâmica de planeamento dependente das suas particularidades e sinergias institucionais específicas.

H5: A atribuição da competência do planeamento aos organismos intermunicipais conferiu uma mais-valia na estrutura administrativa e na sua afirmação enquanto entidades planeadoras.

As hipóteses formuladas procuram compreender as dinâmicas de administração e de planeamento, analisando de que forma se materializam no contexto português e, em particular, na escala sub-regional. Neste enquadramento, a investigação procura compreender a evolução das dinâmicas intermunicipais e o exercício da competência do planeamento pelos organismos intermunicipais vigentes, com vista a aferir o seu contributo para o reforço da coesão territorial e para a eficiência da utilização dos recursos, motivando a formulação da seguinte pergunta-chave:

Será que as dinâmicas intermunicipais, assumindo um nível sub-regional a competência do planeamento, contribuíram para a coesão territorial e a eficiência na utilização dos recursos na Região Norte de Portugal?

Estrutura de base / metodologia

A presente tese organiza-se em cinco capítulos, cada um orientado para responder às diferentes hipóteses da investigação, a partir de revisão bibliográfica, análise documental e abordagem empírica.

No Capítulo 1, analisa-se o estado da arte nos dois domínios em investigação, a administração e o planeamento do território, numa perspetiva diacrónica, subdividida em dois momentos, clássico e contemporâneo. Tal separação parte da diferença entre desempenhos do sistema de administração e de planeamento perante os vetores de transformação do processo clássico para o contemporâneo referidos na Introdução.

Este capítulo centra-se na análise de obras que interpretam as dinâmicas de administração em articulação com as territoriais, não sendo opção aprofundar a administração pública, enquanto disciplina, mas sim enquanto agente-chave na dinamização do planeamento territorial, de forma a responder à H1.

O Capítulo 2 caracteriza a realidade portuguesa e o seu sistema de administração e de planeamento, identificando marcos temporais que os marcaram. No capítulo 3, aprofunda-se a análise na Região Norte, procurando reconhecer o comportamento das dinâmicas dos níveis intermédios nos dois domínios em investigação. Em ambos os capítulos analisa-se como a H2, a H3 e a H4 podem ser respondidas, embora cada uma caracterize escalas diferentes, como as nacionais (H2 e H3) ou a sub-regional (H4).

Nos capítulos 1, 2 e 3 a análise bibliográfica é essencial, seja de livros e artigos dos domínios em investigação, seja de relatórios temáticos e instrumentos legislativos.

No capítulo 4, desenvolve-se a dimensão empírica, tendo como objetivo caracterizar e avaliar o desempenho dos organismos intermunicipais da Região Norte. Procura-se aprofundar as dinâmicas retratadas no Capítulo 3, pela análise de documentação institucional e avaliação decorrente do encadeamento teórico desenvolvido nos Capítulos 1 e 2. Complementarmente, analisa-se o resultado de entrevistas com entidades intermunicipais e associações de municípios para identificar qual o seu contributo para a dinâmica de planeamento para responder à H5 da investigação.

Por fim, no capítulo 5 desenvolve a discussão, tendo como objetivo concluir se as dinâmicas intermunicipais contribuíram para a coesão territorial e a eficiência na utilização dos recursos na Região Norte de Portugal a partir da forma como exerceram a competência do planeamento.

A presente investigação adota uma abordagem encadeada a partir dos processos descritos ao longo do Capítulo 1, na tentativa de contribuir para o estudo da administração e do planeamento do território, particularmente na escala sub-regional, 50 anos depois da aprovação da Constituição da República Portuguesa (CRP), mas que ainda se apresenta incompleta e legalmente instável.

A investigação reconhece uma conjuntura marcada, designadamente, por mudanças demográficas, alterações económicas e os efeitos das alterações climáticas. Estes e outros processos parecem reforçar a necessidade de escalas intermédias, de modo a ser mais eficiente a coordenação de políticas e a mobilização de recursos públicos. Ao mesmo tempo, a aparente diminuição da participação cívica, o descrédito da política, a burocracia e a rigidez do Estado colocam desafios a que o planeamento pode ajudar a responder, socorrendo-se de mecanismos de governança e das capacidades da digitalização.

É neste contexto que se considera relevante analisar as dinâmicas intermunicipais em articulação com o planeamento territorial, identificando como entre o local e o regional consegue responder de forma coerente e eficiente às necessidades dos territórios.

1. Administração e planeamento territorial: evolução histórica e tendências contemporâneas

O presente capítulo inicia a análise teórica e conceptual da investigação, centrando-se nos dois domínios em estudo: a administração e o planeamento do território. O ponto de partida procura descrever tanto os marcos históricos como as tendências, situando a evolução desses domínios no contexto de um regime democrático e europeu. Este enquadramento cronológico e temático permite identificar as transições, os desafios e as oportunidades que caracterizam a relação entre o local e o regional, e, consequentemente, orientar o rumo da investigação.

1.1. Administração territorial

O território, enquanto espaço de múltiplas representações, é objeto de políticas públicas que procuram dar resposta a diferentes desafios. Na Europa, o estudo da administração do território ganha particular importância nos anos 1960 e 1970 com a ascensão e consolidação das ideias fordistas e do Estado Providência (Allmendinger, 2017, p. 41, Bouckaert; Jann, 2020, p. 138, Osborne, 2006, p. 379). Estes marcos temporais são contemporâneos da afirmação da política comunitária europeia assente na política regional, através do Ato Único Europeu (1987) e do Tratado de Maastricht (1992), e na autonomia local, através da Carta Europeia da Autonomia Local (1985).

Até ao início do século XXI, o pensamento económico terá predominado na forma de explicar o porquê do estado das coisas em relação à administração do território (Amin, 1999, Comissão Europeia, 1997, Hughes, 2003, Larsson, 1997, Loughlin, 2009, Rodríguez-Pose, 2013, Waterhout [et al.], 2013). Contudo, o avanço tecnológico e as alterações climáticas promoveram mudanças.

Nadin; Fernández-MaldonadoM. (2023) e outros autores, como Colomb; Gallent (2022), Demazière; Sykes (2020), Fadigas (2015), Fernandes [et al.] (2020), Ferrão; Campos (2015), Haughton [et al.] (2010), Montalvo (2021), Nadin [et al.] (2021), Pollitt (2015), Tulumello [et al.] (2020), sublinham o facto de se viverem tempos de incerteza motivados, designadamente, pela/o(s): crise financeira de 2008, guerras, alterações climáticas, COVID-19, intensidade das migrações, incremento das desigualdades sociais e territoriais, efeitos da rápida digitalização, redução da biodiversidade e

comprometimento dos ativos ambientais, dificuldade no acesso à habitação e enfraquecimento da democracia.

Neste contexto, o território continua a ser objeto de competição (Fadigas, 2015, p. 11), tendo este sido condicionado até ao início do século XXI pelas doutrinas e modelos de administração menos flexíveis (Berisha [et al.], 2021, Comissão Europeia, 1997, Montalvo, 2021, Nadin; Stead, 2013). Esta realidade implica reconhecer as idiossincrasias e matrizes ideológicas das opções (Allmendinger, 2017, Berisha [et al.], 2021, OCDE, 2017b, Nadin; Stead, 2013).

Com o avançar do tempo, os processos clássicos de administração, assentes no mercado e no Estado, revelaram não saber lidar com as expetativas e as pressões do presente e do futuro, o que motivou a hiperatividade política, legislativa e institucional desde a metade de 1990 (Haughton [et al.], 2010, pp. 3, 54). Nesta conjuntura, surgem soluções pós-fordistas, por via da descentralização de competências do nível nacional para os níveis subnacionais, para garantir a fiabilidade da administração, aproximando os decisores à escala do problema e assim diminuir as ambições de monopólios de poder (Demazière; Sykes, 2020, CID, 2019, Montalvo, 2021, Nadin [et al.], 2021, Tulumello [et al.], 2020, Waterhout [et al.], 2013).

É nesta circunstância que surgem os processos contemporâneos assentes em modelos híbridos de administração, que, gradualmente, "despolitizam" o sistema (Ansell; Torfing, 2022, p. 83, Bäcklund [et al.], 2023, p. 173, Swyngedouw, 2011, p. 371) e tornam a governança o fio condutor das dinâmicas contemporâneas, pese embora esteja na sombra da hierarquia (Ansell; Torfing, 2022, p. 83, Jessop, 2016, p. 9).

Por fim, ainda que qualquer tipologia constitua um exercício simplificador e, por isso, necessariamente incompleto e redutor da complexidade da realidade, este enquadramento permite iniciar a reflexão da evolução do domínio da administração através de processos com nuances geográficas, culturais e temporais, associadas às diferentes formas de encarar a governação e a transformação do território.

1.1.1. Processo clássico

O processo clássico da administração do território sistematiza o racional predominante na Europa durante a segunda metade do século XX e o início do século XXI. Detetam-

se: 1) doutrinas que são descritas na bibliografia como estereotipadas na forma de administrar; 2) modelos de administração que seguiram as conjunturas do seu tempo; 3) políticas que variam conforme os modelos pretendidos de Administração Pública; e, por fim, 4) escalas de intervenção assentes normalmente numa tríade escalar (local, regional e nacional) que vai perdendo importância à medida que se afirma a globalização.

DOUTRINAS

Segundo Montalvo (2021, p. 22), a divisão do território e os níveis de poder autónomo de cada estado são produto da sua história, alicerçada em antigos reinos independentes, conflitos étnicos, assimetrias linguísticas, identidades regionais, lutas religiosas, guerras de libertação e distintos processos de independência. Nesse sentido, as múltiplas realidades que existem, segundo Comissão Europeia (1997), Newman; Thornley (1996, p. 29), Ongaro (2022, p. 11), Stead (2013, pp. 24-25) permitem considerar blocos de países pelas matrizes administrativas e legais.

Este processo de sistematização foi amplamente estudado por Vincent Nadin e Dominic Stead, como são exemplo os trabalhos desenvolvidos em 2008 e 2013, onde a recorrência de comportamentos confirma diferentes tipos de administração do território. Segundo estes autores e outros, como Kickert (2005, p. 538), Ongaro (2022, p. 11), Stead (2013, pp. 24-25), para a apreciação das dinâmicas de administração do território é necessário ter em consideração a abordagem jurídica e a estrutura administrativa de cada país, pois é nos mecanismos de ação, uns mais formais, através de planos e instituições, outros mais informais, através de processos discricionários ou de agências, que se detetam as maiores diferenças.

Historicamente, detetam-se duas doutrinas dominantes na administração territorial na Europa: a napoleónica e a germânica (Montalvo, 2021, p. 44, Nadin; Stead, 2013, p. 1547, Newman; Thornley, 1996, pp. 31-34, Pollitt [et al.], 2007, p. 1). Ambas são precedidas de uma forma de administração feudal, onde se assistia à personificação do ato de administrar. Tal acontecia por não existir até à Revolução Francesa mecanismos de supervisão capazes de controlar o poder e, por isso, as relações de confiança eram a solução para manter a soberania dos territórios (Elden, 2010, Hughes, 2003, p. 22, Albertus, 2025, pp. 29-30).

Para efeitos de sistematização, as doutrinas apresentam as seguintes características.

Tabela 1 – Comparação entre a doutrina napoelónica e germânica

Indicadores	Doutrina napoleónica	Doutrina germânica
Origem	Após a Revolução Francesa (1789). De origem popular, republicana e revolucionária	Após a Constituição de Weimar (1919). De origem elitista, republicana e pacífica
Princípios	Republicanos, que eliminam os poderes do *Ancién Regime*, criando uma nova forma e organização do Estado e da Sociedade	Federalistas, que salvaguardam os principados históricos que constituem a atual Alemanha desde a Idade Média
Valores	Liberdade, igualdade e fraternidade	Dignidade humana, separação de poderes, subsidiariedade e direitos humanos
Elementos culturais	Alto nível de comunicação, de distância ao poder, de particularismo*, de performance administrativa e de funcionamento *top-down* Baixo nível de confiança	Baixo nível de comunicação e de distância ao poder Alto nível de confiança, universalismo e consenso
Quem detém o poder político	A nação (o povo)	O Presidente
Administração do território	Estado unitário, desagregado em departamentos, e centralizado	Estados federais e descentralizados
Sufrágio	Direto e universal para órgãos autárquicos dependentes do Estado	Direto e universal para órgãos autárquicos independentes do Estado
Sistema	O Estado concede e julga, sendo administrado pelo governo e soberano na sua ação	O Estado supervisiona e resolve conflitos, governando através de assembleias de representantes, e é responsável pelos seus compromissos
Jurisdição promove-se através de	Leis e Regulamentos (executam a finalidade) e são vinculativos	Leis (enquadra a finalidade) e pode ser discricionário
Países que a seguiram	Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Espanha e Portugal	Alemanha, Áustria e Suíça

* Conceito que valoriza as circunstâncias e as relações entre administração e administração em detrimento do cumprimento da lei num contexto de administração (Bacouel-Jentjens; Brandl, 2015, p. 291).

Fonte: Elaboração própria baseada em Bacouel-Jentjens; Brandl (2015, p. 290), Ferrão; Campos (2015, p. 6), Kickert (2005), Machete (2013), Montalvo (2021, pp. 47-58; 189-202), Nadin ; Stead (2013, pp. 1546-1548), Newman; Thornley (1996, pp. 31-33), Ongaro (2008), Pollitt [et al.] (2007, pp. 6; 26-51), DGOTDU (2011).

Para além destas doutrinas dominantes, existem outras que partem da identidade e da prática verificadas no continente europeu com separação entre a área escandinava, anglo-saxónica e dos países de leste.

No tocante à doutrina escandinava ou nórdica, apesar de não diferir significativamente da doutrina napoleónica, o *modus operandi* da governação caracteriza-se por uma maior descentralização e por abordagens mais colaborativas, procurando envolver diferentes agentes da sociedade. Paralelamente, apresenta estruturas institucionais com capacidade de intervenção em domínios de diferentes geometrias, contribuindo para contrariar o efeito centralizador e evitar o mesmo nível de uniformização da doutrina napoleónica (Bach [et al.], 2020, p. 99).

No caso da doutrina anglo-saxónica, importa dividi-la na subcorrente europeia, mais antiga e denominada por britânica, da subcorrente não-europeia[1]. A britânica, com idiossincrasia legislativa de gestão caso-a-caso (Newman; Thornley, 1996, p. 30), motiva uma clara diferença perante as restantes, sendo, em certa medida, uma forma de administração mais discricionária, do *British way* (Pollitt [et al.], 2007, p. 10), o que é evidente pela ausência de um documento constitucional escrito que regimente a governação. No entanto, esta discricionariedade permitiu: a absorção de práticas de administração de outras doutrinas, como é o caso das agências, à semelhança do que ocorre na doutrina escandinava (Newman; Thornley, 1996, p. 31, Pollitt; Summa, 1997, p. 7); e difundir procedimentos de administração, com o seguinte encadeamento conceptual: planeamento, organização, pessoal, direção, coordenação, acompanhamento e orçamento (Bouckaert; Jann, 2020, p. 138, Hughes, 2003, p. 31, Kickert, 2005, p. 551).

Por fim, a doutrina dos países de leste é a de mais difícil interpretação face à sua complexidade geográfica e aos fatores históricos e políticos decorrentes da Guerra Fria (1947-1991). A sua principal característica reside na ausência de uma coerência legal e administrativa entre países, o que permitiu uma forte predominância da Administração Central (Randma-Liiv; Drechsler, 2017, p. 597), adotando, nesse sentido, uma postura idêntica à doutrina napoleónica.

Contudo, os diferentes estágios de maturação democrática e as dinâmicas macroeconómicas foram dissipando a lógica napoleónica, motivando a adoção de

[1] Influenciada pela americana e australiana, atendendo ao seu histórico colonial. Verifica-se a introdução de elementos da doutrina germânica, através da introdução da jurisprudência, assim como da doutrina napoleónica, com a introdução de processos de execução e avaliação das políticas públicas.

práticas associadas a outras doutrinas, nomeadamente a jurisprudência alemã ou o modelo das agências escandinavo. Ainda assim, a principal prioridade dos países de leste foi a integração europeia e no mercado único (Newman; Thornley, 1996, p. 35, Randma-Liiv; Drechsler, 2017, p. 598), o que dificultou a consolidação de um posicionamento administrativo claramente definido nestes países.

Em suma, esta realidade europeia assenta num modelo administrativo de matriz tradicional, caracterizado por uma forte componente burocrática e por uma presença ativa do Estado na execução das políticas. Ainda assim, a diversidade doutrinária existente permite responder de forma diferenciada aos desafios administrativos e territoriais colocados aos Estados, justificando a emergência de modelos de administração.

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

Os modelos de administração foram adaptados às circunstâncias de cada momento histórico, o que é evidenciado na forma como se comunica, aplicam as políticas e seguem as correntes ideológicas. Tal é sistematizado através dos modelos de administração que, desde o pós-2.ª Guerra Mundial, testam os níveis de resiliência e alternância. Contudo, reconhece-se que a sua aplicabilidade varia de intensidade de país para país (Pollitt [et al.], 2007, p. 192). Simplificadamente, consideram-se três modelos (recomenda-se a consulta da tabela seguinte).

Tabela 2 – Modelos de administração clássicos

Modelo	**Elemento caracterizador**	**Consenso**	**Período de vigência**	**Princípios**	**Papel do Estado**	**Cultura administrativa**
Tradicional ou clássico	Trabalhos de Georg Hegel* e Marx Weber** com início da burocracia institucional	Sim	1970-1980	Provenientes da ciência política, assentes na hierarquia, na meritocracia e na lei	Formula, implementa e regula as políticas, assente na hierarquia	De serviço público, em que o cidadão é eleitor e utente

Modelo	Elemento caracterizador	Consenso	Período de vigência	Princípios	Papel do Estado	Cultura administrativa
De Nova Gestão Pública	Crises da década de 1970	Sim	1980-1990	Provenientes do racionalismo, assentes na eficiência, na desregulação, na competitividade, na descentralização e no empreendedorismo	Diminui, privatiza, incentiva e está afastado da decisão, delegando competências no mercado	De eficiência e de mercado, em que o cidadão é consumidor
Híbrido ou de governança	Princípios de governança (com digitalização) convivem com modelos anteriores	Não***	> 1990-Atualidade	Provenientes da organização sociológica, assentes na lei, na relação e abertura institucional, valorizando as parcerias e com foco nos resultados	Reafirma-se como interlocutor através da criação de confiança e contratualização	De relação próxima com o cidadão, em que este é parte da solução dos problemas

* Autor que contribuiu para a ascensão da organização racional do Estado e da burocracia institucional, reconhecendo-as como responsáveis pela proteção da propriedade individual e pelo bem-estar social, garantindo que a procura da felicidade individual não compromete o bem-estar coletivo (Sager; Rosser, 2022, p. 4).

** Autor que reconhece nos poderes legais a intermediação para a ação do Estado, procurando com isto manter a administração fora da política (Sager; Rosser, 2022, p. 5), sendo o papel da estrutura burocrática a contribuir para a unidade e coordenação (…) da governação (Olsen, 2008, p. 16).

***Atendendo às diferentes fases de maturação dos princípios de governança e de introdução das dinâmicas este modelo é caracterizado por Pollitt; Bouckaert (2011) em Aristovnik [et al.] (2022, p. 3) por ser uma *onda de ideias* que estão por consolidar na prática da administração.

Fonte: Elaboração própria baseada em Aristovnik [et al.] (2022), Bryson [et al.] (2014), Dunleavy [et al.] (2006, p. 470), Hughes (2003, p. 24), Olsen (2008, pp. 16-18), Osborne (2006), Pollitt (2015, p. 4), Sager; Rosser (2022, pp. 2-4)

Perante esta breve caracterização, pode-se considerar a existência de duas fases de aplicação dos modelos de administração. Numa primeira fase, predomina um regime

burocrático-institucional, característico do modelo tradicional e das dinâmicas de implementação das políticas *top-down*, sobretudo, quando associado às doutrinas napoleónica ou germânica. Esta forma de implementação das políticas tornou-se dominante no pós-2.ª Guerra Mundial, quando a reconstrução da Europa implicou a adoção de formas de administração mais dirigistas, associados à implementação do Plano Marshall, aos princípios económicos de Keynes[2] e à execução dos objetivos das políticas da administração central pelos governos subnacionais (Loughlin, 2009, p. 52).

Numa segunda fase, constata-se uma transição para modelos de administração mais flexíveis (Hughes, 2003, p. 44), característicos das dinâmicas de implementação das políticas *bottom-up* e da delegação das competências através da descentralização (Howlett, 2014, p. 188). Esta transição favoreceu a afirmação de modelos híbridos ou de governança, num contexto em que a doutrina escandinava se expande (Bach [et al.], 2020, p. 99, OCDE, 2017b, pp. 33-35, Hughes, 2003, p. 56).

Entre estas duas fases encaixa-se o modelo de nova gestão pública, responsável pela disrupção entre ambos os modelos (Christensen; Lægreid, 2011, p. 408, Sager; Rosser, 2022, p. 7). Nesta transição, considerou-se como necessário resolver o excesso de burocracia criado pelo modelo tradicional (Alonso [et al.], 2015, p. 644, Pollitt [et al.], 2007), o que motivou a redução do papel do Estado, tornando-o, tendencialmente, mais afastado da decisão.

Este modelo encaixou na vertente libertária e discricionária da doutrina anglo-saxónica (Alonso [et al.], 2015, p. 645, Hughes, 2003, p. 5, Olsen, 2008, p. 26, Pollitt [et al.], 2007), tendo como expressão máxima a ascensão do neoliberalismo[3]. Neste contexto, foram introduzidas novas práticas de gestão, como é o caso da introdução de empresas privadas na esfera pública (Aristovnik [et al.], 2022, p. 7, Hughes, 2003, p. 87, Olsen, 2008, p. 19, Osborne, 2006, pp. 377, 382). Tal transição entre modelos fez

[2] Autor precursor de uma política macroeconómica em que o Estado é controlador, definindo ciclos económicos e condicionando o ato de administrar à aplicação de um plano.

[3] Doutrina económica que emerge pós-1980, associada à reconfiguração do capitalismo e à intensificação da globalização. É neste cenário que a descentralização surge como solução, através da delegação de competências ou da privatização das mesmas. Paralelamente, incorporam-se lógicas de competição e de escrutínio, reforçando mecanismos de avaliação e de participação nos processos de decisão.

progressivamente migrar o centro da preocupação da administração territorial para a gestão (Pollitt (2016) citado em Bouckaert; Jann (2020, p. 23)).

Tabela 3 – Diferença entre administração e gestão pública

Administração pública	***Gestão pública***
Antiga, tradicional, conservadora	Moderna, progressista
Estática em hierarquias e procedimentos	Dinâmica na liderança e inovação
Foco em seguir regras, zelando pela conformidade e responsabilidade	Foco na gestão de recursos, procurando a eficiência e a performance
Foco no funcionamento da governação	Foco na governança dos múltiplos agentes

Fonte: Tradução e transcrição livre a partir de Bouckaert; Jann (2020, p. 23)

No entanto, o modelo de nova gestão pública, ao promover um distanciamento do Estado, sobretudo, em aspetos relativos à economia, motivou a sua crítica e a ascensão do modelo de governança. Este modelo preconiza a resolução célere e próxima aos problemas, indo à procura do valor público (Aristovnik [et al.], 2022, p. 3, Bouckaert; Jann, 2020, p. 75, Bryson [et al.], 2014, Sager; Rosser, 2022, p. 8), através da convergência de sinergias entre os cidadãos e os prestadores de serviços, sejam eles públicos ou privados.

Durante esta transição, a doutrina dos países de leste, dada a sua particularidade conjuntural, incorporou características dos três modelos suprarreferidos (Randma-Liiv; Drechsler, 2017, p. 596). Procurou-se evitar os problemas induzidos pela aplicação do modelo tradicional, atendendo à urgência na integração europeia e ao facto do sistema burocrático não favorecer a flexibilidade desejada (Hughes, 2003, p. 35). Neste cenário, foram rapidamente assumidas as boas práticas estabelecidas pela União Europeia (UE), entre as quais o modelo de governança.

A ascensão da governança – desenvolvido no subcapítulo 1.1.2 – distingue-se dos restantes modelos de administração por assentar num sistema de atores que são interdependentes, onde o diálogo e a partilha de recursos na prossecução de benefício mútuo são a base de atuação da administração (Haughton [et al.], 2010, p. 45, Katsamunska, 2016, p. 136).

Este aspeto diferencia-a do conceito de governação, em contraste com o modelo tradicional e a nova gestão pública, marcados por uma lógica predominantemente institucional e executória. Neste contexto, passam a admitir-se outras formas de

governo que não as formais (Ansell; Torfing, 2022, p. 12, Bouckaert; Jann, 2020, p. 120, Hughes, 2003, pp. 76-77), onde as escalas convencionais de intervenção da administração começam a assumir novas formas de articulação.

ESCALA

A aplicação dos modelos de administração materializa-se num determinado território, através de múltiplos horizontes de execução e da atuação de múltiplos agentes (Elden, 2010, Jessop, 2016, p. 10). Assim, o território integra também ele múltiplos níveis de intervenção e de exercício do poder, sendo os níveis mais comuns: o nacional, regional e municipal.

Esta organização escalar está associada a uma verticalização do sistema de administração (Collinge (1999) in Brenner (2001, p. 597)), que historicamente reconhece, pelo menos, as escalas: nacional e municipal (Montalvo, 2021, p. 15, Van Montfort; Hulst, 2007, pp. 1-21). Contudo, a partir dos estudos de 1970 e 1980 (Agnew, 2000, p. 101, Amin, 1999, p. 365), a escala regional ganha importância (Agnew, 2000, Galland, 2012, p. 537, Loughlin, 2009, p. 59, Macleod; Jones, 2007, p. 1178, Rodríguez-Pose, 2013, p. 1035), aparecendo associada aos modelos de nova gestão pública.

Os ganhos de eficiência e de equilíbrio económico da implementação das políticas, aliado à globalização (Agnew, 2000, pp. 101-102), motivaram a alteração do papel da escala nacional, assumindo esta, cada vez mais, a intermediação e articulação multinível entre o supranacional e o subnacional, num mundo cada vez mais interdependente (Brenner, 1999, p. 439).

No caso europeu, isso foi particularmente evidente. A europeização das políticas (Agnew, 2000, p. 103, Brenner, 1999, p. 439, Rodríguez-Pose, 2013, p. 1036) contribuiu para a ascensão da escala regional, sendo isso reconhecido pelo Comité das Regiões pelo Tratado de Maastricht, enquanto órgão com responsabilidade de informar o Conselho Europeu sobre as coletividades regionais e locais ou pela distribuição regional dos fundos comunitários, como é o caso do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Analisando a conjuntura europeia e o retratado neste processo clássico de administração, desenvolveu-se o conteúdo do APÊNDICE 1, onde se consegue retirar as seguintes conclusões:

- Dos 36 países da amostra, verifica-se que 31 têm regiões, sendo que 16 têm eleições para este nível de administração;
- Países de igual dimensão geralmente têm as mesmas hierarquias de administração, embora existam exceções. Por exemplo, o Chipre, apesar de ser considerado um país de pequena dimensão, tem o nível sub-regional – países idênticos só têm dois níveis: o nacional e o municipal. Outro exemplo é a Bulgária, que só tem o nível nacional e municipal, quando países de média dimensão têm também o regional. Acontece o mesmo na Roménia, mas este tem níveis sub-regionais;
- A doutrina napoleónica é a que tem maior influência e recorrência (8). Contudo, os países de leste representam um conjunto de difícil interpretação, devido à complexidade histórica e política referida, o que torna qualquer generalização necessariamente redutora;
- Analisando o PIB *per capita*, verifica-se que é nos países com doutrina escandinava onde o valor é o mais elevado, estando no top 10, quatro países: Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia;
- Não é evidente a relação entre PIB *per capita* elevado e ter no país todas as escalas de administração. No top 5 dos países com informação disponível para esse indicador, não existem países com todas as escalas de administração. Ainda assim, entre os treze países com um PIB *per capita* superior à média da amostra (36 006 €), seis têm todas as escalas de administração, predominando países com doutrinas escandinavas e germânicas de administração territorial.

Em suma, a evolução da organização escalar da administração desenvolveu-se numa lógica vertical e hierarquizada, característica das doutrinas e dos modelos de administração clássicos. Importa reconhecer que, apesar das diferenças doutrinárias e administrativas entre países, existe uma organização relativamente semelhante das escalas intervenção, conforme é percetível no APÊNDICE 1. Contudo, esta organização

tem vindo a ser desafiada por novos conceitos e fenómenos que, a partir do subcapítulo seguinte, serão sistematizados.

1.1.2. Processo contemporâneo

O processo contemporâneo da administração do território distingue-se do clássico nos estudos de administração pública através dos processos de descentralização, iniciados com os modelos de nova gestão pública e difundidos nos modelos de governança. Paralelamente, na Europa, a globalização cria desafios e a europeização das políticas vai-se consolidando no século XXI com os sucessivos alargamentos. Estas dinâmicas supranacionais transformaram a administração, onde: 1) as doutrinas vão-se desraizando dos países, dada a influência global e europeia; 2) os modelos de administração revelam-se híbridos; 3) o progresso tecnológico ganha relevo; e 4) a administração torna-se multiescalar.

GLOBALIZAÇÃO

A globalização marca a transição das dinâmicas fordistas para pós-fordistas, iniciando uma dinâmica socioeconómica com a melhoria da comunicação e a redução do tempo da circulação de pessoas e bens no espaço global (Brenner, 1999, p. 431)[4]. Esta transformação teve impactos no bem-estar das populações (Broda; Weinstein, 2006, p. 582), o que permitiu promover a coordenação global de atividades dentro de diferentes ordens institucionais ou sistemas funcionais (Jessop in (Olds [et al.], 1999, p. 6). Deste processo resultaram mudanças que não estão confinadas a uma parte do globo (Giddens, 2000, p. 15), assumindo diferentes dimensões, nomeadamente económicas, tecnológicas, territoriais e culturais (Brenner, 1999, Giddens, 2000).

No tocante às dimensões económicas, o capitalismo conferiu à globalização uma vocação marcadamente económica (Agnew, 2000, p. 107, Brenner, 1999, p. 432), favorecendo a ascensão de dinâmicas supranacionais (Baldwin, 2016), tal como a UE, e organizando o mundo em blocos com o propósito de obter escala e competitividade num mercado global.

[4] Tal substancia-se na Acordo Geral de Tarifas e Comércio (1947), onde foi possível abolir tarifas alfandegárias entre países e se libertou, desse modo, o comércio global.

Quanto às dimensões tecnológicas, realça-se o proliferar de infraestruturas físicas e digitais, bem como das redes de conhecimento (Giddens, 2000). Relativamente ao território, segundo Brenner (1999), as fronteiras nacionais tornam-se irrelevantes, redundantes ou obsoletas; as identidades político-culturais são desterritorializadas; a glocalização converte-se na desnacionalização da territorialidade e as cidades tornam-se massivas e as regiões policêntricas.

Por fim, tendo em conta o extrapolar de escalas, os desígnios culturais mantiveram-se relativamente enraizados, embora uma das alterações seja a aculturação dos territórios face à estandardização dos costumes (Agnew, 2000, p. 101, Brenner, 1999, p. 431, Swyngedouw, 2004, p. 29), assim como a ampliação dos costumes liberais e o confronto entre os cosmopolitas – mais aderentes às dinâmicas sociais e culturais complexas – e os fundamentalistas, mais conservadores e reacionários (Giddens, 2000, pp. 17-18).

Apesar disso, a globalização, segundo Jessop in Olds [et al.] (1999, p. 5), motiva uma interdependência global que normalmente resulta de processos a várias escalas. Esta interdependência contribuiu para que os Estados-nação sejam demasiados pequenos para resolver assuntos globais e demasiado grandes para resolver assuntos locais. Este paradoxo fez emergir novas dinâmicas da administração, tal como é confirmado em Baldwin (2016, p. 113), OCDE (2017b), Rodríguez-Pose (2018, p. 198), apesar de, até meados da primeira década de 2000, se ter verificado um período de diminuição das disparidades territoriais (Lessmann; Seidel, 2017).

Contudo, os efeitos da crise económico-financeira de 2008 atenuaram o processo de globalização (Bauer, 2024, p. 1022, Katsanidou; Mayne, 2024, Peck, 2013, p. 133, Van Bergeijk, 2024, p. 5), derivando desta crise o aumento do ceticismo (Katsanidou; Mayne, 2024, Vasilopoulou; Talving, 2024) e do populismo (Bauer, 2024, Dijkstra [et al.], 2020, McKay [et al.], 2024, Rodríguez-Pose, 2018), enquanto fenómenos que contribuem para a sua retração.

Politicamente, o populismo sobressaiu-se como a principal corrente e contribuiu para a simplificação do discurso, onde a democracia tem de fazer aquilo que o povo quer ouvir (McKay [et al.], 2024, p. 1720), tornando a sociedade dicotómica entre as elites e

o povo (Bauer, 2024, p. 1020, Dijkstra [et al.], 2020, p. 740), onde o "eles" é a administração, a elite, e o "nós" são os administrados, o povo.

Para além destas dinâmicas, considera-se como relevante para a compreensão deste fenómeno que ele é:

- Interpretada como um ato de fé (Swyngedouw, 2004, p. 27) em detrimento da racionalidade que se exige enquanto conceito hipercomplexo (Giddens, 2000, p. 24);
- Um conceito com um espaço geográfico dominante, o ocidental (Giddens, 2000, p. 17, Swyngedouw, 2004, p. 28);
- Um fenómeno cuja intensidade de afirmação contribuiu para o seu próprio recuo (Van Bergeijk, 2024, p. 2);
- Essencialmente económico (Alstadsæter [et al.], 2018, Piketty; Zucman, 2014), fazendo-se depender da economia os avanços sociais (Fukuyama, 2012, p. 59);
- Passível de contenção através de uma política de taxação, de modo a dissuadir dinâmicas de antiglobalização e anticapital (Piketty; Zucman, 2014, p. 1261), bem como avaliar os impactos da inovação tecnológica;
- Articulada, atualmente, com uma narrativa ambientalista que defende a redução de consumos de recursos (Ahmad; Wu, 2022).

Perante este enquadramento, verifica-se que a globalização testou as limitações do processo clássico de administração, sobretudo na capacidade de responder a desafios que ultrapassam fronteiras e exigem flexibilidade na resposta. Neste sentido, a complexidade e a interdependência dos territórios desafiam a administração, sendo neste contexto que a descentralização ganha relevância, não apenas como reforma administrativa, mas também como o ajustamento da arquitetura institucional do Estado às novas exigências.

DESCENTRALIZAÇÃO

De acordo com Matland (1995, p. 150), Sabatier (1986, p. 22), a descentralização é um ato de cedência da administração central e das dinâmicas *top-down* se aproximarem da sua base organizacional. Alonso [et al.] (2015, p. 648) descreve-a como o processo

que consiste na transferência de responsabilidades, recursos e autoridade do alto para o mais baixo nível da governação.

Nessa perspetiva e num contexto de administração territorial, a descentralização contribui para ganhos económicos, atendendo ao agrupar de sinergias em torno de objetivos comuns (Amin, 1999, pp. 368-371, Rodríguez-Pose, 2013, p. 1041), mas também organizacionais, já que permite melhorar a relação entre hierarquias (Bouckaert; Jann, 2020, p. 192), simplificando-as, de forma a promover a competitividade e a equidade territorial (Demazière; Sykes, 2020, p. 2, OCDE, 2017b, p. 26). Por estes motivos a descentralização tornou-se um conceito-chave no modelo de nova gestão pública (Alonso [et al.], 2015, p. 648, Económico, OCDE, 2017b, Pollitt; Summa, 1997).

A desburocratização introduzida com a evolução das práticas para regimes mais flexíveis, teve como consequência a progressiva delegação de competências para níveis da administração mais próximos do local, fazendo emergir as dinâmicas de proximidade (Rodríguez-Pose; Bwire, 2004, p. 1910). Assim, a descentralização ocorre em paralelo com o desenvolvimento dos modelos híbridos ou de governança a partir de 1990, com o reforço da abordagem *bottom-up* na implementação das políticas (Bouckaert; Jann, 2020, p. 174).

Cumulativamente, o efeito da europeização das políticas favoreceu duas abordagens com a aplicação da descentralização. Por um lado, assumiu-se como solução para problemas complexos (Comissão Europeia, 2021, p. 12), contribuindo para a sua afirmação como prática de atenuar a burocratização imposta pelos modelos tradicionais (Alonso [et al.], 2015, p. 649, Kickert, 2005, p. 543, Olsen, 2008, p. 24, Stead, 2013, p. 23). Por outro lado, através do princípio da subsidiariedade, favoreceram-se soluções que reforçam a proximidade entre agentes sejam eles da esfera pública ou privada (Moroni, 2024, pp. 2-4).

Neste contexto, a descentralização contribui atualmente para a salvaguarda dos sistemas democráticos (Bouckaert; Jann, 2020, p. 121, Montalvo, 2021, p. 30, Moroni, 2024, p. 3), bem como para a evolução das práticas de governança, cujo sucesso depende, segundo Montalvo (2021, p. 34), de um conjunto de fatores:

- Autonomia jurídica, conferida pelo reconhecimento da personalidade jurídica própria de cada autarquia (capacidade de contratar, de ser sujeito de relações jurídicas, de estar em juízo, etc.), distinta da personalidade jurídica do Estado;
- Atribuições próprias, exclusivas ou não, definidas por via de cláusula geral ou por enumeração legal;
- Autogoverno, derivado da existência de órgãos próprios, dotadas de legitimidade democrática, incluindo uma assembleia representativa eleita diretamente pela respetiva população;
- Autodeterminação, inerente à capacidade de as autarquias decidirem a estratégia da sua ação e as formas de concretizarem as opções tomadas;
- Autonomia normativa, resultante do poder de aprovarem normas próprias (poder regulamentar) que disciplinem a prossecução de certos interesses públicos, de acordo com as suas especificidades;
- Autonomia administrativa *stricto sensu*, como capacidade de praticar atos jurídicos sujeitos apenas ao controlo de legalidade dos órgãos do Estado, mas não a um controlo de mérito ou de oportunidade;
- Autonomia financeira, que, não significando necessariamente auto-suficiência financeira, confere à autarquia o direito de dispor de receitas próprias e de as afetar às despesas livremente inscritas nos seus orçamentos.

Estruturalmente, dentro deste leque de autonomias, a financeira constitui um dos aspetos mais relevantes neste processo (Alonso [et al.], 2015, Montalvo, 2021), pois confere uma melhor capacidade de resposta às competências delegadas ou descentralizadas (Loughlin, 2009, pp. 63-65, Montalvo, 2021, p. 30). Esta realidade pode ser avaliada, grosseiramente, através da distribuição da despesa do Estado para o governo subnacional.

Tabela 4 – % da despesa com o governo subnacional em 2023

Países	***% da despesa com o governo subnacional*** (2023)
Dinamarca	66,5%
Suíça	60,1%
Bélgica	49,9%
Espanha	49,6%
Suécia	49,5%
Alemanha	48,2%
Finlândia	41,0%
UE27	**34,5%**
Áustria	33,8%
Noruega	33,0%
Polónia	32,1%
Países Baixos	29,0%
Islândia	29,0%
Chéquia	27,7%
Itália	26,2%
Letónia	24,5%
Estónia	24,4%
Lituânia	24,2%
Reino Unido	20,7%
França	19,0%
Eslovénia	18,1%
Eslováquia	16,8%
Portugal	14,5%
Hungria	12,4%
Luxemburgo	11,0%
Irlanda	9,0%
Turquia	8,6%
Grécia	6,9%

Fonte: Elaboração própria baseada na amostra da OCDE (2023)

No caso europeu, segundo a OCDE (2023), a maioria dos países analisados (20/26) tem um significativo nível de dependência da administração central, sendo os países regionalizados aqueles que apresentam os valores de despesa mais elevados. Este indicador permite ainda avaliar o cumprimento de um princípio que consta na Carta Europeia da Autonomia Local no seu art. 9.º.

Contudo, esta dimensão financeira assenta essencialmente numa realidade empírica que, segundo Rodríguez-Pose; Bwire (2004, p. 1908; 1911; 1916), depende de um nível de uniformização de competências e de autonomias que não é real no dia-a-dia dos países. Neste sentido, os resultados apresentados demonstram também que o sucesso dos processos de descentralização continua condicionado pelas especificidades institucionais e territoriais de cada Estado.

Além deste indicador, a descentralização pode ser analisada do ponto de vista político e administrativo (Alonso [et al.], 2015, p. 648, OCDE, 2017b, p. 22, Rodríguez-Pose; Bwire, 2004). Do ponto de vista político, envolve a distribuição do poder de forma subsidiária, mas também introduz a participação no processo de tomada de decisão, com o objetivo de legitimar democraticamente o ato de administrar. Do ponto de vista administrativo, envolve reorganizar as competências, de modo a obter eficiência no sistema de administração.

Contudo, estes aspetos da descentralização, não estão isentos de debilidades. De acordo com Rodríguez-Pose; Bwire (2004, p. 1911), na questão administrativa a reorganização de competências pode levar à sobreposição de funções e ausência de reconhecimento da legitimidade de administrar, inviabilizando o objetivo de desburocratizar o ato de administrar. Já na questão política, a corrupção é tida como a maior preocupação face à proximidade poder ser enviesada do espírito da descentralização.

Apesar desta dualidade, este fenómeno é central na aplicação do modelo de administração híbrido e de governança, tendo em conta que há a necessidade de atribuir poderes nos níveis de governo subnacional, para que eles se substanciem e consigam federar interesses, pese embora esta dinâmica de descentralização tivesse o seu início com o modelo de nova gestão pública (Alonso [et al.], 2015, p. 648, Van Montfort; Hulst, 2007, p. 47).

Pese embora, a descentralização contribua para uma reorganização da arquitetura do Estado, aproximando-o aos territórios, a sua aplicação tem ainda limitações. A multiplicidade de atores, associado à crescente interdependência dos territórios protagonizada pela globalização, exige modelos de administração mais flexíveis. É nesse contexto que emerge a governança, enquanto fenómeno que favorece a cooperação e contribui para o sucesso das políticas públicas no processo contemporâneo de administração.

GOVERNANÇA

O conceito de governança está longe de reunir consenso, como confirmam Bouckaert; Jann (2020, pp. 37-38), Lægreid [et al.] (2015, p. 928), dependendo os seus resultados

da diversidade histórica, constitucional, partidária, governação (…) e dos serviços públicos de cada país (Lægreid [et al.], 2015, p. 937).

Apesar disso, a governança é reconhecida institucionalmente pela OCDE (2017b) e Comissão Europeia (2021), como o principal meio de reforma da administração do território e também o conceito-chave para o desenvolvimento sustentável (Jordan, 2008, Sachs [et al.], 2023, p. 4) e para o reforço da democracia (Sørensen, 2006).

Em complemento ao já referido, importa aprofundar a governança, para além de um modelo de administração que se mistura com os modelos clássicos de administração (Torfing; Triantafillou, 2013, p. 16). É um conceito amplamente discutido nos trabalhos de Ansell; Torfing (2022), Aristovnik [et al.] (2022), Bouckaert; Jann (2020), Chamusca (2012), Christensen; Lægreid (2011), OCDE (2017b), Howlett (2014), Jessop (2016), Jordan (2008), Katsamunska (2016), Kraay [et al.] (2010), Lægreid [et al.] (2015), Osborne (2006), entre outros.

No entanto, reconhece-se que o mesmo tem um estágio de maturação diverso e que dificilmente se identifica um padrão (Aristovnik [et al.], 2022, p. 3, Bouckaert; Jann, 2020, pp. 37-38; 108, OCDE, 2017b, p. 27; 98, Katsamunska, 2016, p. 139, Lægreid [et al.], 2015, p. 928, Randma-Liiv; Drechsler, 2017, p. 600, Torfing; Triantafillou, 2013, p. 12). Por isso, e pelo seu carácter vago, pode ser vista como uma utopia enquanto forma de administrar (Bouckaert; Jann, 2020, pp. 71-84).

Para sistematização das múltiplas variantes que importa reconhecer (recomenda-se a consulta da tabela seguinte).

Tabela 5 – Modelos de administração contemporâneo

Modelo	**Variante**	**Período de vigência**	**Papel do Estado**	**Cultura administrativa**	**Métodos de administração**
Híbrido ou de governança	Boa Governança ou Nova Governança Pública	> 2000-Atualidade	Coordena, desenvolve a estratégia e as parcerias, bem como estabelece um	Governação aberta	Aposta na participação, eficiência, na prestação de contas e credibilidade

Modelo	Variante	Período de vigência	Papel do Estado	Cultura administrativa	Métodos de administração
			procedimento de co-decisão		
	E-Governança	> 2005-Atualidade	Migra para as plataformas eletrónicas, simplificando procedimentos e comunica por essa via com os cidadãos	Governação aberta	Aposta na tecnologia da informação como suporte à decisão, orientada para o cidadão e a transparência
	Governança do Valor Público	> 2008-Atualidade	Colabora e foca-se nas causas sociais	Contributo para a sociedade	Aposta na colaboração pública e privada, participação, digitalização e integração
	Metagovernança ou Governo da Governança	>2000-Atualidade	Supervisiona e articula interesses comuns	Co-decisão	Aposta no diálogo constante entre agentes, na concertação dos interesses estratégicos e na colibrização*
	Governança Multinível	>2000-Atualidade	Negoceia continuamente e coordena interesses comuns	Negociação	Aposta no diálogo constante e na criação de interdependências funcionais

* Conceito que resulta da união de um ou mais pontos de discórdia/tensão, de forma a atingir os objetivos da política comum que se pretende realizar para determinado território, sendo prática de aplicação em situações de *brownfields* ou de *fuzzy boundaries*.

Fonte: Elaboração própria baseada em Ansell; Torfing (2022), Aristovnik [et al.] (2022, pp. 4-5), Bryson [et al.] (2014, p. 446), Dunleavy [et al.] (2006), Jessop (2016), Torfing; Triantafillou (2013)

Da análise da tabela supra, verifica-se que existe uma multiplicidade de modos como se concebe e adota a governança, reconhecendo-se, contudo, um elo comum entre variantes, a componente da comunicação. O que as distingue é o modo como esta se materializa, umas são mais informais, como é o caso daquelas que optam por um tipo de cultura administrativa do Estado mais aberta; outras mais formais, como é o caso das variantes que assumem objetivos claros de administração e que procuram federar

e negociar interesses, como é o caso do valor público de governança, da metagovernança ou da governança multinível.

Contrariamente aos modelos de administração do processo clássico, as variantes do modelo híbrido ou de governança, para além de serem contemporâneas, complementam-se. Não se assumem unas e indivisíveis, daí o incremento da complexidade do ato de administrar que tem de responder a ideias conflituantes ou conflitos culturais em simultâneo (Christensen; Lægreid, 2011, p. 407).

Perante este cenário, o Estado assume-se como interlocutor, através da transmissão de confiança para todos os envolvidos no processo de administração (Aristovnik [et al.], 2022, p. 4), num ponto de vista de autoridade administrativa espectadora e não ator-chave (Ansell; Torfing, 2022, p. 19); mas também confere as bases para o desenrolar dos processos de administração, definindo as leis e o apoio técnico na concretização das políticas, que podem variar conforme as matrizes culturais e históricos de administração de cada país (Christensen; Lægreid, 2011, pp. 412-413).

Tal perspetiva pode ser vista como um paradoxo num contexto em que a modernidade promove o individualismo e faz inevitavelmente diminuir a solidariedade social (Olsen, 2008, pp. 17-18) e vai contra os modelos tradicionais de administração e de nova gestão pública, ao se assumir que é no equilíbrio das esferas públicas e privadas que se administra o território.

Assim, reconhece-se que a governança é parte da solução para a relação globalização/regionalização e uma alternativa de administração (Agnew, 2000, pp. 101-102, Ansell; Torfing, 2022, p. 14, Brenner, 1999, p. 439). Este posicionamento confere-lhe um referencial para garantir os equilíbrios entre escalas e para introduzir nos territórios o valor acrescentado das dinâmicas globais nas regionais, de forma a criar riqueza aos territórios num contexto de alta competitividade (Ansell; Torfing, 2022, p. 14), tornando-se, por isso, um dos veículos para o sucesso do neoliberalismo (Peck, 2013, p. 147).

Não obstante, a governação da governança é conceptualizada por Jessop (2016), Sørensen (2006), como a metagovernança. Sumariamente, é a forma de concertação das partes na tomada de decisão. A UE pode ser assumida como um exemplo de

metagovernança e, em certa medida, um laboratório do próprio conceito, tendo em conta os princípios de subsidiariedade e os mecanismos que são encontrados para ultrapassar as crises políticas e económicas (Filippetti; Spallone, 2025, p. 3, Jessop, 2016, p. 10, Moroni, 2024, p. 3).

Através da metagovernança, verifica-se a articulação estratégica de visões, de forma a criar novas dinâmicas institucionais para complementar os modelos de governação existentes em regime de heterarquias[5] em detrimento de iniciativas isoladas (Ansell; Torfing, 2022, p. 18). Outra solução também é a governança multinível e também aqui a UE é um bom exemplo, onde se verifica a migração de um modelo de administração coercivo para uma base de negociação (Ansell; Torfing, 2022, pp. 20-23, Ongaro, 2022, p. 11).

No entanto, apesar destas variantes dos modelos de governança, verifica-se que, enquanto processo, a governança também falha (Ansell; Torfing, 2022, pp. 16-18). Este cenário ocorre quando:

- o foco nos ganhos económicos motiva a dependência dos mercados, que são propensos a ciclos de procura e não à produção direta de valor acrescentado;
- a competência política dos agentes condiciona, tendo em conta que o nível de autonomia de cada instituição ou agente, por exemplo, está ligada a ciclos curtos de poder que dificultam o sucesso em parcerias;
- a própria organização do processo de governança depende dos fatores de *soft skills* dos intervenientes, designadamente, da confiança, comunicação e organização.

Acresce a isto, na contemporaneidade, o fenómeno do populismo, que tende a dificultar a interlocução desejada entre partes, atendendo ao aumento do ceticismo e da desconfiança institucional. Verifica-se que este fenómeno, quando associado a variantes de direita – a dimensão ideológica mais provável de ocorrer (Rooduijn; Akkerman, 2017, p. 193) – consubstancia-se no ressurgimento da centralização do

[5] Organização que não tem hierarquia, mas reúne consenso em torno de um objetivo. Para o seu sucesso implica confiança, coordenação e monitorização entre agentes, mas também segurança institucional que garanta o equilíbrio do processo de governança.

poder e das dinâmicas *top-down*[6] , acompanhadas por um nível ceticismo e identitário maior; quando associado a variantes de esquerda, assiste-se ao reforço da participação e da descentralização do poder (Bauer, 2024, p. 1022; 1025, Rooduijn; Akkerman, 2017, p. 196).

Perante este enquadramento, apesar dos sucessivos falhanços dos modelos de administração do processo clássico, a governança nem sempre surge como uma alternativa evidente. Ainda assim, a sua afirmação, enquanto modelo de referência no processo contemporâneo de administração, trouxe novos desafios e é neste contexto que surgem outros fenómenos que procuram transformar a forma de administrar na contemporaneidade, como é o caso da digitalização.

DIGITALIZAÇÃO

A digitalização[7] é vista como o resultado do avanço da tecnologia, em que se promove a agilização de procedimentos (Hughes, 2003, p. 182, Olsen, 2008, p. 23, Pollitt [et al.], 2007, p. 147, Wirtz [et al.], 2021), antecipam tomadas de decisão das políticas públicas (Bouckaert; Jann, 2020, p. 113, Pollitt [et al.], 2007, p. 144) e facilitam as relações entre agentes (Lægreid [et al.], 2015, p. 932).

É um fenómeno que ganha particular intensidade na década de 1980 (Pollitt, 2015, p. 4), quando os computadores saem dos laboratórios científicos para a sua comercialização em larga escala, enquanto a *world wide web* se desenvolve, favorecendo a liberdade de produção de conhecimento (Batty, 2021, p. 593, Potts, 2020, p. 278).

Contudo, a digitalização assume particular importância com a difusão dos modelos híbridos no início do século XXI (Aristovnik [et al.], 2022, pp. 4-5), onde a par da governança, procuraram reforçar a relação da administração com os cidadãos (Dunleavy [et al.], 2006, p. 480, Lægreid [et al.], 2015, p. 931, van Noordt [et al.], 2023, p. 7) e com isso aumentar o valor público gerado pela administração (van Noordt [et al.], 2023, p. 4), designadamente, nos domínios dos transportes, saúde, segurança

[6] Verificado, por exemplo, em Evers (2024).

[7] Engloba conceitos como a tecnologia de informação e comunicação, a digitalização, a inteligência artificial e o *big data*.

pública e na defesa (Colomb; Gallent, 2022, Kankanhalli [et al.], 2019, Reis [et al.], 2019).

Segundo Hughes (2003, p. 186), existem três estágios no processo de digitalização da administração: 1) o da automação, na procura de redução de custos; 2) a informatização, para melhoria da organização dos dados disponíveis e da forma como são comunicados; 3) e a transformação, para a utilização dos dados criados na formulação de políticas que reconstruam a ligação entre a administração e os administrados.

Atualmente, a fase da transformação é aquela que mais discussão tem suscitado, em especial com o *big data* e a inteligência artificial, que otimizam procedimentos e burocracias, garantindo ganhos de tempo na resposta (Pencheva [et al.], 2018, Reis [et al.], 2019, Wirtz [et al.], 2021). A facilidade de produção de dados para atingir melhores resultados das políticas permite uma gestão *on time* que é difícil ainda controlar nos seus efeitos (Pencheva [et al.], 2018, p. 25, van Noordt [et al.], 2023, p. 2).

Contudo, este fenómeno é caracterizado por ser dominantemente liderado por agentes não-estatais e globais, constituindo uma das principais novidades dos modelos contemporâneos de administração. A proliferação das plataformas digitais tornou o sistema de administração mais complexo, associado a um modelo de partilha de dados (Popiel in Flew; Martin (2022, p. 133)) e em plataformas, como o *Instagram*, *Google*, *Airbnb*, *Uber* ou *Amazon*, que têm capacidade de influenciar as dinâmicas administrativas (Birch; Bronson, 2022, Courmont; Baykurt, 2025, Gorwa, 2019, p. 854) e, consequentemente, nas dinâmicas territoriais.

No entanto, os resultados da digitalização estão, ainda, numa fase embrionária no domínio administrativo, sendo difícil avaliar plenamente a sua mais-valia (Bouckaert; Jann, 2020, p. 107, Hughes, 2003, p. 182, Lægreid [et al.], 2015, p. 931, Pencheva [et al.], 2018, p. 26, van Noordt [et al.], 2023, p. 2, Wirtz [et al.], 2021, pp. 1103-1104).

A estes aspetos acresce a ausência de um consenso em torno dos modelos de administração enquanto solução, tal como o referido anteriormente por Pollitt; Bouckaert (2011) em Aristovnik [et al.] (2022, p. 3). Acrescem ainda outros desafios,

como sublinham Bouckaert; Jann (2020, pp. 106-107), Hughes (2003, pp. 196-200), Reis [et al.] (2019), van Noordt [et al.] (2023):

- A falta de capacitação digital na administração e nos administrados;
- As resistências sociais e económicas à adesão ao digital;
- A garantia de segurança e de privacidade da administração e dos administrados;
- A qualidade da informação disponível para a formulação de políticas públicas;
- O grau de confiança nas tomadas de decisão digitais;
- A dificuldade na perceção do impacto do digital perante a realidade;
- O domínio privado do digital e ausência de monitorização da Administração na sua dinâmica;
- As dúvidas legais e constitucionais de supervisão sobre o processo da digitalização.

Apesar deste enquadramento, a digitalização, à semelhança da governança, pode ser entendida como uma das "utopias de administração". Ainda assim, encontra-se integrada nos modelos contemporâneos de administração em contexto europeu (Kankanhalli [et al.], 2019, Reis [et al.], 2019, van Noordt [et al.], 2023), assumindo-se como um veículo para a simplificação da relação entre a administração e os administrados, para a melhoria de prestação dos serviços, para a tomada de decisão das políticas e para a introdução das práticas de *eGovernment* (Comissão Europeia, 2021, Gorwa, 2019, p. 855).

Não obstante a relevância da digitalização, importa reconhecer que os seus efeitos não se limitam à sua dimensão instrumental. A digitalização, ao enfatizar a comunicação entre níveis de decisão, contribui para atenuar fronteiras e reforçar interdependências. Neste sentido, o processo contemporâneo acentua a complexidade da organização escalar do território, onde as escalas convencionais revelam-se insuficientes para responder aos novos desafios.

ESCALA

Ao se centrar convencionalmente a administração na tríade escalar, deixa de fora a complexidade e a diversidade existente na contemporaneidade. A globalização relativizou a escala dos territórios, desafiando as dinâmicas de soberania e a capacidade dos Estados de dar resposta num contexto global (Jessop in (Olds [et al.], 1999, p. 12). Entre estes desafios destacam-se a integração das dinâmicas supranacionais, mas também os efeitos da descentralização e da governança.

Fora do contexto supranacional e dentro da dimensão subnacional, emerge uma nova dimensão escalar: a sub-regional, fazendo apelo à cooperação intermunicipal (Bel [et al.], 2023, Tavares; Feiock, 2018, p. 300, Van Montfort; Hulst, 2007), onde um conjunto de desafios explicam a sua ascensão, como é o caso da/o(s):

- Globalização introduzir contextos mais dinâmicos (Brenner, 1999, p. 431, Swyngedouw, 2004, Van Montfort; Hulst, 2007, p. 4);
- Ascensão da política regional e europeia (Brenner, 1999, p. 432, Silva [et al.], 2018, p. 621, Van Montfort; Hulst, 2007, p. 4);
- Reconfiguração dos serviços públicos no sentido de garantir a eficiência dos mesmos (Bel [et al.], 2023, p. 423, Brenner, 1999, p. 432; 442, Silva [et al.], 2018, p. 622, Tavares, 2018, p. 6, Tavares; Feiock, 2018, p. 309, Van Montfort; Hulst, 2007, pp. 3-4; 6);
- Aumento da participação e colaboração entre administrados e administradores (Van Montfort; Hulst, 2007, p. 6);
- Fenómenos demográficos transformarem as realidades geográficas dos países, como foi o caso do êxodo rural e da urbanização (Brenner, 1999, p. 432; 440, Van Montfort; Hulst, 2007, pp. 3-4).

A necessidade de resposta da parte administração a estes desafios aprofundou a partilha de competências (Brenner, 1999, p. 440, Van Montfort; Hulst, 2007, p. 4), através da transferência de poderes de forma voluntária, legal ou por incentivos (Tavares, 2018, p. 6, Tavares; Feiock, 2018, p. 300; 302, Van Montfort; Hulst, 2007, p. 8), onde por via institucional poderia ter várias soluções, conforme é percetível na tabela seguinte.

Tabela 6 – Soluções da intermunicipalidade

Abrangência	*Exemplos*			
Coletiva	*Cidade-região/Rede de cidades*	*Associações Municipais de Multiusos*	*Governos metropolitanos/regionais*	*Aglomeração municipal forçada*
Intermédia	*Redes de assistência social*	*Associações Municipais Simples*	*Corporação Intermunicipal*	*Autoridade de Transporte Metropolitana*
Bilateral	*Grupos de trabalho informais*	*Acordos locais*	*Corporação Municipal*	*Consórcios e Sindicatos mistos*
Ação intermunicipal assente em	Integração	Contratos	Autoridade Delegada	Autoridade Imposta

Fonte: Tradução e transcrição livre a partir de Tavares; Feiock (2018, p. 313)

A diversidade de soluções dá abertura para tornar a administração moldável aos contextos. No entanto, a sua aplicabilidade é substancialmente diferente de país para país (Camões [et al.], 2021, p. 593, Tavares; Feiock, 2018, p. 300, Van Montfort; Hulst, 2007), atendendo à matriz constitucional (Hulst; van Montfort, 2011, p. 123, Tavares; Feiock, 2018, p. 305).

Para além desse facto, existem dois problemas que condicionam o sucesso da cooperação intermunicipal: a dimensão mais adequada (OCDE, 2017b, Hulst; van Montfort, 2011, p. 133, Tavares, 2018, pp. 68-69, Teles, 2016, p. 457) e as competências a delegar (Camões [et al.], 2021, pp. 596-598, Hulst; van Montfort, 2011, p. 123).

Segundo Camões [et al.] (2021), para assegurar o funcionamento da cooperação intermunicipal é necessário estabelecer o controlo direto entre a quantidade e a qualidade do serviço prestado (p. 597), bem como garantir a previsibilidade da ação governativa, de modo a transmitir confiança aos agentes (pp. 598-601, Silva [et al.], 2018, p. 623).

Todavia, os processos de delegação de competências, por não serem diretamente escrutinados, nem sufragados, podem suscitar a diminuição da responsabilidade democrática (Camões [et al.], 2021, p. 597), caso a cooperação intermunicipal não seja realizada sob a figura de autarquia.

Ainda assim, o que se verifica com a cooperação intermunicipal é a ascensão de várias figuras de administração, como as associações ou comunidades de municípios (Camões [et al.], 2021, OCDE, 2017b, pp. 75-76, Tavares; Feiock, 2018, pp. 310-311), mas também a revitalização das dinâmicas distritais, departamentais ou provinciais em diferentes países (Béhar, 2015, pp. 82-86, OCDE, 2017b) e a consolidação das áreas metropolitanas (Brenner, 1999, p. 445, Casavola [et al.], 2025, d'Albergo; Lefèvre, 2018, da Cruz [et al.], 2020, MacKinnon [et al.], 2024, pp. 249-250, Tavares; Feiock, 2018, p. 300; 311).

À semelhança do realizado no subcapítulo anterior, segundo o APÊNDICE 1, verifica-se que:

- Estas estruturas administrativas sub-regionais estão presentes em 17 dos 36 países analisados;
- O organismo intermunicipal com maior recorrência são as áreas metropolitanas (10), seguida das províncias (5) e dos distritos (5);
- Verifica-se que as áreas metropolitanas não são consideradas autarquias;
- A doutrina que tem maior recorrência para implementação no seu sistema administrativo da cooperação intermunicipal é a napoleónica (6), sendo também aquela que apresenta, em termos relativos, a maior percentagem de países com organismos intermunicipais (75%);
- Não é evidente a relação entre PIB *per capita* elevado e a existência de organismos intermunicipais, uma vez que apenas 3 dos 10 países com valores mais elevados apresentam esta realidade.

Desta forma, verifica-se que a crescente complexidade escalar demonstra que o processo contemporâneo não pode ser dissociado do contexto supranacional atualmente estabelecido. A articulação entre diferentes níveis de administração, bem como a sua reestruturação de competências, estão a ser influenciados pela europeização das políticas.

EUROPEIZAÇÃO

As dinâmicas de administração do território têm na Europa um importante *player*: a UE. O projeto comunitário, criado em 1957 com o Tratado de Roma[8], tem como objetivo principal garantir o equilíbrio entre estados-membros, criando uma estrutura de operacionalização das políticas (legislação, organismos e financiamento[9]) com o foco na coesão económica, social e territorial.

Para tal, o orçamento da UE dedica 35% da sua despesa à coesão, financiando, em alguns países, mais de 50% do investimento público (Comissão Europeia, 2021, p. 5) e influenciando, por via da *soft law*, as dinâmicas jurídicas de cada estado-membro (Olsen, 2008, p. 23).

Esta abordagem procura melhorar a organização administrativa dos diferentes estados-membros (Ongaro, 2022), através da transferência de regras, políticas e ideias das instituições da UE para os sistemas nacionais e vice-versa, influenciando os estados-membros por mecanismos *top-down* ou *bottom-up* (ESPON, 2018, p. 41, Stead, 2013, pp. 22-23).

Tal dinâmica supranacional desenvolveu-se paralelamente aos ajustamentos causados pela consolidação do Estado Social e pelos conflitos ideológicos que procurou resolver (Montalvo, 2021, p. 28), permanecendo em constante mutação, tal como é possível observar nos trabalhos de Badell [et al.] (2019), Filippetti; Spallone (2025), Ongaro (2022).

Para o sucesso deste processo foram essenciais: a Carta Europeia da Autonomia Local, o Ato Único Europeu e o Tratado de Maastricht.

[8] Os países fundadores e assinantes do tratado foram Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

[9] Existem figuras que atualmente têm impacto no território, como é o caso do Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu (FEDER), Fundo de Coesão, FISCALIS, LIFE ou Horizon 2020.

Tabela 7 – Marcos da construção do projeto europeu

Indicadores sobre a administração do território	***Tratado de Roma***	***Carta Europeia da Autonomia Local***	***Ato Único Europeu***	***Tratado de Maastricht***
Ano de elaboração	1957	1985	1987	1992
Países abrangidos	Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos	Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Grécia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido	Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido	Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido
Como aborda a administração?	Do ponto de vista de regulação económica e condicionando a administração pública a zelar pelos interesses estabelecidos para a Comissão Económica Europeia	Promovendo o reforço e a supervisão da democracia local	Idem ao referido no Tratado de Roma	Cumulativamente ao referido no Tratado de Roma, introduziram-se preocupações ambientais, sociais e de coesão entre estados-membros
Que novidades trouxe para o dia-a-dia dos países?	Eliminou barreiras legislativas e de circulação de bens, criando políticas setoriais, como a agrícola e a dos transportes, e fundos de apoio à materialização dessas políticas, como o Fundo Social Europeu, Banco Europeu de Investimento	Foi o primeiro tratado internacional vinculativo que garante os direitos das coletividades e das autoridades por elas eleitas, através da inserção dos princípios da administração local na constituição	- Uniformizou os interesses comuns nos diferentes tratados que à data compunham a Comunidade Económica Europeia; - Clarifica que a coordenação da adoção das diretivas entre o Conselho Europeu e os estados-membros; - Aprofunda a necessidade de aproximação das legislações entre estados-membros	- Assume em tratado o desenvolvido pela Carta da Autonomia Local e pelo Ato Único Europeu; - Cria o Comité das Regiões, enquanto departamento com a responsabilidade de informar o Conselho Europeu sobre as coletividades regionais e locais

Fonte: Elaboração própria baseada na Comissão Europeia (1992), Comissão Europeia (1987), Comissão Europeia (1957), Comissão Europeia (1985)

Para além destes marcos institucionais, a evolução da dinâmica da europeização das políticas teve outros marcos, como os Tratados de Amesterdão (1997), Nice (2001) e

Lisboa (2007), que progressivamente adaptaram a arquitetura institucional europeia às necessidades contemporâneas.

Ao mesmo tempo, as lideranças e as opções políticas definiram o rumo da própria organização. No que concerne às lideranças, destaca-se Jacques Delors com a tentativa de desenvolver a sociedade europeia ou José Manuel Barroso com a liberalização económica do modelo europeu.

Relativamente às opções políticas, sobressai-se a manutenção do foco da UE na coesão por via das regiões em vez dos países, em detrimento dos países, bem como a preservação da política agrícola no centro da política orçamental (Faludi, 2007).

Atualmente, esta evolução está condicionada por dois momentos estruturantes: a crise económico-financeira de 2008 e o evento pandémico da COVID-19, mas também por conflitos diplomáticos cada vez mais constantes.

O primeiro momento implicou integrar coercivamente na Administração normativos europeus que zelassem pelos interesses comuns de forma isolada e parcial, concedendo simultaneamente apoio financeiro em situações de stress financeiro, como os que se verificaram em Portugal e na Grécia.

O segundo momento, reconhecendo os erros de coerção exercida (Ongaro, 2022, p. 11) e os efeitos da crise financeira de 2008 (Badell [et al.], 2019, p. 1307, Kickert; Ongaro, 2019, Ongaro, 2022, p. 10), privilegiou a transversalidade dos apoios e na difusão das melhores práticas de administração pública entre diferentes estados-membros[10] (Comissão Europeia, 2021, p. 20), com a intenção de modernizar o sistema administrativo, assegurando a qualificação e preparação para o mercado global (Filippetti; Spallone, 2025, p. 10, Ongaro, 2022, pp. 4-5; 13).

Mais recentemente, o Instrumento de Suporte Técnico apoia os diferentes estados-membros a desenvolver reformas no sentido da melhoria da administração pública e da governança, através de uma componente técnica baseada nas experiências dos diferentes estados-membros (Ongaro, 2022, pp. 6-7).

[10] Através da implementação de programas, como o COCOPS, dedicado às reformas da administração pública, ou CITADEL, Co-VaL e o WeGovNow, dedicados aos processos participativos e de proximidade com os cidadãos.

Este processo foi acelerado com a recuperação da COVID-19, através do Programa de Recuperação e Resiliência, que partiu da identificação de problemas setoriais e da disponibilização financeira para a resolução desses problemas. Paralelemente, foram identificados os desafios das administrações públicas de cada estado-membro da UE: alterações rápidas da tecnologia; alterações demográficas e escassez de competências; aumento da complexidade dos assuntos políticos; transição verde e adaptação climática; necessidades crescentes que devem ser supridas pelas finanças públicas (Comissão Europeia, 2021, p. 9).

Verifica-se que este enquadramento está ir ao encontro do que Jessop desenvolveu no seu trabalho de (2016, p. 19), no sentido de promover atuação da UE numa gestão mais orientada ao caso-a-caso, baseada em processos de negociação, cumprindo os desígnios da metagovernança, em detrimento da imposição administrativa caracterizada por Ongaro (2022, p. 11), que aconteceu no pós-crise económico-financeira de 2008.

No entanto, na sequência deste último evento constata-se a retração do efeito da europeização por intermédio do ceticismo e do populismo. Segundo Dijkstra [et al.] (2020, pp. 737-744), Katsanidou; Mayne (2024, p. 1694), ambos os fenómenos são subsequentes do declínio económico-industrial promovido pela crise, dos baixos níveis de escolaridade e da ausência de oportunidades.

Sociologicamente, são particularmente evidentes nos territórios mais rurais e nos urbanos, onde os efeitos negativos da globalização contribuíram um nível de descontentamento maior, sendo estes os territórios esquecidos (MacKinnon [et al.], 2024, pp. 247-248, McKay [et al.], 2024, p. 1719, Vasilopoulou; Talving, 2024, p. 1495).

Fenomenologicamente, os motivos para o seu surgimento devem-se à coerção exercida no pós-crise, que deu origem, de forma simplista, aos vencedores e derrotados da globalização.

Com esta conjuntura, há, deste então, níveis de ressentimento com a UE diversos. Mesmo nas regiões mais ricas, o descontentamento com a UE aumentou, como é o caso do Norte de Itália e do Reino Unido, enquanto nas regiões mais pobres

intensificaram-se os movimentos anti-UE e a pulverização de fenómenos populistas (Katsanidou; Mayne, 2024, p. 1695, Vasilopoulou; Talving, 2024, p. 1499).

Estes dois efeitos do pós-2008 estão a destabilizar o atual modelo europeu, a par das guerras que emergem na fronteira e na envolvente próxima da UE, como é o caso da guerra da Ucrânia ou do Médio Oriente, bem como da instabilidade política em países tradicionalmente parceiros da UE.

1.2. Planeamento do território

O planeamento do território é a combinação de ciências e disciplinas na procura de promover a correta utilização do espaço, sendo por isso um domínio central na administração do Estado e um assunto de ordem constitucional (Berisha [et al.], 2021, do Carmo, 2016, Comissão Europeia, 1997, Nadin [et al.], 2021).

Na sua origem, a administração vocacionou-o para o solo rústico, no sentido da prevenção da escassez de recursos, e só nos séculos XVIII até à atualidade e com as melhorias técnico-performativas e infraestruturais é que se centrou no solo urbano, tendo em conta o aumento demográfico e a expansão urbana (Berisha [et al.], 2021, Fadigas, 2015, Ferrão; Campos, 2015).

Esta evolução fez surgir o planeamento como consequência da desordem (Comissão Europeia, 1997, p. 33, Verma, 2007, p. 18), tendo assim uma génese reativa, mas ao mesmo tempo prospetiva, quando há a preocupação de resolver problemas (Albrechts, 2003, p. 906, Davoudi, 2015, p. 323, Sabatier; Mazmanian, 1980, p. 540) e otimizar funções que permitam dar coerência ao território (Colsaet [et al.], 2018, Larsson, 1997).

Este processo está inserido num sistema em que o Estado tem diferentes nuances e dinâmicas (Berisha [et al.], 2021, p. 181, Stead, 2013, p. 24) e a sua soberania obriga a tomar opções que tenham como propósito definir um objetivo comum, tendo por via da regulação a garantia do controlo da sua governação (Rydin, 2019, pp. 214-216).

Segundo Haughton [et al.] (2010, p. 1), mas também Waterhout [et al.] (2013, p. 142), o planeamento do território é um ato de coragem em apontar para o futuro. Subjacente a esta perspetiva, está a busca de soluções capazes de modificar o

comportamento das tendências pesadas do território, mas também de garantir que estas prevaleçam no tempo.

Por isso mesmo, as práticas contemporâneas de planeamento procuram ser mais inovadoras do que as clássicas, enquanto a valência regulatória é ultrapassada por uma abordagem estratégica (Allmendinger; Haughton, 2010, p. 803, Haughton [et al.], 2010, pp. 2, 5, Nadin [et al.], 2021, p. 792), de modo a cumprir com as aspirações locais e os desígnios regionais e nacionais (Haughton [et al.], 2010, p. 26, Nijkamp [et al.], 2024, p. 4).

Atualmente, as aspirações contemporâneas são influenciadas, num contexto europeu, pela europeização das políticas (Allmendinger, 2017, Fadigas, 2015, Ferrão; Campos, 2015, Haughton [et al.], 2010, Nadin; Fernández-Maldonado, 2023, Nadin [et al.], 2021, Tulumello [et al.], 2020).

Este fenómeno, para além de integrar na Administração de cada estado-membro normativos que garantam a coesão territorial e disponibilidade financeira, tem sido um importante contributo para os resultados pretendidos neste domínio com a prossecução de uma política comum (Zaucha; Böhme, 2020).

1.2.1. Processo clássico

O processo clássico do planeamento do território sistematiza o racional predominante na Europa durante a segunda metade do século XX e o início do século XXI. Comparativamente com o domínio da administração, verifica-se a ausência de doutrina, pois o planeamento é marcadamente instrutório da administração, funcionando como o elo mediador do Estado. Cumulativamente, detetam-se modelos influenciados pela evolução científica e ideológica, que vão desvanecendo conforme os contextos, na tentativa de melhorar a qualidade e as condições ambientais e garantir o bem-estar do Homem. Para a concretização deste ideal verifica-se uma dimensão regulatória que varia de intensidade conforme a escala.

DOUTRINAS

O facto do planeamento instruir as doutrinas de administração torna-o uma peça-chave para o seu sucesso. Conceptualmente, o planeamento resulta da ligação do conhecimento com a ação (Alexander, 2015, p. 91, Davoudi, 2015, p. 316, Rydin, 2019,

p. 219), sendo considerado por Teitz in Verma (2007, p. 18) uma utopia e uma atividade transformadora e por Alexander (2015, p. 93), Shepherd [et al.] (2020, p. 5) como um conjunto de práticas.

Concomitantemente, as práticas que resultam da aplicação da doutrina dependem do espaço e do tempo (Savini [et al.], 2014, p. 301), encontrando no planeamento o instrumento para antecipar e prevenir problemas (Albrechts, 2003, p. 906) e criar modelos e padrões capazes de orientar a administração (Nadin; Stead, 2013, p. 1543, Shepherd [et al.], 2020, Verma, 2007, p. 21), sendo por isso marcadamente instrutório (Alexander, 2015, p. 93).

Por outro lado, estando o planeamento inserido num sistema motiva que seja propenso ao conflito político, tendo em conta a organização da sociedade pretendida (Davoudi [et al.], 2019, Janin Rivolin, U., 2012, p. 68). Isto leva a reconhecer, no ato de planear, uma função transformadora, por via da estratégia, implementação e organização funcional, e uma função de garantia e estabilidade, por via da regulação (Janin Rivolin, U., 2012, pp. 68-69).

Sabatier; Mazmanian (1980, pp. 541-543), numa perspetiva clássica, identificam três fases que condicionam a aplicação das políticas:

- Primeira fase. O acompanhamento do problema, através da sua monitorização e regulação, de forma a impedir repetições e minimizar as consequências negativas.
- Segunda fase. A implementação através dos recursos legais e financeiros.
- Terceira fase. Os condicionalismos externos.

Conjunturalmente, esta abordagem é desafiada pela ascensão de problemas socioeconómicos, ambientais e de opinião pública, que motivaram a administração a assumir o planeamento como o garante da racionalidade. Segundo vários autores, como Albrechts (2003, p. 906), Alexander (2015, pp. 95-97), Allmendinger (2017, p. 43), Stead (2021, pp. 303-307), Verma (2007, p. 2), isto conduziu à necessidade de desenvolver instrumentos capazes de produzir e aplicar o conhecimento, definir objetivos de atuação e adequar o planeamento às especificidades geográficas em que

incide, contribuindo deste modo para a sustentabilidade da administração (Janin Rivolin, U., 2012, p. 63).

Dois dos indicadores que refletem o sucesso da aplicação das políticas é o comportamento da opinião pública, tendo com conta as perceções e opinião criadas, e o *modus operandi* das instituições.

No tocante à opinião pública, existe um conflito constante na tentativa de as ideologias políticas controlarem as práticas de planeamento (Davoudi [et al.], 2019, p. 18), onde, na ausência de consenso, as forças de poder tendem a dominar a narrativa.

No que concerne ao *modus operandi* das instituições, segundo Alexander (2005, p. 211), (2015, p. 92), este pode ter duas abordagens: a positiva e a normativa. A primeira consubstancia-se na reflexão da experiência obtida durante determinado para período para fazer a abordagem transformadora da instituição. A segunda, por intermédio de um ato deliberativo, motiva a reconfiguração institucional pretendida. Ambas as abordagens inserem-se num quadro institucional com quatro escolas, que se sintetizam no seguinte (Alexander, 2005, pp. 212-213; 218):

- Institucionalismo histórico: caracterizado pelo estabelecimento de regras e práticas formais e informais das políticas através das organizações. O seu carácter dirigista, geralmente, é de longo prazo e tem uma dimensão normativa.
- Institucionalismo racional: caracterizado pelo estabelecimento de padrões deliberativos, definidos por uma componente analítica. A dependência de informação para a formulação de uma estratégia e a partilha de experiências é elevada.
- Institucionalismo sociológico: caracterizado pelo reconhecimento de formas e procedimentos institucionais, contrariando uma dimensão racional de eficiência. A monitorização desses procedimentos procura adequar a instituição ao contexto, tendo em conta o setor, a sociedade e a subcultura em que se insere.
- Mais recentemente, o Institucionalismo estrutural (tradução livre): caracterizado pela deliberação e ação da administração, que inclui todo o

processo, desde a produção de legislação, políticas, planeamento à definição de programas e formas de execução. Esta corrente vai ao encontro das lógicas universalistas da atualidade e identifica três conceitos-chave para o seu sucesso: governança, coordenação e ação.

Todas estas dinâmicas implicam, de forma implícita, exercícios de negociação e de poder dependentes do contexto (Mélice Dias; Oliveira, 2026, p. 8), o que, segundo Albrechts (2003, p. 910), resulta em quatro formas de planear – recomenda-se a consulta da tabela seguinte.

Tabela 8 – Forma de planear

Comportamento da administração por via da	**Intimidação**	**Manipulação**	**Persuasão**	**Autoridade**
No momento planear	Utiliza-se linguagem técnica, envolvendo os media, grupos-alvo e especialistas, apresentando argumentos científicos e a retórica, aliado ao reconhecimento do contexto, para aplicar as políticas ou as ações de planeamento	Distorce-se e divulga-se a informação com dados, momentos do processo, agenda, reconhecimento dos problemas e qualidade da informação, moldando dessa forma o discurso público, direcionando-o a favor de interesses específicos, garantindo assim o controlo da comunicação	Introduzem-se conceitos apelativos, utilizando especialistas e líderes de opinião, apelando ao sentido de responsabilidade por via dos media, através de argumentos científicos, discussões, *lobby*, negociação e educação	São os planeadores, grupos de pressão poderosos, elites, políticos, cientistas quem (ab)usam da sua autoridade

Fonte: Tradução livre a partir de Albrechts (2003, p. 910)

Para o efeito, o planeamento profissionalizou-se, sendo isso explicado pela dimensão e complexidade do volume de informação a trabalhar, o que reforçou a necessidade de intermediação e centralização desse conhecimento (Allmendinger, 2017, p. 51).

Este exercício não é constante em todas as realidades, pois também ele varia conforme a aplicação da doutrina e modelo de planeamento, verificando-se que especializações mais associadas às ciências sociais em contextos anglo-saxónicos e germânicos, à arquitetura em contextos napoleónicos ou económicos em contextos dos países de leste (Stead, 2013, p. 24).

Tal diversidade de especializações e culturas de planeamento contribuiu para o desenvolvimento de diferentes modelos de planeamento, sobressaindo várias correntes que refletem diferentes *modus operandi* da administração.

MODELOS DE PLANEAMENTO

Neste contexto, Allmendinger (2017) identifica um conjunto de modelos que influenciaram as práticas de planeamento, refletindo diferentes *modus operandi* de atuação e formas de intervenção da administração, os quais estão sistematizados na tabela seguinte.

Tabela 9 – Modelo de planeamento clássico

Modelo de planeamento	Marco histórico	Princípios	Papel do Estado
Marxista ou de Teoria Crítica	A publicação do livro *O Capital* de Karl Marx (1867)	- Subjacente ao modelo de administração clássico - O planeamento é de interesse público - Divisão da sociedade em dois blocos: empregador/burguesia e empregado/proletariado - As áreas urbanas e o planeamento não podem ser tratados como objetos de estudo separados da sociedade - Lucro e consumo são dois conceitos que garantem o sucesso económico do modelo capitalista	Intervencionista
Nova Direita	Ascensão do neoliberalismo a partir de 1980	- Subjacente ao modelo de administração de nova gestão pública - Tem formas de administrar conservadoras ou liberais - O planeamento pode ser contraproducente para os desígnios liberais pretendidos, pese embora se reconheça a necessidade de otimização dos recursos e de mitigação de riscos - A escala local é aquela que permite tornar tangível a ação do planeamento, não reconhecendo à escala nacional e regional causa-efeito dessa ação - Há a tendência para a criação de regime simplificadores e liberalizantes do planeamento	Supervisor
Pragmatismo	Idem	- Subjacente ao modelo de administração de nova gestão pública - O lema é o de fazer coisas - O planeamento tem de prevalecer em antecipar obstáculos e respostas práticas e eficazes que valorizem em vez de negligenciar - Condicionado pelas burocracias estatais no seu desempenho	Racional

Fonte: Elaboração própria baseada em Allmendinger (2017)

Apesar de se reconhecer que é uma abordagem simplista, ela é elucidativa da relação instrumental do planeamento com a administração. Diferentes modelos com doutrinas diferentes condicionaram a construção do futuro nos territórios.

São exemplo disso os modelos de planeamento marxistas dominantes na Europa Leste no pré-1989; os modelos de direita/pragmáticos dominantes nos países de doutrinas anglo-saxónias ou nórdicas; ou ainda de coexistência de modelos com intensidades variáveis nos países com doutrinas germânicas ou napoleónicas, como foi planeamento mais pragmático num contexto germânico ou a adesão do planeamento de direita dos países com doutrinas napoleónicas no período de adesão à UE.

ESCALA

A escala, ao estar implícita a uma área de intervenção da administração, interfere diretamente com o planeamento, estando a efetividade dos seus resultados intrinsecamente relacionada. Por exemplo, as dimensões supralocais tentam que o planeamento tenha uma componente mais estratégica e de coordenação dos interesses (Alexander, 2015, p. 93, OCDE, 2017a, p. 20), enquanto as dimensões locais assumem uma dimensão mais operativa, sendo mais simples com a definição de objetivos e maior controlo hierárquico (Verma, 2007, p. 40).

Reconhece-se, contudo, que este processo não é linear, existindo particularidades históricas e políticas (Comissão Europeia, 1997, p. 36, Nadin; Stead, 2013), percetíveis, por exemplo, na existência de diferentes tipos de planos e na sua aplicação em diferentes escalas. Ainda assim, a abrangência do planeamento motiva com alguma facilidade a necessidade de novas escalas, principalmente, nas interfaces entre níveis administrativos. É por isso que existem dimensões do planeamento que, para Alexander (2005), são associadas à escala meso, nomeadamente (p. 214): físico, fundiário, económico, habitacional, transportes e infraestruturas, ambiente, social e serviços. No entanto, tarda a sua assunção (OCDE, 2017a, p. 9).

Num contexto europeu, e tendo por base o APÊNDICE 1 e o referido pela OCDE (2017a), importa caracterizar sumariamente a realidade das diferentes escalas do planeamento:

- As dinâmicas de planeamento são uma realidade transversal a todas as escalas de administração;
- Países regionalizados ou federais, geralmente, não têm uma dinâmica de planeamento à escala nacional, o que reforça a importância da dimensão regional;
- Apesar de existirem dinâmicas de planeamento à escala regional, a mesma não cobre todo o âmbito nacional dos países;
- Os planos à escala nacional têm em regra aprovação nos parlamentos e aplicam-se a vários domínios, sendo os mais comuns os transportes, o ambiente, a habitação, a indústria e o comércio;
- Os planos à escala regional são aprovados pelas administrações regionais e aplicam-se em domínios idênticos aos dos nacionais;
- Os planos à escala local são marcadamente delimitados a um território, aprovados por um órgão eleito como as assembleias municipais e aplicam-se à regulação do uso do solo.

Em síntese, o processo clássico de planeamento organizou-se numa estrutura escalar hierarquizada, onde cada nível de administração assumia a sua função relativamente estável. Contudo, a crescente complexidade das dinâmicas territorial associadas ao processo contemporâneo de administração estão a desafiar o modelo tradicional de planeamento, exigindo novas soluções.

1.2.2. Processo contemporâneo

O processo contemporâneo de planeamento distingue-se do clássico, através da dimensão mais estratégica, porventura, mais fluída e tendencialmente menos institucionalizada. A procura de soluções mais comunicativas e em âmbitos geográficos com geometrias variáveis torna-o mais vulnerável e mais condicionado ao contexto de cada território. Daí que seja nas interfaces desses âmbitos geográficos que emerge a necessidade federar estruturas e processos. Existem fenómenos que estão

marcadamente a influenciar as dinâmicas de planeamento. É o caso da 1) globalização pela geometria variável que induziu à procura por novos cenários pós-modernistas; da 2) descentralização, que se tornou uma necessidade para efetivar o pretendido pela administração no território; da 3) governança que reforma o racional de planeamento; da 4) digitalização que simplifica drasticamente o modelo de planeamento; e da 5) escala que se torna indefinida. Paralelamente, na Europa, a procura pela coesão territorial induziu a europeização das políticas no planeamento.

GLOBALIZAÇÃO

Enquanto fenómeno já aprofundado no domínio da administração, importa agora caracterizá-lo para efeitos de planeamento. A globalização aumentou a intensidade e a complexidade dos fluxos (Nijkamp [et al.], 2024, p. 2), bem como a forma como estes entram e saem dos territórios (Stead, 2013, p. 22), o que dificultou a capacidade dos órgãos de soberania de acompanhar devidamente as transformações estruturais (Bengs, 2005, p. 1, Fernandes [et al.], 2020, p. 6).

A emergência de novos modelos de administração e de planear, como é o caso das parcerias público-privadas (Bäcklund [et al.], 2023, p. 173) e uma reorganização do Estado para uma realidade com redes interinstitucionais que interagem numa governança multinível (Fernandes [et al.], 2020, p. 7), estão a tentar rentabilizar as dinâmicas da administração num contexto político de incerteza (Nadin [et al.], 2024, p. 7, Nijkamp [et al.], 2024, p. 2, Shepherd [et al.], 2020, p. 4, Torfing; Ansell, 2017, p. 37, Xue, 2022, p. 110).

Este contexto obrigou o planeamento a adaptar-se, de modo a minimizar as consequências da globalização e ir ao encontro dos desequilíbrios criados por este fenómeno, diminuindo o marasmo regulatório que o domina atualmente (Davoudi [et al.], 2019, p. 24, Münter; Reimer, 2023, p. 659, Nadin; Fernández-Maldonado, 2023, p. 625, Peck, 2013, p. 140, Savini [et al.], 2014, pp. 304-306, Torre, 2023, p. 5, Tulumello [et al.], 2020).

A globalização, ao ser o símbolo da modernidade e do capitalismo (Peck, 2013, p. 134), motiva que as suas crises sejam conjunturas favoráveis ao aparecimento de novos

modelos de planeamento, como é o caso dos advocatórios, pós-modernistas ou colaborativos (Allmendinger, 2017, p. 10, Savini, 2024, Shepherd [et al.], 2020, p. 10).

Tabela 10 – Modelos de planeamento contemporâneo

Modelo de planeamento	Marco histórico	Princípios	Papel do Estado
Advocatório	Maio de 1968, enquanto símbolo do respeito por grupos minoritários	- Subjacente ao modelo de administração de governança - Assente na necessidade de dar força a minorias e de correção das injustiças sociais - Assume-se a existência de áreas cinzentas que envolvem julgamentos éticos e de valor no dia-a-dia e, por isso, os cidadãos são convocados a expressar-se e a conduzir o processo de planeamento - A aplicação do planeamento deve envolver processos técnicos (por exemplo, a determinação de factos e opiniões dos profissionais de planeamento), alguma consulta (envolvendo partes interessadas) e apoio político (a decisão final pelos membros eleitos da autarquia) - O planeador divulga informação, analisa as tendências, simulações do futuro e detalha os fins para as atingir	Articulador
Pós-moderno	Transição do fordismo para o pós-fordismo	- Subjacente ao modelo de administração governança - É-se crítico de todos os aspetos da vida e do pensamento, alegando que tudo está diferente e que são novos tempos - Quebram-se os significados absolutos, focando-se cada vez mais no particular e na contextualização das verdades - O mundo não é sítio para leis globais, pois existem interpretações locais e particulares - O planeamento está focado na construção de visões de futuro, sendo mais compreensivo e experimental em busca do interesse público - Existe uma nova ordem da civilização urbana assente no debate dos seguintes: justiça social > desigualdades > estudos de género > feminismo /política da diferença > inclusão > realpolitik > grupos sociais / cidadania > fragmentação da sociedade > participação / ideia de comunidade > inclusão / interesse público para a cultura cívica > heterogeneidade de grupos > minimizar o niilismo > abordagens colaborativas	Intervencionista e Racional
Colaborativo	Idem	- Subjacente ao modelo de administração governança - Para fazer diferente nos novos tempos envolve diminuir o foco científico e objetivo e construir algo baseado nos acordos individuais através de um discurso aberto e livre - Todo o conhecimento empírico (científico e de outros tipos) é validado pela evidência	Intermediário

Modelo de planeamento	Marco histórico	Princípios	Papel do Estado
		- Os planeadores devem pensar na forma como se cultivam as redes de comunicação, educam cidadãos e comunidades, disponibilizam informação técnica-política, encorajam os grupos de comunidade a questionar pela informação sobre os projetos propostos, bem como rever os projetos comunitários - Antecipar a pressão política/económica	

Fonte: Elaboração própria baseada em Allmendinger (2017)

Esta sistematização permite reconhecer a ascensão nos últimos anos do modelo colaborativo (Nijkamp [et al.], 2024, p. 3). Isto na tentativa de que o contexto defina as soluções territoriais em detrimento da ideologia (Davoudi [et al.], 2019, p. 18), havendo, sumariamente, as seguintes abordagens Boelens (2010, p. 30); De Blust [et al.] (2022, pp. 17-18); Innes; Booher (1999, p. 413); Rydin (2019); Savini [et al.] (2014, p. 303):

- Planeamento de gestão adaptada: caracterizado pela construção de consensos por via experimentação, aprendizagem e mudança, de modo a garantir viabilidade, flexibilidade e longevidade às políticas. O consenso estabelece-se em acordos, o que permite materializar o pretendido pelo ato de planear, carecendo de um processo avaliativo constante;
- Planeamento comunicativo: caracterizado pela abertura do ato de planear e pela interação entre agentes na formulação de uma política. No entanto, é paradoxal num contexto em que o planeamento é a ligação entre a situação existente e a prospetiva, caindo no risco de sucessivas reprogramações devido às alterações conjunturais de cada tempo;
- Planeamento relacional: caracterizado pela coprodução das opções entre múltiplos agentes e o efeito social das mesmas. Implicitamente, existe a necessidade de uma supervisão constante das condições e dos mecanismos do ato de planear;
- Planeamento dos atores: caracterizado pela abordagem de fora para dentro do ato de planear, no sentido de aglomerar o maior número de participantes, permitindo constituir a rede necessária para colocar em prática os objetivos

principais do planeamento, tendo como parte envolvida a sociedade e o mundo empresarial. Associada a esta dinâmica de planeamento, existe um importante contributo da dimensão regulatória e na autoridade conferida ou detida por cada ator.

Estas abordagens estão a ser implementadas, tendencialmente, no sentido das teorias de decrescimento (Savini, 2024, Xue, 2022, p. 124). No domínio do planeamento territorial, são exemplo disso a densificação, a aposta na proximidade ao centro, a localização dos escritórios junto aos nós da rede de transportes públicos, o limitar o consumo de solo; no caso da habitação, a diminuição das residências secundárias; ou na mobilidade, a transformação das infraestruturas rodoviárias em infraestruturas destinadas à mobilidade suave ou corredores de transportes públicos.

Concomitantemente, estas abordagens estão a ser desafiadas pelo efeito do populismo. São exemplo disso as dificuldades na construção de consensos no ato de planeamento, a intolerância de replicação, em território nacional, das boas práticas implementadas no estrangeiro ou ainda o evitar a influência da tecnocracia e da especialização na administração das instituições democráticas (Sager, 2019, p. 99).

Perante este enquadramento, a intensificação da globalização expôs o processo clássico de planeamento, sobretudo na capacidade de antecipar e responder a desafios multiescalares. A crescente complexidade dos fenómenos territoriais motivou a necessidade de maior adaptação aos contextos territoriais, tendo com isso ganho relevância a descentralização para aproximar o planeamento dos territórios.

DESCENTRALIZAÇÃO

Swyngedouw (2011, p. 372) considera que este fenómeno é uma tendência nos governos subnacionais e isso está a interferir com a dinâmica de planear. Para Stead (2013, p. 23), a descentralização resulta numa transferência política que é complexa, não sendo suficiente replicar o que acontece em diferentes escalas. Isto implica processos de adaptação e aprendizagem perante o contexto. No entanto, considera-se que é um fenómeno crucial para o sucesso da dimensão contemporânea do planeamento (Allmendinger; Haughton, 2010, p. 805).

Conjunturalmente, verifica-se desde 2000 um reforço da descentralização, através da redistribuição de competências do planeamento territorial entre diferentes níveis da administração (ESPON, 2018, p. 18). Tal resulta do reconhecimento de que o planeamento é uma competência relevante à escala subnacional. A maioria dos países está a descentralizar dos níveis nacionais para os subnacionais ou dos locais para os subnacionais (ESPON, 2018, p. 18, Montalvo, 2021, p. 330).

Neste enquadramento, a cooperação assume-se como um fator de transformação do processo contemporâneo de administrar, existindo duas abordagens: a horizontal e a diagonal (ESPON, 2018, p. 20). Quanto à primeira, os agentes cooperam no momento de planear, formulando acordos e voluntariamente, principalmente em políticas setoriais. Quanto à segunda, conforme a urgência de resolução do problema aplica-se um convénio entre privados e outros agentes para a formulação das políticas.

No centro desta transformação, verifica-se o proliferar de novas geografias e, por isso, novas agendas que necessitam de ser intercaladas com poderes já instalados (Allmendinger; Haughton, 2010, p. 811). Daí que a dimensão da cooperação seja determinante para a formalização da descentralização, muito por conta do referido a seguir para a governança.

GOVERNANÇA

Conforme o analisado anteriormente, a evolução do planeamento aposta no modelo colaborativo (Albrechts [et al.], 2003, p. 128, Allmendinger, 2017, pp. 182-208, Boland [et al.], 2022, p. 157, Cavaco [et al.], 2022, p. 6, Innes; Booher, 1999, Münter; Reimer, 2023, p. 661, Nadin [et al.], 2021, p. 792, Rydin, 2019, p. 228).

Contudo, estes modelos inserem-se num contexto de diversificação das abordagens que assumem a governança. O facto de se procurar adequar o planeamento às especificidades territoriais motivou a introdução das dinâmicas *bottom-up*, participativas e adaptadas aos contextos (Savini [et al.], 2014, p. 298, Torre, 2023, pp. 4-5), tendo em vista a resolução mais criativa dos problemas, facilitação da compreensão e avaliação dos riscos e a busca de recursos alternativos (Nijkamp [et al.], 2024, p. 4, Torfing; Ansell, 2017, p. 38).

Tal acontece devido à abertura cada vez maior por parte dos políticos a atores externos e pelo aumento de massa-crítica influenciada pela transformação educacional das novas gerações (Torfing; Ansell, 2017, p. 39). Esta transformação das práticas de planeamento implicou (Savini [et al.], 2014, p. 301, Torre, 2023, p. 9):

- aceitar a decisão realizada por terceiros;
- aumentar a assertividade das opções, estabelecendo fronteiras de intervenção;
- dominar as "regras do jogo" na implementação das políticas;
- mobilizar recursos financeiros para obter resultados.

Todavia, essa realidade está condicionada pelo populismo, tendo em conta que é um fenómeno que contraria o pressuposto de abertura e flexibilidade anteriormente referidos, podendo inviabilizar a tendência de instrumentos mais estratégicos ou abertos às alterações conjunturais de cada tempo (Dijkstra [et al.], 2020, p. 751, Iammarino [et al.], 2019, Rodríguez-Pose, 2018, p. 205, Savini [et al.], 2014, p. 305).

Ainda assim, verifica-se a ascensão da governança permitiu novos mecanismos capazes de melhorar a capacidade de decisão ao Estado, podendo ser alavancada com a digitalização.

DIGITALIZAÇÃO

A digitalização é tida como uma solução para otimizar a administração e, por sua vez, os sistemas de planeamento (Batty, 2021, p. 594, Boland [et al.], 2022, p. 156). Trata-se de um fenómeno que deve ser diretamente transposto para a dimensão institucional (Stead, 2013, p. 25), até pelo impacto que ela tem na sociedade contemporânea (Rydin, 2010, p. 243).

Estruturalmente, reconhece-se que se está perante uma nova fase no planeamento, à semelhança do referido para a administração. Contudo, autores como Barry (2001), Batty (2021, p. 593), Potts (2020, p. 274), Rydin (2010, p. 246) argumentem que o facto da tecnologia estar, atualmente, em primeiro plano em todos os domínios da sociedade, isso faz com que a digitalização seja central nos processos contemporâneos.

Conjunturalmente, verifica-se que o COVID-19 catapultou esta dinâmica (Boland [et al.], 2022, p. 161, Nijkamp [et al.], 2024, p. 6), levando os principais desafios contemporâneos a procurar soluções digitais (Kitchin, 2014, pp. 5-8, Metzger, 2025, Othengrafen [et al.], 2025).

Tal verifica-se, por exemplo, no planeamento, através da forma de atender e de decidir (ESPON, 2021, Hersperger [et al.], 2022, pp. 2543-2545). Outros exemplos são as alterações climáticas e a forma como as solucionar, seja no ambiente construído seja em ambiente natural, bem como nos transportes e na forma como operacionalizar as redes e torná-las fiáveis e céleres. Todavia, um dos domínios mais citados corresponde ao da participação (Batty, 2021, p. 279, Boland [et al.], 2022, p. 158, Othengrafen [et al.], 2025, p. 4).

Segundo Boland [et al.] (2022, p. 158), exemplos da digitalização da administração verificam-se com os dados abertos, dispositivos e aplicações digitais, enquanto ferramentas que permitem estabelecer a interface entre o ambiente digital e o construído.

Cumulativamente, a digitalização é relevante na formulação de soluções para os problemas de escala local (Boland [et al.], 2022, p. 159, Ferreri; Sanyal, 2018, pp. 3357-3358), atendendo aos fatores de proximidade. Neste fenómeno, sobressai-se os sistemas de informação geográfica, enquanto instrumento de visualização e monitorização das opções definidas (Ash [et al.], 2016, p. 25, Batty, 2021, p. 594, Boland [et al.], 2022, p. 159, Potts, 2020, p. 277).

Paralelamente, na dimensão algorítmica e a capacidade de processamento de informação permitem a resolução de problemas, atendendo à capacidade de criar conteúdo, a partir de um significativo volume de informação e com o mínimo de erro, tornando-o legível e convertido em opções de planeamento (Kitchin, 2017).

Desta forma, a digitalização pode seguir dois caminhos: utilizá-la para democratizar, por via de processos participativos; e digitalizar o processo de planeamento, adaptando-o às tecnologias emergentes (Boland [et al.], 2022, p. 161, Hersperger [et al.], 2022). Esta transformação contraria o processo clássico de planeamento mais formal e assente em documentação. Pelo contrário, o processo contemporâneo aposta

na informalidade e na produção de dados, procurando atuar no território com uma dimensão mais racional e adaptada ao contexto.

Tudo isto é também reflexo dos novos modelos de administração mais flexíveis na construção das políticas e de noções de escalas mais fluídas e não tão formais como a administração clássica (Potts, 2020, p. 283), onde o planeamento comunicativo é instrumental da sua materialização (Batty, 2021, p. 278). Um exemplo da dificuldade do processo clássico do planeamento em acompanhar o contemporâneo verifica-se nos instrumentos de planeamento, onde a metodologia do zonamento já não é a resposta adequada perante a velocidade de produção de dados e a transformação do território (Potts, 2020, p. 283).

Em última análise, para Ash [et al.] (2016, p. 30), Boland [et al.] (2022, pp. 161; 164-165), Kitchin (2014, p. 2), esta necessidade de reinvenção do planeamento é concordante com um processo de decisão mais célere. Para Kitchin (2017, p. 15) entra-se, inclusivamente, numa dimensão de governança algorítmica, atendendo ao poder destes sistemas e à sua capacidade de automatizar mecanismos de disciplina e controlo da sociedade.

Contudo, existem condicionantes para a digitalização, como é o caso 1) do acesso à informação e a potencial marginalização de grupos sociais; 2) da rapidez da decisão promover baixos níveis de participação; 3) dos fatores de neutralidade, previsibilidade, autonomia, racionalidade e imparciais não sejam totalmente cumpridos; 4) da vigilância contínua dos dados faça com que dimensões como a privacidade e a segurança dos dados sejam temas por resolver (Ash [et al.], 2016, p. 31, Kitchin, 2014, p. 12, Potts, 2020, p. 283); e, por fim, 5) da expetativa de 1/3 dos trabalhadores relacionados com o planeamento ficarem expostos, atendendo à automatização proporcionada pelos Modelo de Linguagem de Grande Escala (Metzger, 2025, p. 10).

Não obstante estas limitações, o contributo da digitalização permitiu melhorar processos, o que beneficiou uma melhor operacionalização do planeamento, conseguindo com isso agilizar a interdependência entre escalas e assim tornar viável o planeamento do território na missão de articular diferentes escalas.

ESCALA

Na sequência do referido para a administração, verifica-se que a formulação de novas escalas tem muito que ver com os ganhos de eficiência da administração (Hulst; van Montfort, 2011, p. 122). Neste contexto, as escalas tradicionais do planeamento, sobretudo a local e a nacional, revelam-se progressivamente insuficientes para responder à complexidade das dinâmicas contemporâneas.

Atualmente, importa reconhecer as escalas meso ou supranacionais e saber relacioná-las (Evers, 2024). Isto é particularmente evidente no contexto europeu, na lógica de subsidiariedade que, segundo a afirmação de Moroni (2024, p. 3), se traduz na ideia de que: o que a UE não faz, diz respeito ao Estado, o que o Estado não faz, diz respeito à Região, o que a Região não faz, diz respeito ao Distrito, o que o Distrito não faz, diz respeito aos Municípios.

Com isto, a noção de espaço mudou e tornou-se mais fluída e líquida devido à globalização, o que torna o planeamento aberto às geometrias variáveis (Cavaco [et al.], 2022, p. 16). Neste enquadramento, Allmendinger; Haughton (2010, pp. 811-812) reconhecem três novas dimensões escalares:

- As informais ou suaves. Por intermédio da aplicação dos princípios de *bottom-up* e na concretização de acordos. É o caso das sub-regionais, em especial em contexto urbano, atendendo à limitada capacidade dos domínios regionais e locais em federar interesses e resolverem problemas. Paralelamente, a definição de estratégias entre escalas permite ter um carácter mais flexível e operacional em detrimento das abordagens formais que são mais lentas e inflexíveis;
- As difusas. Por intermédio da aplicação dos princípios de governança e em contextos territoriais complexos, como é o caso dos fronteiriços, onde não existe clareza das responsabilidades da administração e importa encontrar uma solução capaz de suprir lacunas de planeamento;
- As nacionais com um propósito. Por intermédio da materialização de um ideal que responde a um problema, como é o caso das cidades inteligentes, esponja ou verdes.

Estas dimensões, segundo Allmendinger; Haughton (2010, p. 813), Galland (2012, p. 541), Haughton [et al.] (2010, pp. 52-53; 240), representam uma tentativa de criar oportunidades, especialmente em áreas onde o envolvimento público, político e institucional podem ter forças negativas que condicionam novos desenvolvimentos; têm potencial e estão a tornar-se mais presentes no panorama institucional no planeamento; e a sua definição fluída e difusa permite alterar as políticas, de modo a refletirem diferentes interesses, favorecendo a criatividade.

Contudo, reconhece-se vantagens na atribuição do planeamento à escala sub-regional, para além da questão da economia de escala e de ultrapassar problemas dificilmente resolúveis à escala municipal ou regional (Hulst; van Montfort, 2011, p. 122). Apontam-se algumas:

- Federação de interesses;
- Reforçam-se as interdependências dos territórios;
- Não só nas áreas metropolitanas se obtêm eficiências, mas também nos territórios de baixa densidade se evidenciam complementaridades;
- O carácter de novidade introduzido é apelativo de novas sinergias nos territórios.

No entanto, a dimensão de cooperação exigida para a aplicação desta escala motiva um nível de autonomia substantivo, conforme o referido por Montalvo (2021, p. 34). Por vezes, são os agentes envolvidos que dificultam a dimensão cooperativa pretendida, porque a concorrência e a perda de poder de decisão são fatores de quebra de relacionamento institucional e programático (Hulst; van Montfort, 2011, p. 131).

Tal enquadramento, reflete-se no contexto europeu, segundo o APÊNDICE 1, onde se verifica que esta escala está presente nos sistemas de planeamento em 8 dos 23 países com informação disponível.

Desta forma, a crescente relevância de níveis de planeamento fora da tríade escalar permite identificar um enquadramento mais amplo das soluções promovidos pelo processo contemporâneo de planeamento. Tal torna-se particularmente evidente com

a europeização das políticas, ao influenciar modelos, práticas e prioridades, forçando com isso uma dinâmica multinível e a busca de soluções para a política de coesão pretendida.

EUROPEIZAÇÃO

O planeamento do território, enquanto conceito europeu, é estratégico, associado à componente regional, e físico, associado à dinâmica fundiária. Porém, a sua conceptualização só se uniformiza a partir de 1990 devido às diferentes interpretações do mesmo em cada país (Comissão Europeia, 1997, pp. 23-25, Faludi, 2007).

Ainda assim, ambos os desígnios do planeamento do territorial europeu procuraram dar resposta à competitividade económica, tendo em conta a intenção de valorizar economicamente o mercado europeu (Comissão Europeia, 1997, p. 28), mas também de aproximação das políticas aos territórios, criando soluções de base territorial (Barca, 2009).

Segundo a Comissão Europeia (1997), enquanto estudo que aborda pela primeira vez estereótipos de planeamento territorial resultou em 4 grandes tipos, através da neutralidade política e da cultura do lugar (Faludi, 2007, p. 572, Nadin; Stead, 2013, pp. 1551-1553). Sumariamente:

- Economia regional: é a abordagem de planeamento que procura pela criação de riqueza minimizar as diferenças regionais. Mais estratégica e orientada para aplicação de políticas de desenvolvimento territorial.
- Compreensão integrada: é a abordagem de planeamento que procura pela dimensão hierárquica de planeamento coordenar os interesses públicos. Mais estratégica.
- Gestão fundiária: é a abordagem de planeamento que procurar gerir as dinâmicas de utilização do solo. Mais física.
- Urbanismo: é a abordagem de planeamento com forte influência da arquitetura e da dinâmica da gestão urbanística. Mais física e orientada para aplicação de políticas de ordenamento do território.

As tradições de planeamento são correlacionáveis com os modelos de administração descritos anteriormente (Stead, 2013, p. 24), verificando-se nos países com tradição de planeamento compreensivo aqueles que têm uma doutrina nórdica de administração, enquanto os países priviligiam na gestão do uso do solo são aqueles que seguem a doutrina anglo-saxónica.

Já as restantes tradições não correspondem diretamente a doutrinas de administração, mas cobrem largamente o espectro de países com a doutrina napoleónica e germânica (Nadin; Stead, 2013, pp. 1553-1554).

Todas, à semelhança do já referido para a administração, estão ligadas à dimensão constitucional e legal de cada país. No entanto, a complexidade envolta faz com que todo o processo de planeamento possa facilmente dissipar toda a sua dimensão racional, tendo a europeização das políticas realizado um esforço para convergir as diferentes dimensões do planeamento (Münter; Reimer, 2023, p. 660, Nadin; Stead, 2013, p. 1543). Esforço esse que ainda não é consensual face à influência política e culturais nacionais e locais de cada país (Münter; Reimer, 2023, p. 660, Stead, 2013, p. 21).

Paralelamente, verificam-se modelos institucionais também eles concordantes com as tradições de planeamento, como é o caso dos países de doutrina napoleónica com os modelos conformativos, mais centrados na regulação do uso do solo e do desenvolvimento do território; dos países com doutrina anglo-saxónica com modelos performativos, onde a ação discricionária orienta as opções de planeamento; e, por fim, os países com doutrina nórdica com modelos neoperformativos, assente na negociação e na concertação das opções (Berisha [et al.], 2021, p. 184). Contudo, a evolução do controlo do território centra a sua abordagem atual em 5 tipos (Berisha [et al.], 2021, pp. 192-195):

- Tipo A: liderada pelo Estado, tendo este influencia em toda a dinâmica de planeamento e orientado para as opções do mercado que são previamente negociadas antes da formalização do planeamento;
- Tipo B: modelo neoperformativo e orientado para o mercado;

- Tipo C: modelo conformativo e dependente das culturas institucionais, administrativas e culturais de cada país;
- Tipo D: modelo proto-conformativo, onde as opções de planeamento derivam da regulação, da dimensão top-down e dirigista do estado perante o mercado;
- Tipo E: modelos performativos aleatórios, assente na dimensão discricionária, atendendo à ausência de garantias institucionais para assegurar o controlo público do território.

A aplicação destes modelos serve como referência para a política comunitária e na definição da política de coesão (Berisha [et al.], 2021, p. 196). Segundo o estudo da ESPON (2018, pp. 43-52), projeto de comparação das dinâmicas de governança e planeamento territorial nos países da UE entre 2000 e 2016, precedente do estudo da Comissão Europeia (1997), atualizou as práticas e os dilemas à nova realidade dos 28 estados-membros (à data de publicação do projeto), permitindo sintetizar o efeito da aplicação da europeização das políticas – recomenda-se a consulta do APÊNDICE 2.

A sua aplicação é materializada em três tipos de influência (Cotella, 2020, pp. 5-6, ESPON, 2018, pp. 43-47, Münter; Reimer, 2023, p. 662):

- por intermédio da produção de legislação e políticas setoriais, como é o caso da Avaliação de Impacte Ambiental ou da Rede Natura 2000.
- através da criação de mecanismos de apoio e de financiamento para a materialização das opções legislativas e setoriais, tendo como exemplo os programas INTERREG ou os Investimentos de Base Territorial.
- intermédio do discurso, através dos programas que estruturalmente e instrumentalmente por via da estrutura da UE materializam as opções, onde os programas comunitários, como o Europa 2020, são referência.

Estes três tipos de influência tentam agora ser avaliados de acordo com o seu impacto no território (Barca, 2009, p. 178), como na Avaliação de Impactos Territoriais, onde os princípios característicos do modelo de planeamento advocatório começam a ser evidenciados, ainda que não ainda uma prática consensual (Ferrão; Paixão, 2018, pp. 293-294).

Assim, a evolução do planeamento europeu, enquanto terminologia, foi variando conforme o tempo da administração (ESPON, 2018, p. 7, Nadin [et al.], 2024, pp. 10-11), havendo formulações de gestão, de políticas de desenvolvimento e mais recentemente de governança territorial.

No caso da gestão territorial está marcadamente associada ao modelo de nova gestão pública, assumindo a abordagem mais quantitativa. Já as políticas de desenvolvimento territorial estão associadas a modelos de administração de governança, onde as crises obrigaram a ser-se mais qualitativo. Mais recentemente a terminologia do planeamento converge com a governança territorial, onde a consolidação das práticas horizontais e de relacionamento entre agentes e objetivos, afirmaram também uma abordagem qualitativa.

Em conclusão, o planeamento contemporâneo pode ter uma multiplicidade de instrumentos, tendo sido detetados 251 tipos diferentes (ESPON, 2018, p. viii). A tendência é que estes sejam mais estratégicos e visionários, devendo concentrar recursos na integração de políticas setoriais (ESPON, 2018, pp. x-xi), simplificar e uniformizar procedimentos, adaptar à tecnologia existente e garantir maior participação dos cidadãos (ESPON, 2018, p. ix).

Para responder a estas premissas, recomenda-se a redução do número de planos, unificar legislação e políticas setoriais, definir prazos de execução e o âmbito da legislação (ESPON, 2018, p. 27). Este enquadramento está a surtir efeitos, estando a maioria dos instrumentos de planeamento a ser revistos durante o período de 2000 e 2016 (ESPON, 2018, p. 30), o que se denota a preocupação da administração em aproximar-se às dinâmicas territoriais contemporâneas.

1.3.Síntese

Vivemos tempos de uma transição conjuntural. Na sociedade ocidental e europeia, quiçá, já estejamos num novo ciclo, dúbio quanto aos resultados do que se pretende da administração e da sua relação com os administrados. A rigidez no processo clássico, como no modelo napoleónico, está a dar lugar progressivamente à flexibilidade no processo contemporâneo, associada aos modelos de governança. No entanto, há indícios de retrocesso, como se verifica com o ceticismo e o populismo.

A limitada capacidade da administração em supervisionar as dinâmicas inerentes à globalização e em intervir de forma eficaz em todos os territórios sob sua tutela são exemplos aproveitados por estes fenómenos para garantir a sua sobrevivência.

Cumulativamente, constata-se que alguns dos processos contemporâneos são ainda utopias em construção, como é o caso da governança ou da digitalização. Ainda assim, ambos estão em crescimento e são moldáveis às conjunturas que vierem a acontecer, tendo em conta que serão cruciais para manter a resiliência da administração em tempos ordinários ou extraordinários.

Da análise da evolução do processo clássico, verifica-se que:

- as doutrinas da administração desvaneceram-se com o tempo e não existem no planeamento, tendo em conta o seu carácter instrumental;
- os modelos são reconhecidos como padrões de comportamento das doutrinas e das práticas de planeamento, estando associados à evolução científica e política do momento;
- e as escalas pulverizam na sua dimensão multi, obtendo força perante fenómenos de globalização e europeização, mas também perante modelos mais sofisticados, assentes na descentralização, governança e digitalização.

Quanto ao processo contemporâneo, verifica-se que:

- a globalização procurou dar escala e competitividade, tendo com isso incutido formulações mais simplificadas, mas também novas preocupações;
- a descentralização compensou o Estado pela sua ausência de resposta em determinadas escalas, procurando maior efetividade da resolução dos problemas e mitigar as ineficiências do sistema causadas pela globalização;
- a governança procurou otimizar resultados e racionalizar a relação entre agentes, sendo este fenómeno mais um contributo para a sobrevivência do sistema democrático face às sucessivas crises dos últimos anos;
- a digitalização aproximou o Estado dos problemas e apoia a sua resolução, através da absorção de técnicas que contribuem para aumentar a eficiência, a transparência e a inteligibilidade do processo de administração e planeamento;

- a escala ganha uma geometria variável que implicou uma cenarização da administração e do planeamento mais diversa;
- e, por último, mas não menos importante, a europeização, através da disseminação das boas práticas entre estados-membros e da busca pela coesão territorial, via legislação e financiamento, procurou melhorar a dinâmica de administração e de planeamento.

Estas dinâmicas são reconhecidas na bibliografia e assumem diferentes níveis de importância. Ainda assim, é possível detetar um padrão: todos de alguma forma são importantes para entender a resiliência da administração e do planeamento do território num futuro próximo.

Neste enquadramento, considerando o âmbito geográfico da presente investigação, entre o local e o regional, verifica-se que esta abordagem é reflexo do processo contemporâneo, quer do ponto de vista da administração, como do ponto de vista do planeamento.

A crescente exigência de respostas flexíveis e variáveis conforme os contextos tem contribuído para o reforço da importância das escalas intermédias, enquanto escalas adequadas para a resolução de interesses comuns que extravasam a escala local e são marcadamente infraregionais.

Daí que terminologias como soluções de base territoriais emirjam na premissa de aproximar as soluções ao contexto de cada problema e a dimensão entre o local e o regional seja uma possível solução.

Desta forma, a literatura evidencia uma aparente convergência, quanto às vantagens em adotar esta abordagem, em particular, no domínio do planeamento. Todavia, essa convergência desafia especificidades territoriais e constitucionais, delegando na doutrina e na aplicação de modelos de administração contemporâneos a responsabilidade pelo reconhecimento efetivo dessa mais-valia.

Não obstante, a análise da amostra de países considerada neste capítulo permite concluir que o entre o local e o regional é, ainda, uma dinâmica de planeamento de reduzida representatividade.

Concomitantemente, o sentimento de dubiedade referido no início da presente síntese reforça-se com um paradoxo que está a acontecer em ambos os domínios: a forma como a política é abordada. Por um lado, verifica-se uma tendência de despolitização, resultante da governança, mas também da própria descentralização, ao delegar poder a entidades não eleitas. Paralelamente, a digitalização, através da aparente objetividade do tratamento dos dados, tende a reduzir a irracionalidade das opções políticas. Pelo contrário, assiste-se simultaneamente a uma tendência de politização, através do incremento do populismo, pela geografia do descontentamento e pelas sucessivas crises.

Em síntese, as tendências pesadas destas dinâmicas trazem consigo uma dimensão ideológica subjacente das derivas ou das ruturas com o neoliberalismo. Constata-se que, se ocorrer uma deriva, o enfoque recairá na descentralização e na digitalização, motivando a reafirmação do neoliberalismo como corrente dominante, o que favorece o reforço da dinâmica entre o local e o regional. Pelo contrário, se for uma rutura, verifica-se um conflito com a globalização e a formulação de um novo tempo, havendo novas conceções de sociedade, deixando em aberto o futuro da dinâmica entre o local e o regional.

Daí que a função da administração e do planeamento devam ser perspetivados em ambos os cenários, num contexto de longo prazo, de modo a serem refletidas as opções da administração no dia-a-dia das populações e dos agentes que usufruem do território, devendo essas opções baseadas no planeamento que lhe-é intrínseco.

2. O contexto português entre o local e o regional

O enquadramento desenvolvido no Capítulo 1 permitiu refletir sobre as dinâmicas que marcam a evolução da administração e do planeamento do território, nomeadamente no que respeita na transição entre o processo clássico e contemporâneo. Neste contexto, o reconhecimento desta dualidade, bem como dos fenómenos que lhe estão associados (globalização, descentralização, governança, digitalização, organização escalar e a europeização) orienta a reflexão sobre a sua aplicação em Portugal, procurando aferir se as tendências estão alinhadas com a bibliografia existente e a prática. Além disso, este Capítulo inicia o foco na investigação das sinergias entre a escala local e regional nos domínios em investigação.

2.1. Administração territorial

2.1.1. Processo clássico

DOUTRINAS

Ao longo da história, Portugal seguiu um regime administrativo idêntico ao dos países do Sul da Europa (Capano [et al.], 2023, Ongaro, 2008, FFMS, 2019, p. 12) na formulação dos seus estados sociais, sistemas democráticos e burocracias (Kickert, 2011, p. 801).

A sucessão de tempos, como o monárquico e as suas múltiplas variantes até 1910, bem como o da república também com a suas variantes até aos dias de hoje, influenciou a forma como a administração está organizada e concretiza, estando espelhada na CRP de 1976, na redação atual.

Na teoria administrativa, Portugal é um exemplo da dimensão napoleónica (Corte-Real, 2008, p. 206, Fadigas, 2015, p. 7, Medeiros, 2006, p. 34, Montalvo, 2021, p. 268, Rocha; de Araujo, 2007, p. 584). Esta dimensão foi evidente no regimento do Estado a partir dos códigos administrativos (1836 ou 1940, por exemplo[11]) e atualmente da CRP, sendo de destacar a organização administrativa incidir em poderes delegados em

[11] Totalizam-se 6 códigos administrativos de 1836 até 1940.

detrimento da unidade militar e de comando da administração francesa (Corte-Real, 2008, p. 207, Costa, 2019, p. 4).

Esta organização é evidente na forma como estão sistematizados e desenvolvidos os Títulos VII e VIII da CRP (referentes às Regiões Autónomas e ao Poder Local, respetivamente).

Concomitantemente, verifica-se um processo de decisão *top-down* e de reformas administrativas lentas e com momentos de rutura ocasionais (Kickert, 2011, p. 802), sendo exemplo disso, mais recentemente, a reformulação do sistema administrativo em 2013 (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro[12]) e o reforço da sua autonomia em 2018 (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto[13]).

Outro indicador que explica esta dinâmica, é a afirmação da necessidade de reforma nos programas das eleições legislativas nos sucessivos programas eleitorais. Por exemplo, desde 2000, quer o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD), os únicos partidos que lideraram governos, referem a sua necessidade[14].

O aprofundamento da dimensão napoleónica teve consequência outra característica em Portugal: o centralismo (Araújo, 2019, p. 26, Costa, 2019, CID, 2019, do Amaral; da Silva, 2019, Teles, 2016, pp. 457-458). Tal deve-se a uma sucessão de fatores históricos, como foi o caso da monarquia absolutista, que prevaleceu desde o século XV[15] até 1834[16]. Sucedaneamente, existiram vários esforços de liberalização, entre eles

[12] Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

[13] Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

[14] As palavras-chave de pesquisa foram: administração central, administração local, governança, descentralização, região, área metropolitana, distrito, município e freguesia. Da análise realizada conclui-se que todos os programas eleitorais do PS e PSD, desde 2000, apresentam, em média, 12 medidas a sugerir a reforma do sistema administrativo.

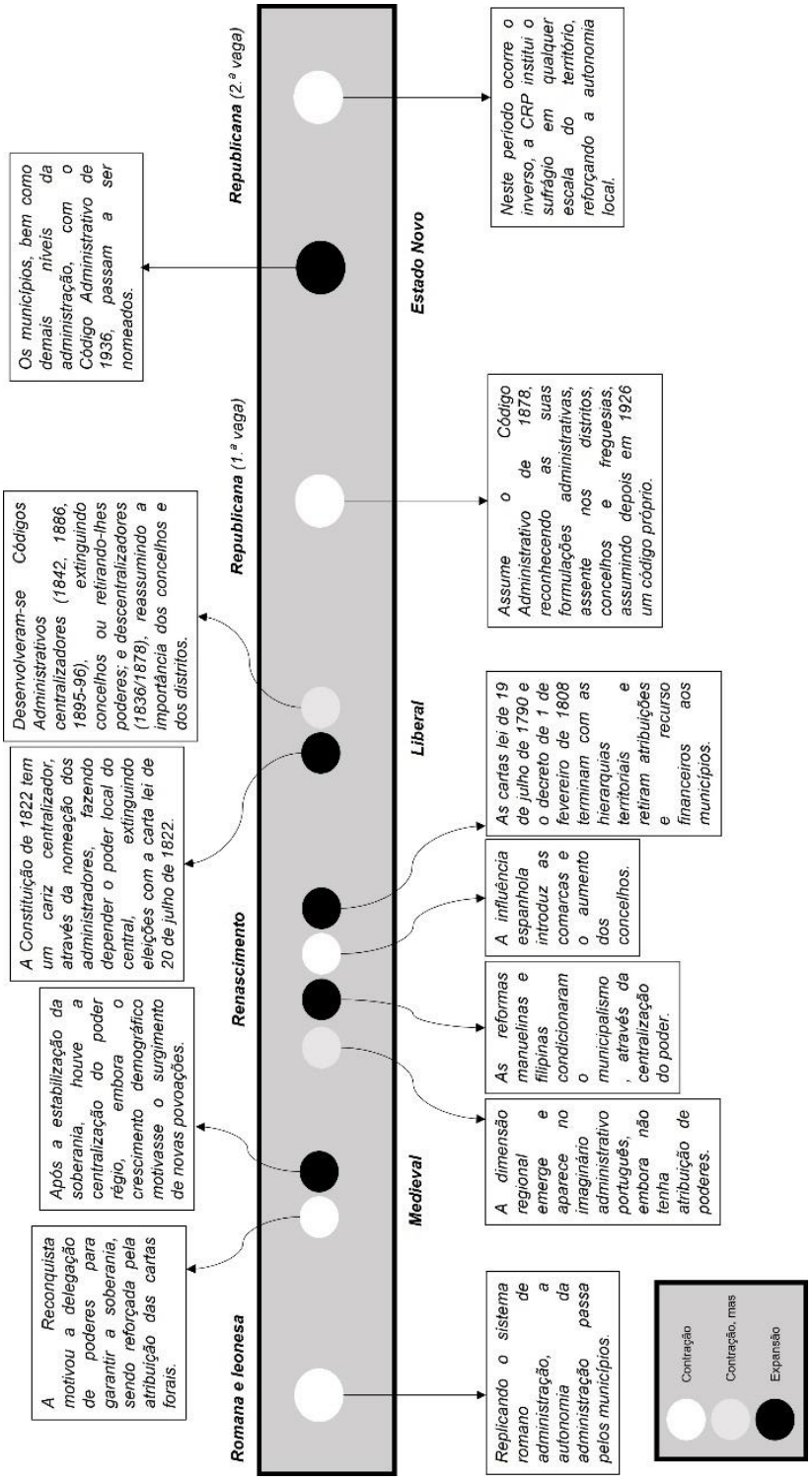
[15] Em Portugal, com a construção do Império Colonial, a concentração de poderes para obter a autoridade necessária, fez com que princípios autoritários começassem a surgir mais cedo. Na Europa, o absolutismo é sinónimo da fase mais longa e estável da monarquia, vigorando desde o século XVI até ao século XIX. No caso português, ele termina em 1834 com a Convenção de Évora Monte, que pôs termo à Guerra Civil entre Liberais e Miguelista e implementou o sistema liberal e constitucional em Portugal.

[16] Comparativamente, com a Europa, o marco de histórico do término do absolutismo foi a Revolução Francesa de 1789.

a Revolução Liberal de 1820, mas que não conseguiram efetivar plenamente (Cordeiro, 2020, Palma, 2023, Rocha; de Araujo, 2007, p. 585).

Estes consecutivos falhanços fizeram com que, atualmente, o centralismo perdura-se, quando 63% dos organismos da administração central estão localizados na capital em 2024 e é o 6.º país da OCDE com a menor dotação financeira atribuída aos governos subnacionais em 2023 – indicador abordado no Capítulo 1.

Figura 1 - Momentos de contração e expansão do centralismo na história de Portugal



Fonte: Elaboração própria baseada em do Amaral; da Silva (2019, pp. 14-22), Medeiros (2006, pp. 42-57), Montalvo (2021, pp. 263-282)

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

Em Portugal, sobressaem dois modelos de administração e identificáveis no tempo: o modelo tradicional e de nova gestão pública (recomenda-se a consulta da tabela seguinte).

No caso do modelo de governança, verifica-se ainda uma tímida abordagem e um complexo sistema político e democrático capaz de o pôr em prática (Fernandes [et al.], 2020, p. 17, Lois-González; Fernandes, 2024, p. 320, Madureira, 2020, p. 75, Seixas [et al.], 2020, p. 79, Teles, 2016, p. 459).

Tabela 11 – Modelos de administração clássico em Portugal

Modelo	Marco histórico caracterizador	Exemplos de aplicação dos princípios	Exemplos da cultura administrativa
Tradicional ou clássico	Pós-25 de abril de 1974	- Os pressupostos definidos na CRP de 1976 - O Estado passou a ser soberano nas garantias a prestar aos seus submissos, zelando assim o estado-providência	- Criação de Serviço Nacional de Saúde e do salário mínimo - Reformulação do sistema de ensino - Atribuição de competências às autarquias
De Nova Gestão Pública "New Public Management"	Entrada na Comunidade Económica Europeia em 1986	Integração na Comunidade Económica Europeia obrigou a liberalizar setores, mas também a assumir os seus desígnios, particularmente, nas questões económicas e ambientais	- Atribuição de fundos comunitários para o suporte à competitividade económica e coesão territorial - Criação de agências de atração de investimento estrangeiro - Busca pela produtividade e custo-benefício do serviço prestado - Desenvolvimento das parcerias público-privadas
Híbrido ou de governança	Início do século XXI	A necessidade de criar alternativas à gestão pública, que culminou com a crise económico-financeira de 2008, impulsionou a ascensão de modelos mais colaborativos e de parcerias institucionais	A reorganização dos organismos públicos impulsionou a criação de modelos de *governance* que começam a surgir nos organigramas públicos e privados

Fonte: Elaboração própria baseada em Kickert (2011, pp. 804-807), Madureira (2020), Ongaro (2008), Rocha; de Araujo (2007)

ESCALA

A dimensão dual, nacional e municipal, por razões históricas é particularmente relevante (Bilhim, 2019, p. 99, Fernandes [et al.], 2020, p. 12, Henriques; Palma, 2023, p. 267, Medeiros, 2006, pp. 18-20, Teles, 2016, p. 457). Ambas são consensuais, tanto que a dimensão nacional tem estabilizadas as suas fronteiras desde 1217 com a assinatura do Tratado de Alcanises com Espanha e a dimensão municipal, apesar de ter sofrido algumas alterações[17], está estabilizada geograficamente desde 1836 com o Código Administrativo, tendo ganho importância no pós-Estado Novo com a CRP (Montalvo, 2021, pp. 268-269).

Em termos de competências, ambas as escalas estão consolidadas e são sufragadas, mas existem marcos que poderiam transformar essa realidade. No caso da escala nacional, não se verificam grandes alterações desde 1976, tendo ocorrido em 1998[18] o único momento que poderia contrariar esta estabilidade, nomeadamente, a rejeição do referendo da regionalização. No caso da escala municipal, ela tem progressivamente obtido mais competências, tal como se verificou em 2018.

Historicamente, a longevidade de ambas as escalas tornou-as estáveis no sistema administrativo (Fernandes, 2006, pp. 98-100, Montalvo, 2021, pp. 275-276, Silva [et al.], 2018, p. 623) e de difícil alteração face ao simbolismo histórico, político e social (Corte-Real, 2008, p. 208, Pereira [et al.], 2023, p. 146, Teles, 2016, p. 460, Vieira, 2021, p. 49).

Neste contexto, afirmam-se duas características da administração portuguesa: o centralismo, enquanto forma de atuação da administração central, e o municipalismo, enquanto mecanismo de resistência ao centralismo e de conservação do poder na administração local.

Apesar desta dualidade, existem outras escalas na CRP, nomeadamente, as freguesias, as regiões administrativas e outras que sejam necessárias em contextos urbanos ou ilhas. As três apresentam realidades diversas:

[17] Desde 1998, existem 308 municípios.
[18] Mapa Oficial n.º 4/98, de 22 de dezembro – mapa com o resultado do referendo nacional de 8 de novembro de 1998. Votantes: 48,12%; Sim: 36,48%; Não: 63,52%.

- As freguesias, à semelhança dos municípios, estão estabilizadas, desde a Lei da Administração Civil de 1867, tendo sofrido alterações em 2013[19] (Montalvo, 2021, pp. 280-282, Pereira [et al.], 2023), e são sufragadas;
- As outras que sejam necessárias em contextos mais urbanos ou insulares, dada à ausência de identidades territoriais intermédias e aos diversos níveis administração pública sem correspondência a um âmbito geográfico comum, explicam, em parte, o porquê de não terem os resultados expetados aos dias de hoje. Num primeiro momento, eram os distritos e, atualmente, são as entidades intermunicipais. Ambas não têm sufrágio, o que condiciona a sua legitimidade e autonomia;
- As regiões, para além das insulares e autonómicas, Madeira e Açores, que são sufragadas, as do continente não têm a mesma realidade, mas têm um organismo: as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Apesar do referendo de 1998 ter rejeitado a regionalização, a europeização das políticas conferiu-lhes importância através da distribuição dos fundos comunitários (Gonçalves [et al.], 2018, p. 134).

Todo esta diversidade reflete-se no subcapítulo seguinte, mas confirma a ideia de que a CRP, no domínio da administração do território, está ainda por cumprir (do Amaral; da Silva, 2019, p. 109).

2.1.2. Processo contemporâneo

GLOBALIZAÇÃO

O fim do Estado Novo (1974) impulsionou a integração plena de Portugal numa dinâmica globalizante e contemporânea. A adesão à Comunidade Económica Europeia (1986) foi um dos marcos históricos que permitiu clarificar a posição de Portugal.

Implicitamente, os fatores externos passaram a ser preponderantes para sucesso das políticas que se desenvolvem no país. Os principais efeitos deste fenómeno em Portugal, referidos no Capítulo 1, sintetizam-se na tabela seguinte.

[19] Através da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, sucedânea da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio – aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. Conduzindo à extinção de 1167 freguesias, passando a ser 3091.

Tabela 12 – Dimensões da globalização em Portugal

Dimensão	Comportamento	Exemplos/Indicadores
Económica	A integração na Comunidade Económica Europeia implicou a adotar premissas económicas liberalizantes em alguns setores do Estado, entre os quais no sistema financeiro, bancário e de fomento económico	- Energias de Portugal (1997-2011) - Petróleos e Gás de Portugal (1999) - Rede Elétrica Nacional (2011) - Aeroportos de Portugal (2012)
Tecnológica	As infraestruturas de transportes e digitais proliferaram com investimentos apoiados pela UE	- Desde 2008 a 2023, a rede de itinerários principal e complementar cresce 16%, cifrando-se nos 4243 km - Entre 2011 e 2023 a rede móvel de internet passa de 11% para 99% ou o acesso à banda larga fixa dobra
Territorial	A integração em dinâmicas supranacionais fez com existissem a adoção de respostas a problemas, como é o caso da introdução das preocupações ambientais e da metropolização	- Desde 1989 a 2023, a despesa em ambiente da parte do Estado aumenta de 35 milhões de euros para 1,5 mil milhões - Desde 1981 a 2021, o peso da população residente em áreas metropolitanas passa de 41% para 45%
Cultural	A liberdade de fluxos migratórios e comerciais transformou o paradigma demográfico e comercial dos últimos anos	- Desde 1986 a 2023, verifica-se que a população migrante cresce 12 vezes, cifrando-se no 1 milhão de estrangeiros residentes - As exportações crescem 17 vezes, cifrando-se em 126 mil milhões de euros, o correspondente a 47% do Produto Interno Bruto de Portugal

Fonte: Elaboração própria baseada no Instituto Nacional de Estatística

No entanto, a rápida transição do país fez com que, estruturalmente, as crises fossem mais recorrentes (Ferreira; Sá Marques, 2024, Lois-González; Fernandes, 2024, p. 319, FFMS, 2023), sendo, atualmente, a crise económico-financeira de 2008 e o efeito COVID-19, os eventos que mais interferem na administração atual.

Ambas surtiram efeito numa dimensão económica, especialmente, a crise de 2008, onde num contexto dependência de mercados externos fez com que países como Portugal, Grécia ou Irlanda fossem particularmente afetados.

Em termos da administração, esta conjuntura implicou a necessidade de redução de encargos e uma melhor redistribuição dos recursos públicos, motivando a publicação da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, com a fusão de freguesias e abrindo caminho para que isso ocorra também nos municípios.

Paralelamente, também foi revisto o financiamento público às autarquias com a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, definindo um maior controlo financeiro, por via de tetos de endividamento, mas também maior supervisão dos encargos orçamentais. Estes efeitos não tiveram o mesmo impacto durante a COVID-19, não havendo registos de alterações na forma como a administração está organizada estruturalmente à data de hoje.

Contudo, no caso português, os efeitos da globalização foram particularmente evidentes com a integração europeia, evidenciando limitações na capacidade de resposta de um modelo administrativo fortemente centralizado. A crescente diversidade territorial e a necessidade de adaptação aos contextos reforçaram a pertinência da descentralização, ainda que se identifiquem especificidades institucionais e políticas que condicionam a sua aplicação.

DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização é reconhecida como um dos principais vetores da CRP (Bilhim, 2019, p. 113, Gonçalves [et al.], 2018, p. 132), tendo sido também um dos resultados da crise económico-financeira de 2008 (Pereira [et al.], 2023, p. 141, Raimundo [et al.], 2021, Teles, 2016, p. 460).

Esta dinâmica refletiu-se amplamente refletido na Comissão Independente para a Descentralização (CID), na sequência da publicação da Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto – que a cria.

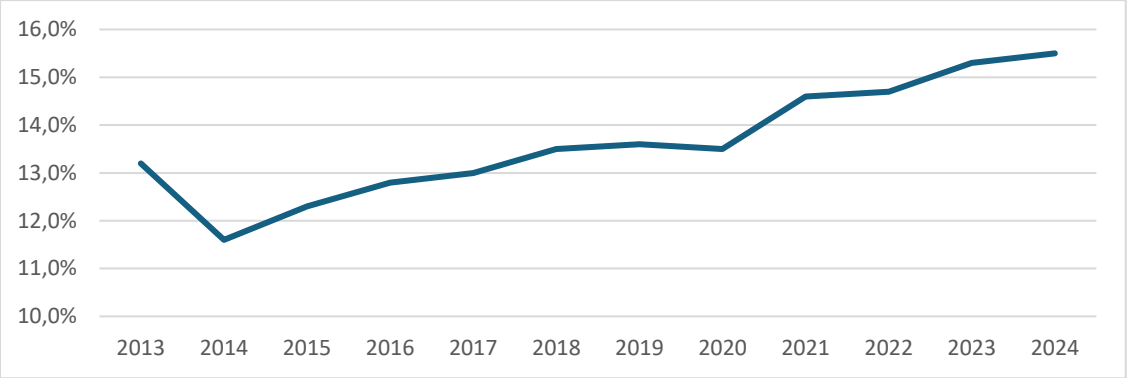
Para a CID (2019), é no domínio da descentralização que passa a solução para garantir a eficiência pretendida do sistema administrativo, evidenciando através do reforço da capacidade organização na escala intermédia entre a administração central e local, a sua mais-valia.

No trabalho de Lopes in Gonçalves [et al.] (2018, pp. 143-145), é possível identificar soluções e saber se as mesmas estão em curso, tendo em conta a distância temporal de mais de 5 anos desde a sua publicação – recomenda-se a consulta do APÊNDICE 3.

Verifica-se que as concretizações de algumas das soluções apontadas foram realizadas e aquelas que estão por concretizar estão associadas ao sistema político, o que reforça a ideia de uma certa relutância política em realizar reformas estruturais.

Confirma-se também que a descentralização está a ir ao encontro dos desígnios referidos no Capítulo 1, mas de forma lenta, podendo ser interpretados os seus efeitos também pela proporção de despesas da administração regional e local no total de despesas das administrações públicas.

Gráfico 1- Proporção de despesas da administração regional e local no total de despesas das administrações públicas



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Apesar destes resultados, verifica-se a existência de competências preferenciais nas escalas intermédias, tendo em conta a sua adequabilidade para a internalização de externalidades territoriais ou para a obtenção de ganhos de escala (Costa, 2019, p. 4).

A consulta do APÊNDICE 4 permite identificar quais as competências preferenciais, concluindo-se que parte está por concretizar. Acresce ainda, o facto de ainda não existir unanimidade quanto às competências a atribuir neste processo de descentralização, segundo o inquérito às autarquias locais realizado por Lopes in CID (2019) relativamente às áreas de intervenção que deveriam integrar o nível sub-regional.

Tabela 13 – Recetividade das competências preferenciais para o nível sub-regional

Áreas de intervenção a desenvolver ao nível sub-regional	Resultado
Planeamento e gestão do serviço público de transportes	55%
Definição das redes regionais de serviços de transportes, educação, saúde, justiça e apoio ao cidadão	49%
Tratamento de resíduos sólidos e águas residuais	46%
Gestão de fundos comunitários europeus	42%
Promoção e gestão turística	39%
Planeamento da rede de transportes escolares	37%
Gestão do risco de incendio florestal e rural	37%
Promoção da competitividade empresarial	36%

Áreas de intervenção a desenvolver ao nível sub-regional	Resultado
Ordenamento e gestão florestal	35%
Definição de rede de equipamentos sociais	34%
Ordenamento e gestão de áreas protegidas	33%
Promoção do desenvolvimento económico	32%
Planeamento e coordenação da proteção civil	31%
Gestão das áreas portuário-marítimas de recreio e de pesca	31%
Planeamento da rede de educação	30%
Atração e apoio ao investimento	30%

Fonte: CID (2019, p. 101)

Por fim, e conforme o referido no Capítulo 1, a autonomia na descentralização é um aspeto importante. A ausência de legitimidade política faz com que, quaisquer organismos que surjam, não sejam autarquias locais e isso ficou expresso com a aplicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, onde e passa-se a citar a CID (2019, p. 99): *o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 19 de junho de 2013, considerou inconstitucional a configuração das comunidades intermunicipais como pessoas coletivos de âmbito territorial autárquico, com atribuições genéricas, dotadas de órgãos representativos, instituídos diretamente por lei, e sujeitas ao regime da tutela administrativa, integrando elementos de qualificação que também compõem a caracterização constitucional da categoria de autarquia local, assim como os poderes que se previam relativamente aos municípios, como a emissão de pareceres sobre o exercício de competências das assembleias municipais e mesmo o exercício da cobrança de impostos municipais. Expurgado o Decreto das referidas inconstitucionalidades, as CIM voltaram ao seu carácter de associações de municípios.*

Este enquadramento evidencia que, num contexto administrativo complexo e incompleto, a administração pública procura desenvolver modelos capazes de articular diferentes interesses institucionais, fazendo da governança uma alternativa para a mediação territorial necessária.

GOVERNANÇA

Enquanto dimensão do processo contemporâneo, a recente difusão da governança, ainda não é contemplada na dimensão institucional. Tanto não o é que na CRP ainda

não é mencionada, não sendo, por isso, um desígnio da ação pública – aspeto que é transversal aos países do Sul da Europa[20].

Esta realidade confirma-se, simultaneamente, nos programas eleitorais para as eleições legislativas do PS e do PSD, desde 2000, onde apenas em 2011 é que a governança é assumida como mecanismo a aplicar na eficiência do sistema administrativo.

Apesar deste enquadramento, Lopes in Gonçalves [et al.] (2018, p. 142) e Ferrão in IPPS-ISCTE (2019, p. 39) assumem que é o grande desafio de reinvenção da administração do território, contrariando uma característica do sistema administrativo de não ter níveis intermédios de articulação (Fernandes, 2006, Seixas; Guterres, 2019, p. 103, Vieira, 2021, p. 49).

Desta forma, torna-se natural a migração para soluções *bottom-up*, embora subsistam paradoxos e constrangimentos à sua concretização no contexto português (Seixas [et al.], 2020, p. 73):

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

[20] Nas constituições de ESPANHA (2024), FRANÇA (2024) ou ITÁLIA (2023), a governança também não é mencionada.

Estas dicotomias, a par de um sistema administrativo por concretizar, revela a dificuldade da aplicação da governança (Chamusca, 2025, p. 2). Tal demonstra que as diferentes variantes no Capítulo 1 não são totalmente desenvolvidas.

Ainda assim, verificam-se ações associadas aos modelos de nova governança pública, onde a coordenação do Estado com outras entidades favoreceu o desenvolvimento deste fenómeno do processo contemporâneo (Fernandes [et al.], 2020, pp. 15-16) – recomenda-se a consulta do ANEXO 1.

Desta forma, a progressiva afirmação das práticas associadas à governança está em tensão com a complexidade dos processos de decisão tradicionalmente centralizados, marcados por iniciativas pontuais em vez de constituírem práticas recorrentes das instituições da administração pública.

Neste contexto, a digitalização assume particular relevância, enquanto instrumento de modernização administrativa, ao permitir a criação de soluções mais eficientes e articuladas com a contemporaneidade.

DIGITALIZAÇÃO

Tal como a governança, a digitalização corresponde a um fenómeno relativamente recente. As mais-valias detetadas no Capítulo 1 começam a ser refletidas no dia-a-dia da administração na sequência da adoção dos modelos de gestão pública, introduzidos em Portugal com a reforma da administração pública de 2003[21], onde a utilização das tecnologias da informação passa a ser crucial para a eficiência dos serviços públicos.

Este processo corresponde, assim, a um estágio da digitalização de automação e de informatização referidos no Capítulo 1. Desde então, impulsos políticos ou linhas de financiamento comunitário têm favorecido o desenvolvimento deste fenómeno. No domínio político, começam a surgir os primeiros sinais por via da criação estratégias nacionais para o efeito.

[21] Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de julho – aprova as linhas de orientação da reforma da Administração Pública.

Tabela 14 – Políticas digitais em Portugal

Governo	PS (2022-2024) ***Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026***	PSD (2024 - ----) ***Estratégia Digital Nacional***
Princípios orientadores das políticas digitais	Organização por linhas estratégicas: *Serviços públicos digitais* *Valorizar os dados* *Arquiteturas de referência* *Competências das tecnologias de Informação e comunicação* *Segurança e a confiança*	Organização por dimensões de atuação e com objetivos: *As pessoas* *As empresas* *O Estado* *As infraestruturas*

Fonte: Elaboração própria baseada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2021, de 10 de setembro e https://bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/6e3c7e75-cf8b-4a0e-8ec3-73ea4d175dbf/

Do domínio territorial, a Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026 reforça a pertinência da digitalização na disseminação das cidades inteligentes (subalínea iii), alínea a) do n.º 1). Operacionalmente, esta estratégia não teve monitorização, que estava prevista para o final de 2023, tendo em conta a mudança de governo.

Quanto à Estratégia Digital Nacional, verifica-se que o governo subsequente manteve a tónica na importância da digitalização e para o território continua também uma abordagem das cidades inteligentes (iniciativa #16).

Relativamente ao financiamento comunitário, a partir do Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006) e mais recentemente do Plano de Recuperação e Resiliência (2022-2026), incentiva-se à reforma digital da administração.

Atualmente, com o Plano de Recuperação e Resiliência, na dimensão da Transição Digital, estão afetos diretamente à administração pública (C19): 675 milhões de euros, o equivalente a 3% do Plano de Recuperação e Resiliência.

As premissas deste programa são em tudo idênticas com os documentos políticos suprarreferidos, sendo relevante o facto da Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026 ter sido a base para a concretização deste instrumento.

No domínio territorial, esta abordagem segue os mesmos pressupostos (medida com o código C19-i08). Essa abordagem resultou na Estratégia Nacional de Territórios

Inteligentes, publicada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2023, de 18 de dezembro.

Por estes exemplos, confirma-se o baixo nível de iniciativas e a ausência de balanços sobre a aplicação da digitalização na administração púbica, o que não permite avaliar resultados significativos nem aferir se o estágio da transformação da digitalização referido no Capítulo 1 está desenvolvido.

Cumulativamente, e tal como Pedro (2023a) aborda na dimensão da inteligência artificial, a implementação destas tecnologias é complexa devido às dificuldades referidas no Capítulo 1.

Ainda assim, apesar de Portugal apresentar um índice de digitalização da economia e da sociedade abaixo da média europeia, verifica-se uma aproximação nos últimos anos, existindo mesmo alguns serviços a apresentar uma melhor prestação que a média europeia[22].

Estes desenvolvimentos suscitam a expetativa de admitir novas possibilidades de articulação no processo de decisão, embora os seus efeitos sejam ainda prematuros. A crescente disponibilidade de informação e os mecanismos de comunicação institucional permitem agilizar a operação a diferentes escalas, num contexto em que a arquitetura administrativa do Estado está ainda em consolidação e em particular no entre o local e o regional.

ESCALA

Apesar da tríade escalar referida no Capítulo 1 estar descrita na CRP, as possibilidades de geometria variável, onde a dimensão entre o local e o regional encaixa têm um histórico e relevo constitucional.

Relativamente ao histórico, atente-se à tabela seguinte.

[22] Confirma-se pela consulta da seguinte hiperligação: https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/desi

Tabela 15 – Evolução da escala sub-regional na história de Portugal

Época	Divisão administrativa
Romana e Leonesa	Províncias e Distritos (assente numa dimensão económica do território). Cingiam-se à parte continental de Portugal, estando dividido na Província Tarraconensis e na Província de Lusitana. Paralelamente, a cristianização promoveu a sua estrutura religiosa no território, através das paróquias, que mais tarde seriam as freguesias atuais, e das dioceses, com um âmbito mais lato e numa ordem supralocal
Medieval e Renascentista/ Absolutista	Comarcas (assente numa dimensão militar do território). É a primeira vez que alguns âmbitos geográficos são definidos e que perduram até aos dias de hoje no imaginário português, como é o caso do Entre Doutro e Minho, Trás-os-Montes, a Beira, a Estremadura, o Alentejo ou o Algarve. A Madeira e os Açores passam a integrar a dimensão portuguesa, enquanto territórios soberanos
Liberal e Estado Novo	Províncias e Distritos (assente numa dimensão administrativa do território). Baseado no histórico da administração militar, verifica-se a conversão para uma dimensão civil destas divisões administrativas, passando a institucionalizar-se, através de órgãos executivos, mas também a reconhecer a importância da relação entre escalas, passando a instituir os distritos. Com o Estado Novo passa a ser possível criar a associação de municípios (Título I, art. 10.º do Código Administrativo de 1940)
Democracia	Regiões (assente numa dimensão administrativa do território). Rompe-se com o passado de províncias e de distritos, embora os distritos fosse só recentemente (2011*), e institucionalizam-se Regiões-Plano para promover uma política de desenvolvimento económico regional, que tinha sido iniciada no Estado Novo com a execução do Plano de Fomento III (1968-1973)

* Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro – Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública, liquida o património dos governos civis e define o regime legal aplicável aos respectivos funcionários.

Fonte: Elaboração própria baseada em do Amaral; da Silva (2019, pp. 14-22), Medeiros (2006, pp. 42-57), Montalvo (2021, pp. 263-282)

Quanto à CRP, a dimensão entre o local e o regional tem possibilidade de existir no art. 238.º: *nas grandes áreas metropolitanas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica*. Na revisão de 1982 é substituída as "grandes áreas metropolitanas" por "grandes áreas urbanas e nas ilhas", o que amplia as hipóteses de existirem níveis intermédios de administração.

Mais tarde, com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, procedeu-se à uniformização de aspetos que sucessivamente eram alvo de reformulação, como era o caso das áreas

metropolitanas desde 1991[23] e do associativismo municipal, que desde 1981[24] foi revogado quatro vezes (1989[25], 1999[26], 2003[27] e 2008[28]).

Ainda assim, segundo Bilhim (2019, pp. 175-176), na sequência da CID, o associativismo intermunicipal tem ainda um longo de percurso para a sua consolidação, conforme é percetível no APÊNDICE 5.

Quer a CRP, quer o histórico da evolução da administração territorial, refletem a tentativa de implementação de dois modelos alternativos, ambos de dimensão intermédia e de procura pela resolução de uma falha do sistema administrativo português de ligação entre escalas (Araújo, 2019, p. 27, Fernandes, 2006, Seixas; Guterres, 2019, p. 103, Vieira, 2021, p. 49).

O primeiro modelo alternativo corresponde ao atual modelo das sub-regiões, onde as comarcas, distritos e áreas metropolitanas fazem parte do seu histórico. O segundo modelo corresponde ao atual modelo das regiões, onde as províncias, regiões de planeamento e regiões-plano são referenciais históricos (Ferreira in (ISCSP, 2022, p. 68).

A dualidade referida destes modelos de divisão territorial ocorre devido à indefinição da vigência de uma escala intermédia e da instabilidade dos níveis supramunicipais da gestão território, verificada em do Amaral; da Silva (2019), Medeiros (2006, p. 21).

Comparativamente com outros países da OCDE de dimensão semelhante à de Portugal, não existem outras escalas de governo subnacional, além das escalas: regional, metropolitana e municipal, tal como se pode constatar no Capítulo 1.

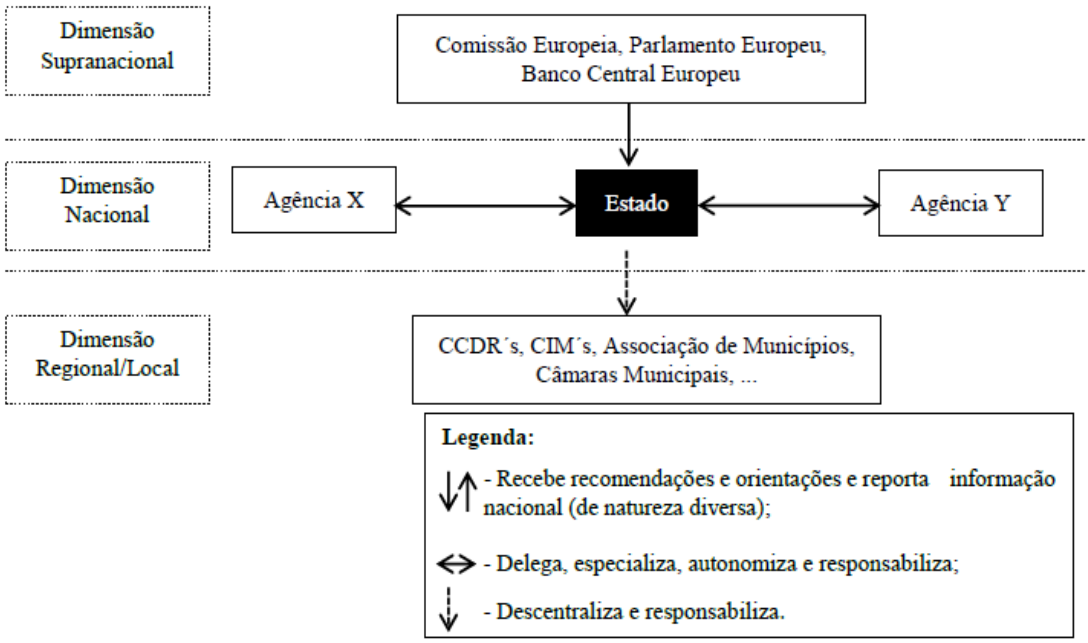
[23] Lei n.º 44/91, de 2 de agosto – Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.
[24] Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro – regulamenta a associação de municípios. Ainda assim, há um histórico que remonta à Lei n.º 88 de 7 de agosto de 1913 (art. 24.º) e ao Código Administrativo de 1940 (art. 177.º).
[25] Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro – estabelece o regime jurídico das associações de municípios.
[26] Lei n.º 172/99, de 21 de setembro – estabelece o regime jurídico comum das associações de municípios de direito público,
[27] Lei n.º 11/2003, de 13 de maio – estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos.
[28] Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto – Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.os 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio.

Este enquadramento reforça o referido na CID (2019, p. 103), quanto ao excesso de níveis de administração, sugerindo que o esforço legislativo de 2013 não seja plenamente enquadrável com a realidade portuguesa.

Atualmente, a relação entre escalas é assente na estrutura sugerida por Bilhim (2019, p. 66). Esta estrutura integra a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUT), definida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86, de 5 de maio, para a reorganização das estruturas administrativas do Estado e para a aplicação da política comunitária, como foi a partir do Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013).

Esta integração transformou a arquitetura do sistema administrativo, tendo sofrido diversas alterações conforme a política de coesão e o interesse dos territórios em federarem-se numa dinâmica supramunicipal.

Figura 2 - Atual relação entre escalas



Fonte: Bilhim (2019, p. 66)

Territorialmente, a organização reflete-se na Carta Administrativa Oficial de Portugal, publicada anualmente pela Direção-Geral do Território (DGT).

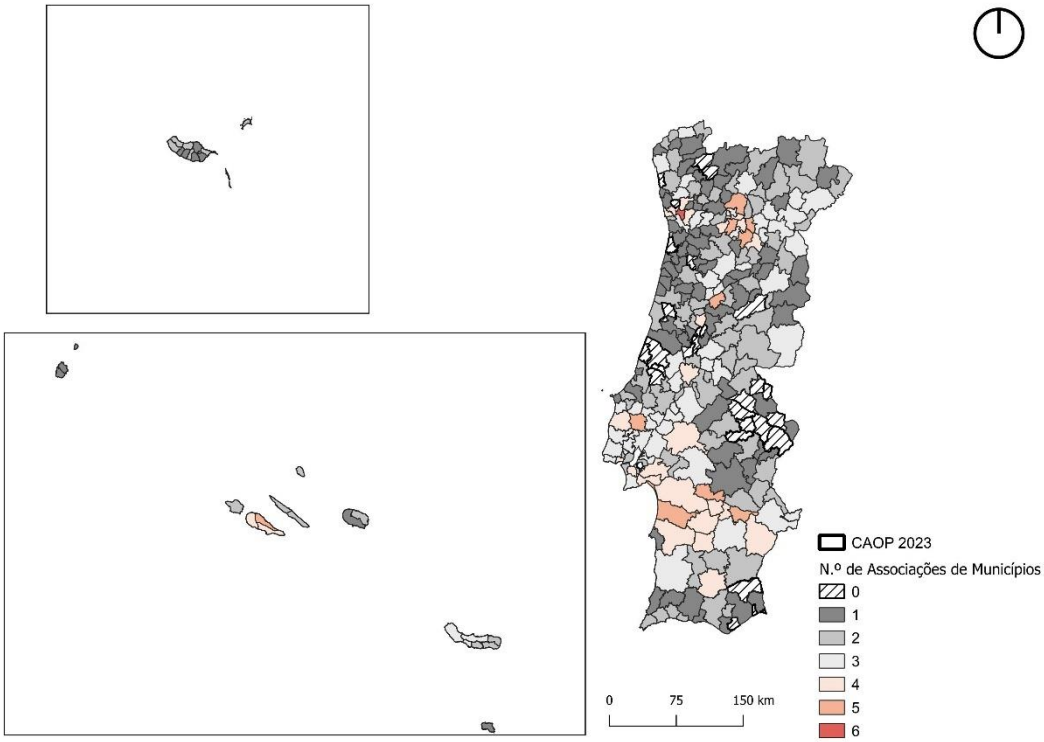
Figura 3 – NUT II e III vigentes



Fonte: Carta Administrativa Oficial de Portugal 2023

A diversidade de organismos verifica-se nas 26 entidades intermunicipais (NUT III), às quais acrescem, na dimensão entre local e o regional e fora da organização da Carta Administrativa Oficial de Portugal, 53 associações de municípios, segundo a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), em janeiro de 2024.

Figura 4 – Número de associações de municípios por municípios



Fonte: Elaboração própria baseada em DGAL com recolha de informação em janeiro de 2024

Esta diversidade é explicada muito por conta da europeização das políticas, que tem vindo a influenciar de forma significativa a operação da administração, conforme é percetível com a evolução da arquitetura institucional portuguesa. Neste contexto, destaca-se a aplicação das NUT para a definição, por exemplo, das entidades intermunicipais.

EUROPEIZAÇÃO

Muito do que foi referido anteriormente está relacionado com este último fenómeno. Sumariamente, a sua aplicabilidade articula-se com:

- A globalização, onde a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, mais tarde UE, insere o país numa dinâmica, onde o suporte técnico e financeiro contribui para garantir a competitividade económica;
- A descentralização e a governança, através do reconhecimento dos benefícios dos governos subnacionais e da boa governança, por via da estrutura de execução dos fundos comunitários influenciou a aplicação destes fenómenos, tendo-se verificado alguma dificuldade em Portugal;
- A digitalização, como ferramenta do futuro, a UE, por via do Plano de Recuperação e Resiliência, por exemplo, tem apoiado a transição;
- Por fim, a escala, organizada pela NUT com a execução dos fundos comunitários, tendo, por inerência, reflexos no sistema administrativo.

A aplicação destes desígnios é precedente de uma dimensão regulamentar que orquestra o modelo de governação da política comunitária (Pedro, 2023b), evidenciando com isso também a persistência de características associadas à dimensão napoleónica da administração pública.

Contudo, a transformação estrutural proporcionada pela UE é reforçada pela alteração global de todos os indicadores anteriormente referidos, da revisão da CRP, não substituindo, porém, o quadro organizacional e hierárquico (Miranda, s.d., p. 9), do incentivo à cooperação institucional (Teles, 2016, p. 456) e, por último, do impacto dos fundos comunitários no investimento público.

Entre 2014-2020, os fundos comunitários suportaram 88% do investimento público em Portugal (Comissão Europeia, 2022, p. 243), verificando-se uma tendência crescente desde a integração europeia (Amandio, 2022, Pires, 2017).

Este impacto não é dissociado de um desfasamento entre os princípios e o modo de aplicação da política comunitária (Amandio, 2022, p. 2), o que motiva o debate, caso existisse avaliação, se muitas opções da sua aplicação poderiam ser colocadas em causa (Ferrão; Paixão, 2018, p. 292).

Tal decorre da rigidez na implementação, da débil avaliação (Amandio, 2022, p. 5, Ferrão; Paixão, 2018, p. 292, FFMS, 2019, p. 34, Seixas [et al.], 2020, p. 83) e da instabilidade conferida pela ausência de uma escala efetiva de tutela da gestão de fundos comunitários (Lois-González; Fernandes, 2024, p. 374), comprometendo a fiabilidade da política comunitária.

Em complemento, os efeitos da crise económico-financeira de 2008 motivou a ascensão do ceticismo e populismo. Portugal foi desde o pós-Estado Novo a exceção (Manucci, 2024, p. 3).

Contudo, esta realidade alterou-se com as consequências da crise económico-financeira, da COVID'19, mas também com os fenómenos associados à migração e à corrupção, que se acentuaram no pós-pandemia e espelhassem, a partir dos resultados eleitorais legislativas de 2019, várias conclusões. Entre elas o fim do bipartidarismo e a normalização do discurso populista (Fernandes; Magalhães, 2020, p. 1041, Manucci, 2024, p. 4, Pereira, 2024, p. 4).

Territorialmente, este processo reflete-se pela votação em partidos dos extremos do espectro político, sobressaindo-se numa conjuntura recente a direita populista, liderada pelo CHEGA, em contextos de baixa densidade e rurais, mas também periféricos das áreas metropolitanas.

Esta dinâmica tornou-se particularmente evidente pela capacidade do partido se impor em territórios tradicionalmente da esquerda populista, liderada pelo Partido Comunista Português, em particular no Alentejo (Fernandes; Magalhães, 2020, p. 1045, Madeira [et al.], 2021, p. 486).

Ainda assim, é relevante verificar que não se detetam movimentos anti-UE, tendo em conta o reconhecimento da sua mais-valia para o país, contrariando o que se passa no resto da Europa (FFMS, 2024, p. 17; 25).

2.2. Planeamento do território

2.2.1. Processo clássico

DOUTRINAS

Em Portugal, o território, enquanto ativo a planear, tem tradicionalmente uma dimensão urbanística, económica e de desenvolvimento (do Carmo, 2016, do Amaral; da Silva, 2019, p. 131, Ferrão, 2016, p. 126, Gonçalves [et al.], 2018, p. 124, Medeiros, 2006).

A sua origem é associada à aplicação das políticas públicas da Regeneração[29], que constituíram o ponto de partida para a criação de uma realidade territorial articulada em Portugal (Fadigas, 2015, p. 8). Até então, prevaleciam características dos regimes monárquicos, como as dimensões pessoais, associadas à vontade régia, e dimensões setoriais – fortemente condicionadas pela Época da Reconquista – ou comerciais, associadas aos Descobrimentos (Mattoso, 2015).

A Regeneração teve impacto na doutrina de planeamento com (Fadigas, 2015, pp. 62-73, Medeiros, 2006, pp. 34-35; 307):

- As novas condições de acessibilidade interna que surgiram com a construção de novas estradas e o surgimento do caminho-de-ferro;
- O crescimento urbano resultante da transferência de população rural para as cidades, especialmente Lisboa e Porto;
- A ampliação da possibilidade de servir interesses privados na exploração de recursos naturais;
- O início da regulação das atividades e dos códigos administrativos;

[29] Período associado ao pós-liberalismo (1851-1868), que teve como ambição a recuperação do legado histórico criado no séc. XV e XVI de Portugal como potência global, sendo o percursor Alexandre Herculano e Fontes Pereira de Melo.

- A introdução dos planos de melhoramentos e do saneamento urbano;
- A elaboração dos recenseamentos da população e da habitação;
- A transferência de propriedade, atendendo às alterações político-administrativas, como é o caso da extinção das ordens religiosas e a passagem das suas propriedades para a posse privada.

Esta transformação fez com que os tempos políticos sucedâneos fossem condicionados aos efeitos da Regeneração, não havendo grandes transformações estruturais até ao Estado Novo.

Tal explica-se pelo facto de, durante a 1.ª República (1910-1926), os principais investimentos promovidos pela Regeneração se encontrarem concluídos ou fase final de concretização, ao mesmo tempo que a ação política concentrou-se sobretudo em temas sociais e político-ideológicos, como a religião e o republicanismo. Acresce ainda a curta duração do regime republicano (Pinto, 2010).

Sucede então a esse tempo, o do Estado Novo e o da Democracia, que aprofundaram a doutrina do planeamento em vários setores, mas de forma diferente – recomenda-se a consulta do APÊNDICE 6.

Estruturalmente, numa primeira ordem de ideias, verifica-se a migração de uma política predominantemente nacionalista e económica para uma política influenciada pela europeização e preocupada com as dimensões ambiental e social. Ainda assim, a componente económica manteve-se constante e relevante, estando estruturada no encadeamento de desenvolvimento a várias escalas – recomenda-se a consulta da figura seguinte.

Figura 5 – Tipos de desenvolvimento em Portugal



Fonte: Elaboração própria baseada em Lopes in Gonçalves [et al.] (2018, p. 125)

Paralelamente, consolida-se uma nova política de planeamento consagrada nos art.s 65.º e 66.º da CRP, na versão alterada de 2005, onde se vinca os desígnios do planeamento (do Carmo, 2016, Ferrão, 2016, p. 129). Contudo, esta política tarda em estar operacional (do Carmo, 2016, pp. 102-107, Ferrão, 2016, p. 126, Oliveira, 2022, p. 235) – atente-se ao cronograma da tabela seguinte.

Tabela 16 – Evolução constitucional e legislativa do ordenamento do território

Ano	Acontecimento
1976	A publicação da CRP já com a identificação dos pressupostos que a Administração deve zelar, com um importante contributo de Gonçalo Ribeiro Teles e de Nuno Portas
1982	A publicação do Decreto-lei n.º 208/82, de 26 de maio, formaliza a figura do Plano Diretor Municipal (PDM), previsto desde a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro*
1986	Introduzem-se alterações na estrutura da Administração que motivam a coordenação de políticas numa perspetiva global (incluindo a matéria económica) com a administração local, o ordenamento do território e os recursos naturais e ambiente. Sobressai-se a orgânica do Governo** com a criação do Ministério do Plano e da Administração do Território*** com as Comissões de Coordenação Regional com competência de programação e gestão dos fundos comunitários
1989	Introduz-se o assegurar um correto ordenamento do território (art. 9.º, alínea e) da versão de 1989 da CRP), seguindo uma orientação de europeização das políticas
1990	A publicação do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, que conduziu à ratificação, pelo Governo, de 277 PDM até ao final da década. Tal sucesso ocorre, porque houve que impor limitações ao acesso a subsídios para diversos equipamentos a quem não tivesse desenvolvido esse instrumento de planeamento
1997	A CRP consagrou o urbanismo como um direito e os planos urbanísticos como os principais definidores do aproveitamento urbanístico do solo e da dimensão social da propriedade privada, numa perspetiva mais vasta do que a da habitação, e reafirmou o ordenamento do território como uma política pública abrangente, assente sobretudo num sistema de planeamento e num quadro de competências partilhadas entre o estado, as regiões autónomas e as autarquias locais
1998 ****	ao se introduzir na CRP o ordenamento do território, cabia então à Administração criar o quadro legislativo e as regras aplicar neste direito e dever: a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto

* Define as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos.

** X Governo de Portugal, liderado por Aníbal Cavaco Silva.

*** Liderado por Luís Valente de Oliveira.

**** Promovido por João Cravinho, ministro do XIII Governo de Portugal, liderado por António Guterres.

Fonte: Elaboração própria

Numa segunda ordem, estas políticas de planeamento integram dois níveis: políticas explícitas e implícitas (Ferrão, 2016, p. 132).

No caso das políticas explícitas, destacam-se o ordenamento do território e o desenvolvimento territorial. Já no caso das políticas implícitas, destacam-se as políticas setoriais, como é o caso do agrícola, florestal, transportes ou da conservação da natureza e biodiversidade.

Importa salientar que apenas recentemente é que estão formulados os respetivos âmbitos legislativos associados ao ordenamento do território e às políticas setoriais, não existindo para o caso do desenvolvimento territorial nenhum âmbito legislativo específico (Chamusca, 2025, p. 3).

Em última ordem, os agentes responsáveis pela materialização destas políticas podem ir da esfera pública, via administração central ou local, à esfera privada. Ambos relacionam-se num regime processual, inerente ao admitido pela legislação e ao institucionalismo histórico, resultado da doutrina napoleónica de administração, descurando a parte substantiva de como concretizar.

Perante este cenário, a doutrina do planeamento está em transformação, no sentido da substituição das tradições de planeamento regional e urbanístico que, segundo Ferrão (2016, p. 131), historicamente mobilizavam instituições e comunidades técnico-científicas distintas e com escassa ou mesmo nula relação entre si.

Neste contexto, verifica-se em Portugal a coexistência de diferentes modelos de planeamento, resultantes da sobreposição entre tradições históricas e distintas formas de operacionalização das políticas territoriais.

MODELOS DE PLANEAMENTO

A operacionalização da doutrina depende da dimensão ideológica da administração. Portugal não é alheio e os modelos têm longevidades e impactos distintos no pós-Estado Novo – recomenda-se a consulta da tabela seguinte para a compreensão da evolução dos modelos.

Tabela 17 – Modelo de planeamento clássico em Portugal

Modelo de planeamento	Marco histórico	Exemplos de aplicação dos princípios
Marxista ou de Teoria Crítica	Processo Revolucionário em Curso (1974-1975)	- O planeamento define a política económica assente numa dimensão regional (art. 233.º da CRP) - Dimensão socialista influenciou a CRP. Isto ocorre numa conjuntura internacional assente na dicotomia: socialismo vs capitalismo, inerente à Guerra Fria - A Reforma Agrária foi uma política de transformação do mundo rural, que lançou as bases para uma dimensão fundiária e produtiva do setor. A sua importância destaca-se pela inclusão na CRP (alínea h) do art. 81.º)
Nova Direita	Entrada na Comunidade Económica Europeia (1986) e VII-XII Governo de Portugal	- Dimensão liberal da europeização motiva o foco na política económica - Progressivamente, verificam-se alterações à CRP de forma a liberalizar e retirar a génese revolucionária (1982 e 1989) - O foco do desenvolvimento regional é reforçado pela aplicação da política comunitária. Dinâmica que se verifica desde o Quadro Comunitário de Apoio 1994-1999 com a introdução nos eixos prioritários de intervenção: fortalecer a base económica regional. Isto deriva também da transposição do Tratado de Maastricht para a CRP, onde saiu reforçada com a criação do Comité das Regiões - A ligação da política de desenvolvimento do território com os fundos comunitários. Por exemplo, através do financiamento de estradas, infraestruturas de abastecimento de água e drenagem de águas residuais ou equipamentos - A dimensão liberalizante foi equivalente com uma dimensão regulatória, como foi a criação das Reservas Agrícola e Ecológica Nacional ou da Lei do Ambiente ou da proliferação dos PDM e respetiva cobertura plena do país
Pragmatismo	>XIII Governo de Portugal	- A dimensão liberalizante atenuou, muito por conta da alternância política, destacando-se o facto do PS ter liderado dominantemente o Governo de Portugal desde 1995 até 2024, havendo nesse período um interregno de 7 anos - Não se revela uma dimensão plena do pragmatismo, atendendo à dimensão doutrinária napoleónica, mas esta vigora face à alternância política

Modelo de planeamento	Marco histórico	Exemplos de aplicação dos princípios
		- Verifica-se a formulação da política de ordenamento do território (1998) - Introdução da avaliação em planeamento, sendo este um dos pilares deste modelo, como é o caso da avaliação de impacte ambiental* ou os relatórios sobre o estado do ordenamento do território**

* Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de junho – Sujeita a uma avaliação de impacte ambiental os planos e projectos que, pela sua localização, dimensão ou características, sejam susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente.

**Admitido desde a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e atualmente regimentado na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio – que define a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

Fonte: Elaboração própria baseada em do Carmo (2016, p. 109), Ferrão; Mourato (2010, p. 10; 23), IPPS-ISCTE (2019), Lopes (2011, p. 33), Magone (2022, pp. 374-375), Medeiros (2006), Pires (2017, p. 54), Ramos (2006)

ESCALA

Ao contrário da dualidade escalar dominante verificada na administração pública portuguesa, o planeamento desenvolveu-se de forma mais incisiva na escala nacional e local, integrando progressivamente dinâmicas associadas à escala intermédia – atente-se à tabela seguinte.

Tabela 18 – Instrumentos de planeamento em Portugal

Escala	Contexto	Instrumentos
Nacional	Tem uma primeira abordagem com a Lei da Reconstituição Económica de 1935, onde se sobressai os Planos de Fomento no Estado Novo, e no início do século XXI com a formulação do PNPOT na Democracia, sistematiza-se uma visão macro do país. Ainda assim, sectorialmente, verificam-se abordagens, como é exemplo o Plano Rodoviário Nacional (1945, primeira versão; 2000, última versão)	- Planos de Fomento (1953-1979) - PNPOT (>2007)
Regional	Inicia-se com o III Plano de Fomento (1968-1973) no Estado Novo, com o objetivo de criar compensações entre regiões. Na democracia, particularmente, a partir da integração na Comunidade Económica Europeia, existe o Programa de Desenvolvimento Regional (1986-1990) e os sucessivos programas comunitários, a partir de 1994 executados a esta escala. Paralelamente, os planos/programas regionais de ordenamento do território começam a ser desenvolvidos,	- Programas de Desenvolvimento Regional (>1984) - Planos/Programas Regionais de Ordenamento do Território (>1983)

Escala	Contexto	Instrumentos
	cobrindo a totalidade do país a partir de março de 2026 (Algarve em 2007, Lisboa e Vale do Tejo em 2009, Alentejo em 2010 e o Norte e Centro em 2026)	
Intermunicipal	Surge com: 1) as Operações Integradas de Desenvolvimento em Trás-os-Montes (1983), Península de Setúbal (1989) ou no Vale do Ave (1993); 2) a liberalização da busca de soluções nos níveis desconcentrados da administração central, como as direções regionais ou as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, e de organismos associativos, como é o caso das associações de municípios ou de desenvolvimento local; 3) a organização da NUT e o reforço da importância do nível III, desenvolvendo as estratégias integradas de desenvolvimento territorial a essa escala; e, por fim, 4) a admissibilidade de ser possível desenvolver instrumentos de gestão territorial à escala sub-regional a partir de 1998, de forma autónoma à estrutura administrativa vigente	- Operações Integradas de Desenvolvimento (1983-2006) - Planos Estratégicos (1993-2014) - Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (>1998) - Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (>2014) - Programas Intermunicipais (>2014)
Municipal	A partir da Regeneração, com a publicação do Decreto n.º 10 de 13 de janeiro de 1865 (Lei dos Melhoramentos Urbanos de 1865), foi possível às câmaras municipais de Lisboa e Porto realizar os planos de melhoramentos, tendo em vista a garantir a correta expansão urbana e as condições de salubridade urbana, e isso foi catalisador de todo o processo de planeamento. A partir de então a dimensão municipal vai-se ajustando conforme os regimes políticos, mas mantém a sua prevalência no sistema de planeamento, muito por conta da sua efetividade e proximidade com os problemas, tendo como destaque desde o fim do século XX: os PDM	- Plano de Melhoramentos (1865-1934) - Plano Geral de Urbanização (1934-1982) - PDM (>1982) - Planos de Urbanização (>1982) - Planos de Pormenor (>1982)

Fonte: Elaboração própria baseada em Fadigas (2015, p. 66), Medeiros (2006)

Esta diversidade resulta da crescente complexidade das funções atribuídas ao Estado e da necessidade de adaptar as políticas públicas às especificidades territoriais e aos diferentes âmbitos de intervenção. Não obstante, este enquadramento evidencia uma tensão entre a dimensão centralizadora da administração pública portuguesa e as dinâmicas multinível do planeamento, tendo em conta que o centralismo é frequentemente reconhecido como condicionador da operacionalização das diferentes escalas de planeamento e contraditório com a evolução da dinâmica multinível.

Neste contexto, o sistema de planeamento português confirma uma progressiva integração da dinâmica multiescalar do planeamento – aspeto aprofundado no subcapítulo seguinte –, muito por conta da crescente influência da europeização das políticas, consolidando com isso a necessidade de articulação entre escalas e a

integração dos pressupostos tidos como relevantes para uma prática de planeamento contemporânea.

2.2.2. Processo contemporâneo

GLOBALIZAÇÃO

A globalização interferiu na forma como o planeamento evoluiu em Portugal (Domingues, 2021, Gaspar, 2016, Lois-González; Fernandes, 2024, Seixas, 2011, Wateau, 2023).

O institucionalismo histórico característico, dada a matriz napoleónica, fez com que o planeamento fosse assumido como algo rígido, o que parece ser incompatível com a dinâmica hipermóvel da globalização. Neste contexto, verifica-se o referido por Ferrão (2016, p. 131), quanto à necessidade de converter a função reguladora do planeamento numa função estratégica e participativa, indo ao encontro do movimento que está em curso de revisão dos instrumentos de planeamento a nível europeu, retratado no Capítulo 1.

Os modelos de planeamento aplicáveis neste cenário globalizante optaram por fundamentar os seus princípios neste modelo de maior estratégica e participação, mas sem um momento de rutura claramente identificável para o início da sua aplicação em Portugal. Ainda assim, os seus pressupostos não são facilmente rastreáveis, reconhecendo-se, contudo, o esforço de aplicação na legislação ou nos diferentes programas/planos.

Tabela 19 – Modelo de planeamento contemporâneo em Portugal

Modelo de planeamento	Exemplos de aplicação dos princípios
Advocatório	Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, no seu art. 3.º reforça a aplicação dos objetivos deste modelo, através dos seus princípios e da necessidade de colaboração na definição das políticas públicas, através de vários momentos de consulta e de aprovação política das opções de planeamento, obrigando a assumir as condições económico-financeiras para a materialização dos fins que se pretendem atingir.
Pós-moderno	Não se detetam instrumentos legislativos e programáticos que aprofundem diretamente a reflexão nos tempos modernos. O que se verifica é um conjunto de literatura científica a divulgá-la, assente nas preocupações de justiça espacial, onde se destacam temas como o acesso à habitação, a metropolização, a emigração ou a gentrificação. Indiretamente, todos os temas têm cabimento na dimensão legal suprarreferida, através da diminuição do carácter especulativo do planeamento da ação pública e privada. Dois dos exemplos é a tentativa de conter a especulação imobiliária e garantir a coesão territorial das políticas públicas.

Modelo de planeamento	Exemplos de aplicação dos princípios
Colaborativo	Existem instrumentos programáticos à escala nacional e local com diferentes atores públicos e privados. No entanto, a aplicação dos princípios tem neste modelo uma dinâmica recente. São exemplos os referidos no ANEXO 1; os orçamentos participativos a partir de 2000; a elaboração dos instrumentos de gestão territorial com envolvimento direto dos cidadãos (Maia* ou Valongo**); ou o convite à participação dos cidadãos em planos, programas e projetos de diferentes escalas, como é o caso da plataforma PARTICIPA***.

* Disponível em: https://www.cm-maia.pt/institucional/planos-municipais-de-ordenamento-do-territorio/planos-em-vigor/plano-diretor-municipal/processo-participativo-sessoes.

** Disponível em: https://www.cm-valongo.pt/participar/processo-participativo-pdmv.

*** Disponível desde 2015, em: https://participa.pt/

Fonte: Elaboração própria baseada em Carvalho [et al.] (2019), Falanga; Ferrão (2021), Falanga; Lüchmann (2020, p. 610), Fernandes; Seixas (2018), Fernandes [et al.] (2020, pp. 15-16), Gaspar (2016, pp. 18-22), Lois-González; Fernandes (2024), Mota; Ataíde (2023), Pereira; Ramalhete (2017), Seixas; Guterres (2019), Seixas, José (2022), Seixas (2011), Valente [et al.] (2023)

Estes modelos introduziram de forma casuística novas abordagens que vão sendo aprofundadas nas práticas de planeamento contemporâneas em Portugal, o que reflete também a identificação de limitações na sua operacionalização e reforça a necessidade de aproximar estes modelos de planeamento às especificidades territoriais. Neste sentido, a descentralização surge como um processo capaz de favorecer essas dinâmicas de planeamento.

DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização no planeamento acompanhou as tendências verificadas na administração. Se se eliminam ou criam níveis administrativos, por inerência, dissolve-se ou cria-se um nível de planeamento e isso foi o que aconteceu, principalmente, no pós-1974 e com a integração europeia.

Paralelamente, a liberalização da busca de soluções em níveis desconcentrados da administração central e de organismos associativos contribuiu para a afirmação de

novas escalas e dinâmicas no planeamento (Bilhim, 2019, p. 180, Medeiros, 2006, pp. 232-233), confirmando a tendência de *rescaling* descrita em ESPON (2018, p. 18).

A possibilidade de existirem múltiplas realidades entre o local e o regional faz com que as possibilidades de planeamento sejam também elas múltiplas, quando as regiões, entidades intermunicipais, áreas metropolitanas, associações de municípios, municípios e freguesias têm a competência de planear[30] - recomenda-se a consulta do APÊNDICE 7.

Cumulativamente, existe a possibilidade de organismos setoriais do Estado também eles terem a competência de planear, como é o exemplo da conservação da natureza e das florestas no Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas; os recursos hídricos na Agência Portuguesa do Ambiente; ou as infraestruturas rodoviárias e ferroviárias no Instituto de Mobilidade e Transportes.

Esta liberalização fez com que Portugal fosse o único país com 5 níveis de planeamento no trabalho desenvolvido pela ESPON (2018, p. 17), reforçando uma aparente sensação de descentralização. Ainda assim, este enquadramento leva ao paradoxo referido por Pereira; Ramalhete (2017, p. 11), onde o facto de se desmultiplicar as visões de planeamento pode ser um fator de erosão do poder.

Tal realidade reforça a complexidade da descentralização em Portugal, sobretudo quando este processo ainda não é estável e está em construção em paralelo com outros, como é a governança.

GOVERNANÇA

A aplicabilidade deste fenómeno, como referido anteriormente, é recente e está intrinsecamente orientada para uma abordagem do planeamento com métodos colaborativos (Gonçalves [et al.], 2025).

Em Portugal, registam-se vários paradoxos envoltos na sua materialização e não é clara a sua implementação na dinâmica processual e substantiva do planeamento.

[30] No regime jurídico é assumido como ordenamento urbano, rural ou territorial.

No caso da dinâmica processual do planeamento, isto é, durante a elaboração dos atos de planear, seja ela em regime de planos ou programas, existem resultados da sua aplicação, mas com níveis de maturidade diferente.

Por exemplo, nas políticas de desenvolvimento territorial, como é o caso das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) [31] são tidas como referências de materialização dos princípios de governança, articulando interesses de múltiplos agentes, definido prioridades em cascata e afirmando uma escala de intervenção territorial que é de recente formulação (Dias; Seixas, 2018, p. 9).

No entanto, é difícil reconhecer quais os reais efeitos da sua aplicação (Oliveira; Breda-Vázquez, 2011, p. 67), a não ser a evidente a opção de planeamento de maximizar as possibilidades de financiamento.

Outro exemplo, é o caso das políticas de ordenamento do território desenvolvidas a várias escalas e que na sua matriz optam por uma dimensão mais participativa da sua elaboração, o que ainda não acontece na prática e de forma clara (Gonçalves [et al.], 2025, p. 2, Valente [et al.], 2023).

No tocante à dinâmica substantiva, isto é, relacionada com a concretização dos atos de planear, no caso de políticas de desenvolvimento território, ou até mesmo, no caso das políticas do ordenamento do território, com os PDM e respetivos programas de execução, confirma-se uma dimensão da governança cada vez mais presente e requerida pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio[32], no seu art. 56.º.

Tal realidade confirma que o momento de executar (substantivo) é sempre mais suscetível de ser envolvido num processo de governança do que no momento de definição das opções de planeamento (processual). Esta dinâmica dual entre o substantivo e o processual reforçou a presença dos atores nos processos de planeamento.

A complexidade envolta dos instrumentos e a diversidade de interesses exige concertação entre as partes e uma melhor gestão da informação. Neste

[31] Dimensão de planeamento da execução da política comunitária que começa com o Portugal 2020 e privilegia a execução e a definição de prioridade à escala sub-regional.
[32] Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

enquadramento, a digitalização assume um papel relevante, introduzindo ferramentas que dependem significativamente dos fatores institucionais e territoriais para o seu sucesso.

DIGITALIZAÇÃO

Em Portugal, a digitalização é marcadamente um fenómeno em crescendo e está umbilicalmente associada a uma dimensão de planeamento colaborativo.

A facilidade de comunicação possibilitada pelas tecnologias de informação e comunicação permite otimizar o processo e a partilha de soluções, recriando a prática com o reforço da participação pública e infraestruturação tecnológica dos atores (Covas [et al.], 2019, Gaspar, 2016, p. 10, Valente [et al.], 2023, p. 168).

Ainda assim, os seus efeitos são curtos e difíceis de mensurar, a não ser os óbvios ganhos da aplicação deste domínio: mais transparência e melhor informação de suporte para criar soluções. Por exemplo, o Sistema Nacional de Informação Geográfica[33], o Sistema Nacional de Informação Territorial[34], o PARTICIPA ou os *websigs* dos diferentes organismos da administração pública, proliferaram a partir de 2000.

Paralelamente, a digitalização encontra-se integrada na conceção dos territórios inteligentes (Covas [et al.], 2019, p. 2, Valente [et al.], 2023, p. 168), embora permaneçam os riscos referidos no Capítulo 1. Ainda assim, não é possível verificar consequências da sua aplicação, muito por conta da ausência de processos de avaliação da tomada de decisão nos processos do planeamento.

Por fim, este fenómeno procurou melhorar a comunicação dos instrumentos de planeamento, integrando dados, reforçando interdependências e aperfeiçoando os processos de decisão. Contudo, estes avanços têm um potencial ainda por explorar,

[33] Criado pelo Decreto-Lei n.º 53/90, de 13 de fevereiro, e disponível desde 1990 em https://snig.dgterritorio.gov.pt/. Entretanto, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 180/2009, de 7 de agosto, aprovando o regime do Sistema Nacional de Informação Geográfica, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2007/2/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março, que estabelece uma Infra-Estrutura de Informação Geográfica na Comunidade Europeia (INSPIRE), e revoga o Decreto-Lei n.º 53/90, de 13 de fevereiro.

[34] Disponível desde 2008, em https://www.dgterritorio.gov.pt/ordenamento/snit.

particularmente na articulação entre escalas e simplificação do sistema de planeamento.

ESCALA

Em consonância com a evolução verificada na administração, detetam-se implicações no planeamento. A pequena escala deu lugar à grande e à compreensão das realidades de uma forma mais abrangente e multidimensional (Seixas, 2011, p. 57).

Este enquadramento deu particular relevância à dimensão entre o local e o regional, resultando a sua inclusão nas opções programáticas (Fernandes, 2006, p. 105), quer na execução dos fundos comunitários, iniciadas em 1994, quer nas diretrizes de coordenação e articulação definidas, por exemplo, pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

O PNPOT de 2019 clarifica pela primeira vez as diretrizes à escala sub-regional (DGT, 2019, p. 310). Passam-se a citar.

- *40. A cooperação intermunicipal é uma orientação do PNPOT, tanto ao nível do modelo de organização territorial como da definição de objetivos de promoção da competitividade territorial, de racionalização da utilização de recursos e de reforço das capacidades de gestão do território.*
- *41. As figuras de planeamento intermunicipal foram ampliadas pelo novo quadro legal, passando a considerar a possibilidade dos municípios se associarem para a elaboração de planos territoriais (PDM, plano de urbanização e plano de pormenor) para além da possibilidade de continuarem a poder cooperar no âmbito de programas intermunicipais (PIOT) destinados a articular as políticas regionais com políticas municipais, em territórios com significativa interdependência estrutural ou funcional.*
- *42. O PNPOT tem os programas intermunicipais como instrumentos relevantes, cuja elaboração deve ser fomentada no quadro das comunidades intermunicipais, com o objetivo de reforçar redes de colaboração e articulação e de concretizar as medidas de política nos domínios dos sistemas natural, urbano, económico, social, conetividade e de governança, seja nos contextos metropolitanos, onde existe uma elevada densidade de relações físicas e*

funcionais que carecem de estruturação e otimização, seja nos demais territórios, onde o incremento de massa crítica e de racionalidade do acesso a serviços de interesse geral e de serviços de interesse económico é crucial.

- *43. Sem prejuízo das figuras formais dos programas e planos intermunicipais e tendo em vista fomentar as iniciativas e promover a capacitação para o planeamento intermunicipal, o PNPOT incentiva o desenvolvimento de exercícios específicos de ordenamento do território à escala intermunicipal, nomeadamente exercícios de transposição de programas de natureza setorial e especial (ex. ordenamento florestal, agricultura / alimentação de proximidade, conservação da natureza), estudo e esquematização de soluções no âmbito de abordagens de sustentabilidade (ex. mobilidade sustentável, economia circular, adaptação climática, estruturas ecológicas, riscos e soluções de base natural) e organização da prestação de serviços de interesse geral.*
- *44.O PNPOT sublinha que os documentos estratégicos exigidos no âmbito das abordagens integradas de base territorial e da contratualização de fundos comunitários devem ser enquadrados por estratégias configuradas no âmbito da preparação e elaboração de figuras de planeamento intermunicipal ou, na sua ausência, por exercícios de integração supramunicipal das estratégias dos planos diretores municipais dos territórios abrangidos, tendo em vista a melhoria da articulação dos instrumentos de gestão territorial e dos instrumentos de financiamento comunitário e a maior racionalidade do sistema no seu todo.*

Com estas diretrizes, reconhece-se a importância atribuída à escala sub-regional. Contudo, as preocupações programáticas pecam pela ausência de avaliação das opções da política explícitas de planeamento territorial.

No caso do desenvolvimento do território, verifica-se a publicação do 1.º Relatório Anual de Acompanhamento dos Instrumentos Territoriais do PT2030 em 2025, elaborado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, que teve particular incidência na dimensão regional e sub-regional, embora num contexto ainda embrionário de execução do Portugal 2030.

No caso do ordenamento do território, verifica-se uma dinâmica recente à escala nacional, com os relatórios sobre o estado do ordenamento do território de 2022 e de 2024, bem como iniciativas pontuais à escala regional, como é o caso dos relatórios dos Açores (2003) e de Lisboa e Vale do Tejo (2018). Quanto à escala sub-regional, não existem registos de avaliação dos dois exemplares de instrumentos de gestão territorial em vigor[35].

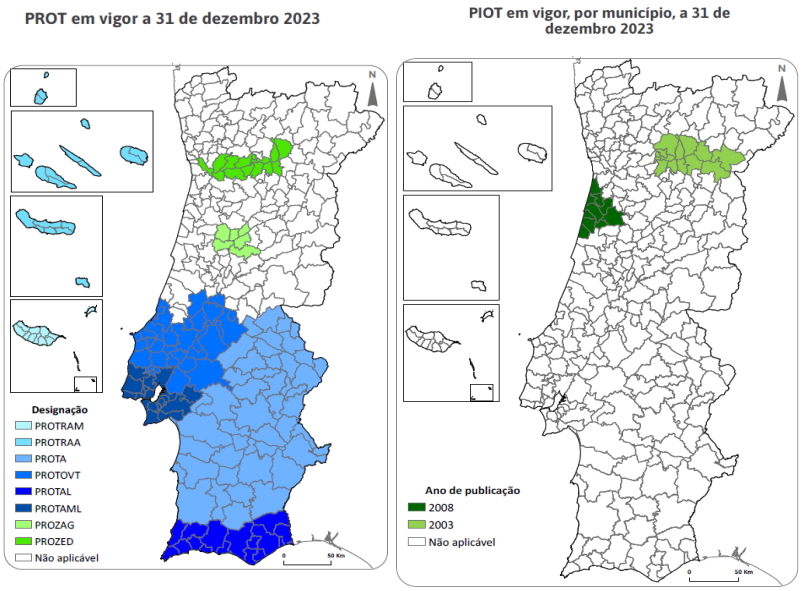
Simultaneamente, verifica-se que as escalas do planeamento não são compatíveis com a escala administrativa, assumindo dimensões regionais e sub-regionais com delimitações distintas.

Na dimensão da política de desenvolvimento territorial, verifica-se a compatibilização da escala, atendendo ao facto de estas serem desenvolvidas em função das NUT.

Quanto à política de ordenamento do território, como o retratado na figura seguinte, a dimensão sub-regional não é idêntica às NUT. Por exemplo, o Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território da Ria de Aveiro está localizado maioritariamente na Região de Aveiro, abrangendo 10 dos 11 municípios, tendo ainda um município da Região de Coimbra (Mira). No exemplo do Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território do Alto Douro (PIOT-ADV), este instrumento abrange 13 dos 19 municípios do Douro, sendo, ainda assim, todos localizados na Região Norte.

[35] Importa salientar que, no caso do ordenamento do território, esta situação contrasta com 63% dos municípios terem a sua execução avaliada em sede de relatórios sobre o estado do ordenamento do território, à data de janeiro de 2025. Isto também tem a particularidade de que a revisão para a 3.ª geração dos instrumentos de gestão territorial exigir processos de monitorização para proceder à revisão ou alteração do PDM (art. 124.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

Figura 6 – Extrato do Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território Nacional de 2024



Fonte: DGT (2024, pp. 102-103)

Quanto às associações de municípios, estes organismos não estão diretamente ligados às NUT, embora estejam sob a alçada de pelo menos uma. Paralelamente, não estão diretamente relacionadas com as políticas de ordenamento do território, verificando-se uma participação reduzida nos processos associados ao PNPOT (DGT, 2018), bem como nos planos/programas regionais de ordenamento do território e planos intermunicipais de ordenamento do território publicados[36].

Pese embora a reduzida consolidação destes organismos no sistema de planeamento português, a europeização das políticas constituiu um importante fator para a afirmação destes organismos intermunicipais no sistema administrativo português.

EUROPEIZAÇÃO

A assunção do planeamento, enquanto política europeia, é realizada através da política de desenvolvimento territorial, por intermédio de diretivas e dos programas financeiros plurianuais.

[36] Dos instrumentos de gestão territorial em vigor só está publicado o relatório de ponderação do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (2007) e do Oeste e Vale do Tejo (2008).

Tal realidade decorre do facto da UE não ter competências no domínio do ordenamento do território, o que implica que só indiretamente seja induzido determinado comportamento para alterar a dinâmica de planeamento. Essa realidade tornou-se evidente nas alterações constitucionais associadas aos conteúdos relacionados com o planeamento (do Carmo, 2016, Ferrão, 2016).

Assim, Portugal foi encaixando em vários tipos de planeamento. Atente-se à tabela seguinte.

Tabela 20 – Estereótipos/tradições de planeamento aplicadas em Portugal

Tipo	Exemplo de aplicação
Napoleónico	Assente numa dimensão que coordena o processo de planeamento, seguindo uma estrutura vertical e estratificada. Um exemplo de política de ordenamento do território é a organização do sistema de planeamento protagonizada pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, por escalas e interesses setoriais. Outro exemplo, mas de política de desenvolvimento territorial, é o quadro regulatório que inicia e estrutura a aplicação dos fundos comunitários, sendo exemplo o Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de abril, que define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio, e mais recentemente o Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, para o Portugal 2027
Urbanismo	Assente numa perspetiva de planeamento urbano, procurando garantir as questões de salubridade e de contenção da expansão urbana. Este tipo de planeamento é marcado pelo histórico português à escala municipal, iniciado pelo Decreto n.º 10 de 13 de janeiro de 1865, conhecida pela Lei dos Melhoramentos Urbanos de 1865, sendo reforçada essa valência urbanística com a proliferação dos PDM, através do Decreto-lei n.º 208/82, de 26 de maio, que os regulamenta, o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, que os disciplina e do Despacho n.º 6/94, de 26 de janeiro, que os incentiva à sua elaboração mediante concessão de financiamento comunitário
Económico regional	Assente numa perspetiva económica, procurando promover o desenvolvimento regional e coesão territorial. Este tipo de planeamento teve maior impacto em dois momentos distintos. Um primeiro com uma vocação regional, onde o Quadro Comunitário de Apoio II (1994-1999) promove a execução da política comunitária em regiões-plano. Um segundo momento de vocação de coesão territorial, com a execução do Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM (PROSIURB)*, onde as cidades fora das áreas metropolitanas, mediante um plano estratégico reuniam condições para a beneficiarem de linhas de financiamento comunitário
Conformativo	As nuances desenvolvidas no tipo napoleónico, urbanismo e de economia regional suscitaram um legado do planeamento que é endémico, onde a dimensão vertical é uma característica da operacionalização da administração, tendo isso reflexo na forma de planear, como também é uma prática que, conjunturalmente, está associada às dinâmicas do mercado e da política comunitária. Exemplo disso são as opções estratégicas de desenvolvimento territorial de cada programa comunitário fundamentarem novas gerações de política de ordenamento do território. Sumariamente: os primeiros três Quadros Comunitários de Apoio (1989-2006) estão ligados à 1.ª geração de PDM (Decreto-lei n.º 208/82, de 26 de maio), o Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013) está ligado à 2.ª geração (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto) e os últimos dois, o Portugal 2020 e o 2027, estão ligados à 3.ª geração (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio)

* Despacho n.º 6/94, de 26 de janeiro.

Fonte: Elaboração própria baseada em Fadigas (2015, p. 66), Ferrão; Campos (2015, p. 6), Medeiros (2006, p. 194), Oliveira; Breda-Vázquez (2011, pp. 70-71)

Estes quatro tipos de realidades refletem-se na resposta do país aos desígnios da política comunitária referidos no Capítulo 1 – recomenda-se a consulta do APÊNDICE 2 –, onde a influência transversal da europeização confirma a sua importância. Adicionalmente, a materialização dos resultados associados à aplicação da política comunitária terá contribuído para atenuar ou, até mesmo, retardar o efeito de fenómenos como o ceticismo e o populismo em Portugal.

2.3.Síntese

A relação entre o local e o regional em Portugal é complexa, diversa e instável. No atual contexto de transição macroestrutural surgem desafios que, certamente, não serão de fácil resolução.

Portugal, pelo retrato do presente capítulo, segue ainda um processo clássico de administração e planeamento territorial, no qual fenómenos contemporâneos estão ainda por desenvolver, salvo a dimensão da europeização das políticas, que desde 1986 tem transformado estruturalmente o país.

A complexidade da relação entre o local e o regional manifesta-se tanto no domínio da administração como no do planeamento territorial. No domínio da administração, a matriz napoleónica e o seu carácter centralizador dificultam a delegação de poder. Na contemporaneidade, verifica-se uma tentativa de descentralizar, através da reconfiguração da arquitetura do Estado.

Perante este cenário, as regiões, por intermédio das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, e as sub-regiões, por intermédio das entidades intermunicipais e das associações de municípios, começam e reforçam, respetivamente, o seu impacto na dinâmica territorial.

Este impacto pode, ainda que de forma simplista, ser interpretado como um contributo para o cumprimento do disposto na CRP, através da delegação de competências para o poder local.

Não obstante, o insucesso da regionalização e o sucesso tardio da descentralização favoreceram, desde 1976, a emergência do pólo oposto ao centralismo, o municipalismo.

Esta realidade traduz-se num novo obstáculo ao sistema administrativo. A dimensão da proximidade refletiu-se em melhores resultados, sendo isso evidente, por exemplo, no planeamento territorial, onde os PDM são os instrumentos com maior eficácia. Nesse enquadramento, emerge um dos desafios da administração na contemporaneidade: a necessidade de atenuar a dicotomia da centralização e do municipalismo.

Aprofundando o domínio do planeamento, a preocupação central foi entender como as políticas evoluíram. Historicamente, as políticas implícitas (setoriais) estão estabilizadas, desde o Estado Novo e perduram na Democracia com as devidas atualizações, como é o caso das florestas, estradas ou eletricidade. Já as políticas explícitas são recentes e em construção, tendo origem nos anos 90 e com a necessidade de integração europeia e de articulação do sistema de planeamento, que se apresentava fragmentado.

Cumulativamente, o facto do planeamento assumir uma natureza instrumental para a administração, faz com que também tenha uma realidade diversa. Acresce a essa realidade, a existência de uma dinâmica divergente entre a política de desenvolvimento e ordenamento do território, que, globalmente, nunca tiveram tanto impacto como na atualidade, quer pela massificação de estratégias, planos ou programas, quer pelas exigências de desenvolvimento económico ou pela imposição legal dos princípios de cada legislação nos instrumentos de planeamento.

Apesar disso, a dinâmica de planeamento é, ainda, recente e coincidente com sucessivos processos de adaptação às conjunturas políticas, económicas e institucionais.

Entre essas adaptações destaca-se o movimento europeu de revisão dos instrumentos de planeamento, orientado para a simplificação normativa e para a transição de um modelo centrado na produção de planos para outro mais focado na execução e no propósito de cada território – situação que se observa no caso português.

Não obstante, ambas as políticas explícitas têm percursos distintos. As políticas de desenvolvimento territorial assumem uma dimensão mais económica e estratégica, tendo-se afirmado no início da década de 90. Já as políticas de ordenamento do território evidenciam uma natureza mais urbanística e reguladora, tendo-se afirmado no fim da década de 90.

As diferenças entre ambas ficam mais aprofundadas quando analisado o âmbito territorial. No caso das políticas de desenvolvimento territorial, seguem a estrutura de distribuição dos fundos comunitários, assente nas NUT. Quanto às políticas de ordenamento do território, seguem as estruturas administrativas que as promovem e dinamizam-se pela elaboração de instrumentos de gestão territorial.

A complexidade e o histórico demonstrados são reflexo da diversidade de soluções admitidas no contexto português. No domínio da administração, verifica-se a migração de uma dimensão dual, nacional e municipal, para uma realidade composta por múltiplas escalas territoriais, cuja consolidação permanece incompleta. Contudo, o quadro vigente está em transformação, por inerência ao processo da reforma do sistema administrativo, iniciado em 2013, aprofundado com a descentralização em 2018 e complementado com a desconcentração das entidades regionais em 2023.

Ainda assim, o pretendido pela legislação não está concretizado, nem coordenado entre os diferentes níveis. Fatores como a ausência de autonomia, principalmente sem sufrágio e capacidade técnica e financeira, tornam a dimensão entre o local e regional ainda um anseio político por concretizar, refletindo a necessidade de clarificar qual o modelo territorial pretendido pela administração do Estado.

Paralelamente, o processo de descentralização foi contemporâneo da CID (2019), onde já se afirmava que o excesso de figuras admitidas por lei, não são compatíveis com a realidade portuguesa. Esta realidade é ainda acompanhada pela ausência de apropriação institucional e política da dimensão entre o local e o regional, quando a maioria das ações recomendadas no âmbito da CID estão ainda por concretizar.

Neste contexto, é percetível, através da baixa execução das recomendações orientadas para operacionalizar a escala intermédia, a dificuldade em definir soluções estáveis

quanto ao tipo de competências a delegar neste âmbito geográfico, bem como em identificar os fatores que condicionam o sucesso do associativismo intermunicipal.

Este enquadramento dá a orientação para a última característica do entre local e o regional: a instabilidade.

Para além da conjuntura de transição referida no Capítulo 1, não se vislumbra uma continuidade das opções e, quando existe, demora tempo em consolidar. No domínio da administração, tal realidade foi evidente com a reformulação proposta em 2013 e o aprofundamento promovido em 2018. Ambas continuam, até aos dias de hoje, ainda em causa com as opções políticas adotadas na dimensão regional e local, destacando-se, neste último, o retrocesso dos atos de agregação de freguesias iniciados em 2012.

No que concerne ao planeamento, é evidente o mesmo comportamento. Enquanto as políticas de desenvolvimento do território são assumidamente cíclicas, porque servem para operacionalizar determinado programa, seja ele comunitário, nacional ou local; a política de ordenamento do território carece de estabilidade e de tempo dada a amplitude temática abordada e dos resultados pretendidos, dificilmente obtidos a curto prazo.

Tal realidade torna-se evidente tomando como exemplo o PDM, verificando-se que foi regulamentado em 1982, disciplinado em 1990, incentivado para que seja desenvolvido em 1994 e posteriormente sujeito a revisões em 1999 e 2015.

Desta forma, as três características apontadas à dimensão intermédia entre o local e o regional em Portugal refletem o reportado no Capítulo 1. A sua relação continua a evoluir num contexto de desafios, em que a consolidação da descentralização e da governança mantêm-se um objetivo por alcançar. Neste sentido, torna-se essencial um compromisso político e institucional que favoreça a descentralização e um planeamento territorial integrado numa estrutura administrativa adaptada aos contextos territoriais e às respetivas exigências contemporâneas.

3. Entre o local e o regional da Região Norte

Após a consolidação do enquadramento teórico e do contexto nacional da investigação, a análise aproxima-se de um território em concreto: a Região Norte. Este capítulo assume um carácter de transição entre a dimensão teórica e empírica da investigação, enquadrando a estrutura administrativa e o sistema de planeamento em estudo.

3.1. Enquadramento

O encadeamento teórico e enquadramento desenvolvidos até ao presente capítulo evidenciam a relevância de investigar a relação entre o local e o regional, dada a escassez de estudos nesta dimensão geográfica no contexto português.

Adicionalmente, as análises e conclusões possíveis identificar no Capítulo 2, entre as quais se destacam: a desconformidade constitucional, o desfasamento entre o legislado com o que é efetivamente concretizado no território e a concorrência entre abordagens de planeamento, reforçam a pertinência da investigação.

Desta forma, e devido ao facto da literatura destacar os potenciais benefícios da escala sub-regional, desloca-se a atenção para a Região Norte, selecionada pela facilidade de acesso à informação, pelo seu conhecimento prévio e pela diversidade geográfica que apresenta, o que leva a que se incluam territórios metropolitanos, de média e baixa densidade[37].

Assim, a metodologia adotada para o presente capítulo privilegia uma abordagem assente na atual estrutura administrativa, definida pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e nos instrumentos de planeamento que contemplem uma perspetiva de política explícita, conforme o referido por Ferrão (2016, p. 132) no Capítulo 2.

[37] Esta matriz de territórios resulta das tipologias territoriais definidas pelo Eurostat (disponível no seguinte link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial_typologies_manual_-_urban-rural_typology), Os critérios para a sua definição são conforme o critério demográfico e passa-se a citar: as predominantemente urbanas/metropolitanas concentram pelo menos 80% da população em clusters urbanos; as intermédias/média concentram mais de 50% e menos de 80%; e as predominantemente rurais/baixa densidade concentram menos de 50%.

Neste enquadramento, procede-se à sistematização da documentação relevante associada à estrutura administrativa vigente, permitindo identificar as dinâmicas de planeamento entre o local e o regional da Região Norte.

Cumulativamente, as escalas nacional e municipal são igualmente analisadas, de forma a entender o seu posicionamento perante o âmbito geográfico em investigação.

Tabela 21 – Sistema de administração e de planeamento à escala infra-regional no contexto da Região Norte

ESCALA	NÍVEL DE ADMINISTRAÇÃO	DOMÍNIO ADMINSTRATIVO	DOMÍNIO DO PLANEAMENTO	
			Na perspetiva de desenvolvimento do território	**Na perspetiva de ordenamento do território**
Regional	Central	Regiões *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N)*	NORTE 2020/2030	Programa Regional de Ordenamento do Território *Programa Regional de Ordenamento do Território da Região Norte (PROT-NORTE)*
Sub-regional	Local	Entidades Intermunicipais	EIDT 2020/2030	Plano/Programa Intermunicipal de Ordenamento do Território *Só existe o PIOT-ADV*
		Associações de Municípios	*Não existe, embora seja admitida*	

Fonte: Elaboração própria

Neste capítulo, a recolha da informação baseia-se, predominantemente, em fontes secundárias, como é o caso da consulta dos *websites* institucionais relevantes para a análise das dinâmicas entre o local e o regional. Para o efeito, os *websites* das entidades intermunicipais e das associações de municípios foram o ponto de partida da análise, tendo a sua consulta sido efetuada em abril de 2025.

Paralelamente, procedeu-se à recolha de indicadores estatísticos com o objetivo de analisar o posicionamento da Região Norte no contexto nacional e europeu, recorrendo aos dados do Instituto Nacional de Estatística e do Eurostat, respetivamente.

Em síntese, foram analisados 22 documentos, identificados na tabela seguinte.

Tabela 22 – Documentos analisados

N.º	Documento	Entidade**	Ano	Domínio de análise
1	Comissão Independente para a Descentralização – Volume 1: Relatório	Assembleia da República	2019	Administração territorial
2	Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte: Plano*	CCDR-N	2009	Ordenamento do território
3	Programa Regional de Ordenamento do Território do Norte: Agenda Transformadora	CCDR-N	2025	Ordenamento do território
4	Programa Operacional Regional do Norte 2014–2020 — Versão 7.0	CCDR-N	2014	Desenvolvimento territorial
5	Programa Regional do Norte 2021–2027 — Versão 1.2	CCDR-N	2021	Desenvolvimento territorial
6	Estratégia & Plano Global de Ação "Alto Minho 2020"	CIMAM	2014	Desenvolvimento territorial
7	Intervenção Integrada de Base Territorial: Estratégia & Plano de Ação "Alto Minho 2030"	CIMAM	2023	Desenvolvimento territorial
8	Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial do Alto Tâmega: Volume 1 — Metodologia e Diagnóstico	CIMATB	2014	Desenvolvimento territorial
9	Estratégia Alto Tâmega 2030: Documento de suporte da Intervenção Integrada de Base Territorial à escala da NUTS III Alto Tâmega para o horizonte temporal de 2030	CIMATB	2023	Desenvolvimento territorial
10	Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial AMP 2020	AMP	2014	Desenvolvimento territorial
11	AMP 2030 — Estratégia e Prioridades de Ação	AMP	2022	Desenvolvimento territorial
12	Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal 2014–2020: Relatório Final	CIMA	2014	Desenvolvimento territorial
13	Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial Ave 2021–2027: Versão de Síntese	CIMA	2022	Desenvolvimento territorial
14	Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial Cávado 2014–2020: Relatório Final	CIMC	2014	Desenvolvimento territorial
15	Estratégia de Desenvolvimento Territorial Cávado 2030: Proposta de Quadro Estratégico e Prioridades de Intervenção	CIMC	2021	Desenvolvimento territorial
16	Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Região do Douro (2014–2020): Relatório Final	CIMD	2015	Desenvolvimento territorial
17	Estudo para as Abordagens Territoriais na CIM Douro no quadro do PT2030	CIMD	2023	Desenvolvimento territorial
18	Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal: Relatório Final	CIMTS	2014	Desenvolvimento territorial
19	Estudo de Revisitação da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT) do Tâmega e Sousa	CIMTS	2021	Desenvolvimento territorial
20	Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial	CIMTTM	2014	Desenvolvimento territorial
21	Estratégia Terras de Trás-os-Montes 2030	CIMTTM	2023	Desenvolvimento territorial
22	Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território do Alto Douro Vinhateiro	CCDR-N	2003 ***	Ordenamento do território

* Plano não foi aprovado.

**Área Metropolitana do Porto – AMP; Comunidade Intermunicipal do Ave – CIMA; Comunidade Intermunicipal do Alto Minho – CIMAM; Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega e Barroso – CIMATB; Comunidade Intermunicipal do Cávado – CIMC; Comunidade Intermunicipal do Douro – CIMD; Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa – CIMTS; Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes – CIMTTM.

*** Ano de aprovação do PIOT-ADV.

Fonte: Elaboração própria

3.2.Administração do território

3.2.1. Dimensão regional

A Região Norte de Portugal tem uma dimensão territorial relativamente estável desde 1969[38] e ocupa 23% do território nacional.

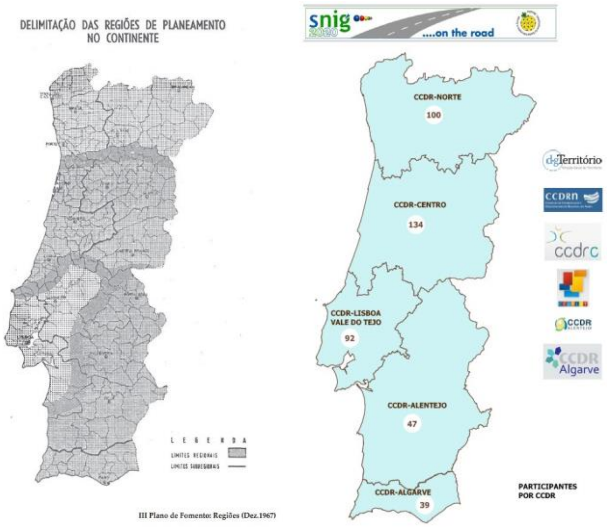


Figura 7 – Enquadramento regional português

Fonte: Extrato de Melo (2009, p. 45) à esquerda e https://snig.dgterritorio.gov.pt/saber-mais/noticias/arquivo à direita

A Região Norte tem o seguinte comportamento perante os indicadores referidos no Capítulo 2.

[38] Decreto-Lei n.º 48905, de 11 de março – Define a orgânica administrativa adequada ao início da realização do planeamento regional.

Tabela 23 – Dimensões da globalização no contexto da Região Norte

Dimensão	Exemplos/Indicadores	Contexto perante a UE
Económica	Na liberalização do sistema electroprodutor, destaca-se o Sistema do Tâmega, promovido por uma empresa estrangeira em 2022 e que permitiu reter 6% da capacidade total de eletricidade instalada do país em 2024; a privatização dos Petróleos e Gás de Portugal, que terminou com a exploração da Refinaria de Matosinhos em 2021; e da Aeroportos de Portugal, que aproveitou a conjuntura macroeconómica favorável para ter um desempenho histórico do Aeroporto Francisco de Sá Carneiro, desde 2012 até 2024, houve o aumento de 165% de passageiros, cifrando-se nos 15,9 milhões	A Região Norte apresenta perante a UE um Produto Interno *per capita* inferior à média nacional, com um índice de 67 com um índice de referência na UE de 100 em 2022
Tecnológica	Os itinerários principais e complementares aumentaram de extensão em 13% contra os 16% do país e nos acessos à Internet em banda larga em local fixo cresceu 119% contra os 109% do país	Perante a UE, mesmo com a evolução verificada, o nível de motorização da Região Norte é inferior (2021) e a percentagem de utilização diária de internet é de 77% contra 86% da UE em 2023
Territorial	Desde 2011 a 2023, os municípios da região efetuaram uma despesa em ambiente crescente, dobrando o valor, cifrando em 219 milhões de euros; e a população residente na Área Metropolitana do Porto (AMP) concentra 48% da população da região em 2021, aumentando 4% face a 1981	Perante a UE, mesmo com o aumento de investimento em ambiente, verifica-se um aumento na Região Norte das emissões de gases com efeito de estufa entre 1990 e 2022 de 16% contra a diminuição de 27% da UE. Demograficamente, a média de idades é de 48 anos na Região Norte, superior em 3 anos à da UE em 2024
Cultural	A população estrangeira duplicou em 2021 face a 2011 e as exportações aumentaram em 2/3 entre 2011 e 2024, sendo a região mais exportadora do país em 2024, com um valor de 26,7 mil milhões de euros, o equivalente a 1/3 das exportações nacionais	Perante a UE, não existem indicadores equiparáveis nesta dimensão, mas indiretamente, a dimensão turística, que tem leitura internacional e exportadora, permite identificar um enquadramento favorável, o que é validado pela variação das noites dominadas em alojamento turístico, entre 2021 e 2022, de 87% na Região Norte, contra os 50% na UE

Fonte: Elaboração própria baseada no Instituto Nacional de Estatística e Eurostat (https://ec.europa.eu/statistical-atlas/viewer/?ch=CH_CENSUS_AGE,RYB&mids=BKGCNT,BKNUTS2,C13M03,CNTOVL&o=1,1,1,0.7&center=31.76576,70.298,7&lcis=C13M03&)

Administrativamente, a região é governada pela administração central do Estado. Segundo a CRP e o seu art. 256.º, esta realidade evidencia a desconformidade constitucional anteriormente referida, porque está definido que *a instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional*.

No entanto, conforme sinalizado no Capítulo 2, o referendo de 1998 procurou resolver essa desconformidade, mas o resultado negativo contribuiu para o acentuar da complexidade de resolução. Isto porque, para além de não existir consenso no processo da regionalização, a proposta das regiões a referendo não era a configuração das atuais regiões administrativas[39].

Figura 8 – Regiões a referendo (1998)



Fonte: Comissão Nacional de Eleições (https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/apoio_rn_0811_1998_regioes.pdf)

[39] À data de abril de 2025, a Lei n.º 19/98, de 28 de abril, ainda estava em vigor, mesmo com o processo de descentralização iniciado em 2013 e de reorganização da administração regional em 2023.

Ainda assim, operacionalmente, a Região Norte, sob a figura institucional da CCDR-N, está ativa e é resultado de um processo marcadamente *top-down*.

A partir de 2023 a sua missão foi reforçada pelo Decreto-lei n.º 36/2023, de 26 de maio, integrando serviços relacionados com o setor do património, da agricultura e pescas ou o licenciamento industrial – atente-se à reconfiguração da estrutura operacional da instituição nos cargos diretivos e consultivos reproduzida no ANEXO 2.

Esta transformação é coincidente com a política de descentralização em curso e da melhor aplicação da política comunitária, através da competência de gestão dos fundos comunitários. Por exemplo, a dotação financeira para o Portugal 2030 de 23 mil milhões de euros é distribuída por 4 programas temáticos (COMPETE, PESSOAS, SUSTENTÁVEL, MAR), 7 regionais (NORTE, CENTRO, LISBOA, ALTENTEJO, ALGARVE, AÇORES, MADEIRA), 1 de Assistência Técnica e 1 de Cooperação Territorial Europeia. No caso da CCDR-N, ela administra 15% do valor a financiar pelo Portugal 2030.

Paralelamente à atribuição de competências, verificou-se a particularidade de terem existido eleições para a CCDR-N, bem como para as suas congéneres. Em 2020, a primeira eleição permitiu eleger o presidente e um dos 4 vice-presidentes.

Na eleição do presidente, houve 4 091 eleitores inscritos e 3 304 votantes, entendendo-se pelo indicador dos eleitores inscritos que a amostra eleitoral não é universal, pois só presidentes de câmaras municipais, assembleias municipais, vereadores eleitos, deputados municipais e presidentes das juntas de freguesia é que tinham direto a voto (art. 14.º do Decreto-lei n.º 36/2023, de 26 de maio).

Mais recentemente, em 2026, verificou-se um segundo ato eleitoral com a mesma amostra eleitoral.

Em síntese, segundo as características de descentralização de Montalvo (2021, p. 34) verifica-se, na Região Norte:

- A CCDR-N tem autonomia jurídica pelo Decreto-lei n.º 36/2023, de 26 de maio;
- Tem atribuições próprias conforme previsto no Decreto-lei n.º 36/2023, de 26 de maio;

- Tem condições de autogoverno, tendo havido, por intermédio de eleições, legitimidade democrática, embora que tivessem sido eleições indiretas;
- Consegue ter autodeterminação através das atribuições conferidas;
- Não tem autonomia normativa, pois desempenha uma função especifica do Estado, neste caso, de desenvolvimento regional;
- Não tem autonomia financeira, pois depende da transferência do Orçamento de Estado (138 milhões de euros em 2024).

3.2.2. Entre o local e o regional

3.2.2.1. Entidades intermunicipais

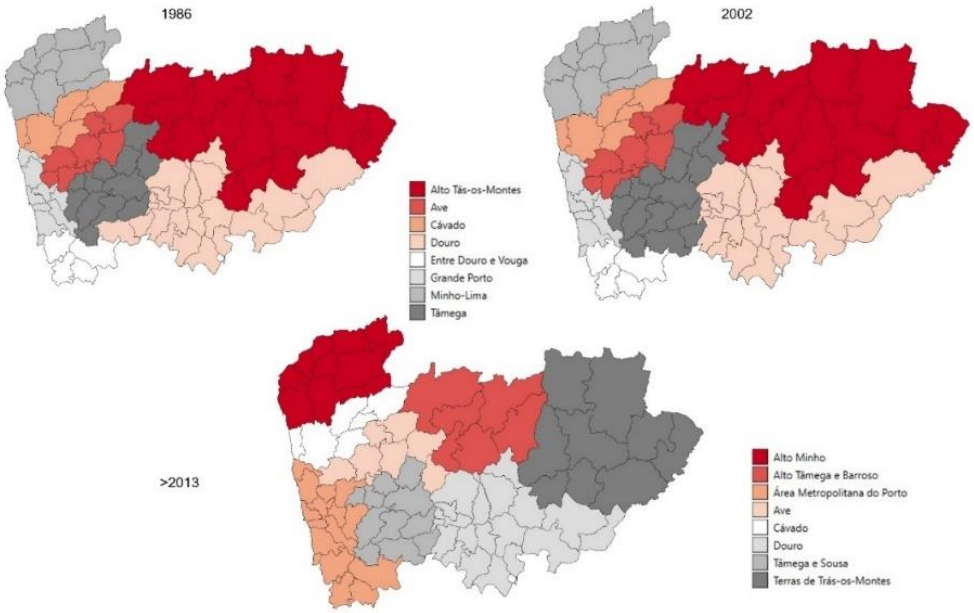
As entidades intermunicipais são a realidade administrativa mais recente em Portugal, tendo surgido em 1986, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86, de 5 de maio, e do Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro.

Estes diplomas operacionalizam uma organização territorial de base europeia e obrigatória para fins estatísticos, que através do avançar da consolidação do processo de descentralização, foi começando a ganhar relevância no contexto administrativo português.

Sumariamente, esta escala territorial substituiu os distritos de outrora e que acompanharam a Época Liberal e o Estado Novo.

No caso da Região Norte, esta dimensão territorial teve várias versões, correspondendo atualmente ao nível 3 das NUT.

Figura 9 – Evolução da NUT III na Região Norte



Fonte: Elaboração própria

As alterações verificadas, para além da migração de municípios entre entidades intermunicipais e área metropolitana, foram no sentido de garantir coerência e equilíbrio geográfico. Tal intenção é evidente na versão mais recente das NUT III com a integração do Entre Douro e Vouga na AMP ou a reconfiguração das entidades intermunicipais na envolvente à região hidrográfica do Tâmega.

As sete entidades intermunicipais e a área metropolitana atualmente vigentes, à semelhança do desenvolvimento no subcapítulo anterior, apresentam o seguinte comportamento perante os indicadores anteriormente analisados.

Tabela 24 – Dimensões da globalização no contexto das entidades intermunicipais

Dimensão	Exemplos/Indicadores
Económica	Os indicadores reportados no subcapítulo 3.2.1 territorializam-se, no caso da eletricidade, no Alto Tâmega e Barroso, e das privatizações, na AMP
Tecnológica	Os indicadores cresceram, no caso dos itinerários principais e complementares, em particular nos territórios de baixa densidade (Douro e Terras de Trás-os-Montes) e na AMP em 19%, valor superior ao verificado no total da Região Norte e do País. Relativamente aos acessos à Internet em banda larga em local fixo, à exceção da AMP, todas as entidades intermunicipais cresceram, em média 173%, mais que a Região Norte e o País
Territorial	Os indicadores também eles cresceram. Desde 2011 a 2023, os municípios das entidades intermunicipais de média densidade (Tâmega e Sousa, Cávado e Ave) efetuaram uma despesa em ambiente crescente, dobrando o valor. Relativamente à população

Dimensão	Exemplos/Indicadores
	residente, para além da concentração referida na AMP, verificam-se dois padrões entre 1981 e 2021: o de diminuição populacional, em particular, nas entidades intermunicipais de baixa densidade (Alto Minho, Alto Tâmega e Barroso, Douro e Terras de Trás-os-Montes), com perdas médias de 26%, e o de aumento, nas entidades intermunicipais de média densidade e área metropolitana (Ave, Cávado, AMP e Tâmega e Sousa), com ganhos médios de 15%
Cultural	A população estrangeira dobrou em 2021 face a 2011, à exceção no Douro. Quanto às exportações dobraram no Alto Minho, Cávado, Alto Tâmega e Barroso e Douro entre 2011 e 2024, sendo a mais exportadora em 2024, a AMP com um valor de13,5 mil milhões de euros, o equivalente a 50% das exportações regionais

Fonte: Elaboração própria

Administrativamente, estas entidades pertencem à administração local do Estado e, conforme reportado no Capítulo 2, verifica-se que ainda não existem resultados significativos da sua implementação no território, atendendo à ausência da autonomia desejada.

No entanto, perante as competências referidas por Lopes in CID (2019) verificam-se alguns resultados – recomenda-se a consulta do APÊNDICE 8. Importa salientar que os resultados apresentados têm todos em comum: a execução da política comunitária. Não se detetam casos de ação e recursos financeiros autónomos, o que revela por esta via a influência da europeização das políticas, mas principalmente a ainda reduzida influência das entidades intermunicipais no sistema administrativo.

Esta realidade também ela é evidente pela ausência desta estrutura administrativa na participação nos processos de governança que marcaram a administração, sintetizados no ANEXO 1 e individualizados para análise do comportamento das entidades intermunicipais no APÊNDICE 9.

Em síntese, segundo as características de descentralização de Montalvo (2021, p. 34) verifica-se o seguinte nas entidades intermunicipais:

- Têm autonomia jurídica pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- Têm atribuições próprias;
- Têm condições de autogoverno, mas sem legitimidade democrática;
- Conseguem ter autodeterminação através das atribuições conferidas;

- Não têm autonomia normativa, pois compete aos municípios e a normativa admitida é para controlo interno do organismo;
- Não têm autonomia financeira, uma vez que dependem da transferência do orçamento de estado e da participação municipal (54% das receitas executadas de 2023 das entidades intermunicipais da Região Norte são provenientes destes orçamentos).

3.2.2.2. Associações de Municípios

Administrativamente, as associações de municípios pertencem também à administração local do Estado e, conforme reportado no Capítulo 2, comparativamente com o País, a Região Norte apresenta um nível de cooperação intermunicipal elevado: 95% dos municípios integram pelo menos uma associação (valor de 2025). Não obstante, estes organismos apresentam um percurso institucional instável, tendo sido enquadradas, desde 1981, por 6 regimes diferentes.

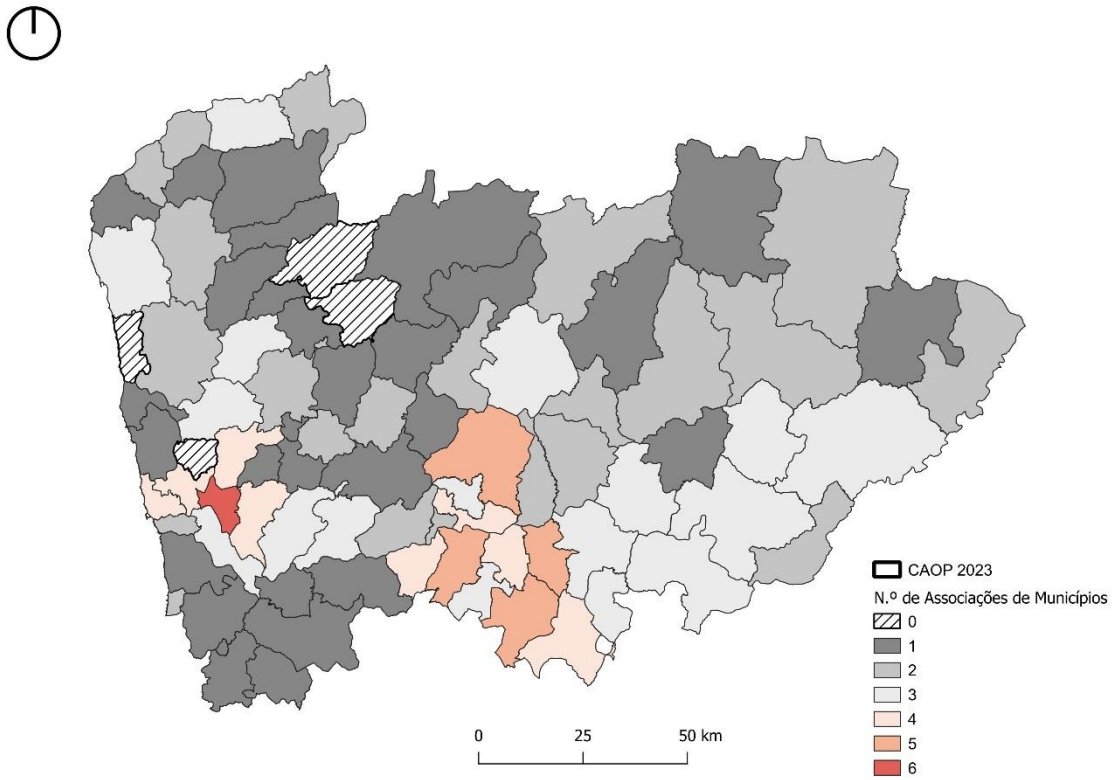
Tabela 25 – Evolução da dinâmica legislativa sobre as associações de municípios

Legislação	Sumário
Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro	Regulamenta a associação de municípios
Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro	Estabelece o regime jurídico das associações de municípios
Lei n.º 172/99, de 21 de setembro	Estabelece o regime jurídico comum das associações de municípios de direito público
Lei n.º 11/2003, de 13 de maio	Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos
Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto	Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.º 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio
Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro	Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

Fonte: Elaboração própria

No entanto, esta realidade evidencia uma progressiva consolidação institucional, havendo a reportar na Região Norte, segundo a DGAL a abril de 2025: 21 associações de municípios com incidência direta na região e 4 associações de municípios com incidência indireta – recomenda-se a consulta do APÊNDICE 10.

Figura 10 – Número de associações de municípios por municípios



Fonte: Elaboração própria

A representatividade destas associações é distribuída pela região, 82 de 86 municípios pertencem a pelo menos uma associação de municípios. Verifica-se que no Alto Tâmega e Barroso, no Douro e nas Terras de Trás-os-Montes todos os municípios participam numa associação de municípios.

Os principais fatores de agregação de interesses são: o desenvolvimento territorial (88%) e a gestão de infraestruturas (12%). Importa, contudo, salientar que estas associações ocorrem por motivos específicos e são de associação voluntária, não sendo impostas por via legal, tal como acontece nas entidades intermunicipais.

Esta particularidade confere às associações de municípios uma génese institucional diversa, dificultando a possibilidade de as caracterizar com indicadores comparáveis.

Acresce ainda a esta realidade um aparente desconhecimento por parte da população da existência destes organismos, bem como caracterização ainda incipiente, o que dificulta saber exatamente quais os seus efeitos no território, para além da missão que lhes é adstrita.

No entanto, existem exceções, atendendo à sua vocação específica, como a gestão de um equipamento ou de um valor ambiental, sendo exemplo a Associação de Recolha Oficial de Animais de Companhia ou o Corredor do Rio Leça, Associação de Municípios, respetivamente.

Paralelamente, verifica-se que o dinamismo de cada associação é variável, sendo isso possível aferir pela atividade dos *websites* institucionais, através das publicações efetuadas nos últimos 6 meses (à data de abril de 2025). Salvo pontuais exceções, é possível detetar que 56% das associações estão ativas e 76% não têm disponíveis os relatórios e contas dos últimos 3 anos.

Em síntese, segundo as características de descentralização de Montalvo (2021, p. 34) verifica-se o seguinte nas associações de municípios:

- Têm autonomia jurídica pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- Têm atribuições próprias;
- Têm condições de autogoverno, mas sem legitimidade democrática;
- Conseguem ter autodeterminação administrativa no âmbito das competências atribuídas;
- Não têm autonomia normativa, pois compete aos municípios e a normativa admitida é para controlo interno do organismo;
- Não têm autonomia financeira, uma vez que dependem da transferência do orçamento municipal (47% das receitas executadas nos últimos anos são provenientes deste orçamento[40]).

3.3. Planeamento do território

3.3.1. Dimensão regional

Conforme reportado no Capítulo 2, o planeamento à escala regional é recente e ainda não está totalmente integrado na formulação das políticas explícitas.

[40] Das 25 associações de municípios presentes na Região Norte só 6 é que disponibilizam Relatório e Contas nos últimos 3 anos.

No caso da Região Norte, é paradigmático na política de ordenamento do território, onde o PROT-NORTE foi publicado em março de 2026[41], estando a figura prevista desde 1983 (Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de julho[42]). Já na política de desenvolvimento territorial e com a estrutura administrativa vigente, verifica-se uma realidade diferente e com duas gerações de planeamento a incidirem no mesmo âmbito geográfico: o NORTE 2020 e o NORTE 2030.

Importa referir que, em ambas as políticas do planeamento, a CCDR-N é a entidade promotora.

Na política de ordenamento do território, houve a tentativa com a versão de 2009 do Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Norte de implementar pela primeira vez um instrumento de gestão territorial de escala regional, tendo nele, inclusive, já incluído as questões das dimensões entre o local e o regional, principalmente, em duas perspetivas:

- A de otimização dos fundos comunitários. Isso era validado pelo parágrafo número 313: *Para a cabal concretização deste objectivo, há que atender ao papel das Comunidades Intermunicipais (CIM) recentemente instituídas com base nas Unidades Territoriais por NUTS III. Estas comunidades, assim como a AMPorto, elaboraram planos de desenvolvimento territorial intermunicipais, destinados à contratualização do QREN, e deverão constituir a base para governança territorial intermunicipal, nomeadamente no estudo conjunto de temáticas que extravasem os limites concelhios*.
- E a de mobilidade. Isso confirmava-se pelo parágrafo número 339: *Reforçar a mobilidade entre concelhos contíguos que apresentem acentuados movimentos pendulares inter-concelhios. As Câmaras Municipais de concelhos vizinhos e próximos, situados na mesma "bacia de transportes" interurbanos, deverão organizar-se por livre iniciativa para a gestão conjunta das Estações Centrais de Camionagem, na modalidade gestão directa intermunicipal, ou por concessão de serviço*.

[41] Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2026, de 23 de março – Elaboração do Programa Regional de Ordenamento do Território do Norte.
[42] Estabelece as normas a que deverá obedecer o plano de ordenamento do território.

Gorada a expetativa perante o desentendimento político-institucional entre algumas normas e os efeitos da crise económico-financeira de 2008, o instrumento de gestão territorial não é publicado.

Mais recentemente, em 2026, o PROT-NORTE retoma a dinâmica de planeamento na escala regional, apresentando com ele uma dimensão estratégica, mantendo a importância das dimensões entre o local e o regional e relacionando-se com a política de desenvolvimento territorial ao assumir que pretende territorializar a Estratégia NORTE 2030 (Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2026, de 23 de março).

Ainda assim, não se verifica um adensar de diretrizes para esta dimensão, sendo isto confirmado pela recorrência de palavras-chave relacionadas e pelo número de diretrizes direcionadas para essas mesmas palavras – recomenda-se a consulta do APÊNDICE 11.

A recente publicação não permite, para já, aferir a mais-valia territorial deste instrumento, a não ser o facto de se perspetivarem modificações nas alterações ou revisões de outros instrumentos de gestão territorial coincidentes com este âmbito territorial, de modo a compatibilizar com a política regional pretendida.

Relativamente à política de desenvolvimento territorial, a experiência é diferente. A sucessão de programas comunitários com vocação regional desde 1994 permitiu acumular diferentes experiências.

Seguindo a mesma abordagem adotada para o ordenamento do território, mas desta vez por prioridades de investimento e objetivos específicos (recomenda-se a consulta do APÊNDICE 12), verifica-se que é possível encontrar uma aposta mais incisiva e pormenorizada das dimensões entre o local e o regional na execução últimos programas (recomenda-se a consulta do APÊNDICE 11 e do APÊNDICE 12).

Esta análise permite identificar quais as áreas de incidência do financiamento comunitário. Contudo, a recente aplicação e operacionalização do NORTE 2030 também não permite retirar conclusões quanto aos seus efeitos territoriais.

Quanto ao NORTE 2020, a ausência de avaliação do custo-benefício das suas ações, até pela distância temporal, não permite aferir a sua mais-valia territorial. Pese embora,

não seja o objetivo efetuar essa aferição com a presente investigação, reconhece-se empiricamente a importância deste instrumento, na medida em que compensou a ausência de investimento promovido pelo orçamento de estado, tal como referido no Capítulo 2.

Paralelamente, permitiu a concretização de equipamentos, como a reabilitação do Mercado do Bolhão (AMP) ou do Teatro Jordão (Ave); de infraestruturas, como o Corredor Verde do Leça (AMP) ou a Ecopista do Tâmega (Tâmega e Sousa); e de habitação, como a reabilitação energética dos bairros municipais em todas as entidades intermunicipais.

3.3.2. Entre o local e o regional

3.3.2.1. Entidades intermunicipais

A dimensão de planeamento do território à escala sub-regional, conforme atualmente são conhecidas, é também ela uma realidade recente.

No caso das políticas de desenvolvimento do território, verifica-se que têm maior alcance territorial e estão relacionadas com a atual estrutura administrativa a partir de 2014 com as EIDT, existindo para cada entidade intermunicipal duas edições: uma associada ao Portugal 2020 e outra ao Portugal 2030. Relativamente às políticas de ordenamento do território, são raros os exemplos, existindo na Região Norte unicamente o PIOT-ADV.

Aprofundando as políticas de desenvolvimento do território, antecipa-se face ao panorama nacional e regional de ausência de avaliação destas políticas, a necessidade de analisar o documento de referência: as EIDT.

Estes documentos serviram para fundamentar as opções de cada entidade intermunicipal para a atribuição do financiamento comunitário, sendo o guia de operacionalização durante a sua vigência.

Analisando o relatório que dá forma às EIDT, nas duas edições associadas ao Portugal 2020 e ao Portugal 2030, é possível pela pesquisa da palavra-chave intermunicipal(is/idade) retirar algumas elações – recomenda-se a consulta do APÊNDICE 13.

Em síntese, perante a leitura dos documentos, verifica-se que:

- Existe uma tendência, entre edições, para a diminuição da recorrência das palavras-chave associadas à intermunicipalidade (-22%), havendo a particularidade da AMP contrariar essa tendência;
- Todo o processo de execução é assumidamente *top-down*, tendo como início de operacionalização os órgãos executivos das entidades intermunicipais;
- O planeamento das ações tem particular incidência no domínio imaterial, nomeadamente, nas áreas sociais (emprego, vulnerabilidades e a igualdade de género), na cultura (com a divulgação da oferta) e na educação (com a formação e profissionalização);
- No domínio material, verifica-se que a mobilidade e transportes é o tema dominante;
- A composição dos documentos é similar nas duas edições de 2020 e 2030, havendo particularidades entre EIDT, como é o caso de, em regra geral, não existir relação entre as duas edições;
- Verifica-se a especialização de temas conforme a realidade de cada território, como é o caso na/o(s):
    - Alto Minho, com o social e os riscos tecnológicos;
    - Alto Tâmega e Barroso, com o desenvolvimento económico;
    - AMP, com o social, a mobilidade e a habitação;
    - Ave, com a mobilidade, a paisagem e o social;
    - Cávado, com as florestas e o desenvolvimento económico;
    - Tâmega e Sousa, com o turismo, a dinâmica intermunicipal e o tecido empresarial;
    - Terras de Trás-os-Montes, com o desenvolvimento económico;
- São raros os momentos de *brenchmarking* e de avaliação de anteriores programas comunitários. A exceção é o Ave na EIDT de 2020, desenvolvendo análises comparativas com várias geografias, e o Alto Minho e o Alto Tâmega e

Barroso na EIDT de 2020, que fazem um balanço do anterior programa comunitário;

- A menção das políticas de ordenamento do território nas EIDT é residual. As raras referências são em defesa daquilo que são os recursos endógenos do território e na promoção de uma política de ordenamento que as salvaguarde. No entanto, a EIDT do Tâmega e Sousa 2030 é a única que propõe a elaboração de um instrumento de gestão territorial à escala sub-regional e a EIDT Douro 2020, dada a sua particularidade de ter o PIOT-ADV, tem um capítulo próprio e a articula os interesses a salvaguardar. Já no Douro 2030, não existe nem a referência, nem a articulação entre instrumentos.

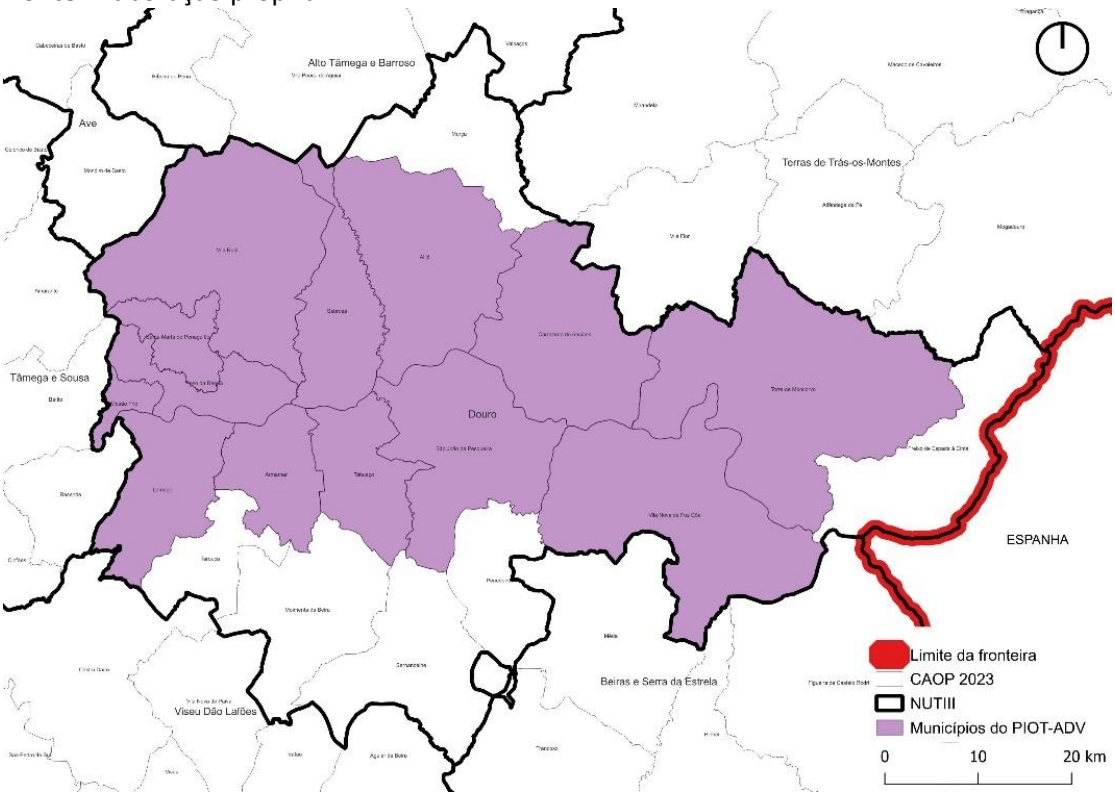
Abordando agora a política de ordenamento do território, o único exemplo da Região Norte é o PIOT-ADV.

Este instrumento constituiu o primeiro instrumento de gestão territorial aprovado a esta escala em Portugal (Resolução do Conselho de Ministros n.º 150/2003, de 22 de setembro) e serviu para consubstanciar *o compromisso assumido pelo Estado Português de proteger eficazmente o património a classificar e de preservar as características que lhe conferem um «valor universal excepcional», um dos principais critérios definidos em tal matéria pela Convenção para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural* (preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 150/2003, de 22 de setembro).

Geograficamente, o seu âmbito territorial é o Douro, ocupando 13 dos 19 municípios da entidade intermunicipal, sendo da responsabilidade da CCDR-N – a estrutura administrativa regional.

Figura 11 – Municípios do PIOT-ADV

Fonte: Elaboração própria



Retira-se da sua análise alguns aspetos importantes para a dimensão entre o local e o regional:

- Não existe articulação com a política regional de ordenamento do território, porque tal como referido no subcapítulo anterior não existia. Contudo, existe articulação com a política de desenvolvimento territorial, através do reconhecimento de que a execução deste instrumento de gestão territorial é apoiada no Quadro Comunitário de Apoio III, o programa comunitário vigente à data da sua publicação. Entretanto, sucederam dois programas comunitários (Quadro de Referência Estratégico Nacional e o Portugal 2020) e atualmente está em vigor um terceiro (Portugal 2030) e o instrumento de gestão territorial não foi adaptado à realidade vigente;
- Existe o reconhecimento que este instrumento é de desenvolvimento territorial (orientação estratégica 7.2.1). Tal constitui um paradoxo, uma vez que é um instrumento desenvolvido no âmbito do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, o que significa que tem uma dimensão burocrática e legal maior quando comparado com instrumentos congéneres das políticas de

desenvolvimento territorial, que não exigem publicação em Diário da República, nem procedimentos de concertação obrigatórios com diferentes entidades. Simultaneamente, o facto de ser assumido como uma dimensão estratégica permite reconhecer que é um instrumento já com as características contemporâneas de planeamento;

- Resulta da articulação entre 13 PDM, o Plano de Ordenamento das Albufeiras da Régua e do Carrapatelo, a Reserva Agrícola Nacional, a Reserva Ecológica Nacional e a Rede Natura 2000, o que reforça o paradoxo referido no tópico anterior;
- Nas orientações estratégicas 7.2.4, verifica-se um exercício de *top-down* com a formulação de um quadro de referência para revisão dos planos municipais de ordenamento do território. Contudo, essa transposição ainda não se encontrava concretizada em 2013 nos 13 PDM, havendo à data de maio de 2025, pelo menos, o reconhecimento da existência deste instrumento de gestão territorial, embora 3 municípios ainda não tivessem procedido à transposição dos seus conteúdos;
- Cria a figura do Gabinete Técnico Intermunicipal, enquanto estrutura de missão para acompanhar as 4 orientações substantivas e 5 medidas. Esta estrutura foi destituída após os 2 anos da sua vigência e foi criada a Estrutura de Missão da Região Demarcada do Douro, pertencente à estrutura da CCDR-N.

Contrariamente ao do que acontece na política de desenvolvimento territorial, o momento de avaliação e monitorização existe. Em 2013, com a Avaliação do Estado de Conservação do Bem "Alto Douro Vinhateiro" e em 2014 com o Plano de Monitorização do Alto Douro Vinhateiro valida-se a existência desse momento.

Sumariamente, o primeiro concluiu que o instrumento de gestão territorial não era a figura desejável de planeamento e sua necessidade de revisão é evidente, até pelo facto do investimento efetivo ter sido superior ao previsto na programação financeira deste instrumento (Andresen; Rebelo, 2013, pp. C05-03; C2-18). Já o segundo não foi conclusivo, porque limitou-se a definir a base metodológica da monitorização e, acima

de tudo, serviu para demonstrar junto da UNESCO que o instrumento de gestão territorial tinha um método de monitorização.

Atualmente, não existem evidências de processos de monitorização sucedâneos.

3.3.2.2. Associações de Municípios

À semelhança das escalas anteriores, a dimensão de planeamento do território, como dimensão transversal, é uma realidade sem representatividade. Em ambas as políticas de planeamento do território, não existem planos associados.

Na política de desenvolvimento territorial, é curioso verificar que as associações de municípios raramente são assumidas como entidades beneficiárias ou promotoras de execução dos objetivos específicos de cada programa comunitário. Salienta-se a única exceção a EIDT do Tâmega e Sousa 2020.

Esta realidade reflete-se pela raridade da citação "associação(ões) de municípios", reportada no APÊNDICE 13.

Quanto à política de ordenamento do território, também se verifica uma realidade de reduzida participação destes organismos nesta dinâmica de planeamento. Ainda assim, no PROT-NORTE verifica-se uma participação de associações de município (Quadrilátero), procurando reforçar a sua importância no modelo de organização territorial da Região Norte[43].

Relativamente ao PIOT-ADV, as associações de municípios foram tidas em conta na sua execução, sob a figura da Associação de Municípios de Trás-os-Montes e Alto Douro, entretanto dissolvida em 2024 face à sobreposição com os interesses da Comunidade Intermunicipal do Douro.

Importa ainda referir que, no âmbito do ordenamento do território, a 3.ª geração dos PDM, associada à Lei n.º 31/2014 de 30 de maio e ao Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio, evidencia que, nas 86 comissões consultivas dos PDM da Região Norte, quer as

[43] Dos critérios de seleção para a interpretação das dinâmicas entre local e o regional, esta associação de municípios estava num momento de reconfiguração, que até abril de 2025 (referência temporal da recolha de informação da presente investigação) estava por redefinir o seu âmbito, transformando-se posteriormente no Pentágono Urbano com a inclusão do município de Viana do Castelo.

entidades intermunicipais, quer as associações de municípios, não participam na sua elaboração, embora a Portaria n.º 277/2015, de 10 de setembro, o admita no art. 7.º.

Detetou-se a exceção do município de Vila Nova de Gaia com a integração da AMP[44], não se sabendo à data de novembro de 2025 o resultado desta participação, atendendo ao facto de estar em curso a elaboração do instrumento de gestão territorial.

3.4.Síntese

O reportado no Capítulo 2, enquanto diagnóstico da dimensão entre o local e o regional em Portugal, particulariza-se agora na Região Norte.

Verifica-se, em todos os níveis administrativos caracterizados, a ausência de um poder administrativo sufragado universalmente, marcadamente *top-down*, mas que começam a ter alguma relevância, atendendo às competências atribuídas em 2013 e 2023, bem como nos atos de planeamento concretizados pós-2014.

A Região Norte apresenta uma realidade geográfica diversa e possível de ser retratada em três grandes blocos territoriais: o da AMP, como agente dinamizador e que concentra a maior parte da população; o de médias densidades, como entreposto económico relevante para a macroeconomia nacional; e o de baixas densidades, essencial para o equilíbrio ambiental e energético, mas que está em perda demográfica.

Estruturalmente, esta diversidade faz com que, ao longo da história, o âmbito geográfico da Região não fosse o vigente, tal como foi retratado na Época Medieval, Renascentista e Absolutista, bem como no mapa oficial do Referendo de 1998, que retomou parcialmente essas épocas. Este enquadramento permite antever que, para a formalização da regionalização, a ausência de consenso quanto ao âmbito geográfico constitui um obstáculo relevante, o que se revela paradoxal perante os limites aparentemente estáveis desde 1969.

[44] À data da publicação da comissão consultiva (2020), o Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia era, simultaneamente, o presidente do Conselho Metropolitano do Porto no mandato de 2017-2021 e 2021-2025.

Neste contexto, confirma-se parte da complexidade referida no Capítulo 2, onde a ausência da regionalização, definida na CRP, faz com que a dimensão centralizadora do Estado vinque a sua preponderância.

Tal realidade torna-se mais evidente quando se analisa a escala sub-regional, onde, para além da ausência de autonomia e de continuidade de políticas, é possível admitir a reflexão sintetizada no Capítulo 2: verificar-se no sistema administrativo um excesso de figuras. Esta realidade contribui para que a diversidade de soluções admitida, sem a clarificação do modelo territorial da administração do Estado, esteja a criar entropia no sistema.

Esta entropia verifica-se em particular no planeamento, onde todas as escalas têm a competência atribuída, mas também na concorrência entre políticas de desenvolvimento e ordenamento, apesar de ambas dependerem entre si.

Por exemplo, o NORTE 2020 e o NORTE 2030 não referem a existência de instrumentos de gestão territorial como alavancas à sua execução. Ao contrário, verifica-se que o PROT-NORTE, recentemente publicado, reitera que a sua operacionalização ocorrerá para favorecer o NORTE 2030.

Também no PIOT-ADV, enquanto único exemplar de política de ordenamento do território à escala sub-regional, verifica-se que a alavanca de toda a sua execução é o programa comunitário vigente à data da sua aprovação.

Ainda que o ordenamento do território tenha um carácter mais perene, ele permite a concretização de opções de desenvolvimento territorial. No entanto, a curta duração das políticas de desenvolvimento dificulta a sua compatibilização.

O exemplo do PIOT-ADV é particularmente elucidativo, atendendo ao facto de já se terem sucedido 3 programas comunitários desde a sua aprovação e a sua programação e execução ainda não foi revista.

Outro exemplo é a ausência de relação das EIDT com os e PDM. Ainda assim, reconhece-se que o PIOT-ADV foi transposto para a EIDT, como foi o caso do Douro na sua versão de 2020, embora na versão de 2030 isso já não se verifique.

Este indicador sublinha, numa leitura simplista, que a relação entre políticas territoriais não é estável, embora se verifiquem tímidas tentativas de as impulsionar, sendo caso

único a EIDT do Tâmega e Sousa 2030, quando afirma a pretensão de desenvolver um Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território.

Contudo, no domínio do planeamento, a análise documental permite também identificar um indicador relevante: a escassez de documentos de planeamento à escala sub-regional.

Ao nível da política de desenvolvimento territorial, as EIDT constituem os documentos mais relevantes e já com duas edições no caso das entidades intermunicipais. Relativamente às associações de municípios, esta realidade está ausente, sendo sua vocação, essencialmente, desenvolver políticas setoriais.

Quanto à política de ordenamento do território, a escassez referida assume um carácter de excecionalidade, identificando-se apenas um exemplo, o PIOT-ADV. Este instrumento que revelou ter a particularidade de não ser um instrumento gerido pela estrutura administrativa diretamente relacionada com esse território.

Apesar da escassez de documentos, é percetível nos documentos de âmbito nacional, como é o caso do PNPOT, e regional, como o PROT-NORTE, o reforço da importância da escala sub-regional, considerando, inclusive, que esta escala é o fator de sucesso da aplicação das políticas regionais.

Outra característica identificada resulta da conclusão de que, na ausência da política comunitária, a política de ordenamento do território fica sem fundamento para existir, ficando exposta a ciclos institucionais externos, como é o caso dos diferentes programas comunitários.

Esta realidade, em conjunto com outros indicadores diagnosticados, como a autonomia financeira ou as linhas programáticas de cada instrumento de planeamento, permite afirmar que as administrações regionais e intermunicipais estão manifestamente dependentes da política comunitária, sendo que as intermunicipais estão também da contribuição municipal.

Neste contexto, a instabilidade institucional ganha relevo. A não concretização da regionalização, conforme o disposto na CRP, é mais um fator que não contribui para a aproximação do Estado ao território, mantendo a dependência da administração central e dificultando a definição de políticas para cada contexto.

Exemplos desta instabilidade 1) é o facto das associações de municípios terem 6 regimes legislativos diferentes desde o início da década de 1980; 2) a inexistência de instrumentos previstos em lei e não serem implementados; 3) a rutura programática frequentemente detetada entre instrumentos de planeamento; ou 4) o âmbito geográfico alterar conforme orientações programáticas da política comunitária.

O somatório destes indicadores tem reflexo no sistema administrativo e de planeamento da Região Norte, na medida em que as estruturas administrativas entre local e o regional não conseguem afirma-se plenamente.

Este enquadramento resulta, em grande medida, da sua matriz legislativa e da ausência da descentralização efetiva, o que torna as entidades intermunicipais principalmente em agentes programáticos em vez de executores; e as associações de municípios veem a sua afirmação condicionada, quando se verificam sucessivas alterações legislativas e sobreposições institucionais com as entidades intermunicipais.

Por fim, perante a análise efetuada à Região Norte, o facto da dimensão entre o local e o regional não ter processos de avaliação e monitorização, salvo a exceção do PIOT-ADV, confirma o reportado no Capítulo 2 de uma relação entre o local e o regional que se apresenta complexa, diversa e instável, não se verificando diferenças substantivas para o que ocorre a nível nacional em ambos os domínios em investigação.

4. Os casos de estudo

O presente capítulo desenvolve a dimensão empírica da investigação com os casos de estudo, incidindo a análise na atribuição do planeamento, descrevendo o processo metodológico e os resultados alcançados.

4.1. Opções metodológicas

A abordagem desenvolvida a partir do Capítulo 3 conduz a investigação numa apreciação *on going* das políticas públicas à escala sub-regional. Esta opção implica, à partida, a exclusão de uma abordagem *ex-ante*, por não incidir na elaboração das políticas; e de uma abordagem *ex-post*, tendo em conta que são ainda processos vigentes.

Neste sentido, privilegia-se a monitorização das dinâmicas intermunicipais de planeamento na estrutura administrativa, bem como a análise dos seus efeitos na atenuação dos desequilíbrios territoriais. Com isto, não se pretende desenvolver uma avaliação de impactos territoriais associada a uma política específica a esta escala, mas sim compreender o desempenho do planeamento atribuído a esta estrutura administrativa.

Desta forma, o presente capítulo adota uma abordagem metodológica mista, decorrente do reconhecimento da existência de múltiplas abordagens e assumir-se que, de algum modo, todas poderiam ser arbitrárias e artificiais, tal como refere Ferrão; Paixão (2018, p. 23).

Assim, a presente investigação assenta em fontes primárias, como é o caso de entrevistas semiestruturadas, desenvolvidas junto dos agentes técnicos das entidades intermunicipais e associações de municípios. Esta opção permitiu ter maior flexibilidade na recolha de informação e na garantia de objetividade na resposta (Kallio [et al.], 2016).

Importa referir que as entrevistas realizadas salvaguardam o anonimato dos entrevistados, não sendo reproduzidas na presente investigação, sendo assumidas como suporte analítico à compreensão das dinâmicas intermunicipais.

Para além das entrevistas integradas na presente análise deste capítulo, foram realizadas conversas exploratórias com outros agentes institucionais, com o objetivo de debater o objetivo da investigação e consolidar a metodologia desenvolvida. Esta opção metodológica contribuiu para uma melhor compreensão dos conceitos, terminologias e procedimentos associados às dinâmicas intermunicipais.

A análise é ainda complementada por fontes secundárias, nomeadamente indicadores estatísticos, com o objetivo de mapear, enquanto fator analítico, a relação da administração com o planeamento, e, sobretudo, ajudar no cruzamento da informação realizada no subcapítulo 4.5. Esta articulação permitiu avaliar em que medida o planeamento traduz efeitos na sua aplicação, enquanto competência atribuída às estruturas administrativas intermunicipais.

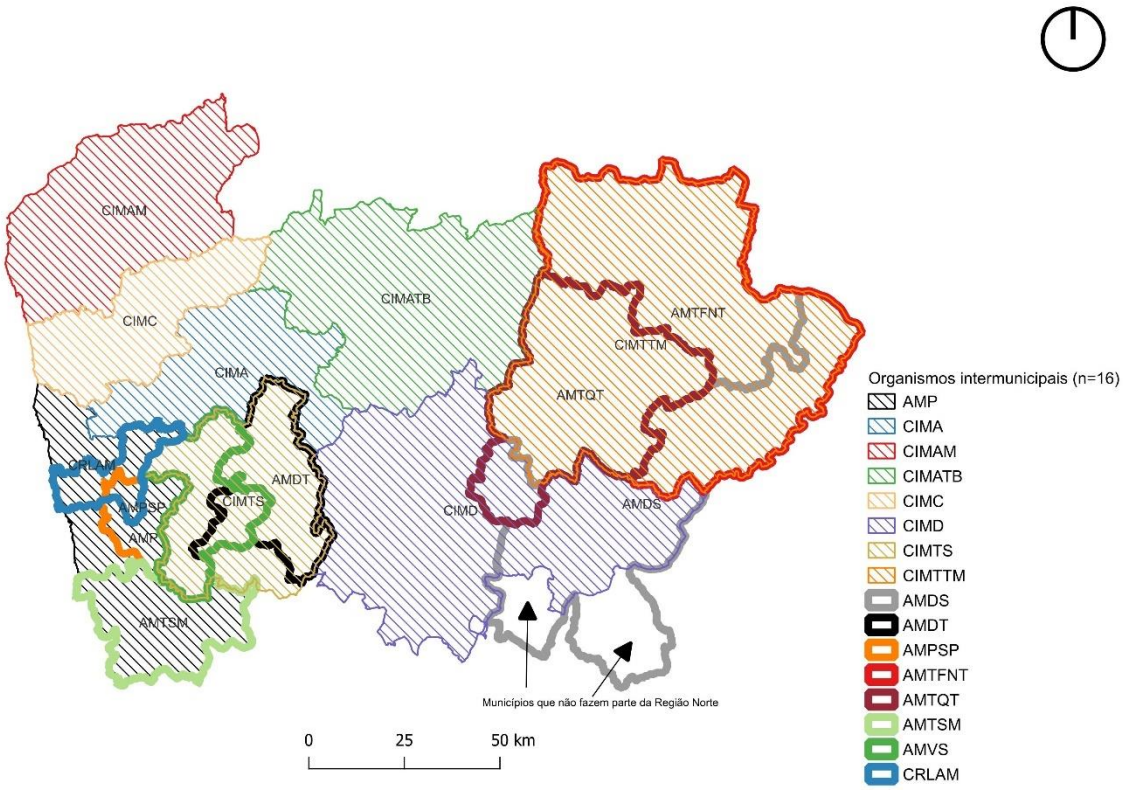
4.2.Seleção dos casos

A escolha dos casos de estudo foi realizada a partir dos organismos intermunicipais descritos no Capítulo 3. Para operacionalizar esta abordagem, foram definidos três critérios de seleção:

- atividade recente, o que permite incluir apenas as entidades intermunicipais e as associações de municípios com registo de atividade nos últimos seis meses a abril de 2025, garantindo a atualidade da análise e a possibilidade de beneficiar a recolha de dados primários (entrevistas, documentos atualizados e observação direta);
- a finalidade, onde foram selecionados apenas os organismos que promovem uma visão integrada (políticas explícitas), excluindo a análise os organismos intermunicipais com finalidades específicas (políticas implícitas), como é o caso das setoriais no planeamento;
- e a inserção na Região Norte.

Em conclusão, são alvo de análise da presente investigação: 7 Comunidades Intermunicipais e a AMP, bem como 8 das 25 associações de municípios identificadas na DGAL em abril de 2025, o que perfaz um total de 16 organismos intermunicipais.

Figura 12 – Organismos intermunicipais em análise



Área Metropolitana do Porto	AMP
Comunidade Intermunicipal do Ave	CIMA
Comunidade Intermunicipal do Alto Minho	CIMAM
Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega e Barroso	CIMATB
Comunidade Intermunicipal do Cávado	CIMC
Comunidade Intermunicipal do Douro	CIMD
Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	CIMTS
Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes	CIMTTM
Associação de Municípios do Douro Superior de Fins Específicos	AMDS
Associação de Municípios do Douro e Tâmega	AMDT
Associação de Municípios Parque das Serras do Porto	AMPSP
Associação de Municípios da Terra Fria do Nordeste Transmontano	AMTFNT
Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana	AMTQT
Associação de Municípios das Terras de Santa Maria	AMTSM
Associação de Municípios do Vale do Sousa	AMVS
Corredor do Rio Leça, Associação de Municípios	CRLAM

Fonte: Elaboração própria

Na sequência da seleção efetuada, foi também necessário incluir a CCDR-N (n=16+1), atendendo ao facto de se tratar da estrutura regional com interferência na dinâmica de planeamento a esta escala, conforme o descrito no Capítulo 3. Tal situação evidencia a complexidade do sistema de planeamento, em que não é a entidade

intermunicipal ou a associação de municípios a promotora do instrumento de planeamento, mas sim a entidade regional, como acontece no caso do PIOT-ADV.

4.3.Caracterização

Por uma questão de uniformização da informação dos organismos em estudo (n=16) é realizada uma ficha-tipo caracterizadora, baseada nas premissas desenvolvidas no Capítulo 1 e 2, de modo a identificar padrões.

Tabela 26 – Enquadramento dos organismos intermunicipais

Organismo intermunicipal	**AMP**	**AMTFNT**	**AMTQT**	**AMTSM**	**AMDT**	**AMDS**	**AMVS**	**AMPSP**	**CIMTTM**	**CIMAM**	**CIMATB**	**CIMA**	**CIMC**	**CIMD**	**CIMTS**	**CRLAM**
Número de instituições envolvidas	17	5	5	6	5	8	6	3	12	10	9	8	6	19	11	4
Tipo de influência e direção	V	V	H	H	V	H	V	V	V	V	Mista	H	H	Mista	H	V
Número de habitantes (2021) por colaborador (2024)	41 339	20 421	1 609	24 871	29 377	4 638	13 135	49 040	4 664	7 709	1 590	10 206	19 838	6 567	3 715	469 915
Orçamento (2024) por habitante (2021)	57,60 €	13,06 €	33,01 €	8,04 €	5,00 €	129,37 €	18,27 €	4,37 €	67,12 €	82,16 €	70,03 €	65,72 €	19,20 €	92,45 €	85,65 €	0,43 €
Produziu algum ato de planeamento nos últimos anos	S	N	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S

Legenda: H – horizontal; N – não; S – sim; V – vertical.

Fonte: Elaboração própria

Em síntese, verifica-se que os organismos intermunicipais da Região Norte envolvem 7 instituições e têm um tipo de influência e direção maioritariamente vertical. A mediana distribuição de colaboradores pelo número de habitantes é de 1 por cada 11 671 habitantes, diferenciando-se do indicador dos colaboradores da administração

local[45] a nível nacional (2023) de 1 por cada 60 habitantes – indicador revelador da especificidade destes organismos. Em termos orçamentais, existem diferenças entre as entidades intermunicipais (67,49€ por habitante) e as associações de municípios (26,44€ por habitante), sendo explicada pelas competências sob sua responsabilidade. Por fim, o planeamento é dominantemente assumido com uma competência exercida pelos organismos intermunicipais, sendo aprofundado no subcapítulo 4.5.

4.4.Indicadores de contexto

Na seleção de indicadores de contexto, a opção foi ter como referência os 16 organismos intermunicipais, a Região Norte e o País, utilizando indicadores de acesso livre pertencentes a bases de dados oficiais, como é o caso do Instituto Nacional de Estatística.

Com estes indicadores procurou-se entender 1) a sua evolução; 2) a relatividade de cada um perante um fator, a população, no sentido de analisar o seu desempenho; e 3) o contexto territorial metropolitano, médio e de baixas densidades, referido no Capítulo 3, procurando, deste modo, aferir padrões de coesão territorial entre diferentes realidades geográficas.

Outro aspeto relevante é a opção de análise ser pós-2011, atendendo a coincidir com a publicação do Recenseamento Geral de 2011, que à data de 2013 e 2014 – anos da reforma administrativa e do planeamento, respetivamente –, eram a fonte de informação principal para as opções que se tomavam.

Paralelamente, a seleção de indicadores procurou cobrir vários temas, como é o caso da demografia, da economia, da administração pública, do ambiente, da comunicação, da educação e dos equipamentos públicos, mas também reproduzir a uma escala mais próxima alguns dos indicadores utilizados no Capítulo 3.

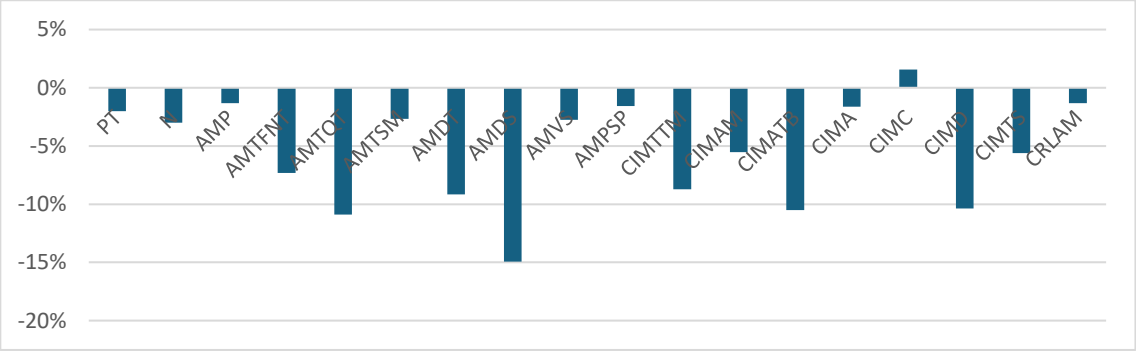
[45] É de referir que este valor também inclui as entidades intermunicipais e as associações de municípios, pois são regidas pelo diploma legal das autarquias locais. Contudo, o municipalismo é o grosso da expressão laboral das autarquias locais, a representatividade das entidades/associações não é expressiva, tal como demonstrou o indicador da mediana distribuição de colaboradores pelo número de habitantes. É exemplo dessa magnitude os municípios de Lisboa e Porto terem um número de habitantes (2021) por colaborador (2024) de 57 e 52, respetivamente.

Esta opção permitiu compreender a sua distribuição no território, permitindo identificar assimetrias e convergências relevantes para a análise da coesão territorial.

O indicador selecionado para:

- A demografia é a população residente e a sua variação no último período intercensitário. Verifica-se uma tendência de regressão demográfica na generalidade dos espaços intermunicipais. A exceção é a CIMC, por conta de um saldo migratório favorável;

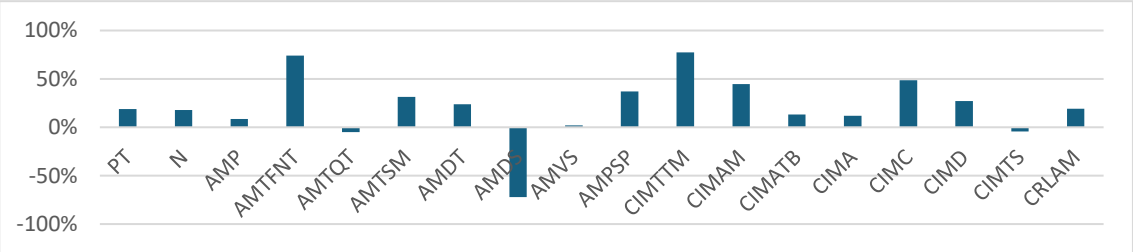
Gráfico 2- Evolução da população residente (2011/2021)



Fonte: Elaboração própria baseada no Instituto Nacional de Estatística

- A economia é o volume das exportações como símbolo do dinamismo empresarial e da vocação internacional. A tendência em todos os organismos intermunicipais é de melhoria. Em regra, os crescimentos positivos são acima da média nacional, embora seja de registar crescimentos negativos no Douro e no Tâmega e Sousa;

Gráfico 3- Evolução das exportações por empresa (2013/2023)

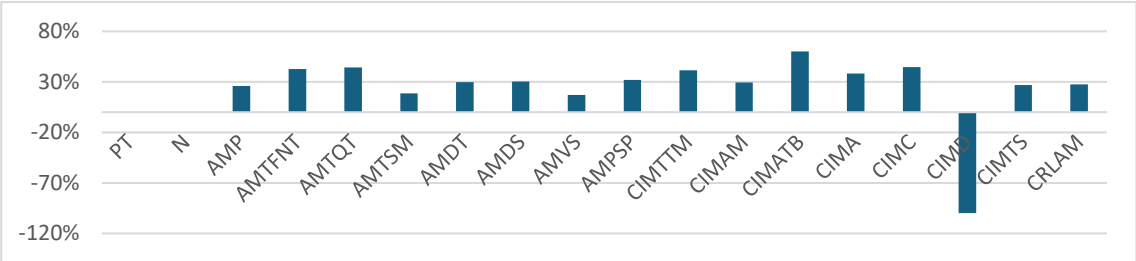


Fonte: Elaboração própria baseada no Instituto Nacional de Estatística

- A administração pública é a despesa corrente da administração local, enquanto indicador que permite compreender a capacidade da gestão corrente das

autarquias para suportar o investimento público[46]. Conclui-se que há uma tendência positiva de investimento em todas as geografias, sendo de salientar que é nos territórios de baixa densidade onde se verifica o maior crescimento;

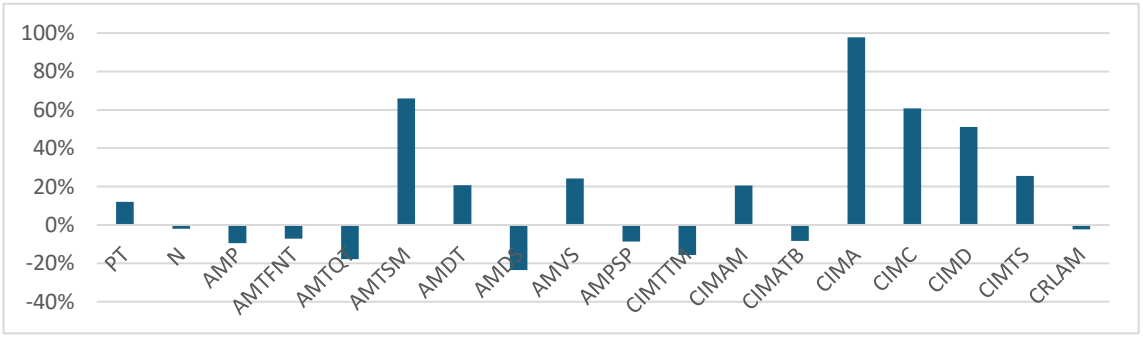
Gráfico 4- Evolução das despesas correntes da administração local per capita (2011/2021)



Fonte: Elaboração própria baseada no Instituto Nacional de Estatística

- O ambiente é a despesa das autarquias com esta rubrica. Subentende-se com este indicador também o contributo para a atenuação das alterações climáticas por parte do investimento público. Em regra, é nos territórios metropolitanos e de média densidade onde existe uma evolução favorável do investimento e em particular nos organismos intermunicipais de maior dimensão geográfica, como é o caso das entidades intermunicipais;

Gráfico 5- Evolução das despesas em ambiente per capita (2013/2023)

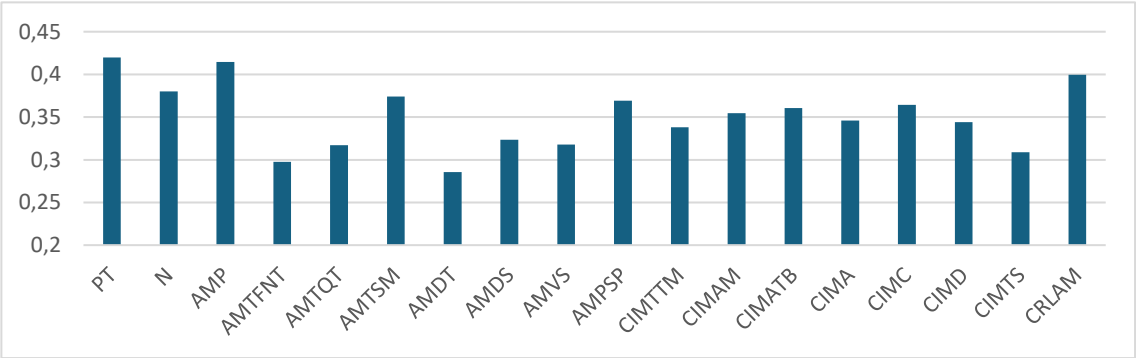


Fonte: Elaboração própria baseada no Instituto Nacional de Estatística

- A comunicação é a *internet* de banda larga reflete a intensidade de comunicação e de digitalização da sociedade. É nos territórios metropolitanos onde se verifica a melhor cobertura;

[46] Não existe informação a nível nacional e regional deste indicador. Relativamente à CIMD (Douro), a ausência de informação para o ano de 2021 faz com que a variação seja negativa, o que não significa uma correta leitura do gráfico.

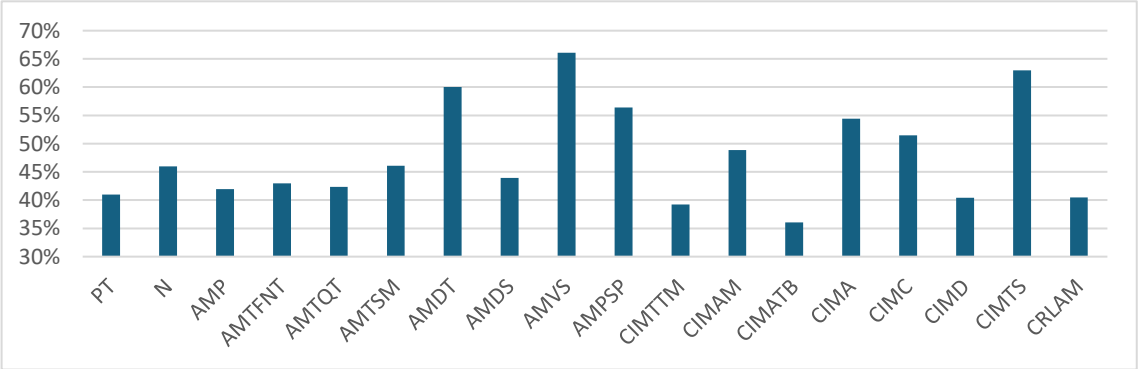
Gráfico 6- Rácio dos acessos à internet de banda larga por população residente (2021)



Fonte: Elaboração própria baseada no Instituto Nacional de Estatística

- A educação é a população com ensino superior o indicador que afere o nível de qualificação mais elevado do sistema educativo. Verifica-se que é nos territórios de média densidade onde se verifica os maiores crescimentos, sendo de destacar os organismos intermunicipais da sub-região do Tâmega e Sousa;

Gráfico 7- Percentagem da população com ensino superior (2011/2021)

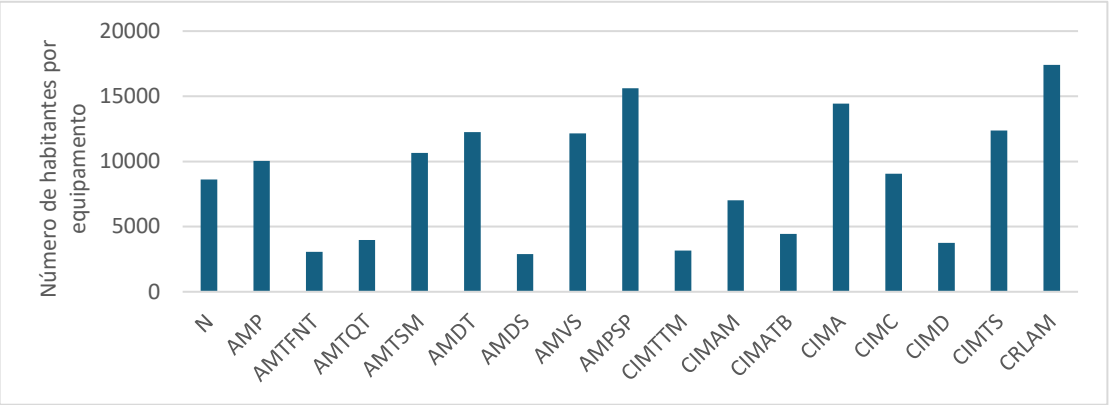


Fonte: Elaboração própria baseada no Instituto Nacional de Estatística

- Os equipamentos públicos é a existência de equipamentos de interesse geral (cultural, educação, proteção civil e saúde), dando conta de um melhor serviço perante a população destes equipamentos[47]. Por inerência do indicador é nos territórios metropolitanos e de média densidade onde o rácio é superior, havendo uma discrepância considerável para os territórios de baixa densidade (73% e 64%, respetivamente).

[47] Não existe informação a nível nacional deste indicador.

Gráfico 8- Rácio da população residente por equipamentos de interesse geral (2021)



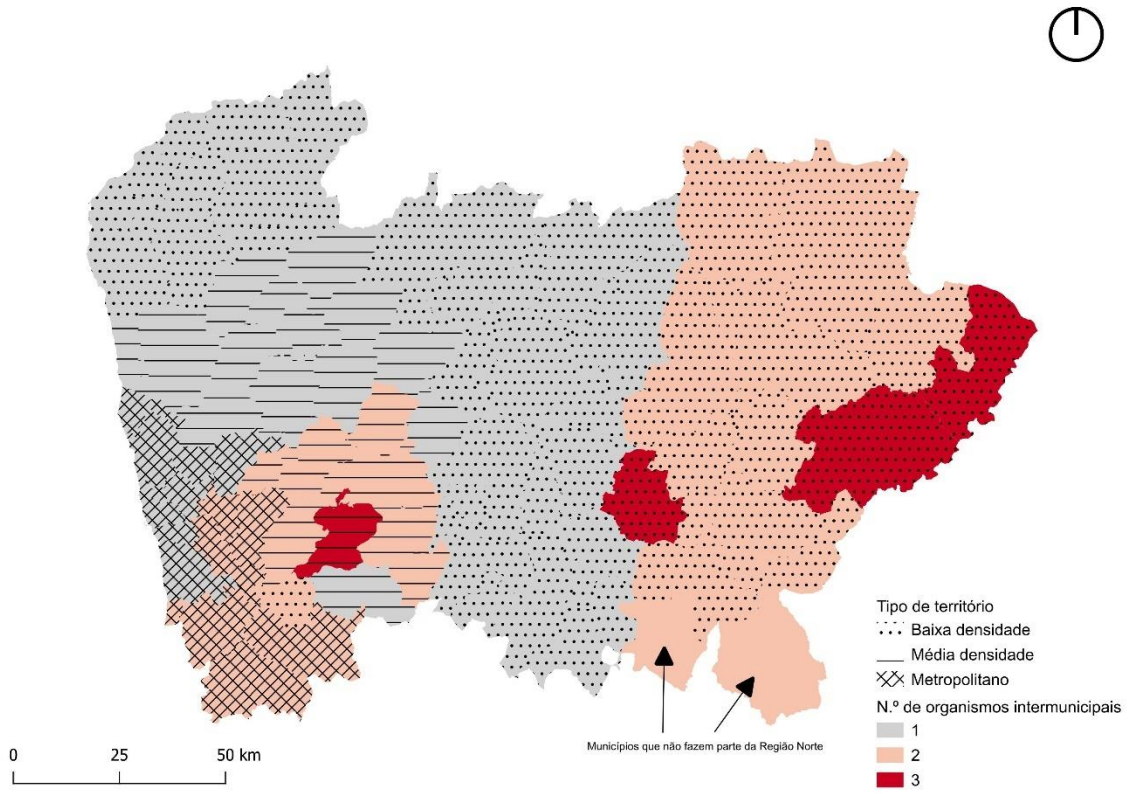
Fonte: Elaboração própria baseada no Instituto Nacional de Estatística

Em complemento a estes indicadores, destaca-se também a distribuição territorial dos organismos intermunicipais em contextos de média e baixa densidade (12 em 16). Ainda assim, verifica-se que a AMP é o território com mais organismos (4).

No mesmo contexto, importa referir que existem municípios que estão envolvidos em mais do que dois organismos, destacando-se os seguintes casos:

- Marco de Canaveses integra a CIMTS, mas também a AMDT na procura de desenvolvimento do território, podendo ser salientado o projeto da Serra da Aboreira, e na AMVS o projeto da Rota do Românico;
- Carrazeda de Ansiães integra a CIMD, mas também a AMTQT na procura de complementaridade de serviços, tendo como exemplo o Centro de Recolha Oficial Intermunicipal de Animais de Companhia e a AMDS na procura de serviços como a metrologia;
- Mogadouro e Mirando do Douro integram a CIMTTM, mas também a AMTFNT na procura de complementaridade de serviços, tendo como exemplo o *marketing* territorial e a AMDS na procura de serviços como a metrologia ou o apoio às candidaturas dos fundos comunitários.

Figura 13 – Enquadramento dos organismos intermunicipais perante tipo de territórios



Fonte: Elaboração própria

4.5. Entrevistas

4.5.1. O processo

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o objetivo de melhor entender o contributo dos organismos intermunicipais para a dinâmica de planeamento e o papel da CCDR-N (16+1). Foi possível recolher informação também para os subcapítulos anteriores, mas principalmente serviu como um mecanismo de aprendizagem essencial, até nas dimensões de maior informalidade, dada a experiência e conhecimento dos entrevistados.

A estrutura da entrevista é comum a todos os agentes à exceção da CCDR-N. Esta situação justifica-se pelo facto de ter sido respondida por duas estruturas diferentes: a do ordenamento do território da CCDR-N, I.P., e a do desenvolvimento territorial da Comissão Executiva do NORTE 2030.

As entrevistas foram solicitadas junto dos agentes a partir do dia 18 de junho de 2025 e concretizadas entre o dia 27 de junho de 2025 e 25 de novembro de 2025, em

regime presencial, tendo sido, no entanto, maioritariamente realizadas via remota, havendo uma exceção por escrito.

O processo de recolha de informação contou com os contributos de todos os organismos intermunicipais, na figura dos primeiros secretários das entidades intermunicipais e dos secretários-gerais ou técnicos responsáveis das associações de municípios, sendo garantido o seu anonimato e confidencialidade dos participantes.

Por fim, importa referir dois aspetos relevantes: 1) procurou-se abordar uma dimensão política, através dos presidentes de cada organismo, mas a ausência de resposta inviabilizou a concretização das entrevistas, obrigando a assumir unicamente a dimensão técnica; e 2) na sequência do contacto dos organismos intermunicipais chegou-se à conclusão que, apesar de existir o registo da Associação de Municípios do Alto Tâmega na DGAL e esta cumprir os requisitos do subcapítulo 4.1, por ausência de recursos técnicos habilitados a responder, não foi possível realizá-la, o que motivou a sua exclusão da análise. Numa situação similar encontra-se a AMTFNT, mas aqui a existência de recursos técnicos permitiu a concretização da entrevista.

4.5.2. O contexto

O contexto da realização das entrevistas acontece maioritariamente no período anterior às eleições autárquicas de 2025, ocorridas a 12 de outubro, tendo as mesmas sido solicitadas antes de 31 de julho de 2025. Apenas uma entrevista foi realizada após esse momento, tendo ocorrido a 25 de novembro, não se registando alterações no universo dos entrevistados nem impactes relevantes.

Em termos de debate público e no domínio da administração, verifica-se a revisão dos limites das freguesias (Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março) e o processo de descentralização de competências, iniciado em 2018, para os municípios, entidades intermunicipais e regiões administrativas, conforme referido no Capítulo 2.

Neste contexto, sucederam-se diversos decretos-lei para as diferentes atribuições das autarquias locais e entidades intermunicipais, mas também que operacionalizam as regiões administrativas, como é o caso do Decreto-lei n.º 36/2023, de 26 de maio.

Quanto ao domínio do planeamento, identificam-se temas-chave na discussão pública e científica, como a habitação, a mobilidade e as alterações climáticas[48]. Do ponto de vista operacional, verificam-se alterações com a revisão de todos os instrumentos de gestão territorial desde 2014, que ainda perdura na atualidade; bem como a recente publicação do PROT-NORTE (Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2026, de 23 de março).

No que respeita aos instrumentos de desenvolvimento do território, os mesmos estão consolidados, atendendo ao cronograma de execução da política comunitário em curso (2021 a 2027), nos termos do disposto do Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro.

4.5.3. O resultado

As entrevistas foram segmentadas em quatro blocos: no BLOCO 0 recolhiam-se dados caracterizadores dos organismos intermunicipais; no BLOCO 1, as perguntas incidiam na dimensão administrativa, procurando-se conhecer a dinâmica interna e externa do organismo; no BLOCO 2, procurava-se conhecer o exercício da competência do planeamento; e, por fim, no BLOCO 3, a intenção era saber as perspetivas de futuro do organismo e a forma como abordaria o planeamento.

Neste subcapítulo, ao não serem transcritas as entrevistas serão apresentadas as principais conclusões do que foi referido pelos entrevistados, procurando, sempre que possível, estabelecer ligação com os capítulos anteriores.

BLOCO 0 – INDICADORES DE ENQUADRAMENTO

- Ano de fundação

As respostas são diferentes, muito por conta do histórico referido no Capítulo 2 e 3. Salienta-se a AMP como o organismo intermunicipal mais antigo (1950) e a existência de cinco organismos que surgiram na sequência da reforma administrativa de 2013.

- Longevidade no cargo

[48] Temas em crescendo desde 2010. Com base em pesquisa na *Web of Science*, através de combinações de palavras-chave ("housing AND portugal"; "mobility AND portugal"; "climate change AND Portugal"), observa-se um aumento constante do número de publicações ao longo do período 2010/2025, perfazendo um total de 11 115 registos.

A longevidade média é de 9 anos, sendo de destacar que, nas entidades intermunicipais, este indicador desce para os 5 anos. Além disso, foi possível verificar uma coincidência com os dois últimos atos eleitorais para os organismos autárquicos (2017 e 2021), o que estará associado à confiança atribuída pelo poder político de escala municipal a primeiros secretários e secretários-gerais. Geograficamente, verifica-se que é nos territórios de baixa densidade onde existe maior longevidade média, contrastando com os territórios metropolitanos.

- Funcionamento da entidade intermunicipal/associação municipal

Em metade das situações existe um funcionamento vertical, o que contrasta com o retratado no Capítulo 1 e 2, onde se reconhece que entre o local e o regional devem ser privilegiadas dinâmicas horizontais. Tal resultado, simultaneamente, confirma a dimensão *top-down* da administração do país.

Complementarmente, a diferença entre as entidades intermunicipais e associações municipais com os municípios, para além da escala, é a orgânica definida na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o que faz com que estes organismos sejam menos rígidos, sem divisões no organigrama institucional, o que permite moldar a estrutura conforme as necessidades do território sob jurisdição.

- Número de colaboradores

Em média, existem 28 colaboradores/instituição. No entanto, é recorrente a referência, no caso das entidades intermunicipais, à inclusão dos sapadores florestais, o que na maioria dos casos constitui a maior alocação de recursos humanos.

- Orçamento (último)

No caso das entidades intermunicipais, atendendo à reforma no setor dos transportes, delegando neste organismo a autoridade de transportes, fez com que os orçamentos aumentassem, bem como a sua notoriedade junto dos cidadãos. É comum a partilha da preocupação do contributo do Orçamento de Estado, verificando-se no ano de 2024 foram atribuídos 20 milhões de euros a 24 entidades, que cobrem todo o país.

No caso das associações de municípios, verifica-se um importante contributo dos orçamentos municipais. Conforme foi referido no Capítulo 3, em média, 47% do financiamento é proveniente dos orçamentos municipais.

BLOCO 1 – DIMENSÃO ADMINISTRATIVA

- O que tem feito a entidade intermunicipal/associação municipal para defender e valorizar o seu território?

Nesta questão foi possível descrever os diferentes projetos que estão a ser desenvolvidos. Muitos deles são exigidos pela legislação, atendendo às competências delegadas, mas outros, como é o caso das entidades intermunicipais, podem variar conforme a aceitação das candidaturas propostas a financiamento comunitário.

Existem vocações que depois cada entidade intermunicipal ou associação municipal tem, como é o caso da dotação de equipamentos qualificadores do território na CIMTS, da digitalização na AMTFNT, do apoio ao empreendedorismo na CIMC, da prestação de serviços de metrologia na AMDS ou da gestão de ativos ambientais com reflexos nas várias dimensões do território na AMPSP ou no CRLAM.

A CCDR-N, apesar de não ter sob sua jurisdição a escala sub-regional, delega, a partir de 2014, nas entidades intermunicipais a gestão dos fundos comunitários, o que permite introduzir estes organismos na dinâmica territorial.

- Qual o contributo da entidade/associação para assegurar coesão territorial entre municípios?

Por inerência aos objetivos de cada entidade/associação, o contributo mais citado foi a economia de escala, o que não deixa de ser uma novidade perante o propósito destes organismos intermunicipais. Aqueles que não responderam claramente a esta questão, não o deixam de evidenciar no discurso e no elencar as ações que promoveram.

Paralelamente, os entrevistados que não responderam diretamente a “economia de escala”, individualizaram opções políticas que decorrem da realização de sinergias/economias de escala, como é o caso da resolução de problemas infraestruturais na AMTSM, da valorização de ativos territoriais na AMPSP ou da concessão de fundos comunitários para garantir a coesão territorial desejada nas entidades intermunicipais, sendo relevante neste aspeto o facto da CIMD ter um representante permanente na UE para efeitos de consultoria estratégica.

- Considera que a descentralização deve seguir um caminho autónomo ou ser apoiado também pela regionalização?

A maioria dos entrevistados aposta na necessidade da regionalização para melhor operacionalizar as competências que lhe estão atribuídas, revelando-se não dogmáticos quanto aos termos.

O que a globalidade dos entrevistados pretende é a criação de condições para um melhor exercício das suas competências. É relevante salientar que são os organismos intermunicipais localizados nos territórios de média densidade que dão maior ênfase à regionalização (os seis organismos intermunicipais localizados nesta realidade reforçam essa necessidade, enquanto nos territórios de baixa densidade 3 em 6 e nos territórios metropolitanos 2 em 4 vincam essa necessidade).

Desde a CCDR-N percebe-se uma visão não dogmática, preocupada em diminuir o centralismo do país e em ter capacidade de resposta para as competências que lhe são delegadas, enfatizando a ideia de que se faz política regional sem regionalização.

- Que avaliação faz do desempenho da entidade intermunicipal/associação municipal nos últimos anos?

A avaliação é globalmente positiva, havendo a particularidade de considerarem que os entraves do processo administrativo não contribuem para uma avaliação plenamente positiva.

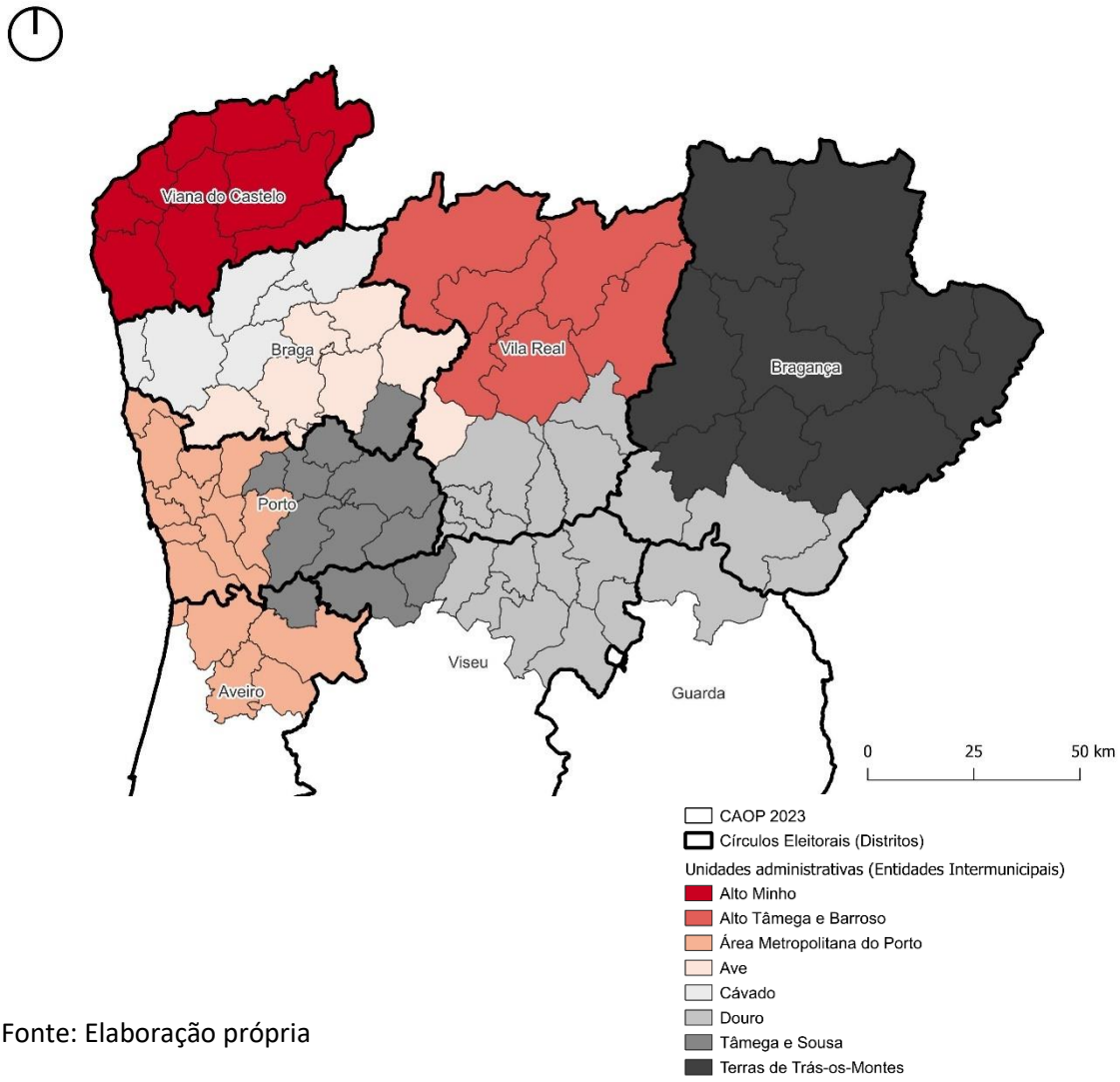
Desde a CCDR-N, a avaliação também é positiva, suportada num conjunto de indicadores estatísticos, assumindo novamente a preocupação de existir um sistema centralizado.

- Que dificuldades encontrou?

A maioria dos entrevistados responde que é a dimensão financeira a dificuldade mais sentida, sendo seguida pela escassez de recursos técnicos e pela sobreposição de competências territoriais.

No caso das competências territoriais, conclui-se que existe sobreposições institucionais, como se destaca na figura seguinte entre a dimensão política e administrativa – referido também pelos entrevistados.

Figura 14 – Sobreposições territoriais



Fonte: Elaboração própria

Importa referir que, em particular nas associações de municípios, o surgimento das entidades intermunicipais acabou por condicionar o âmbito de atuação e isso reflete-se em 4 das 8 referências das associações.

Este comportamento é mais acentuado nos territórios de média e de baixa densidade – confirmando que a sobreposição de organismos está a criar conflito. No caso dos territórios de baixa densidade, a ausência de atribuição de cargos são também um indicador da debilidade institucional, como foi o caso da AMTFNT e da Associação de Municípios do Alto Tâmega.

Por fim, salienta-se o excesso de burocracia. Este aspeto é relevante, quando a tradição napoleónica e as particularidades desta doutrina de administração sintetizadas no Capítulo 1, por norma, culminarem num sistema mais burocrático.

A CCDR-N coincide com o dos organismos intermunicipais, reforçando que a heterogeneidade territorial é um aspeto positivo, mas condicionador da ação a desenvolver.

- Como descreve a relação entre municípios: colaborativa/concorrencial/desigual.

A globalidade dos entrevistados considera que é colaborativa, apesar de existirem referências que induzem também a uma relação concorrencial. Isto também reflete uma situação referida nos organismos intermunicipais localizados em territórios de média densidade, onde a diferença entre municípios, uns de baixa e outros de mais elevada densidade, por vezes, levar a concorrência e desigualdade.

A CCDR-N assume todas as opções: os territórios metropolitanos e os de baixas densidades apresentam desigualdades entre eles; os de média densidade são concorrenciais atendendo à dimensão económica e diversidade geográfica; já a dimensão colaborativa é patente em contextos específicos, como é o caso de promoção territorial ou da articulação institucional. É interessante observar que, enquanto a dimensão regional tem uma perceção da dimensão sub-regional que abrange todos os tipos de relação, na dimensão sub-regional a perceção prevalecente é de colaboração entre municípios.

- Qual é a relação com outros organismos de escala intermédia, neste caso as CIM, ou de escala superior, neste caso a CCDR-N?

A tendência da resposta é ter uma boa relação, havendo, no caso das entidades intermunicipais, um aspeto comum, o de que a relação com a CCDR-N deveria ser melhorada.

Da parte da CCDR-N, a apreciação também é positiva. Segundo o que foi referido, quando questionada a CCDR-N, quanto à mecânica de aprovação do financiamento comunitário, pelas entidades intermunicipais (organismos responsáveis pela execução do financiamento), há um natural sentido de pressão ou competição institucional para a concretização dos objetivos.

BLOCO 2 – DIMENSÃO PLANEADORA

- Centrando agora no planeamento, alguma vez produziu um ato de planeamento? Identifique alguns investimentos que foram ou estão em execução?

Tendencialmente, a resposta é sim. Contudo, a maioria do planeamento desenvolvido pelos organismos intermunicipais é setorial, o que parece ser consequência das múltiplas competências que têm a cargo, as quais, por princípio, os entrevistados preferem desenvolver através de um ato de planeamento.

É comum a referência de ter ocorrido uma dinâmica mais transversal de planeamento no momento da fundação do organismo, pois fundamentou o propósito e alavancou candidaturas a fundos comunitários, admitindo-se que, atualmente, é mais importante a gestão corrente do que de gestão prospetiva.

Cumulativamente, verifica-se na globalidade dos casos uma dinâmica de planeamento em regime de desenvolvimento do território. Nenhum organismo intermunicipal promoveu uma dinâmica de planeamento em regime de ordenamento do território. Em complemento, verifica-se que é nos territórios metropolitanos onde existe maior vocação para o planeamento.

Desde a CCDR-N, atendendo à experiência do NORTE 2020 e do PIOT-ADV, a avaliação da execução é positiva. Assume-se que esta avaliação é aferida por um conjunto de indicadores que permitem registar alterações nos territórios. No entanto, são situações que são aferidas pelo indicador *per si* e não pela dinâmica de avaliação dos diferentes programas e planos desenvolvidos. Paralelamente, reconhece-se uma baixa cultura de avaliação e monitorização, que se conta mudar na execução em curso do NORTE 2030 e a iniciar com a recente publicação do PROT-NORTE.

- Qual a sua perceção da sua execução dos instrumentos de planeamento e se houve a constituição de algum grupo/*task force* para assegurar a monitorização do ato de planeamento?

O acompanhamento dos instrumentos de planeamento não é realizado, embora quando acontece é um trabalho interno, não resultando em documentos formais. ´

É comum, no caso das entidades intermunicipais, a referência à peritagem de execução dos fundos comunitários, enquanto entidade gestora, o que para o propósito do planeamento não reflete diretamente o pretendido, mas sim a fiscalização da execução.

A CCDR-N refere que houve, no caso do PIOT-ADV, a criação da Estrutura de Missão do Douro que efetua a monitorização deste instrumento. Conforme já desenvolvido no Capítulo 3, houve já 2 momentos de monitorização (2013/2014). Quanto ao NORTE 2020, houve momentos mais de balanço, de forma intercalar, temática e global. Todavia, não existe um relatório de avaliação global. Relativamente ao NORTE 2030, está no seu início e, por isso, não tem ainda um processo de monitorização concretizado.

- Quais os fatores que facilitaram ou dificultaram essa execução (financiamento, vontade política, capacitação técnica)?

Ao contrário do que foi referido a propósito da dimensão administrativa, onde a principal dificuldade é uma dimensão financeira da operação dos organismos intermunicipais, a maioria dos entrevistados responde que para a execução dos instrumentos de planeamento a maior dificuldade é a vontade política, seguida pela capacidade técnica.

Conjunturalmente e conforme assinalado no BLOCO 3, verifica-se também o municipalismo endémico da dinâmica de planeamento, em particular no ordenamento do território, o que desmotiva as entidades e associações em assumir esta competência.

A CCDR-N refere a existência de dificuldades em garantir a correta comunicação e articulação dos diferentes interesses, embora reconheça que as dificuldades diminuíram, porque a CCDR-N concentra agora um leque de competências que têm implicações no território, como é o caso do licenciamento ambiental e urbanístico, da Reserva Agrícola Nacional, da Reserva Ecológica Nacional ou do património.

- Alguma vez foi ponderada a relação desses planos, estratégias ou programas com os instrumentos de gestão territorial?

A generalidade dos entrevistados responde que sim, embora em alguns casos seja de forma indireta. As referências diretas entre planos, estratégias ou programas com os instrumentos de gestão territorial consubstancia-se na introdução nos conteúdos documentais e materiais destes instrumentos das diferentes políticas setoriais desenvolvidas pela entidade ou associação. Este facto é evidente na AMPSP ou no

CRLAM, onde os Planos Diretores Municipais assumem os planos de gestão efetuados pelas associações de municípios.

Quanto às referências indiretas, elas resultam de investimentos específicos que estão associados aos objetivos territoriais ou aos programas de execução definidos nos instrumentos de planeamento, que é percetível, por exemplo, na definição de uma política expansiva de espaços de atividades económicas compatível com a política de atração de investimento económico.

A CCDR-N, ao ser a entidade promotora de um instrumento de gestão territorial, tem por obrigação legal (art. 62.º e 75.º do Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio) garantir o relacionamento entre diferentes planos, estratégias ou programas aplicáveis a determinado território.

- Considera importante a participação neste processo de planeamento à escala sub-regional?

A globalidade dos entrevistados considera que é importante, apesar de existirem referências que induzem o contrário, justificando-se pela escassez de recursos técnicos. Neste aspeto há unanimidade da prossecução de modelo de planeamento colaborativo, conforme o referido no Capítulo 1.

- Mediante a escolha, o que levou a que isso acontecesse e o que perspetiva que possa condicionar o processo?

A generalidade dos entrevistados refere que o planeamento intermunicipal depende significativamente da comunicação entre os atores e as populações e do empenho político.

É particularmente relevante que ambas sejam as opções mais citadas, pois são pressupostos obrigatórios no modelo de planeamento colaborativo referido no Capítulo 1.

Em complemento, verifica-se também a preocupação da escala para fomentar esta metodologia de planeamento, em dois sentidos opostos: o de admitir processos participativos para definir ou executar políticas e admitir que é a escala local a correta para serem desenvolvidos estes processos. Destaca-se, na presente questão, a resposta de vários entrevistados, que, por vezes, verifica-se uma tendência para

desvalorizar, por parte dos promotores dos processos participativos, da própria dinâmica política, enquanto símbolo de uma participação mais institucionalizada.

A CCDR-N considera a importância da proximidade na aplicação dos instrumentos de planeamento, procurando promover uma postura de comunicação e divulgação, tendo sido a abordagem metodológica adotada, em particular, no NORTE 2030 com a definição dos eixos de intervenção, bem como no PROT-NORTE com o desenvolvimento da estratégia territorial.

BLOCO 3 – DIMENSÃO PROSPETIVA

- Indo para uma dimensão de pensar o futuro e olhando à literatura, assume-se que a governança é um ativo importante na mediação do papel da administração. Em que contextos isso se torna mais evidente na sua realidade?

As respostas demonstram uma dualidade, entre o que é o mero cumprimento da legislação e a existência de momentos de governança sem o formalismo dessa mesma legislação. Sobressaem-se como abordagens diferentes do cumprimento da legislação: 1) as lideranças rotativas; 2) a concretização de eventos, como congressos/comunicações em revistas; 3) a articulação com outros organismos extra-associação; 4) a existência de reuniões técnicas temáticas e de municípios observadores; ou 5) o desenvolvimento de eventos distribuídos por todo o território, como os conselhos intermunicipais e os fóruns temáticos.

A CCDR-N sublinha as reuniões semestrais com as entidades intermunicipais e a promoção do relacionamento institucional com outros agentes extra-administração central, como é o caso das escolas ou a cogestão das áreas protegidas.

- Que tipo de modelos de governança considera mais eficazes (fóruns de autarcas, conselhos técnicos, parcerias público-privadas) e, se existem, geralmente que resultados espera recolher?

Destaca-se a opção dos conselhos técnicos como a mais citada, embora o facto dos organismos intermunicipais se cingirem ao cumprimento da legislação motive que a resposta a esta questão esteja condicionada. Contudo, existem dois aspetos relevantes: 1) é frequente a afirmação do trabalho em rede, em particular na concretização dos conselhos com múltiplos atores e parcerias público-privadas com

agentes locais; 2) e a reforma do setor dos transportes motivou novos modelos de governança, como é o caso da Empresa de Transportes Metropolitanos do Porto na AMP.

- Quais são as alterações legislativas necessárias para melhorar a operacionalização das suas competências? Pode descrever?

A dimensão financeira, a escassez de recursos técnicos, a sobreposição de competências territoriais e o excesso de burocracia apresentam da parte dos entrevistados diferentes sugestões de alteração, podendo ser sistematizadas.

Tabela 27 – Soluções para as dificuldades sentidas pelos organismos intermunicipais

Dificuldades	Soluções
Dimensão financeira	- Forma de financiamento das entidades intermunicipais, onde é preciso rever a transferências dos municípios e da administração central - Distribuição de fundos comunitária mais ajustada ao contexto territorial - Dispensa de investimentos públicos terem de passar pelo Tribunal de Contas
Escassez de recursos técnicos	- Contratação pública de pessoal e a sua avaliação devem ser revistas no sentido de atender às especificidades de trabalho de cada setor, podendo ser hipótese existir regimes específicos
Sobreposições de competências territoriais	- Revisão das competências a delegar e no próprio funcionamento da estrutura administrativa - Criação de um regime jurídico próprio para as associações de municípios. A não ser possível, sugere-se a recomendação de um regime semelhante ao das entidades intermunicipais - Extinção das estruturas sub-regionais da CCDR-N
Excesso de burocracia	- A complexidade de extinção de determinado organismo público. - Ligação e simplificação entre as diferentes políticas setoriais com o território - Introdução da inteligência artificial

Fonte: Elaboração própria

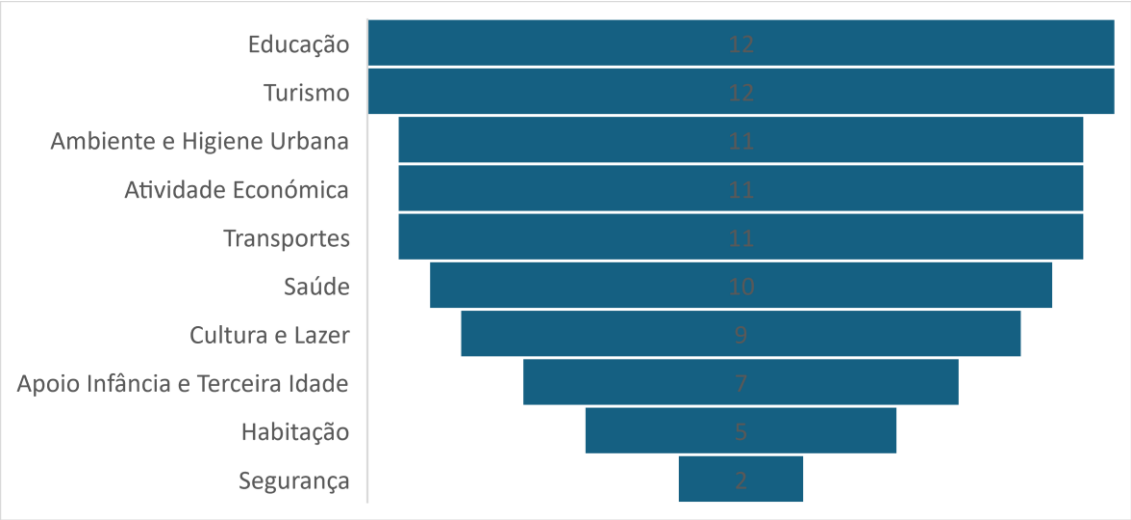
Da parte da CCDR-N, registou-se a preocupação na definição do papel de decisão nos instrumentos de planeamento e no incentivo a uma nova prática de planeamento. Paralelamente, reconhece-se como decisivo encontrar uma solução para as novidades que a realidade legislativa não controla, o que implica desenvolver exercícios de analogia e a criação de regimes transitórios que favoreçam a inovação, bem como encontrar uma estratégia para diminuir as áreas de fronteiras entre setores e escalas territoriais.

- Por ordem de prioridade, podendo explicar o porquê das opções, o que considera mais importante a esta escala dinamizar? Políticas de: Educação / Segurança / Turismo

/ Ambiente e Higiene Urbana / Cultura e Lazer / Atividade Económica / Apoio Infância e Terceira Idade / Transportes / Saúde / Habitação

Baseado no recente estudo de Silva; Flores (2025, p. 19), assumindo as competências alvo a inquérito que melhor satisfaziam os cidadãos no município e replicando para a presente investigação, chega-se ao seguinte resultado.

Gráfico 9- Competências preferenciais dos organismos intermunicipais



Fonte: Elaboração própria baseada em Silva; Flores (2025)

Analisando os resultados, o estudo citado refere que as competências que têm melhor avaliação da prestação de serviço à escala municipal são idênticas ao referido pelos entrevistados, o que induz uma situação de potencial concorrência institucional.

Em complemento, é possível referir que as competências pior avaliadas no estudo, nomeadamente a habitação, a saúde e os transportes, aparecem melhor posicionadas na aptidão para gestão das entidades intermunicipais/associações de municípios. Isso é particularmente evidente na saúde e nos transportes.

Conjunturalmente, verifica-se que a habitação, para além de ser a competência pior gerida pelos municípios, também a escala sub-regional assume que não é competência a ter em conta.

Analisando as atribuições definidas por lei, é possível identificar situações de sobreposição funcional e de reduzida apetência para o seu exercício. Neste contexto, considerando como critério de permanência a existência de referências positivas por

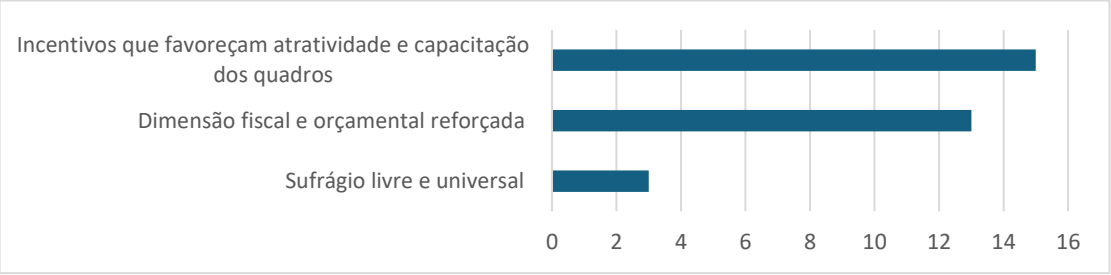
parte da maioria dos 16 organismos intermunicipais analisados, verifica-se que 7 das 25 atribuições admitidas pelos art.s 23.º, 67.º e 81.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, poderiam ser excluídas (recomenda-se a consulta do APÊNDICE 14).

- Por ordem de prioridade, podendo explicar o porquê das opções, o que considera mais importante para garantir maior fiabilidade da operacionalização da entidade/associação: o sufrágio livre e universal / a dimensão fiscal e orçamental reforçada / ou os incentivos que favoreçam atratividade e capacitação dos quadros?

Atendendo ao que foi analisado no Capítulo 1 e reconhecendo as particularidades do sistema administrativo português (descritas no Capítulo 2), procurou-se saber o que é necessário para garantir maior fiabilidade de operação das entidades intermunicipais e das associações de municípios.

Apesar da relevância da dimensão financeira, é interessante verificar com esta seleção de prioridades que não é esse o principal fator, mas sim o reforço dos incentivos que favoreçam a atratividade e capacitação dos quadros.

Gráfico 10- Opções para garantir maior fiabilidade da operacionalização dos organismos intermunicipais



Fonte: Elaboração própria

Quanto ao sufrágio livre e universal, no Capítulo 1 identifica-se que este é um ponto importante para a autonomia da dimensão administrativa, de forma a garantir legitimidade democrática. Pelos resultados obtidos, verifica-se que não é considerado como opção essencial.

Esta escolha resulta de duas premissas: 1) a acontecer deve ser alavancada na regionalização ou 2) pelo facto de se desconhecer o impacto desta opção, mas sim a sua valia ao fazer cumprir os princípios de transparência.

- Como prevê o futuro da atividade intermunicipal e do planeamento territorial num cenário de redução dos fundos comunitários e de entrada de novos agentes não-estatais nas dinâmicas territoriais, como é o caso das plataformas digitais (UBER, AIRBNB, GLOBO, VINTED)?

Dada a identificação da dimensão financeira como o grande problema, é compreensível que a tendência da resposta para o futuro esteja associada a resolver esta dimensão, procurando-se alternativas. Do lado das entidades intermunicipais, verifica-se um contributo débil do Orçamento do Estado; do lado das associações de municípios, elas não podem candidatar-se diretamente aos fundos comunitários.

Por isso, por um lado, há dependência deste mecanismo financeiro pelas entidades intermunicipais; por outro, diminuem as hipóteses de existir um complemento financeiro nas associações de municípios.

Em paralelo a esta questão, foi relevante verificar um certo descrédito do debate em torno da perda de fundos comunitários, pois é comum a referência que, após a conclusão de um ciclo de financiamento, há sempre a ameaça de não existirem novos fundos comunitários.

Quanto ao planeamento, não existe uma resposta evidente, tanto o é que os entrevistados não afirmam uma posição clara no futuro desta competência na entidade/associação. Em algumas das entrevistas foi percetível a preocupação já referida no BLOCO 3 de não pretender constituir mais um entrave, em particular à política de ordenamento do território, atendendo à conotação municipal de difícil mutação.

Relativamente aos novos agentes não-estatais, verifica-se que ainda é prematura uma abordagem do tema nos organismos intermunicipais, embora se reconheça a sua mais-valia e as dinâmicas criadas nestes territórios, em particular com o turismo.

A CCDR-N coincide no diagnóstico, acrescentando algumas preocupações de cariz mais estrutural, como é o caso 1) da forma de pagar no futuro o serviço ecossistémico que usufruímos, gerando com isso uma nova economia de base territorial; 2) a preocupação da política de coesão ser nacionalizada, alterando a forma de atribuição dos fundos comunitários; e, por fim, 3) a transformação que a digitalização pode trazer

na simplificação da dimensão burocrático-administrativa, mas também nas consequências para o tecido económico.

4.6.Ponderação

Em síntese, os subcapítulos anteriores abrem a possibilidade de desenvolver uma matriz de ponderação, onde os valores de referência variam de 0 (ausência de contributo) e 1 (contributo pleno), com o objetivo de avaliar em que medida a estrutura administrativa à escala sub-regional, através do exercício da competência do planeamento, contribui para coesão territorial, a eficiência da utilização dos recursos públicos e a qualidade de vida na Região Norte de Portugal.

A aferição desta matriz incide sobre os 16 organismos intermunicipais em análise e reflete a sistematização da abordagem mista desenvolvida na presente investigação.

A ponderação assenta na combinação de diferentes dimensões institucional, quantitativa e qualitativa, às quais é atribuída uma importância relativa. Neste contexto, foram definidos três fatores de ponderação:

- 0.1: dimensão institucional, avaliando em que medida as respostas dos organismos intermunicipais estão alinhadas com o comportamento padrão. O valor reduzido atribuído justifica-se por ser tratar de um indicador de enquadramento;
- 0.2: dimensão quantitativa, baseada em indicadores estatísticos recolhidos no Instituto Nacional de Estatística, permitindo aferir comportamentos favoráveis à dimensão entre o local e o regional. Apesar da sua relevância, o valor atribuído a este fator é inferior ao da dimensão qualitativa, uma vez que estes indicadores não refletem diretamente as dinâmicas territoriais;
- 0.7: dimensão qualitativa, assente nas entrevistas realizadas, considerando apenas as questões que diretamente refletem comportamentos favoráveis ao espaço entre o local e o regional. Neste fator não foi considerado o BLOCO 0 das entrevistas, por estar ponderado no fator 0.1. Algumas questões do BLOCO 2 e 3 também não foram contabilizadas, por dependerem da opinião do entrevistado, tendo-se considerado, no total, 11 das 20 perguntas da entrevista.

A ponderação efetuada permitiu refletir a forma como os entrevistados responderam aos objetivos propostos pela investigação, assumindo como prioridade a objetividade e a correspondência direta com os temas em análise. Neste contexto, as respostas com menor alinhamento foram objeto de uma ponderação ligeiramente inferior. Das 11 respostas consideradas na ponderação, 4 apresentaram essa particularidade.

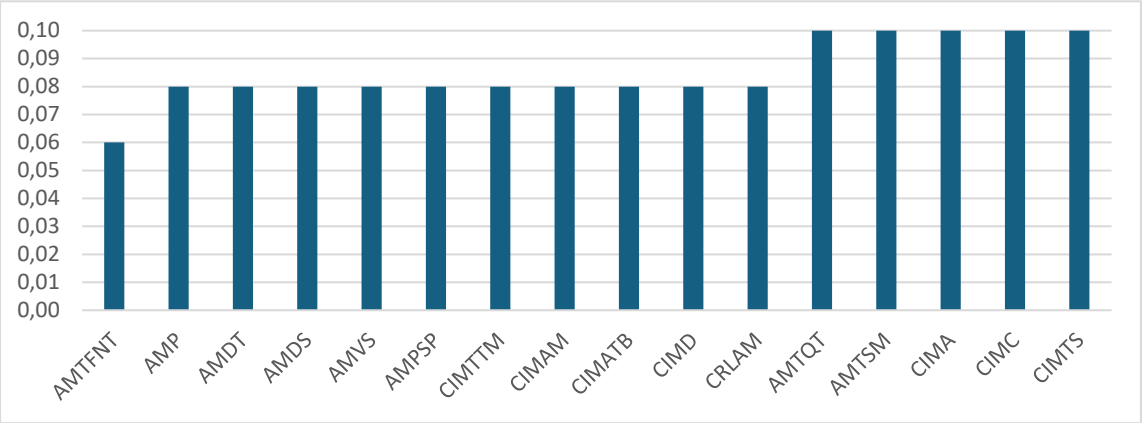
Quanto à dimensão do planeamento, valorizou-se uma abordagem transversal em vez setorial e a relação direta entre instrumentos de planeamento. Das 4 respostas, 2 apontam nesse sentido.

Adicionalmente, numa dimensão prospetiva, considerou-se a recorrência de determinados constrangimentos, nomeadamente a sobreposição de competências e a debilidade demonstrada no exercício da competência do planeamento. Nestes casos, procedeu-se à atribuição de uma ponderação acrescida às respostas que apresentavam soluções alternativas às atuais previstas na legislação, atendendo ao contexto de complexidade, diversidade e instabilidade em que os organismos intermunicipais estão envolvidos.

Assim sendo, na Região Norte, por fator, verifica-se o seguinte:

- 0.1: uma homogeneidade do comportamento institucional, onde 10 dos 16 organismos intermunicipais têm uma avaliação idêntica à mediana (0,08). Destacam-se ainda as entidades intermunicipais, como o organismo com melhores resultados, na medida em que 7 das 8 entidades apresentam desempenhos superiores à mediana;

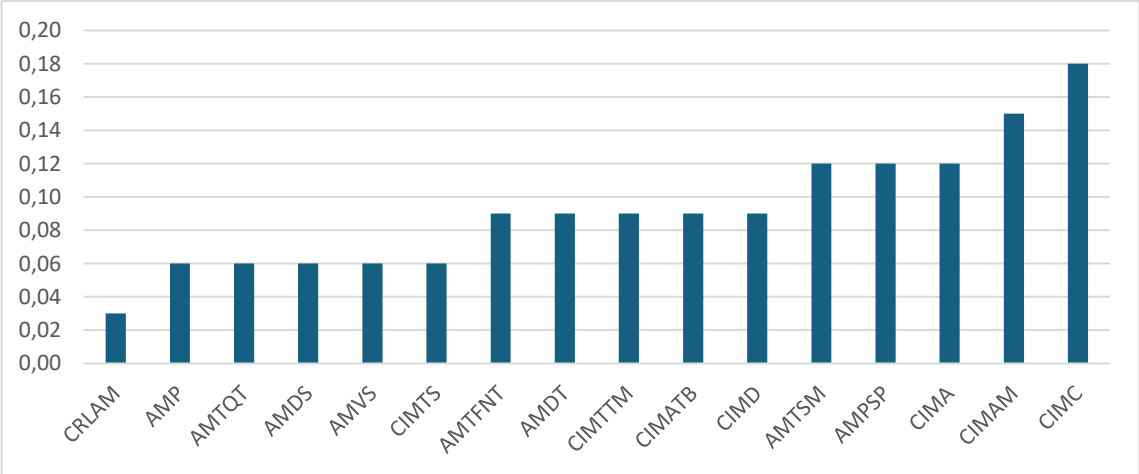
Gráfico 11- Resultados do fator 0,1



Fonte: Elaboração própria

- 0.2: um comportamento paradoxal dos indicadores, onde os territórios metropolitanos e de média densidade ocupam simultaneamente posições mais favoráveis e desfavoráveis, refletindo a complexidade e a diversidade dos fenómenos territoriais na Região Norte;

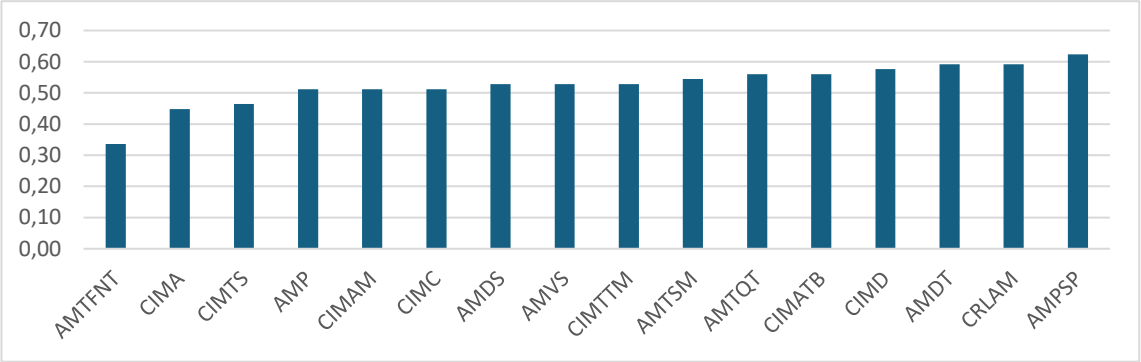
Gráfico 12- Resultados do fator 0,2



Fonte: Elaboração própria

- 0.7: uma maior heterogeneidade nos comportamentos observados, verificando-se que a maioria dos organismos intermunicipais apresentam desempenhos idênticos ou inferiores à mediana (=<0,53), correspondendo a 9 dos 16 organismos analisados. Cumulativamente, é nas entidades intermunicipais onde se verifica o pior desempenho, verificando-se que 6 das 8 entidades apresentam uma prestação idêntica ou inferior à mediana (=<0,53).

Gráfico 13- Resultados do fator 0,7



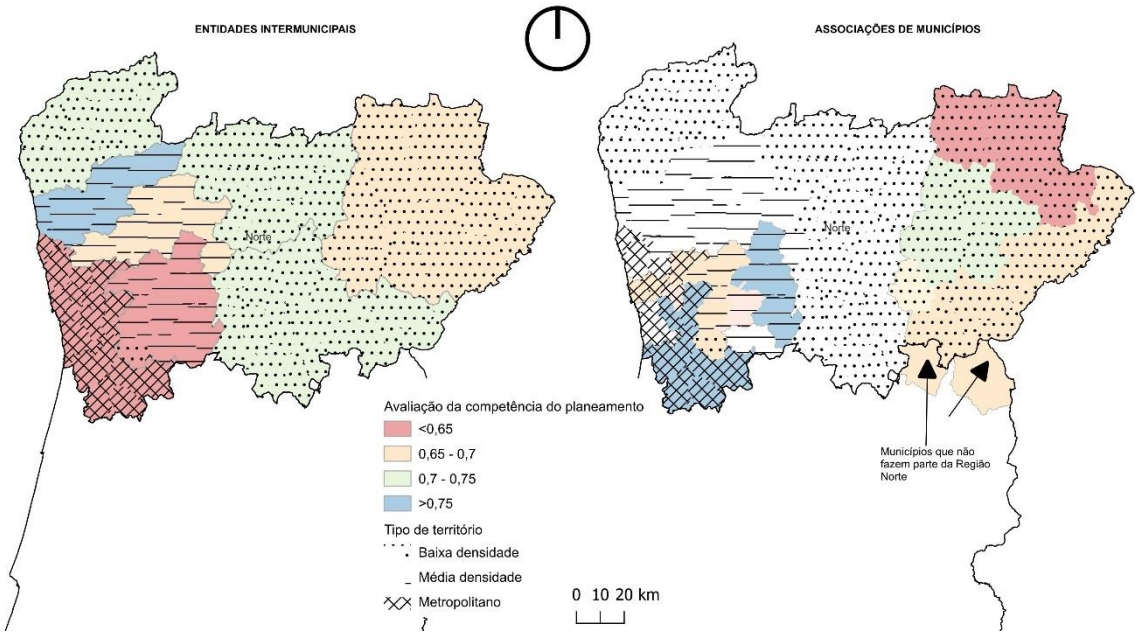
Fonte: Elaboração própria

Numa análise global, o exercício da competência do planeamento pelos organismos intermunicipais evidencia um melhor desempenho nos territórios de baixa densidade (no top 10 estão cinco organismos neste contexto geográfico). Simultaneamente, os resultados revelam uma reduzida dispersão no desempenho dos organismos perante o planeamento, estando entre os 0,65 e 0,75: 10 dos 16 organismos intermunicipais, o que revela uma relativa homogeneidade no exercício desta competência.

Adicionalmente, as entidades intermunicipais tendem a apresentar um desempenho inferior ao das associações de municípios. Verifica-se, inclusivamente, que existem algumas associações de municípios apresentam resultados superiores ao da entidade intermunicipal onde se inserem, tal como é percetível na CIMTS e na AMP. Este resultado poderá refletir a melhor adaptação destes organismos aos contextos territoriais e a sua maior especialização temática, contrastando com a maior dependência programática das entidades intermunicipais.

Por fim, analisando a mediana (>=0,71), metade dos organismos apresentam valores superiores ao valor-padrão, reforçando a reduzida dispersão dos resultados. Ainda assim, os territórios de média densidade evidenciam resultados menos favoráveis, refletindo a complexidade destes territórios. Pelo contrário, os territórios de baixa densidade apresentam os desempenhos mais positivos, sugerindo um contributo relevante para a coesão territorial.

Figura 15 – Avaliação do exercício da competência do planeamento nos organismos intermunicipais



Fonte: Elaboração própria

4.7.Síntese

Para o desenvolvimento da presente síntese, verifica-se que as entrevistas complementam a análise documental desenvolvida no Capítulo 3, tendo em conta que permitiram revelar a diversidade da escala sub-regional, na qual coexistem dois organismos na estrutura administrativa: as entidades intermunicipais e as associações de municípios.

Confirmou-se que ambos os organismos apresentam uma vocação de planeamento setorial, distinguindo-se: as entidades intermunicipais para a execução da política de coesão europeia e as associações de municípios para a execução de políticas intermunicipais de natureza mais específicas e locais.

No que respeita às entrevistas, elas evidenciaram a existência de fatores que condicionam a consolidação da prática de planeamento, nomeadamente quando existe no sistema administrativo a possibilidade de todas as hierarquias estarem habilitadas para exercer a competência do planeamento, onde acresce o peso significativo da escala municipal no seu exercício.

Relativamente à ponderação desenvolvida, baseada nos resultados quantitativos dos indicadores estatísticos e nos resultados qualitativos provenientes das entrevistas, foi possível avaliar dois aspetos: a realidade geográfica deste comportamento e o desempenho dos organismos intermunicipais perante o planeamento.

Geograficamente, os territórios de baixa densidade evidenciam maior continuidade das políticas, associada à maior longevidade dos seus secretários-gerais, bem como uma avaliação globalmente mais favorável do desempenho do planeamento, embora não se destaquem entre os melhores classificados. Nos territórios de média densidade, sobressai a complexidade de gerir territórios com diferentes ritmos de desenvolvimento, refletindo-se no planeamento, onde, em regra, os organismos intermunicipais têm uma ponderação inferior à mediana. Por fim, nos territórios metropolitanos, apesar da vocação para o planeamento, estão condicionados pela sobreposição de competências, tendo, ainda assim, os organismos com os melhores desempenhos.

Do ponto de vista operacional, confirma-se que as entidades intermunicipais e as associações de municípios são realidades distintas e, por isso, necessitam de uma análise diferenciada. As entidades intermunicipais apresentam maior dimensão territorial, uma direção dominantemente mista e orçamentos significativamente superiores. Em contraste, as associações de municípios evidenciam maior continuidade das políticas, sendo identificado através da maior longevidade dos seus secretários e dos próprios organismos, verificando-se que 4 dos 5 organismos mais antigos são associações de municípios.

Paralelamente, os entrevistados reconhecem um desempenho administrativo mais favorável nas entidades intermunicipais. Contudo, a dinâmica de planeamento revela-se tendencialmente mais favorável nas associações de municípios, constituindo este um resultado relevante para a presente investigação.

Tabela 28 – Síntese dos comportamentos dos organismos intermunicipais

Indicador	Comportamento das	
	Entidades Intermunicipais	**Associações de Municípios**
Média do número de entidades envolvidas	12	5
Tipo de direção dominante	mista	vertical
Orçamento por habitante	67,49 €	26,44 €
Relação com o planeamento	claramente	maioritariamente
Contexto territorial	média	equitativo
Longevidade no cargo dos secretários	5	12
Número de colaboradores	44	12
Desempenho nos últimos anos	mais favorável	menos favorável
Apetência para o planeamento	menos favorável	mais favorável

Fonte: Elaboração própria

Em suma, a presente síntese revela que a escala sub-regional é marcada por uma significativa diversidade territorial e operacional, onde ambos os organismos intermunicipais em análise desempenham papéis que se complementam, mas que revelam sinais de sobreposição territorial. Enquanto as entidades intermunicipais se destacam pela dimensão e força financeira, as associações de municípios revelam maior longevidade das políticas e capacidade de planear mais efetiva. Estes resultados confirmam que as especificidades territoriais e institucionais são relevantes para compreender o exercício da competência do planeamento à escala sub-regional.

5. Discussão e resultados

Num contexto subnacional português, marcado pela ausência de regionalização e por uma estrutura administrativa multinível, em que múltiplas escalas assumem a competência do planeamento, a investigação permite identificar quatro argumentos centrais para efeitos de discussão.

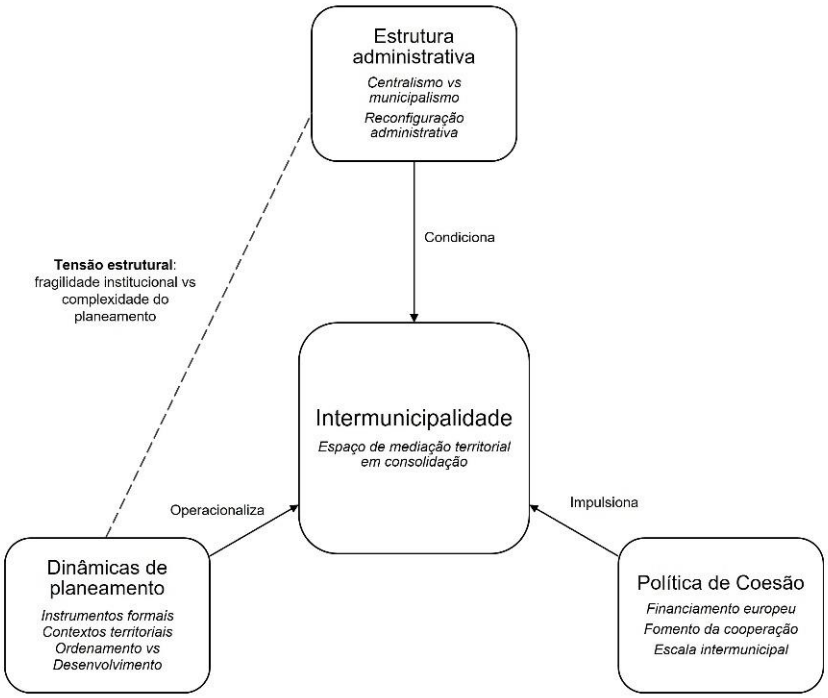
No domínio da administração, verifica-se:

1) uma reconfiguração administrativa à escala sub-regional, recentemente aprofundada, mas que 2) permanece em tensão entre a administração central e a local, o que limita a consolidação da escala intermédia, apesar do reconhecimento da sua relevância na literatura.

Relativamente ao domínio do planeamento, concluiu-se que este:

3) é alavancado na política de coesão europeia, 4) revelando um desfasamento entre os mecanismos formais e a prática, enquanto competência, à escala sub-regional.

Figura 16 – Enquadramento da intermunicipalidade perante a aplicação da competência do planeamento



Fonte: Elaboração própria

5.1.A reconfiguração administrativa à escala sub-regional

O desenvolvimento dos capítulos anteriores evidencia a persistência da matriz napoleónica da administração. No entanto, este enquadramento foi desafiado pela europeização das políticas, enquanto motivo exógeno de transformação da arquitetura do Estado. Por esse motivo, reforçou-se também a importância dos organismos intermunicipais, permitindo a sua emancipação e consolidação com a revisão do enquadramento legal do sistema administrativo em 2013, alargado com o processo de descentralização iniciado em 2018.

O resultado desta transformação configurou o paradoxo assinalado por Seixas [et al.] (2020, p. 73) referido no Capítulo 2: um desenvolvimento de estratégia nacional (inexistente) vs. um desenvolvimento de estratégia europeia (de acesso aos fundos). Perante este contexto, verifica-se que a escala sub-regional foi instrumental e casuística, mas que procura, atualmente, fazer valer o seu propósito, uma vez constituída, sendo isso percetível pelo trabalho desenvolvido pelos organismos intermunicipais, relatado no Capítulo 4.

Contudo, importa assinalar que a escala sub-regional permanece aquém dos pressupostos teóricos referidos por Janin Rivolin, U. (2012, p. 63), Sabatier; Mazmanian (1980, p. 540) – ver Capítulo 1. Ainda assim, nos organismos intermunicipais analisados, verifica-se um crescendo da sua visibilidade pública, em particular das entidades intermunicipais, atendendo à execução da política comunitária a partir de 2014 e de ser autoridade de transportes a partir de 2015. Todavia, segundo a experiência relatada pelas entidades intermunicipais, este reforço de visibilidade dependerá do sucesso dos processos de desburocratização e de garantir maior agilidade de resposta, eliminando com isso sobreposições territoriais.

Estas exigências, conforme reportado no Capítulo 1, aproximam-se a uma nova vaga do modelo de gestão pública. Não obstante, esta transformação, face ao contexto atual e ao que foi expresso pelos entrevistados, terá necessariamente de seguir um registo diferente. Essa diferença pauta-se pela aproximação do Estado aos territórios em contraponto ao afastamento ocorrido desde 1980 até aos dias de hoje.

Tal comportamento reflete-se, por exemplo, na descentralização da competência do planeamento para níveis subnacionais nos países da UE (ESPON, 2018, p. 18). Nesse sentido, compreende-se a recorrência, por parte dos entrevistados, da necessidade de desenvolver políticas conforme os contextos, tal como expresso no Capítulo 1 por Moroni (2024, pp. 2-4), o que confirma a intenção de reterritorializar (Brenner, 1999).

Contudo, como retratado no Capítulo 4, os organismos intermunicipais evidenciam diferentes contextos para territorializar as políticas. Nos territórios de baixa densidade, apesar de se sentirem maiores dificuldades no processo administrativo, os entrevistados relataram as experiências mais positivas, revelando maior envolvimento com o território em que estão inseridos. Nos territórios de média densidade, o facto de terem diferentes ritmos de desenvolvimento motiva registos de avaliação mais diversos e, curiosamente, menos dificuldades no processo administrativo. Por fim, nos territórios metropolitanos, a avaliação é positiva e há maior capacidade de aplicação dos modelos de governança característicos do processo contemporâneo, o que não invalida de sentirem maiores dificuldades com a sobreposição de competências nos diferentes níveis da administração.

Apesar disso, a intenção da reconfiguração administrativa, protagonizada em 2013, procurou a aproximação do Estado aos territórios, tal como evidenciado no Capítulo 1. A importância desta aproximação é também corroborada pelos entrevistados, tendo como condicionante a fase de consolidação destes organismos.

Neste aspeto, os organismos intermunicipais, para além de serem recentes (a maior parte dos organismos analisados são pós-2000) e revelarem debilidades operacionais, são vistos pelos entrevistados como reativos na sua forma de intervenção em vez de prospetivos. Este comportamento, num tempo em que politicamente os efeitos do ceticismo e do populismo estão a ter impacto, torna estas estruturas administrativas vulneráveis, fazendo prever, caso estes vinguem, uma postura tendencialmente mais centralizada da administração.

Ainda assim, verifica-se nos organismos intermunicipais, nem que seja por força da lei (como foi constatado nas entrevistas), a tentativa de contrariar esse efeito conjuntural. Confirma-se a assunção das práticas associadas ao modelo de governança, através de

diversos formatos mais ou menos formais, o que reforça a reconfiguração administrativa em curso, mas principalmente pretende-se reforçar o seu papel.

Desta forma, ambas as premissas de aproximação e de governança territorial permitem concluir que a estrutura administrativa sub-regional está a ir ao encontro do processo contemporâneo de administração, apesar do discurso e da prática revelados pelos entrevistados não sejam totalmente concordantes com descrito no Capítulo 1.

Este desfasamento pode ser explicado pela longevidade da estratificação da dimensão nacional e municipal (Montalvo, 2021, pp. 275-276, Silva [et al.], 2018, p. 623), pelo simbolismo histórico, político e social destas escalas (Corte-Real, 2008, p. 208, Pereira [et al.], 2023, p. 146, Teles, 2016, p. 460, Vieira, 2021, p. 49) e por um desenvolvimento centrado em agentes regionais estratégicos vs. um desenvolvimento centrado em lógicas municipalistas-partidárias (Seixas [et al.], 2020, p. 73), retratados no Capítulo 2.

Tal enquadramento permite antever uma realidade frágil para o sucesso da escala sub-regional. Para esta previsão, no Capítulo 4, foi possível identificar os motivos do desfasamento entre o discurso e a prática. Ainda assim, existe a expectativa de ser contrariado, atendendo que os entrevistados estão disponíveis para aligeirar as funções da administração central.

Contudo, para que essa transformação se concretize, são identificados desafios que têm de ser ultrapassados à escala sub-regional, como a dimensão financeira, a escassez de recursos técnicos, a sobreposição de competências territoriais e o excesso de burocracia, questões que já tinham sido apontadas por Lopes in Gonçalves [et al.] (2018, pp. 143-145).

Este ponto de situação confirma que as reformas são lentas e com momentos de rutura ocasionais, o que é característico dos países do Sul da Europa (Kickert, 2011, p. 802). Neste cenário, o maior entrave será a autonomia financeira para o sucesso da afirmação da escala sub-regional. A sua recorrente citação pelos entrevistados contraria o sentido da autonomia conferido pela Carta Europeia da Autonomia Local (1985), confirmando que o processo de descentralização não corre conforme o expetável.

Ainda assim, importa referir que, desde 2013, se verifica um aumento contínuo da proporção das despesas da administração regional e local no total de despesas da administração pública, cifrando-se nos 16%, quando em 2014 era de 12%, o que permite concluir que existem sinais de transformação no sistema administrativo português.

Simultaneamente, existem dois indicadores relevantes para a reconfiguração administrativa, nomeadamente: a sobreposição territorial de competências e a digitalização.

No que concerne à sobreposição de competências, os entrevistados referem a possibilidade de dispensar algumas que lhes são atribuídas. Curiosamente, algumas as áreas de intervenção reportadas no Capítulo 4 já eram as menos escolhidas no âmbito da CID.

Outro aspeto relevante e que pode marcar o futuro da administração, otimizando o seu exercício, é o processo de digitalização. Reconhece-se que é um fenómeno de difícil mensurabilidade, como se depreende no Capítulo 1. Segundo os entrevistados, os organismos intermunicipais consideram que a digitalização beneficia a operacionalidade interna, não produzindo impacto externo direto para os cidadãos ou para as empresas, a não ser em situações pontuais, como é o caso do *marketing* territorial. Esta apreciação resultará do processo de digitalização estar ainda na fase de informatização, tal como define Hughes (2003, p. 186) no Capítulo 1.

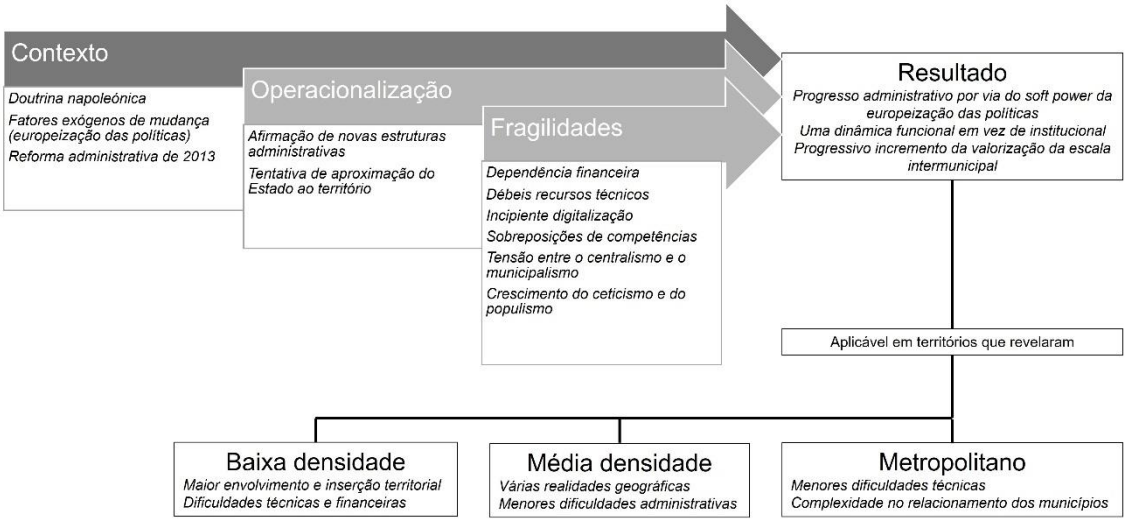
Todo este contexto revela um processo administrativo a nível subnacional em consolidação, sendo particularmente evidente destacar que a valorização da escala sub-regional é motivada por fatores exógenos e por imposição legislativa.

As entidades intermunicipais e as associações de municípios têm aspetos que lhes conferem diferentes vulnerabilidades para o futuro. No caso das entidades intermunicipais, dependem estruturalmente da política de coesão europeia. Pelo contrário, o carácter voluntário das associações de municípios torna-as mais independentes destas conjunturas, mas dependentes das dinâmicas municipais.

Em síntese, é possível afirmar que a reconfiguração em curso é predominantemente funcional, não correspondendo ainda a uma reconfiguração institucional e política. A

valorização da escala sub-regional dependerá de um conjunto de opções que reforcem a autonomia, eliminem sobreposições, especializem atribuições e reduzam a dependência da política de coesão, de modo a efetivar uma administração territorial mais eficiente e territorialmente ajustada.

Figura 17 – Encadeamento da reconfiguração administrativa à escala sub-regional



Fonte: Elaboração própria

5.2.A prática do planeamento sub-regional

Relativamente aos resultados no domínio do planeamento, importa destacar que, apesar do foco da investigação incidir neste domínio, o Capítulo 4 conduziu as tendências dos resultados recaíssem, geralmente, sobre o domínio da administração.

Tal realidade resulta da ainda frágil experiência de planeamento à escala sub-regional, decorrente da ausência de meios que são considerados imprescindíveis por Albrechts (2003, p. 906), Alexander (2015, pp. 95-97), Allmendinger (2017, p. 43), Stead (2021, pp. 303-307), Verma (2007, p. 2), como os financeiros e humanos.

Conclui-se que a política de desenvolvimento territorial, assente na escala regional e sub-regional e com vocação estratégica, está dependente da execução da política comunitária e não tem ainda a avaliação dos seus efeitos territoriais. Por outro lado, a política de ordenamento do território, predominantemente desenvolvida à escala municipal, focou-se na regulamentação, revelando reduzida articulação com a escala sub-regional.

Este cenário insere-se num contexto em que a relação desenvolvimento e ordenamento do território com a estrutura administrativa à escala sub-regional está ainda em consolidação. A análise documental e as entrevistas dos Capítulos 3 e 4 demonstram que existe relação entre as políticas de desenvolvimento do território e as entidades intermunicipais existe relação. Em contraste, as associações de municípios não têm relação direta com ambas as políticas de planeamento. Paralelamente, verifica-se que a política de ordenamento do território mantém uma relação nula com as entidades intermunicipais e as associações de municípios.

Não obstante, os entrevistados referem que a experiência do planeamento ocorre sobretudo na génese dos organismos intermunicipais e num registo de desenvolvimento territorial, migrando posteriormente para uma dinâmica de planeamento setorial, muito por conta da influência da política de coesão.

Complementarmente, verifica-se pelo Capítulo 4 que os organismos intermunicipais não pretendem desenvolver um registo de ordenamento do território. Tal posicionamento decorre do entendimento esta política de planeamento permanece associada à escala municipal, bem como da insuficiência da capacidade financeira e técnica para assumir essa competência. Este resultado assume particular relevância no Comunidade Intermunicipal do Douro, que, quando questionada com essa possibilidade, assume não ter ainda capacidade de gerir o PIOT-ADV – o único instrumento de gestão territorial vigente à escala sub-regional na Região Norte.

Deste modo, verifica-se que os pressupostos de Sabatier; Mazmanian (1980, p. 540) e de Janin Rivolin, U. (2012, p. 63) para a formalização do planeamento não se confirmam, atendendo que: 1) não se deteta um propósito claro da dinâmica de planeamento transversal, a não ser a execução da política de coesão; 2) a dimensão financeira é a dificuldade mais sentida pelos entrevistados; e 3) não se reconhecem incentivos à materialização, perante a escassez de recursos técnicos, a sobreposição de competências e a ausência de vontade política.

Assim, é possível identificar dois modelos de planeamento na Região Norte. Em primeiro lugar, observa-se uma aproximação ao modelo pragmático, muito por força da doutrina de administração vigente, associado ao contexto de europeização das

políticas de desenvolvimento do território e da densidade normativa desenvolvida nas políticas de ordenamento do território.

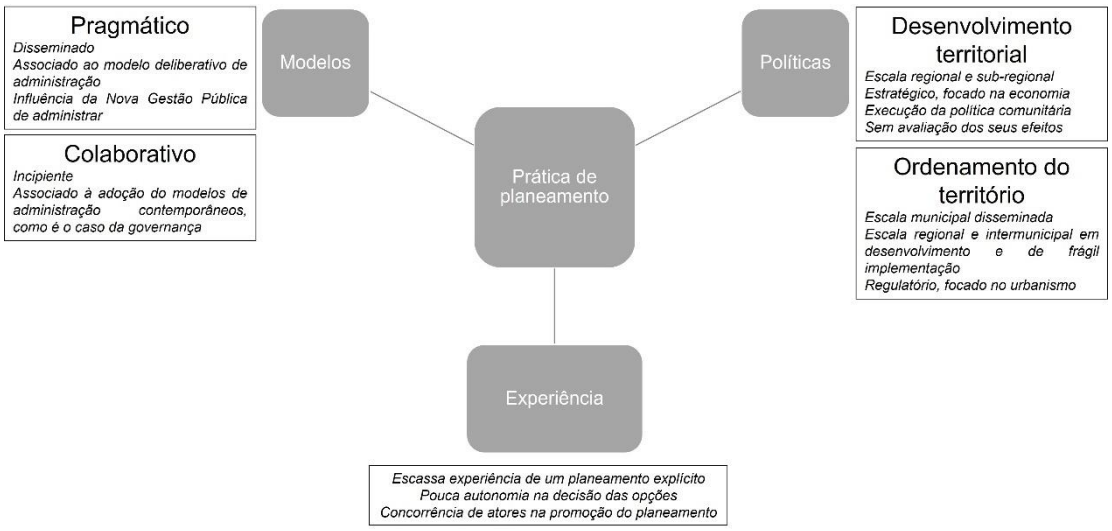
Esta observação é complementada pela presença de caraterísticas de uma aparente aplicação do modelo de administração de nova gestão pública (referido no subcapítulo anterior) e um desempenho condicionado pela burocracia (aspeto salientado pelos entrevistados). Neste cenário, a ausência de uma posição clara dos entrevistados perante o futuro do exercício da competência do planeamento revela também a fragilidade do seu sucesso.

Em segundo lugar, identifica-se, ainda que de forma incipiente, uma aproximação ao modelo de planeamento colaborativo, tendo em conta que se reconhece a participação como um ativo importante. Contudo, o seu sucesso está condicionado pela vontade política e pela comunicação dos agentes envolvidos. Neste último aspeto, importa destacar que a digitalização assume um papel importante para a dimensão comunicativa do planeamento, verificando-se ainda que não tem a afirmação pretendida, conforme foi referido no subcapítulo anterior.

Em última instância, e com base em Nadin; Stead (2013, pp. 1553-1554), é possível apurar, de forma sumária, que existe um tipo de planeamento de compreensão integrada, onde o domínio do planeamento resulta de uma abordagem marcadamente resultante do contexto, marcadamente hierárquica e essencialmente orientada para a coordenação de interesses públicos.

Estes resultados do domínio do planeamento derivam também de uma arquitetura do Estado marcada pela reduzida tradição de aplicação da dimensão sub-regional, que está a ser introduzida dominantemente por força da europeização das políticas. Este enquadramento permite concluir que, para a consolidação do planeamento a esta escala, dependerá de um conjunto de opções que se tomem no âmbito do domínio da administração. Em paralelo, a reorganização do Estado perante as redes interinstitucionais referidas em Fernandes [et al.] (2020, p. 7) está a ser confirmada pela execução da política comunitária pelas entidades intermunicipais a partir de 2014, pela revisão dos instrumentos de gestão territorial em 2014, pela descentralização iniciada em 2018 e a desconcentração promovida para as entidades regionais em 2023.

Figura 18 – A prática do planeamento à escala sub-regional



Fonte: Elaboração própria

5.3. Entre o formal e a prática: a realidade sub-regional

A partir do Capítulo 4 identifica-se, de forma objetiva, a operacionalização, quer no domínio da administração, quer no domínio do planeamento. O enquadramento desenvolvido capítulos iniciais permitiu, perante os resultados, em particular os provenientes das entrevistas, encontrar pontos de divergência entre aquilo que formalmente, via legislação, é assumido e o que na prática é desenvolvido à escala sub-regional.

A dinâmica formal e prática na Região Norte assenta num *modus operandi* normativo, tal como aprofundado por Alexander (2005, p. 211), (2015, p. 92). Conclui-se que o experimentalismo é residual e os fenómenos associados ao processo contemporâneo, como é o caso da governança ou da digitalização, são ainda lentos na sua afirmação. Esta leitura é validada pelo Capítulo 2, onde a adesão às boas práticas para uma melhor eficiência entre o local e o regional, definidas por Gonçalves [et al.] (2018, pp. 143-145) para a CID é ainda limitada.

Contudo, um dos fatores que condiciona essa afirmação é a dimensão financeira. Tal indicador foi a dificuldade mais citada, tornando mais complexa a conjuntura, uma vez que estes estão dependentes da execução da política de coesão. Concomitantemente,

esta dependência sugere que, na ausência de financiamento, porventura, a existência de uma escala intermédia é questionável.

Uma das soluções apontadas pela CID para ultrapassar as dúvidas sobre o sucesso das escalas intermédias passa pela constituição de uma estrutura técnico-política supramunicipal, responsável por promover a coerência dos sistemas urbanos-rurais e de gerir investimentos e equipamentos de relevância supramunicipal, o que revela a importância atribuída à escala sub-regional para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Todavia, verifica-se que esta solução não está concretizada na sua plenitude. Enquanto, do ponto de vista formal, há a preocupação de se ajustar os regimes jurídicos aplicáveis à melhoria da estrutura administrativa, conforme afirmado pelos entrevistados no Capítulo 4. Do ponto de vista prático, a concretização dessa transformação continua condicionada pela execução da política de coesão e pela preponderância dos municípios na atividade de planeamento, em particular no ordenamento do território. Também no caso das associações de municípios, essa intenção é também percetível, mas está limitada pela sua natureza setorial e pela menor capacidade financeira.

Neste contexto, confirma-se que, em termos operacionais, um distanciamento entre a dimensão formal e a prática. Isso é validado pelos entrevistados, onde é referido um excesso de competências atribuídas. Perante este cenário, mesmo existindo experiências relevantes, estas não são assumidas como referência nos processos de reforma administrativa, uma vez que a mudança tem ocorrido essencialmente por impulso legislativo e pelo *soft power* da UE, corroborando o referido por Seixas [et al.] (2020, p. 73) no âmbito da reconfiguração administrativa em Portugal.

No domínio da administração, o que se verifica é uma abordagem predominantemente prática, assente na gestão corrente em detrimento de uma abordagem mais prospetiva. Mesmo entre organismos intermunicipais, verifica-se que a dimensão voluntária das associações de municípios contribui para uma maior eficácia da ação, tendo em conta que estão mais alinhadas com a realidade do território e não são uma imposição *top-down*, como acontece nas entidades intermunicipais.

Paralelamente, apesar de formalmente existir um processo de descentralização em curso, segundo as entrevistas do Capítulo 4, conclui-se que existe a perceção de uma nova forma de centralização, agora localizada no Porto em vez de Lisboa, o que introduz novas assimetrias na Região Norte – assunto aprofundado no subcapítulo seguinte – e a necessidade de concertação com os diferentes agentes do território.

Outro aspeto relevante na relação entre a dimensão formal e a prática ocorre no domínio do planeamento, mais concretamente nas políticas do ordenamento do território do que nas políticas de desenvolvimento do território. No caso do desenvolvimento do território, importa referir que, por não ter uma génese legal, mas sim programática, isso faz com que não exista uma dimensão formal claramente estabelecida, a não ser na montagem da sua aplicação, como foi percetível no Capítulo 2 com Chamusca (2025, p. 3). Por seu turno, nas políticas de ordenamento do território, a formalidade conferida pela legislação permite analisar, de forma objetiva, o que legalmente é admitido e o que efetivamente é realizado. Neste contexto, verifica-se que, desde 1998, existe a possibilidade de existirem planos intermunicipais, identificando-se, contudo, na Região Norte apenas um exemplar: o PIOT-ADV.

Em termos formais, estes planos – criados em 1998 – caracterizam-se por ser mais flexíveis quanto à abrangência territorial, não sendo obrigatória a sua elaboração por um organismo intermunicipal específico, que à data seriam os distritos ou as associações de municípios. Ainda assim, num cenário em que os organismos intermunicipais alegam dificuldades em termos de capacidade técnica e um plano conferir uma dinâmica processual e substantiva mais exigente (Stead, 2021, pp. 303-307), isso explicará a sua ausência.

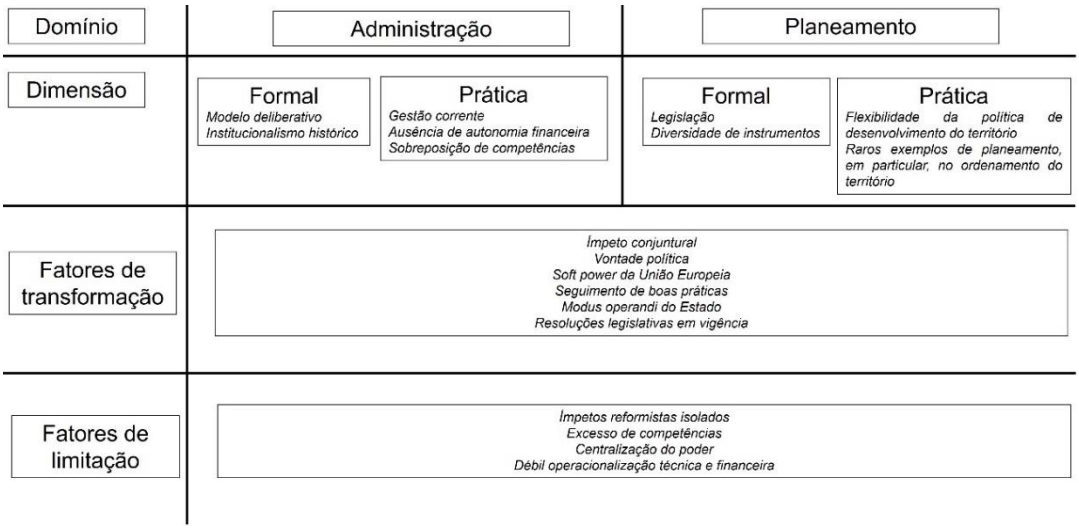
De forma a contrariar essa dinâmica, conforme referido em ESPON (2018, p. 18), a reforma de 2014, em particular na política do ordenamento do território, conferiu um carácter mais estratégico aos planos intermunicipais, admitindo que estes fossem programas. Esta alteração permitiu evitar a vinculação direta dos particulares das opções de planeamento e dispensou alguns procedimentos, como a avaliação ambiental estratégica. Ainda assim, passados mais de 10 anos desta reforma, não existem exemplos de planos ou programas intermunicipais.

Perante este enquadramento, e considerado o universo das políticas de planeamento em investigação, verificou-se que, desde 2013, das 5 associações de municípios criadas após esse período, apenas 2 foram alvo de avaliação, apresentando desempenhos favoráveis no domínio do planeamento. Importa salientar que estas correspondem precisamente aos casos em que a competência do planeamento é melhor avaliada: a Corredor do Rio Leça, Associação de Municípios (0,70) e a Associação de Municípios Parque das Serras do Porto (0,82), sendo esta última, inclusive, a de melhor desempenho dos organismos intermunicipais avaliados.

Este resultado, em certa medida, permite confirmar que a dinâmica de planeamento tende a ser mais intensa nos anos iniciais de cada organismo, tendo em conta que ambas os processos intermunicipais são recentes e procuram afirmar o seu âmbito de atuação e de reforçar o seu propósito no território. Paralelamente, esta conclusão também significa que os processos mais recentes procuram seguir o preconizado como boa prática.

Em síntese, as divergências reveladas entre a dimensão formal e a prática evidenciam a necessidade de uma alteração de atitude no sistema administrativo e de planeamento. A persistente ambiguidade da escala sub-regional, explicada pelas sucessivas revisões legislativas, por um *modus operandi* predominantemente deliberativo da administração e pela ausência de cooperação e concertação das ações de planeamento, limita a ação deste nível intermédio. Neste enquadramento, o centralismo e o municipalismo tendem a reforçar a prevalência das escalas nacional e local, onde os mecanismos de decisão e legitimidade estão consolidados, contribuindo para a fragilização do exercício da competência do planeamento e até da estrutura administrativa à escala sub-regional.

Figura 19 – Entre o formal e a prática: a realidade sub-regional



Fonte: Elaboração própria

5.4.O encaixe da escala sub-regional entre o centralismo e o municipalismo

O histórico induz que as tentativas de descentralização mais recentes resultem do insucesso da regionalização em 1998. A transformação em curso desde 2023 nas entidades regionais (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) poderá ser considerado um avanço, sendo, ainda, prematuro avaliar os seus impactos.

A esta transformação acresce a reforma administrativa de 2013, que procurou atenuar a ausência de regionalização, revitalizando, no sistema administrativo, organismos como as entidades intermunicipais, mantendo simultaneamente outras, como as associações de municípios.

Apesar da escala sub-regional ter uma considerável longevidade na estrutura administrativa – possível desde 1981 – parece ser evidente que só atualmente é que está a ser aprofundada. Centrando a análise na Região Norte, observa-se o aumento de meios, a atribuição de novas finalidades e a consolidação do seu quadro territorial.

Todavia, reconhece-se que esta avaliação está centrada na experiência das entidades intermunicipais, não sendo possível ter a mesma leitura nas associações de municípios. Estas últimas estão, aparentemente, mais consolidadas e têm um histórico que precede as entidades intermunicipais. Contudo, por esse motivo, não se destacam

evoluções significativas com a reforma administrativa de 2013 e deteta-se, inclusive, uma nova tensão com as entidades intermunicipais, atendendo à sobreposição de competências territoriais.

No entanto, focando na dicotomia do sistema administrativo português, importa entender o encaixe da escala sub-regional por uma das faces da dicotomia, designadamente, o centralismo. Este fenómeno é destacado pela observação de indicadores externos, como foi percetível pelo Capítulo 1 no estudo da OCDE (2023), pela literatura e retrato do país no Capítulo 2 e da região nos Capítulos 3 e 4.

Portugal, ao apresentar uma percentagem da despesa com o governo subnacional inferior à média da OCDE e inserindo-se no top 5 dos países que menos despesa revela dois comportamentos estruturantes: a dificuldade de descentralizar e o *deficit* de confiança entre a administração central e local.

Ambos os comportamentos são contraditórios aos desígnios de autonomia descritos no Capítulo 1. Destaca-se pelas entrevistas e até pelo processo de descentralização em curso o reconhecimento de que é necessário delegar, sendo isso contraditório com o incremento da centralização noutros patamares, como foi o caso de se verificar a afirmação de alguns entrevistados no Capítulo 4 que o Porto é a nova Lisboa – sintoma já revelado por Fernandes (2006, p. 107).

Este comportamento surge com o reforço de competências para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional desde 2023. De momento, assinala-se que este processo pode estar a produzir efeitos paradoxais face à arquitetura administrativa do Estado. O facto das entidades intermunicipais permanecerem dependentes da política de coesão, cuja gestão está atribuída às regiões, gera tensões institucionais. Esta situação, embora num quadro teórico favoreça sinergias entre a escala regional e a sub-regional, na prática não se revela como uma mais-valia evidente.

Relativamente à articulação da escala sub-regional com a municipal, verifica-se que as entidades intermunicipais dependem da entidade regional e, de certa forma, são também elas dependentes do contributo político e financeiro dos municípios. Já as associações de municípios têm uma ligação direta com os municípios, sendo eles os

principais promotores destes organismos. Apenas em contexto de parceria-contratual se estabelece articulação com as entidades intermunicipais, conforme as soluções apresentadas por Tavares; Feiock (2018, p. 313) no Capítulo 1.

Neste contexto, identificam-se na dimensão municipal dois comportamentos estruturantes para o seu sucesso, os quais também suscitam tensão com o centralismo e com a consolidação da dimensão intermédia. O primeiro resulta da existência de eleições diretas, pelo que o nível de responsabilização à escala local é maior, a que se soma a proximidade entre eleitores e eleitos. Este indicador, conforme a Carta Europeia da Autonomia Local (1985), é um fator que favorece o sucesso dos organismos locais. Tal enquadramento contrasta com o que acontece nas entidades intermunicipais ou nas associações de municípios, havendo eleições indiretas por parte dos presidentes de câmara dos municípios que as constituem.

O segundo comportamento é a competição entre territórios. As entrevistas revelam que, apesar de em regra geral existir colaboração, predomina um espírito de concorrência, sendo isso especialmente evidenciado em organismos intermunicipais onde existem maiores assimetrias territoriais, como é o caso dos territórios de média densidade.

Perante esta conjuntura de tensão estrutural no sistema administrativo, o planeamento acaba por não ter o resultado expetável do exercício da sua competência pelos organismos intermunicipais e sem a expetativa de alteração, atendendo ao reportado pelos entrevistados no Capítulo 4.

Em suma, a doutrina napoleónica continua a condicionar a administração portuguesa, evidenciando uma estrutura marcadamente estratificada e com limitada capacidade de delegação. Esta conclusão reforça a necessidade de serem criados regimes de incentivos e de reconhecimento, particularmente ao nível da legitimidade, que favoreçam as dinâmicas intermédias, contribuindo para o potencial contributo que a literatura lhe associa no domínio do planeamento, em particular. Paralelamente, verifica-se, na amostra de países do Capítulo 1, que a existência de uma tríade escalar (nacional, regional e local) assente numa regionalização tende a favorecer o desenvolvimento de dinâmicas intermédias mais capazes.

Figura 20 – O encaixe da intermunicipalidade entre o centralismo e o municipalismo



Fonte: Elaboração própria

6. Conclusão

O presente capítulo sistematiza os principais resultados da investigação, organizando-se em quatro dimensões: 1) resposta às hipóteses de partida da investigação; 2) resposta à pergunta-chave da investigação; 3) análise por domínio de investigação – administração e planeamento; e 4) construção de um racional orientador para a melhoria das dinâmicas intermunicipais, com particular incidência no domínio do planeamento.

6.1. A resposta às hipóteses de partida

H1: A evolução das práticas de administração territorial e de planeamento do território é convergente ao longo do tempo, influenciando o modelo de atuação nas diferentes escalas.

Confirma-se que a administração e o planeamento territorial evoluem em simultâneo, mas diferem conforme as matrizes constitucionais de cada país, tal como retratado no Capítulo 1. Esta evolução resulta da dependência de fatores ideológicos, científicos e tecnológicos próprios de cada momento histórico, que não é síncrona, nem garante a mesma eficácia no território, sendo isso particularmente evidente com a aplicação da escala sub-regional em diferentes países.

Os fenómenos do processo contemporâneo, nomeadamente com o crescimento do ceticismo e do populismo, revelaram os potenciais desajustes entre os objetivos da administração e as perceções dos cidadãos perante os resultados das políticas públicas.

Além disso, reconhecem-se as dificuldades de adaptação da administração às novas configurações territoriais, o que tem condicionado a capacidade do planeamento em federar os interesses da administração, atendendo ao seu carácter instrumental.

H2: Em Portugal, a administração territorial e o planeamento adaptaram-se às tendências reconhecidas na literatura científica, em particular no nível sub-regional, reforçando deste modo a dimensão meso.

Conclui-se que esta hipótese é parcialmente respondida. A administração e o planeamento territorial em Portugal evidenciam dilemas semelhantes na literatura, embora condicionadas pelas especificidades do país salientadas no Capítulo 2.

Verifica-se a persistência de constrangimentos estruturais como a regionalização adiada, as dificuldades na implementação da descentralização, a recente desconcentração em curso ou a complexidade evidenciada na articulação entre as políticas de desenvolvimento e de ordenamento do território.

Neste contexto, emergiram modelos pragmáticos de atuação, marcados por uma dimensão deliberativa da administração. Paralelamente, constata-se a ausência de uma estratégia coerente entre a administração e o planeamento, em particular no modelo territorial pretendido pela administração do Estado, consubstanciando-se numa relação entre o local e o regional particularmente complexa, diversa e instável – retratada nos Capítulos 2 e 3.

Não obstante, a europeização das políticas tem assumido um papel estrutural, influenciando, quer a dimensão institucional, quer a operacional, e enquadrando os fenómenos dos processos contemporâneos em Portugal, como é o caso de dinâmicas colaborativas ou estratégicas de planeamento.

H3: As dinâmicas entre o local e o regional em Portugal foram estruturadas pela evolução científica e técnica do planeamento, em particular na escala sub-regional, consolidando-a como espaço relacional de coordenação.

Conclui-se que a escala sub-regional não constitui o principal espaço relacional de coordenação do domínio do planeamento, tendo conta que é a escala regional a referência para esse exercício.

Esta realidade encontra-se fortemente condicionada pela política de coesão, permanecendo a escala municipal como a mais vocacionada para a elaboração de instrumentos de planeamento e para a sua execução, como é o caso dos PDM, em virtude da sua maior efetividade na execução e avaliação das políticas.

Simultaneamente, identificam-se duas dimensões nos organismos intermunicipais: por um lado, uma dimensão mais institucionalizada e induzida, através das entidades intermunicipais e intimamente ligada à política de coesão; por outro, uma dimensão

mais voluntária, através das associações de municípios e diretamente ligada à política local. Esta dualidade coloca desafios estruturais, nomeadamente ao nível da articulação, refletindo-se no sucesso dos modelos de administração de geometria variável no território.

H4: Na Região Norte, as Entidades Intermunicipais e as Associações de Municípios apresentam uma dinâmica de planeamento dependente das suas particularidades e sinergias institucionais específicas.

H5: A atribuição da competência do planeamento aos organismos intermunicipais conferiu uma mais-valia na estrutura administrativa e na sua afirmação enquanto entidades planeadoras.

Conclui-se que ambas as hipóteses podem ser respondidas em simultâneo, na medida em que a sua análise foi desenvolvida a partir do Capítulo 4.

Os resultados obtidos permitem confirmar ambas as hipóteses, mas com particularidades. Verifica-se que a dinâmica de planeamento assume maior importância no início da constituição dos organismos intermunicipais (H4), evoluindo posteriormente para uma lógica mais operacional e setorial, associada à política de desenvolvimento territorial e dependente da política de coesão, cuja mais-valia carece ainda de avaliação (H5).

A política de desenvolvimento territorial assenta em instrumentos de planeamento, como as EIDT. Contudo, a ausência de avaliação destas políticas, bem como as dificuldades de aplicação do planeamento a esta escala, como o constatado com o ordenamento do território, contrastam com o referido pela literatura e com os objetivos da atribuição desta competência aos organismos intermunicipais.

Adicionalmente, não se identificam estímulos para o desenvolvimento de dinâmicas de planeamento. A persistência de uma estrutura administrativa centralizada, a forte vocação de planeamento municipal e a limitada autonomia financeira e técnica destes organismos condicionam a afirmação enquanto agentes efetivos de planeamento.

6.2.A resposta à pergunta-chave

Será que as dinâmicas intermunicipais, assumindo a competência do planeamento, contribuíram para a coesão territorial e a eficiência na utilização dos recursos na Região Norte de Portugal?

A investigação permitiu aprofundar uma realidade pouco explorada no contexto português. As dinâmicas intermunicipais, em particular na assunção da competência do planeamento, evidenciam configurações diferenciadas conforme a geografia, tendo, por isso, um papel distinto na promoção da coesão territorial e na utilização eficiente dos recursos.

A complementaridade formalmente estabelecida entre entidades intermunicipais e associações de municípios procurou coordenar e ajustar as políticas públicas aos territórios, contudo, essa articulação revelou-se complexa, diversa e instável, evidenciando limitações na capacidade de mediação territorial da escala sub-regional.

Estes resultados reforçam a necessidade de clarificar o modelo territorial pretendido pela administração do Estado, bem como o papel da escala sub-regional como espaço de mediação.

Paralelamente, persistem limitações estruturais que dificultam a afirmação desta escala, nomeadamente a centralização administrativa, a autonomia financeira limitada e a ausência de avaliação das políticas públicas.

Ainda assim, os organismos intermunicipais revelaram ser atores importantes para a coesão territorial, demonstrando, simultaneamente, potencial para reforçar a governança do território através do planeamento, particularmente num contexto marcada pela ausência de um patamar intermédio de administração.

6.3.Abordagem por domínio de investigação

Por domínio, sintetizam-se agora os principais contributos da investigação para a resolução das evidências e tensões detetadas no decorrer da investigação. Esta proposta interpretativa é baseada na dimensão teórica do Capítulo 1, nas sínteses desenvolvidas em cada capítulo e no contributo combinado dos entrevistados do Capítulo 4.

Ao nível da administração, identificam-se as seguintes evidências.

Tabela 29 – Evidências no domínio da administração

Evidências identificadas	Tensões/limitações	Contributo da investigação
Valorização da governança	Reconhece-se que é um modelo de administração ainda utópico, condicionado por decisões marcadamente casuísticas e sem coordenação vertical e horizontal	Demonstra-se que a dinâmica intermunicipal assume, independentemente da sua configuração institucional, um exercício de governança territorial, quer de natureza imposta, como se verificou nas entidades intermunicipais, quer de natureza voluntária, como é o caso das associações de municípios
Diminuir o impacto do centralismo	Indicador que demonstra a resistência institucional na cedência do poder, sendo isso expresso pelos indicadores de dependência financeira da administração central com a local	Apesar do reconhecido o reforço das competências à escala local e do aprofundamento da descentralização e da desconcentração, não se verifica que uma redução efetiva do centralismo. Pelo contrário, verifica-se o surgimento de novas assimetrias territoriais e institucionais associadas ao aprofundamento destes processos
Atenuar o impacto do municipalismo	Indicador que resulta do rebatimento de poder para a escala local, enquanto resposta ao centralismo, evidenciando, contudo, uma crescente dimensão concorrencial entre territórios	A limitada capacidade operacional das dinâmicas intermunicipais vigentes, conjugada com a persistência do centralismo, motivam a necessidade de aprofundar os mecanismos de convergência e articulação entre os municípios e os organismos intermunicipais
Excesso de figuras administrativas	Deteta-se concorrência e sobreposições territoriais, demonstrando processos de geometria variáveis disfuncionais	Identificam-se situações em que a sobreposição territorial entre entidades intermunicipais e associações de municipais está a comprometer o exercício das suas competências. É evidente esta situação nas associações de municípios, onde a limitação financeira não consegue competir com o impulso financeiro conferido pela política de coesão às entidades intermunicipais. Segundo os contributos das entrevistas, verificou-se: - a necessidade de criar um regime jurídico próprio para as associações de municípios ou, em alternativa, da adoção de um regime semelhante ao das entidades intermunicipais - a extinção das estruturas sub-regionais da CCDR-N, de forma a eliminar sobreposições com as entidades intermunicipais - a complexidade de extinção de determinado organismo público
Aumento de níveis de administração à escala local significam o cumprimento da CRP	Desconformidade constitucional, aliada ao desfasamento entre o legislado com o que é efetivamente concretizado no território	Reitera-se o desfasamento persistente entre a arquitetura constitucional prevista para a prática da administração do Estado

Fonte: Elaboração própria

Ao nível do planeamento, identifica-se o seguinte.

Tabela 30 – Evidências no domínio do planeamento

Evidências identificadas	Tensões/limitações	Contributo da investigação
Dificuldade de articulação das políticas de desenvolvimento do território	A dependência conjuntural dos programas comunitários faz com que temporalmente estejam condicionadas e tematicamente subjacentes aos objetivos definidos para cada programa comunitário, não particularizando explicitamente as necessidades de cada território	Identifica-se a importância das políticas de desenvolvimento territorial nas dinâmicas intermunicipais, verificando-se que é à escala os instrumentos de planeamento que fazem prova da existência desta escala para efeitos de planeamento. No entanto, não existe avaliação destes instrumentos e, segundo os entrevistados, a distribuição de fundos comunitários deveria refletir de forma mais adequada as especificidades e necessidades dos diferentes contextos territoriais
Bloqueio das políticas de ordenamento do território	A elevada carga burocrática associada aos instrumentos de gestão territorial faz com que estes sejam mais morosos, rígidos e normativos, condicionando a sua capacidade de adaptação às dinâmicas territoriais	Confirma-se a ausência de políticas de ordenamento do território nas dinâmicas intermunicipais, atendendo ao débil enquadramento do planeamento a esta escala, onde a dimensão financeira e técnica-operacional não lhe é favorável
Liberdade de estruturação das políticas de planeamento à escala sub-regional	Apesar de existir liberdade para o desenvolvimento de atos de planeamento à escala sub-regional verifica-se que os exemplos são raros e só enquadrados no âmbito da política de coesão	Conclui-se que os atos de planeamento existentes, quer na política de desenvolvimento territorial, quer na política de ordenamento do território, estão dependentes da política de coesão
Mais-valia conferida pelas associações de municípios no exercício da competência do planeamento	A ausência de um claro modelo territorial de administração do Estado e uma dimensão voluntária das associações de municípios tende a conferir a estes organismos uma maior proximidade e adesão às dinâmicas territoriais	Os resultados obtidos demonstram que os organismos intermunicipais com melhor avaliação do exercício de competência são associações de municípios (três no top 5 com melhor desempenho, incluindo o caso com a melhor avaliação da amostra)

Fonte: Elaboração própria

Abrangendo ambos os domínios em investigação, deteta-se o seguinte.

Tabela 31 – Evidências em ambos os domínios

Evidências identificadas	Tensões/limitações	Contributo da investigação
Débil autonomia financeira e técnica	Este é o indicador que limita o desenvolvimento pleno das dinâmicas intermunicipais e mais citado pelos entrevistados	Reforça o referido para a necessidade de afirmação das dinâmicas intermunicipais, concluindo, segundo os entrevistados, as seguintes prioridades: - a revisão do modelo de financiamento das entidades intermunicipais, particularmente

Evidências identificadas	Tensões/limitações	Contributo da investigação
		no que respeita às transferências dos municípios e da administração central; - a simplificação dos mecanismos de controlo e fiscalização associados ao investimento público; - a revisão da contratação pública e da avaliação dos recursos humanos, no sentido de atender às especificidades de trabalho de cada setor, podendo ser hipótese criar regimes específicos
Reformas necessitam de tempo para surtir efeitos	Assiste-se pela análise documental uma quebra da continuidade de políticas e pelo contexto legislativo uma morosidade de efetivação das opções legislativas assumidas	Reitera a importância de longevidade das opções e identifica as necessidades de avaliação do que é promovido para compreender numa abordagem positiva as mais-valias das reformas implementadas
Necessidade da aposta na digitalização	É um fenómeno que está numa fase embrionária e de informatização, sem expressão para além da melhoria operacional interna da dimensão administrativa e de planeamento. Verificou-se ainda que a sua consolidação permanece condicionada também pela capacidade técnica dos agentes	Confirma-se que é ainda um desígnio a desenvolver, sendo reconhecido que existe entre o discurso e a prática uma diferença que não traduz a mais-valia da sua função no sistema administrativo e de planeamento. Segundo as entrevistas, urge o reforço da introdução da inteligência artificial
Excesso de atribuições delegadas aos organismos intermunicipais	A ausência de capacidade técnica e financeira motiva que existam atribuições sem capacidade de resposta	Identificam-se as atribuições dos organismos intermunicipais passiveis de serem eliminadas ou revistas no sentido de reduzir sobreposições institucionais e garantir maior eficiência de atuação do organismo
Dependência da política de coesão	Exposição a ciclos de programação externos	Revela que as dinâmicas intermunicipais são predominantemente impulsionadas por estímulos externos em vez de iniciativas locais que favoreçam a cooperação intermunicipal
Disparidades territoriais	Capacidades diferentes entre territórios favorece ao aprofundar das assimetrias	Apesar da proliferação de organismos intermunicipais, persistem assimetrias territoriais entre territórios metropolitanos, de baixa densidade e de média densidade, evidenciando que a multiplicação institucional não se traduziu numa maior coesão territorial

Fonte: Elaboração própria

A sistematização evidencia que a consolidação das dinâmicas intermunicipais não depende exclusivamente da criação de estruturas administrativas, mas principalmente da capacidade de articulação entre os diferentes níveis de administração e planeamento, da clarificação do propósito de cada nível e da redução da dependência financeira externa.

De forma a garantir que a escala sub-regional não é só mais um nível administrativo, mas sim um espaço de mediação territorial que tem a oportunidade de ser desenvolvido, tendo em conta que a literatura e a dinâmica administrativa observada assim o exigem.

Para que tal aconteça, verifica-se que a sua institucionalização está formalmente estabelecida, embora esteja dependente da redução das tensões identificadas. Esta realidade implica a clarificação de um modelo territorial pretendido pela administração do Estado, onde, independentemente da solução adotada, importa reforçar tecnicamente e financeiramente no sentido do modelo pretendido.

Salienta-se que só através dessa consciencialização e da assunção da escala sub-regional nesse modelo é que será possível afirmá-la como o espaço de mediação e, acima de tudo, garantir coerência de políticas aos territórios alvo das dinâmicas intermunicipais.

Desta forma, com base nos resultados obtidos, torna-se possível estruturar um racional interpretativo que sustenta o contributo da investigação para a compreensão e operacionalização das dinâmicas intermunicipais.

6.4.Contributos

A ESCALA SUB-REGIONAL COMO ESPAÇO DE MEDIAÇÃO TERRITORIAL

A investigação demonstra que a escala sub-regional tem potencial para a mediação territorial, não apenas enquanto estrutura administrativa, mas enquanto nível estratégico para a articulação entre políticas. Contudo, existe uma conjuntura de tensão entre o centralismo e o municipalismo que continua a condicionar esse papel.

A afirmação da escala sub-regional depende, assim, da clarificação do seu posicionamento entre a administração central e a local, definindo claramente as competências atribuídas e reforçando a sua capacidade técnica e financeira, de forma a contribuir para a definição de uma política territorial complementar à política de coesão europeia.

Neste enquadramento, propõe-se um encadeamento funcional entre escalas orientado para o exercício da competência do planeamento, no âmbito das políticas

explícitas de desenvolvimento e de ordenamento do território. Para aproveitar as mais-valias identificadas na escala sub-regional, propõe-se a seguinte articulação:

- O nível nacional define as linhas orientadoras do planeamento territorial;
- O nível regional formula a estratégia territorial;
- O nível sub-regional articula prioridades de âmbito intermunicipal;
- O nível municipal participa na definição das opções, assegura a execução e monitoriza a sua concretização, contribuindo para a avaliação e o ajuste do planeamento nas diferentes escalas.

Este encadeamento identifica funções preferenciais no exercício da competência do planeamento e pressupõe uma articulação dinâmica entre processos de centralização e descentralização. A monitorização e avaliação dos instrumentos de planeamento deve assentar numa troca de informações entre níveis, permitindo efetuar os ajustamentos necessários. Esta circularidade contribui para assegurar coerência institucional no exercício das competências de cada nível, respeitando o princípio de subsidiariedade.

Na ausência desta articulação, tendem a persistir as sobreposições institucionais e territoriais, anulando os efeitos pretendidos pelas reformas administrativas e conduzindo à constituição de geometrias variáveis disfuncionais, como atualmente se verifica.

A COEXISTÊNCIA DE DUAS DIMENSÕES DO PLANEAMENTO: FORMAL E INFORMAL

A investigação evidencia uma dualidade estrutural no sistema de planeamento:

- Uma dimensão formal, assente nos instrumentos de gestão territorial;
- E uma dimensão informal, associada a instrumentos programáticos e à operacionalização da política de coesão europeia.

A dimensão formal garante legitimidade jurídica, previsibilidade e coerência territorial nas dinâmicas de planeamento, enquanto a dimensão informal introduz flexibilidade, capacidade de adaptação e maior facilidade na captação de investimento. Contudo, esta última está condicionada pelas lideranças institucionais e exposta a estímulos externos, designadamente aos ciclos de programação comunitária.

Neste contexto, o principal desafio reside na articulação de ambas as dimensões e a previsibilidade da política de coesão. Caso a dimensão formal não incorpore algumas das necessidades, como é o caso de maior flexibilidade, participação pública e integração do digital, perdurará o bloqueio atualmente vigente, em particular, no ordenamento do território.

Consequentemente, o planeamento à escala sub-regional continuará vulnerável a fatores externos, como é o caso da política de coesão europeia, onde a eventual redução de intensidade, poderá comprometer as práticas de planeamento nesta escala.

A NECESSIDADE DE UMA REORGANIZAÇÃO FUNCIONAL APOIADA NA DIGITALIZAÇÃO

A investigação demonstra que a reconfiguração da escala sub-regional não pode ser dissociada da capacidade operacional da digitalização.

A utilização de sistemas de informação, tratamento de dados ou de inteligência artificial permite reforçar a elaboração, monitorização e avaliação das políticas públicas, contribuindo para a modernização da administração e do planeamento.

Contudo, essa transformação carece de eliminar algumas das tensões estruturais, como é o caso da débil autonomia técnica e operacional, como também do próprio alcance conferido aos organismos intermunicipais.

Este enquadramento demonstra que a principal necessidade de aprofundamento não reside na arquitetura do Estado, mas na capacidade operacional dos organismos que a integram, uma vez que, do ponto de vista administrativo, estas estruturas dispõem já de flexibilidade suficiente para adotar diferentes geometrias territoriais.

A RACIONALIDADE DO MODELO PROPOSTO

Os resultados da presente investigação não apontam para a necessidade de uma reforma substantiva do domínio da administração e do planeamento. Na prática, resulta da utilização do enquadramento legislativo e das práticas existentes para adequar a prestação de serviço das dinâmicas intermunicipais.

Apesar do carácter centralizador e municipalista do sistema administrativo português, é possível pensar o território numa perspetiva sub-regional, se se pretender

efetivamente apostar neste nível, conferindo-lhe condições operacionais para tal. Este processo implica necessariamente tensões, nomeadamente com a tradição de planeamento municipal, bem como com a necessidade de consolidar uma política territorial complementar à política de coesão europeia.

Paralelamente, a dimensão da legitimidade democrática continua a representar um dos desafios para a afirmação deste nível no sistema administrativo português.

O racional construído assenta, assim, em três vetores fundamentais:

- Reforço de legitimidade e reconhecimento institucional;
- Garantia da coerência territorial através de articulação de escalas;
- Promoção da sustentabilidade técnica e financeira.

Este racional constitui uma proposta de articulação entre escalas para o exercício da competência do planeamento, sem pretender ser um modelo fechado. Procura, antes, destacar as condições existentes e o que é necessário alterar para favorecer maior coerência às dinâmicas intermunicipais.

Em síntese, a investigação demonstra que o sucesso das dinâmicas intermunicipais depende essencialmente da clarificação da estrutura administrativa, através da capacitação técnica e financeira e da articulação entre escalas. Neste exercício, a escala sub-regional poderá afirma-se como o espaço de mediação territorial para a modernização do sistema de planeamento e de administração em Portugal.

6.5.Futuras investigações

A discussão desenvolvida, articulada com o trabalho empírico e as conclusões obtidas ao longo da presente investigação, permitiram identificar um conjunto de orientações para futuras investigações que aprofundem a prática do planeamento à escala sub-regional.

Neste contexto, o reconhecimento de uma reconfiguração administrativa em curso evidencia transformações na arquitetura do Estado, sendo pertinente aprofundar:

- Os impactos dos atuais processos de descentralização e desconcentração na reconfiguração da arquitetura administrativa;

- A redefinição de competências e a forma como estas se materializam nos organismos intermunicipais, no sentido de promover modelos de administração mais adaptados às especificidades territoriais, ultrapassando uma lógica excessivamente normativa;
- A evolução da governança territorial na estrutura administrativa vigente, considerando os desafios emergentes do ceticismo e do populismo;
- Os mecanismos de articulação entre a administração central, a escala sub-regional e a administração local, particularmente perante as tensões identificadas entre o centralismo e o municipalismo.

Por outro lado, focando nos organismos intermunicipais, importa explorar:

- A viabilidade operacional da sobreposição territorial entre entidades intermunicipais e associações de municípios;
- O contributo das entidades intermunicipais e das associações de municípios para a coesão territorial;
- O desenvolvimento de práticas de administração em geometria variável e os seus impactos na estrutura administrativa vigente;
- Na ausência da política de coesão, aferir a viabilidade operacional dos organismos intermunicipais.

Neste sentido, a viabilidade das dinâmicas intermunicipais depende:

- Dos mecanismos que promovam o trabalho em rede dos municípios;
- Das condições institucionais para efetivar a cooperação enquanto prática;
- Da definição de modelos de administração adaptados à escala sub-regional;
- Dos modelos de financiamento da política pública, compreendendo os impactos do financiamento comunitário e as limitações do financiamento nacional e local;
- Da avaliação da integração da política de coesão nas dinâmicas territoriais.

Complementarmente, importa compreender o papel do planeamento no sucesso da escala sub-regional, sendo relevante aferir:

- A articulação entre instrumentos de planeamento e a forma como as políticas de planeamento explícitas podem ser compatibilizadas;
- A adaptação do sistema de planeamento a contextos assentes em geometrias variáveis e a dinâmicas multinível;
- A integração dos mecanismos de comunicação e de envolvimento dos cidadãos nos processos e instrumentos de planeamento;
- O desenvolvimento de mecanismos de monitorização dos instrumentos de planeamento, aferindo os seus impactos territoriais;
- O impacto da digitalização no sistema de planeamento português e nas práticas de governança territorial.

Deste modo, perspetiva-se que futuras investigações possam contribuir para afirmar a escala sub-regional enquanto espaço relevante de mediação territorial, reforçando a coerência nas práticas de planeamento e aprofundando a articulação entre os diferentes níveis da administração.

Neste contexto, os desafios contemporâneos associados à reconfiguração territorial em curso e às crescentes exigências de coordenação das políticas públicas evidenciam a necessidade de continuar a aprofundar o estudo das dinâmicas intermunicipais, afirmando o papel do planeamento como instrumento fundamental para a modernização da administração do território.

Referências Bibliográficas

AGNEW, John - From the political economy of regions to regional political economy. Progress in Human Geography. Vol. 24. n.º 1 (2000). p. 101-110. Consultado em 16/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1191/030913200676580659>. ISSN: 0309-1325

AHMAD, Munir; WU, Yiyun - Combined role of green productivity growth, economic globalization, and eco-innovation in achieving ecological sustainability for OECD economies. Journal of Environmental Management. Vol. 302. (2022). p. 113980. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.113980>. ISSN: 0301-4797

ALBERTUS, Michael - Land Power. Who Has It, Who Doesn't, and How That Determines the Fate of Societies. London: Basic Books, 2025. ISBN: 9781399814331

ALBRECHTS, Louis - Planning and power: towards an emancipatory planning approach. Environment and Planning C: Government and Policy. Vol. 21. n.º 6 (2003). p. 905-924. Consultado em 14/09/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1068/c29m>. ISSN: 0263-774X

ALBRECHTS, Louis; HEALEY, Patsy; KUNZMANN, Klaus - Strategic spatial planning and regional governance in Europe. Journal of the American Planning Association. Vol. 69. n.º 2 (2003). p. 113-129. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0194436030897630 1>. ISSN: 0194-4363

ALEXANDER, Ernest - Institutional transformation and planning: from institutionalization theory to institutional design. Planning Theory. Vol. 4. n.º 3 (2005). p. 209-223. Consultado em 08/09/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095205058494>. ISSN: 1473-0952

ALEXANDER, Ernest - There is no planning – only planning practices: Notes for spatial planning theories. Planning Theory. Vol. 15. n.º 1 (2015). p. 91-103. Consultado em 28/09/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095215594617>. ISSN: 1473-0952

ALLMENDINGER, Phil; HAUGHTON, Graham - Spatial planning, devolution, and new planning spaces. Environment and Planning C: Government and Policy. Vol. 28. n.º 5

(2010). p. 803-818. Consultado em 19/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1068/c09163>. ISSN: 0263-774X

ALLMENDINGER, Philip - Planning Theory. 3.ª ed. London: Bloomsbury Publishing, 2017. ISBN: 9780230380028

ALONSO, José; CLIFTON, Judith; DÍAZ-FUENTES, Daniel - Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. Public Management Review. Vol. 17. n.º 5 (2015). p. 643-660. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.822532>. ISSN: 1471-9037

ALSTADSÆTER, Annette; JOHANNESEN, Niels; ZUCMAN, Gabriel - Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. Journal of Public Economics. Vol. 162. (2018). p. 89-100. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.01.008>. ISSN: 0047-2727

AMANDIO, Ana Sofia - A Avaliação dos Fundos Europeus em Portugal. Public Sciences & Policies. Vol. 8. n.º 1 (2022). Consultado em 17/01/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.33167/2184-0644.cpp2022.8.1.3>. ISSN: 2184-0644

AMIN, Ash - An institutionalist perspective on regional economic development. International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 23. n.º 2 (1999). p. 365-378. Consultado em 12/02/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00201>. ISSN: 0309-1317

ANDRESEN, Teresa; REBELO, João - Avaliação do Estado de Conservação do Bem Alto Douro Vinhateiro - Paisagem Cultural Evolutiva Viva. Porto: CCDR-N/EMD, CIBIO, UP/UTAD, 2013. Disponível em: <https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/adv-2013avaliacao-do-estado-de-conservacao-do-bemrelatorio-avaliacao-vol1.pdf>.

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob - Handbook on Theories of Governance. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781800371972>. ISBN: 9781800371965

ARAÚJO, Joaquim Filipe - Joined-up governance at local level. Perspectivas - Journal of Political Science. Vol. 21. (2019). p. 64-73. Consultado em 23/02/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.21814/perspectivas.139>. ISSN: 2184-3902

ARISTOVNIK, Aleksander; MURKO, Eva; RAVŠELJ, Dejan - From neo-weberian to hybrid governance models in public administration: differences between state and local self-government, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/admsci12010026>. ISSN: 2076-3387

ASH, James; KITCHIN, Rob; LESZCZYNSKI, Agnieszka - Digital turn, digital geographies? Progress in Human Geography. Vol. 42. n.º 1 (2016). p. 25-43. Consultado em 19/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0309132516664800>. ISSN: 0309-1325

BACH, Tobias; VERHOEST, Koen; WYNEN, Jan - The interaction of administrative tradition and organisational characteristics: the case of agency personnel management autonomy. International Review of Administrative Sciences. Vol. 88. n.º 1 (2020). p. 95-113. Consultado em 14/01/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852319889674>. ISSN: 0020-8523

BÄCKLUND, Pia; KANNINEN, Vesa; HANELL, Tomas - Accepting depoliticisation? Council members' attitudes towards public-public contracts in spatial planning. Planning Theory & Practice. Vol. 24. n.º 2 (2023). p. 173-189. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14649357.2023.2199459>. ISSN: 1464-9357

BACOUEL-JENTJENS, Sabine; BRANDL, Julia - Cross-cultural responses to performance appraisals in Germany and France: a refinement of the picture. International Journal of Cross Cultural Management. Vol. 15. n.º 3 (2015). p. 285-304. Consultado em 14/01/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1470595815603412>. ISSN: 1470-5958

BADELL, Diego; DI MASCIO, Fabrizio; NATALINI, Alessandro; ONGARO, Edoardo; STOLFI, Francesco; YSA, Tamyko - Too big to fail? The dynamics of EU influence and fiscal consolidation in Italy and Spain (2008–2016). Public Management Review. Vol. 21. n.º 9 (2019). p. 1307-1329. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1618386>. ISSN: 1471-9037

BALDWIN, Richard - The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. Journal of Economic Perspectives. Vol. 30. n.º 1 (2016). p. 95-116. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jep.30.1.95>. ISSN: 1944-7965

BARCA, Fabrizio - An agenda for a reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Brussels: European Commission, 2009. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf>.

BARRY, Andrew - Political Machines: Governing a Technological Society. London: Bloomsbury Publishing, 2001. ISBN: 9780485006346

BATTY, Michael - The digital transformation of planning. Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science. Vol. 48. n.º 4 (2021). p. 593-597. Consultado em 18/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/23998083211016122>. ISSN: 2399-8083

BAUER, Michael - Public administration under populist rule: standing up against democratic backsliding. International Journal of Public Administration. Vol. 47. n.º 15 (2024). p. 1019-1031. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2023.2243400>. ISSN: 0190-0692

BÉHAR, Daniel - Réforme territoriale: la fin d'un cycle? L'Économie politique. Vol. 68. n.º 4 (2015). p. 36-46. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/leco.068.0036>. ISSN: 1293-6146

BEL, Germà; BISCHOFF, Ivo; BLÅKA, Sara; CASULA, Mattia; LYSEK, Jakub; SWIANIEWICZ, Pawel; TAVARES, António; VOORN, Bart - Styles of inter-municipal cooperation and the multiple principal problem: a comparative analysis of European Economic Area countries. Local Government Studies. Vol. 49. n.º 2 (2023). p. 422-445. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2041416>. ISSN: 0300-3930

BENGS, Christer - Planning Theory for the naive? European Journal of Spatial Development (EJSD). (2005). p. 1-12. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5148363>. ISSN: 1650-9544

BERISHA, Erblin; COTELLA, Giancarlo; JANIN RIVOLIN, Umberto; SOLLY, Alys - Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology. European Planning Studies. Vol. 29. n.º 1 (2021). p. 181-200. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1726295>. ISSN: 0965-4313

BILHIM, João - Governança. Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação. Lisboa: Assembleia da República, 2019. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Bilhim_Relatorio-final_CID.pdf>.

BIRCH, Kean; BRONSON, Kelly - Big Tech. Science as Culture. Vol. 31. n.º 1 (2022). p. 1-14. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09505431.2022.2036118>. ISSN: 0950-5431

BOELENS, Luuk - Theorizing practice and practising theory: outlines for an actor-relational-approach in planning. Planning Theory. Vol. 9. n.º 1 (2010). p. 28-62. Consultado em 2024/09/24. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095209346499>. ISSN: 1473-0952

BOLAND, Philip; DURRANT, Abigail; MCHENRY, Justin; MCKAY, Stephen; WILSON, Alexander - A 'planning revolution' or an 'attack on planning' in England: digitization, digitalization, and democratization. International Planning Studies. Vol. 27. n.º 2 (2022). p. 155-172. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13563475.2021.1979942>. ISSN: 1356-3475

BOUCKAERT, Geert; JANN, Werner - European perspectives for Public Administration: the way forward. Leuven: Leuven University Press, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11116/9789461663078>. ISBN: 9789462702035; 9789461663085

BRENNER, Neil - Globalisation as Reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. Urban Studies. Vol. 36. n.º 3 (1999). p. 431-451. Consultado em 20/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0042098993466>. ISSN: 0042-0980

BRENNER, Neil - The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. Progress in Human Geography. Vol. 25. n.º 4 (2001). p. 591-614. Consultado em 16/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1191/030913201682688959>. ISSN: 0309-1325

BRODA, Christian; WEINSTEIN, David - Globalization and the gains from variety. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 121. n.º 2 (2006). p. 541-585. Consultado em

06/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/qjec.2006.121.2.541>. ISSN: 0033-5533

BRYSON, John; CROSBY, Barbara; BLOOMBERG, Laura - Public value governance: moving beyond traditional public administration and the New Public Management. Public Administration Review. Vol. 74. n.º 4 (2014). p. 445-456. Consultado em 29/03/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12238>. ISSN: 0033-3352

CAMÕES, Pedro; TAVARES, António; TELES, Filipe - Assessing the intensity of cooperation: a study of joint delegation of municipal functions to inter-municipal associations. Local Government Studies. Vol. 47. n.º 4 (2021). p. 593-615. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1857245>. ISSN: 0300-3930

CAPANO, Giliberto; CAVALIERI, Alice; PRITONI, Andrea - Bureaucratic policy work and analytical capacities in central administrations in Greece, Italy, Portugal and Spain: The results of a comparative survey. International Review of Administrative Sciences. Vol. 90. n.º 2 (2023). p. 385-401. Consultado em 29/12/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00208523231188506>. ISSN: 0020-8523

CARVALHO, Luís; CHAMUSCA, Pedro; FERNANDES, José; PINTO, Jorge - Gentrification in Porto: floating city users and internationally-driven urban change. Urban Geography. Vol. 40. n.º 4 (2019). p. 565-572. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1585139>. ISSN: 0272-3638

CASAVOLA, Donato; COTELLA, Giancarlo; JANIN RIVOLIN, Umberto; VITALE BROVARONE, Elisabetta - Metropolitan governance in Europe: a classification of current national models. disP - The Planning Review. Vol. 61. n.º 2 (2025). p. 62-82. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02513625.2025.2561514>. ISSN: 0251-3625

CAVACO, Cristina; MOURATO, João; COSTA, João Pedro; FERRÃO, João - Beyond soft planning: Towards a Soft turn in planning theory and practice? Planning Theory. Vol. 22. n.º 1 (2022). p. 3-26. Consultado em 06/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/14730952221087389>. ISSN: 1473-0952

CHAMUSCA, Pedro - Governança e regeneração urbana: entre a teoria e algumas práticas. Tese de Doutoramento. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10216/67273>.

CHAMUSCA, Pedro - Governance, participation, and development: local power's perspective in Portugal. International Planning Studies. (2025). p. 292-318. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13563475.2025.2457656>. ISSN: 1356-3475

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per - Complexity and hybrid public administration—theoretical and empirical challenges. Public Organization Review. Vol. 11. n.º 4 (2011). p. 407-423. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>. ISSN: 1573-7098

COLOMB, Claire; GALLENT, Nick - Post-COVID-19 mobilities and the housing crisis in European urban and rural destinations: policy challenges and research agenda. Planning Practice & Research. Vol. 37. n.º 5 (2022). p. 624-641. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2119512>. ISSN: 0269-7459

COLSAET, Alice; LAURANS, Yann; LEVREL, Harold - What drives land take and urban land expansion? A systematic review. Land Use Policy. Vol. 79. (2018). p. 339-349. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.08.017>. ISSN: 0264-8377

CORDEIRO, José - 1820. Revolução Liberal do Porto. Porto: Câmara Municipal do Porto, 2020. ISBN: 978-989-54475-8-9

CORTE-REAL, Isabel - Public management reform in Portugal: successes and failures. International Journal of Public Sector Management. Vol. 21. n.º 2 (2008). p. 205-229. Consultado em 02/01/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/09513550810855663>. ISSN: 0951-3558

COSTA, José da Silva - Atribuições e competências dos governos subnacionais. As atribuições e competências das regiões administrativas. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto, 2019.

COTELLA, Giancarlo - How Europe hits home? The impact of European Union policies on territorial governance and spatial planning. Géocarrefour. Vol. 94/3. (2020). Disponível em: <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15648>. ISSN: 1960-601X

COURMONT, Antoine; BAYKURT, Burcu - Google, a major stakeholder in local governance? Urban Studies. Vol. 62. n.º 13 (2025). p. 2571-2582. Consultado em 29/09/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00420980251359974>. ISSN: 0042-0980

COVAS, António; COVAS, Maria; DALLABRIDA, Valdir - Os signos distintivos territoriais e a simplificação do território: uma abordagem exploratória. Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. XXIV. (2019). Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/b3w/article/view/27842>. ISSN: 1138-9796

D'ALBERGO, Ernesto; LEFÈVRE, Christian - Constructing metropolitan scales: economic, political and discursive determinants. Territory, Politics, Governance. Vol. 6. n.º 2 (2018). p. 147-158. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1459203>. ISSN: 2162-2671

DA CRUZ, Nuno; OH, Do Young; CHOUMAR, Nathalie - The metropolitan scale. Cities. Vol. 100. (2020). p. 102644. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102644>. ISSN: 0264-2751

DAVOUDI, Simin - Planning as practice of knowing. Planning Theory. Vol. 14. n.º 3 (2015). p. 316-331. Consultado em 21/09/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095215575919>. ISSN: 1473-0952

DAVOUDI, Simin; GALLAND, Daniel; STEAD, Dominic - Reinventing planning and planners: Ideological decontestations and rhetorical appeals. Planning Theory. Vol. 19. n.º 1 (2019). p. 17-37. Consultado em 07/09/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095219869386>. ISSN: 1473-0952

DE BLUST, Seppe; VAN DEN BROECK, Pieter; DEVOS, Tim; MOULAERT, Frank - Relational planning as a collective critical inquiry: socio-environmental justice, critical moments and reflective responses in six years of studio teaching. Planning Practice & Research. (2022). p. 1-21. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2109249>. ISSN: 0269-7459

DEMAZIÈRE, Christophe; SYKES, Olivier - The Rise of the Metropolitan City Region? Exploring the Establishment of New Levels of Local Government in England and France. In Foregrounding Urban Agendas: The New Urban Issue in European Experiences of Policy-Making. Cham: Springer International Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-29073-3_9>.Capítulo -. ISBN: 978-3-030-29073-3

DIAS, Ricardo Cunha; SEIXAS, Paulo Castro - Modelos regionais de governança da sustentabilidade: uma análise às primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento

Territorial em Portugal. RPER. n.º 48 (2018). p. 5-16. Consultado em 23/02/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.59072/rper.vi48.488>. ISSN: 1645-586X

DIJKSTRA, Lewis; POELMAN, Hugo; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés - The geography of EU discontent. Regional Studies. Vol. 54. n.º 6 (2020). p. 737-753. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>. ISSN: 0034-3404

DO AMARAL, Diogo Freitas; DA SILVA, Jorge Pereira - Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização. 2019. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf>.

DO CARMO, Fernanda - Princípios Constitucionais do Ordenamento do Território. Sociologia, Problemas e Práticas. (2016). p. 99-121. Disponível em: <https://doi.org/10.7458/SPP2016NE10352>.

DOMINGUES, Álvaro - Paisagens Transgénicas. Finisterra. Vol. 56. n.º 118 (2021). p. 9-24. Consultado em 17/02/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.18055/Finis25456>. ISSN: 0430-5027

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane - New Public Management is dead—long live digital-era governance. Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 16. n.º 3 (2006). p. 467-494. Consultado em 06/08/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>. ISSN: 1053-1858

ELDEN, Stuart - Land, terrain, territory. Progress in Human Geography. Vol. 34. n.º 6 (2010). p. 799-817. Consultado em 15/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0309132510362603>. ISSN: 0309-1325

EVERS, David - The myth of the perfect scale. Urban Governance Research Network, 2024. Disponível em: <https://ugovern.eu/myth-perfect-scale/>.

FADIGAS, Leonel - Urbanismo e Território. As políticas públicas. Lisboa: Edições Sílabo, 2015. ISBN: 978-972-618-797-4

FALANGA, Roberto; FERRÃO, João - The evaluation of citizen participation in policymaking: Insights from Portugal. Evaluation and Program Planning. Vol. 84. (2021).

p. 101895. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2020.101895>. ISSN: 0149-7189

FALANGA, Roberto; LÜCHMANN, Lígia - Participatory budgets in Brazil and Portugal: comparing patterns of dissemination. Policy Studies. Vol. 41. n.º 6 (2020). p. 603-622. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1577373>. ISSN: 0144-2872

FALUDI, Andreas - Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society. European Planning Studies. Vol. 15. n.º 4 (2007). p. 567-583. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09654310701232079>. ISSN: 0965-4313

FERNANDES, Jorge; MAGALHÃES, Pedro - The 2019 Portuguese general elections. West European Politics. Vol. 43. n.º 4 (2020). p. 1038-1050. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1702301>. ISSN: 0140-2382

FERNANDES, José - Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias. Xeográfica, Revista de Xeografia, Territorio e Medio Ambiente. Vol. 6. (2006). p. 95-113. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10347/3750>. ISSN: 1578-5637

FERNANDES, José; SEIXAS, João - Cities and urbanisation in democratic Portugal. Méditerranée. n.º 138. (2018). Disponível em: <https://doi.org/10.4000/mediterranee.10698>. ISSN: 1760-8538

FERNANDES, José; TELES, Filipe; CHAMUSCA, Pedro; SEIXAS, João - The power of the cities and the power in the cities: a multiscale perspective from Portugal. Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles. (2020). p. 1-30. Disponível em: <https://doi.org/10.21138/bage.2978>. ISSN: 2605-3322

FERRÃO, João - O território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005). Sociologia, Problemas e Práticas. (2016). p. 123-134. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2638>. ISSN: 2182-7907

FERRÃO, João; CAMPOS, Vítor - O Ordenamento do território: uma perspetiva genealógica. 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/20716>.

FERRÃO, João; MOURATO, João - A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania: o caso da Política de Ordenamento

do Território em Portugal. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Vol. 12. n.º 1 (2010). p. 9-28. Consultado em 29/01/2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2010v12n1p9>.

FERRÃO, João; PAIXÃO, José - Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas. Universidade de Lisboa, 2018. ISBN: 978-989-8928-04-7

FERREIRA, Márcio; SÁ MARQUES, Teresa - A Resistência e Recuperação Económica das Regiões Portuguesas em Períodos de Crise. RPER. n.º 68 (2024). p. 81-101. Consultado em 05/01/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.59072/rper.vi68.542>. ISSN: 2184-9269

FERRERI, Mara; SANYAL, Romola - Platform economies and urban planning: Airbnb and regulated deregulation in London. Urban Studies. Vol. 55. n.º 15 (2018). p. 3353-3368. Consultado em 20/06/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0042098017751982>. ISSN: 0042-0980

FILIPPETTI, Andrea; SPALLONE, Raffaele - The evolution of Cohesion Policy in 40 years of economic policy agenda. European Planning Studies. (2025). p. 1423-1442. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09654313.2025.2520891>. ISSN: 0965-4313

FLEW, Terry; MARTIN, Fiona - Digital platform regulation. Global perspectives on internet governance. Cham: Palgrave Macmillan, 2022. ISBN: 978-3-030-95219-8

FUKUYAMA, Francis - The future of history: can liberal democracy survive the decline of the middle class? Foreign Affairs. Vol. 91. n.º 1 (2012). p. 53-61. Consultado em 10/06/2024. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23217147>. ISSN: 0015-7120

FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS (FFMS) - Instituições e qualidade da democracia. Cultura política na Europa do Sul. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019. Disponível em: <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/estudos/instituicoes-e-qualidade-da-democracia-cultura-politica-na-europa-do-sul>. ISBN: 978-989-8943-77-4

FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS (FFMS) - Crises na Economia Portuguesa de 1910 a 2022. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2023. ISBN: 978-989-9153-31-8

FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS (FFMS) - Barómetro da Política Europeia. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2024. Disponível em: <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/barometros/barometro-da-politica-europeia>. ISBN: 978-989-9004-77-1

GALLAND, Daniel - Is regional planning dead or just coping? The transformation of a State sociospatial project into growth-oriented strategies. Environment and Planning C: Government and Policy. Vol. 30. n.º 3 (2012). p. 536-552. Consultado em 19/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1068/c11150>. ISSN: 0263-774X

GASPAR, Jorge - Futuro, cidades e território. Finisterra. Vol. 51. n.º 101 (2016). Consultado em 23/02/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.18055/Finis8875>. ISSN: 0430-5027

GIDDENS, Anthony - O Mundo na Era da Globalização. Lisboa: Editorial Presença, 2000. ISBN: 9789722325738

GODINHO, Joana; CARVALHO, João; OLIVEIRA, João; SILVA, Manuela - Saúde em Portugal. Opções para uma causa pública. Lisboa: Causa Pública, 2025. Disponível em: <https://causapublica.org/estudos/saude-em-portugal-opcoes-para-uma-causa-publica/>.

GONÇALVES, Jorge; CONDESSA, Beatriz; BIZARRO, Sofia - Temporal governance and the politics of time beyond delay in spatial planning. Preprints, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20944/preprints202505.1331.v1>.

GONÇALVES, Maria Eduarda; GUIBENTIF, Pierre; REBELO, Glória - Constituição e Mudança Socioeconómica. Lisboa: Principia, 2018. ISBN: 9789897162008

GORWA, Robert - What is platform governance? Information, Communication & Society. Vol. 22. n.º 6 (2019). p. 854-871. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1573914>. ISSN: 1369-118X

HAUGHTON, Graham; ALLMENDINGER, Phil; COUNSELL, David; VIGAR, Geoff - The new spatial planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries. New York: Routledge, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780203864425>. ISBN: 978-0-203-86442-5

HENRIQUES, António; PALMA, Nuno - Comparative European institutions and the little divergence, 1385–1800. Journal of Economic Growth. Vol. 28. n.º 2 (2023). p. 259-294. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10887-022-09213-5>. ISSN: 1573-7020

HERSPERGER, Anna; THURNHEER-WITTENWILER, Corina; TOBIAS, Silvia; FOLVIG, Sara; FERTNER, Christian - Digitalization in land-use planning: effects of digital plan data on efficiency, transparency and innovation. European Planning Studies. Vol. 30. n.º 12 (2022). p. 2537-2553. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.2016640>. ISSN: 0965-4313

HOWLETT, Michael - From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. Policy Sciences. Vol. 47. n.º 3 (2014). p. 187-207. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>. ISSN: 1573-0891

HUGHES, Owen - Public Management and Administration. An Introduction. 2.ª ed. London: Red Globe Press, 2003. ISBN: 9781350373426

HULST, Rudie; VAN MONTFORT, André - Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. Public Policy and Administration. Vol. 27. n.º 2 (2011). p. 121-144. Consultado em 26/09/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0952076711403026>. ISSN: 0952-0767

IAMMARINO, Simona; RODRIGUEZ-POSE, Andrés; STORPER, Michael - Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. Journal of Economic Geography. Vol. 19. n.º 2 (2019). p. 273-298. Consultado em 11/12/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jeg/lby021>. ISSN: 1468-2702

INNES, Judith; BOOHER, David - Consensus building and complex adaptive systems. Journal of the American Planning Association. Vol. 65. n.º 4 (1999). p. 412-423. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944369908976071>. ISSN: 0194-4363

IPPS-ISCTE - O Estado da Nação e as Políticas Públicas: Menos Reformas, Melhores Políticas. Lisboa: IPPS-ISCTE, 2019. ISBN: 978-989-8990-01-3

ISCSP - Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal. Lisboa: ISCSP, 2022. ISBN: 978-989-646-163-8

JANIN RIVOLIN, Umberto - Planning systems as institutional technologies: a proposed conceptualization and the implications for comparison. Planning Practice & Research. Vol. 27. n.º 1 (2012). p. 63-85. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.661181>. ISSN: 0269-7459

JESSOP, Bob - Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. Territory, Politics, Governance. Vol. 4. n.º 1 (2016). p. 8-32. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1123173>. ISSN: 2162-2671

JORDAN, Andrew - The Governance of Sustainable Development: Taking Stock and Looking Forwards. Environment and Planning C: Government and Policy. Vol. 26. n.º 1 (2008). p. 17-33. Consultado em 13/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1068/cav6>. ISSN: 0263-774X

KALLIO, Hanna; PIETILÄ, Anna-Maija; JOHNSON, Martin; KANGASNIEMI, Mari - Systematic methodological review: developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide. Journal of Advanced Nursing. Vol. 72. n.º 12 (2016). p. 2954-2965. Consultado em 07/10/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jan.13031>. ISSN: 0309-2402

KANKANHALLI, Atreyi; CHARALABIDIS, Yannis; MELLOULI, Sehl - IoT and AI for Smart Government: A Research Agenda. Government Information Quarterly. Vol. 36. n.º 2 (2019). p. 304-309. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.02.003>. ISSN: 0740-624X

KATSAMUNSKA, Polya - The concept of Governance and Public Governance Theories. Economic Alternatives. n.º 2 (2016). p. 133-141. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:nwe:eajour:y:2016:i:2:p:133-141>. ISSN: 1312-7462

KATSANIDOU, Alexia; MAYNE, Quinton - Is there a geography of Euroscepticism among the winners and losers of globalization? Journal of European Public Policy. Vol. 31. n.º 6 (2024). p. 1693-1718. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2317361>. ISSN: 1350-1763

KICKERT, Walter - Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms. Public

Administration. Vol. 89. n.º 3 (2011). p. 801-818. Consultado em 03/12/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01862.x>. ISSN: 0033-3298

KICKERT, Walter - Distinctiveness in the study of public management in Europe. Public Management Review. Vol. 7. n.º 4 (2005). p. 537-563. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719030500362470>. ISSN: 1471-9037

KICKERT, Walter; ONGARO, Edoardo - Influence of the EU (and the IMF) on domestic cutback management: a nine-country comparative analysis. Public Management Review. Vol. 21. n.º 9 (2019). p. 1348-1367. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1618383>. ISSN: 1471-9037

KITCHIN, Rob - The real-time city? Big data and smart urbanism. GeoJournal. Vol. 79. n.º 1 (2014). p. 1-14. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10708-013-9516-8>. ISSN: 1572-9893

KITCHIN, Rob - Thinking critically about and researching algorithms. Information, Communication & Society. Vol. 20. n.º 1 (2017). p. 14-29. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1154087>. ISSN: 1369-118X

KRAAY, Aart; KAUFMANN, Daniel; MASTRUZZI, Massimo - The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. Washington, D.C.: The World Bank, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430>.

LÆGREID, Per; SARAPUU, Külli; RYKKJA, Lise H.; RANDMA-LIIV, Tiina - New coordination challenges in the Welfare State. Public Management Review. Vol. 17. n.º 7 (2015). p. 927-939. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029344>. ISSN: 1471-9037

LARSSON, Gerhard - Land readjustment: A tool for urban development. Habitat International. Vol. 21. n.º 2 (1997). p. 141-152. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/S0197-3975(96)00059-8>. ISSN: 0197-3975

LESSMANN, Christian; SEIDEL, André - Regional inequality, convergence, and its determinants - A view from outer space. European Economic Review. Vol. 92. (2017). p. 110-132. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2016.11.009>. ISSN: 0014-2921

LOIS-GONZÁLEZ, Rubén; FERNANDES, José - Urban Change in the Iberian Peninsula. A 2000–2030 Perspective. 1.ª ed. Cham: Springer, 2024. ISBN: 978-3-031-59678-0

LOPES, José - Indicadores de monitorização de planos municipais de ordenamento do território. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2011. Disponível em: <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395143757977/Dissertacao.pdf>.

LOUGHLIN, John - The 'Hybrid' State: reconfiguring territorial governance in Western Europe. Perspectives on European Politics and Society. Vol. 10. n.º 1 (2009). p. 51-68. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15705850802700009>. ISSN: 1570-5854

MACHETE, Rui - A evolução da justiça administrativa na Alemanha: do absolutismo à restauração do Estado de direito pós-1945. In Estudos dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes da Silva. Vol. 2. (2013). p. 403-446.

MACKINNON, Danny; KINOSSIAN, Nadir; PIKE, Andy; BÉAL, Vincent; LANG, Thilo; ROUSSEAU, Max; TOMANEY, John - Spatial policy since the global financial crisis. European Urban and Regional Studies. Vol. 32. n.º 3 (2024). p. 243-260. Consultado em 26/09/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/09697764241287376>. ISSN: 0969-7764

MACLEOD, Gordon; JONES, Martin - Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'? Regional Studies. Vol. 41. n.º 9 (2007). p. 1177-1191. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00343400701646182>. ISSN: 0034-3404

MADEIRA, Paulo; SILVA, Katielle; MALHEIROS, Jorge - A geografia da direita nacionalista em Portugal: contornos de um processo emergente. Cadernos Metrópole. Vol. 23. (2021). ISSN: 2236-9996

MADUREIRA, César - A reforma da administração pública e a evolução do estado--providência em Portugal: história recente. Ler História. (2020). p. 179-202. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.6408>. ISSN: 0870-6182

MAGONE, José - Portugal: Political developments and data in 2021. European Journal of Political Research Political Data Yearbook. Vol. 61. n.º 1 (2022). p. 374-384. Consultado em 25/02/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/2047-8852.12383>. ISSN: 2047-8844

MANUCCI, Luca - O populismo português: pessoas, partidos e política. Análise Social. Vol. 59. n.º 251 (2024). p. e-2200. Consultado em 18/01/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.31447/202200>. ISSN: 2182-2999

MATLAND, Richard - Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART. Vol. 5. n.º 2 (1995). p. 145-174. Consultado em 12/02/2024. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1181674>. ISSN: 1053-1858, 1477-9803

MATTOSO, José - Identificação de um País. 5.ª ed. Lisboa: Temas e Debates - Círculo de Leitores, 2015. ISBN: 978-989-644-358-0

MCKAY, Lawrence; JENNINGS, Will; STOKER, Gerry - Understanding the geography of discontent: perceptions of government's biases against left-behind places. Journal of European Public Policy. Vol. 31. n.º 6 (2024). p. 1719-1748. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2277381>. ISSN: 1350-1763

MEDEIROS, Carlos - Geografia de Portugal. Lisboa: Círculo de Leitores, 2006. ISBN: 972-42-3538-6

MÉLICE DIAS, Ana; OLIVEIRA, Vítor - The research-practice gap in spatial planning. International Planning Studies. (2026). p. 37-56. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13563475.2025.2560837>. ISSN: 1356-3475

MELO, António - Memória & Prospectiva 1. Da Província à Região-Plano. Porto: CCDR-N, 2009.

METZGER, Jonathan - Attention economics, artificial intelligence, and the future of the planning profession. Planning Theory. (2025). p. 183-199. Consultado em 29/09/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/14730952251360224>. ISSN: 1473-0952

MIRANDA, João - A integração europeia e a Constituição portuguesa s.d. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/821-1350.pdf>.

MONTALVO, António - Os níveis de Governo dos Países da Europa. Estado - Regiões - Municípios. Coimbra: Edições Almedina, 2021. ISBN: 978-972-40-9024-5

MORONI, Stefano - Revisiting subsidiarity: Not only administrative decentralization but also multidimensional polycentrism. Cities. Vol. 155. (2024). p. 105463. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105463>. ISSN: 0264-2751

MOTA, José; ATAÍDE, Alexandra - Civic Innovation in Portugal: The potential and limitations of citizen labs to experiment new urban futures. SCOPIO Magazine Architecture, Art and Image. Vol. 1. n.º 1 (2023). p. 130-149. Consultado em 22/02/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.24840/1647-8274_2023-0001_0001_7>. ISSN: 1647-8274

MÜNTER, Angelika; REIMER, Mario - Planning systems on the move? Persistence and change of the German planning system. Planning Practice & Research. Vol. 38. n.º 5 (2023). p. 659-677. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1832362>. ISSN: 0269-7459

NADIN, Vincent; COTELLA, Giancarlo; SCHMITT, Peter - Spatial planning systems in Europe: Comparison and Trajectories. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781839106255>. ISBN: 978-1-83910-625-5

NADIN, Vincent; FERNÁNDEZ-MALDONADO, Ana Maria - Spatial planning systems in Europe: multiple trajectories. Planning Practice & Research. Vol. 38. n.º 5 (2023). p. 625-638. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02697459.2023.2258568>. ISSN: 0269-7459

NADIN, Vincent; STEAD, Dominic - European spatial planning systems, social models and learning. disP - The Planning Review. Vol. 44. n.º 172 (2008). p. 35-47. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02513625.2008.10557001>. ISSN: 0251-3625

NADIN, Vincent; STEAD, Dominic - Opening up the Compendium: An Evaluation of International Comparative Planning Research Methodologies. European Planning Studies. Vol. 21. n.º 10 (2013). p. 1542-1561. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.722958>. ISSN: 0965-4313

NADIN, Vincent; STEAD, Dominic; DĄBROWSKI, Marcin; FERNANDEZ-MALDONADO, Ana Maria - Integrated, adaptive and participatory spatial planning: trends across Europe. Regional Studies. Vol. 55. n.º 5 (2021). p. 791-803. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1817363>. ISSN: 0034-3404

NEWMAN, Peter; THORNLEY, Andy - Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects. London: Routledge, 1996. ISBN: 978-0-203-42794-5

NIJKAMP, Peter; KOURTIT, Karima; KRUGMAN, Paul; MORENO, Carlos - Old wisdom and the New Economic Geography: Managing uncertainty in 21st century regional and urban development. Regional Science Policy & Practice. Vol. 16. n.º 10 (2024). p. 100124. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.rspp.2024.100124>. ISSN: 1757-7802

OLDS, Kris; DICKEN, Peter; KELLY, Philip; KONG, Lily; YEUNG, Henry - Globalization and the Asia Pacific: Contested Territories. London: Routledge, 1999. ISBN: 978-0-203-98457-8

OLIVEIRA, Carlos; BREDA-VÁZQUEZ, Isabel - Territorial Governance in Portugal: institutional change or institutional resilience? disP - The Planning Review. Vol. 47. n.º 186 (2011). p. 64-76. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02513625.2011.10557145>. ISSN: 0251-3625

OLIVEIRA, Luís - Trilhos: Memórias. Por Vezes, Quase um Diário. Porto: Edições Gémeo, 2022. ISBN: 978-972-8961-17-6

OLSEN, Johan - The ups and downs of bureaucratic organization. Annual Review of Political Science. Vol. 11. (2008). p. 13-37. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060106.101806> ISSN: 1545-1577

ONGARO, Edoardo - Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain. International Journal of Public Sector Management. Vol. 21. n.º 2 (2008). p. 101-117. Consultado em 14/01/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/09513550810855618>. ISSN: 0951-3558

ONGARO, Edoardo - The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000–2021) and prospects. Public Policy and Administration. Vol. 39. n.º 1 (2022). p. 3-26. Consultado em 17/03/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/09520767221117689>. ISSN: 0952-0767

OSBORNE, Stephen - The New Public Governance?. Public Management Review. Vol. 8. n.º 3 (2006). p. 377-387. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>. ISSN: 1471-9037

OTHENGRAFEN, Frank; SIEVERS, Lars; REINECKE, Eva - From vision to reality: the use of artificial intelligence in different urban planning phases. Urban Planning. Vol. 10. (2025). Disponível em: <https://doi.org/10.17645/up.8576>. ISSN: 2183-7635

PALMA, Nuno - As Causas do Atraso Português. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2023. ISBN: 978-972-20-7934-1

PECK, Jamie - Explaining (with) Neoliberalism. Territory, Politics, Governance. Vol. 1. n.º 2 (2013). p. 132-157. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21622671.2013.785365>. ISSN: 2162-2671

PEDRO, Ricardo - Artificial intelligence on public sector in Portugal: first legal approach. Juridical Tribune. Vol. 13. (2023a). Disponível em: <https://tribunajuridica.eu/arhiva/An13v2/1.%20Ricardo%20Pedro.pdf>. ISSN: 2247-7195

PEDRO, Ricardo - Modelos de governação dos fundos europeus. Revista do Tribunal de Contas. Vol. 5. (2023b). Disponível em: <https://revista.tcontas.pt/edicoes/rtc-2023-05/rtc-2023-05__estudo-02.pdf>.

PENCHEVA, Irina; ESTEVE, Marc; MIKHAYLOV, Slava Jankin - Big Data and AI – A transformational shift for government: So, what next for research? Public Policy and Administration. Vol. 35. n.º 1 (2018). p. 24-44. Consultado em 13/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0952076718780537>. ISSN: 0952-0767

PEREIRA, José - Atitudes populistas e o voto da direita radical populista em diferentes tipos de eleições: Evidências de Portugal. Análise Social. Vol. 59. n.º 251 (2024). p. e22113. Consultado em 18/01/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.31447/2022113>. ISSN: 2182-2999

PEREIRA, Margarida; DOMINGUES, Alexandre; TEIXEIRA, José; HENRIQUES, Cristina - Administrative reform of Portuguese civil parishes 2013. Reflections from the case of the Algarve. Cidades, Comunidades e Território. Vol. 47. (2023). Disponível em: <https://doi.org/10.15847/cct.27923>. ISSN: 2182-3030

PEREIRA, Margarida; RAMALHETE, Filipa - Planeamento e conflitos territoriais: uma leitura na ótica da (in)justiça espacial. Finisterra. Vol. 52. n.º 104 (2017). Consultado em 22/02/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.18055/Finis6972>. ISSN: 2182-2905

PIKETTY, Thomas; ZUCMAN, Gabriel - Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700–2010. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 129. n.º 3 (2014). p. 1255-1310. Consultado em 6/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/qje/qju018>. ISSN: 0033-5533

PINTO, Jaime - Nobre Povo. Os anos da República. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2010. ISBN: 978-989-626-246-4

PIRES, Luís - 30 anos de fundos estruturais (1986-2015). Relações Internacionais. (2017). p. 19-38. Disponível em: <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a03>. ISSN: 1645-9199

POLLITT, Christopher - Be prepared? An outside-in perspective on the future public sector in Europe. Public Policy and Administration. Vol. 31. n.º 1 (2015). p. 3-28. Consultado em 13/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0952076715590696>. ISSN: 0952-0767

POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilkka - Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries. Public Money & Management. Vol. 17. n.º 1 (1997). p. 7-18. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00051>. ISSN: 0954-0962

POLLITT, Christopher; THIEL, Sandra; HOMBURG, Vincent - New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives. London: Palgrave Macmillan, 2007. ISBN: 978-0-230-62536-5

POTTS, Ruth - Is a New 'Planning 3.0' Paradigm Emerging? Exploring the Relationship between Digital Technologies and Planning Theory and Practice. Planning Theory & Practice. Vol. 21. n.º 2 (2020). p. 272-289. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1748699>. ISSN: 1464-9357

RAIMUNDO, António; STAVRIDIS, Stelios; TSARDANIDIS, Charalambos - The Eurozone crisis' impact: a de-Europeanization of Greek and Portuguese foreign policies? Journal

of European Integration. Vol. 43. n.º 5 (2021). p. 535-550. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1927014>. ISSN: 0703-6337

RAMOS, Rui - O pragmatismo governamental. Público (2006). Disponível em: <https://www.publico.pt/2006/12/06/jornal/o-pragmatismo-governamental-110904>.

RANDMA-LIIV, Tiina; DRECHSLER, Wolfgang - Three decades, four phases. International Journal of Public Sector Management. Vol. 30. n.º 6-7 (2017). p. 595-605. Consultado em 24/03/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0175>. ISSN: 0951-3558

REIS, João; SANTO, Paula; MELÃO, Nuno - Impacts of artificial intelligence on public administration: a systematic literature review. 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.26/30169>. ISBN: 978-989-98434-9-3

ROCHA, J. A. Oliveira; DE ARAUJO, Joaquim - Administrative reform in Portugal: problems and prospects. International Review of Administrative Sciences. Vol. 73. n.º 4 (2007). p. 583-596. Consultado em 29/12/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852307083461>. ISSN: 0020-8523

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés - Do institutions matter for regional development? Regional Studies. Vol. 47. n.º 7 (2013). p. 1034-1047. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>. ISSN: 0034-3404

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés - The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. Vol. 11. n.º 1 (2018). p. 189-209. Consultado em 11/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>. ISSN: 1752-1378

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; BWIRE, Adala - The economic (in)efficiency of devolution. Environment and Planning A: Economy and Space. Vol. 36. n.º 11 (2004). p. 1907-1928. Disponível em: <https://doi.org/10.1068/a36228>. ISSN: 1472-3409

ROODUIJN, Matthijs; AKKERMAN, Tjitske - Flank attacks: Populism and left-right radicalism in Western Europe. Party Politics. Vol. 23. n.º 3 (2017). p. 193-204. Consultado em 12/11/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1354068815596514>. ISSN: 1354-0688

RYDIN, Yvonne - Planning and the Technological Society: Discussing the London Plan. International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 34. n.º 2 (2010). p. 243-259. Consultado em 16/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00901.x>. ISSN: 0309-1317

RYDIN, Yvonne - Silences, categories and black-boxes: Towards an analytics of the relations of power in planning regulation. Planning Theory. Vol. 19. n.º 2 (2019). p. 214-233. Consultado em 28/09/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095219870559>. ISSN: 1473-0952

SABATIER, Paul - Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. Journal of Public Policy. Vol. 6. n.º 1 (1986). p. 21-48. Consultado em 27/01/2024. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3998354>. ISSN: 0143-814X

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel - The implementation of public policy: a framework of analysis. Policy Studies Journal. Vol. 8. n.º 4 (1980). p. 538-560. Consultado em 28/09/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>. ISSN: 0190-292X

SACHS, Jeffrey; LAFORTUNE, Guillaume; FULLER, Grayson - Implementing the SDG Stimulus. Sustainable Development Report 2023. 2023. Disponível em: <https://sdgtransformationcenter.org/reports/sustainable-development-report-2023>. ISBN: 978-0-903200-12-7

SAGER, Fritz; ROSSER, Christian - The politics of the politics-administration dichotomy. In: Handbook on the Politics of Public Administration. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781839109447>. ISBN: 9781839109447

SAGER, Tore - Populists and planners: 'We are the people. Who are you?'. Planning Theory. Vol. 19. n.º 1 (2019). p. 80-103. Consultado em 12/11/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095219864692>. ISSN: 1473-0952

SAVINI, Federico - Strategic planning for degrowth: What, who, how. Planning Theory. (2024). p. 141-162. Consultado em 19/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/14730952241258693>. ISSN: 1473-0952

SAVINI, Federico; MAJOOR, Stan; SALET, Willem - Dilemmas of planning: Intervention, regulation, and investment. Planning Theory. Vol. 14. n.º 3 (2014). p. 296-315. Consultado em 24/09/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095214531430>. ISSN: 1473-0952

SEIXAS, João; GUTERRES, António Brito - Political evolution in the Lisbon of the digital era. Fast urban changes, slow institutional restructuring and growing civic pressures. Urban Research & Practice. Vol. 12. n.º 1 (2019). p. 99-110. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1505272>. ISSN: 1753-5069

SEIXAS, João; MOTA, José - Dialogues, tensions, and expectations between urban civic movements and city administration: lessons for urban political evolution from two recent participatory processes in Portugal. The Evolving Scholar. (2022). Disponível em: <https://doi.org/10.24404/616ca02036561a00099446b7>.

SEIXAS, Paulo - Urbanismo, cultura e globalização em Portugal: modelos analíticos e de desenvolvimento territorial. Revista Brasileira de Gestão Urbana. Vol. 3. n.º 1 (2011). p. 55-75. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/5401/20952>. ISSN: 2175-3369

SEIXAS, Paulo; OLIVEIRA, Avelino; DIAS, Ricardo - Regional paroxysms in Portugal: top-down or bottom-up development? Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Vol. 16. n.º 1 (2020). Consultado em 07/01/2025. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5352>. ISSN: 1809-239X

SHEPHERD, Edward; INCH, Andy; MARSHALL, Tim - Narratives of power: Bringing ideology to the fore of planning analysis. Planning Theory. Vol. 19. n.º 1 (2020). p. 3-16. Consultado em 19/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095219898865>. ISSN: 1473-0952

SILVA, Patrícia; TELES, Filipe; FERREIRA, Joana - Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? International Review of Administrative Sciences. Vol. 84. n.º 4 (2018). p. 619-638. Consultado em 19/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852317740411>. ISSN: 0020-8523

SILVA, Pedro; FLORES, Isabel - O que pensam os portugueses 2025: Descentralização, Desconcentração e Regionalização. Lisboa: IPPS-ISCTE, 2025. ISBN: 978-989-8990-69-3

SØRENSEN, Eva - Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. The American Review of Public Administration. Vol. 36. n.º 1 (2006). p. 98-114. Consultado em 20/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074005282584>. ISSN: 0275-0740

STEAD, Dominic - Convergence, divergence, or constancy of spatial planning? Connecting theoretical concepts with empirical evidence from Europe. Journal of Planning Literature. Vol. 28. n.º 1 (2013). p. 19-31. Consultado em 15/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0885412212471562>. ISSN: 0885-4122

STEAD, Dominic - Conceptualizing the policy tools of spatial planning. Journal of Planning Literature. Vol. 36. n.º 3 (2021). p. 297-311. Consultado em 28/09/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0885412221992283>. ISSN: 0885-4122

SWYNGEDOUW, Erik - Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. Cambridge Review of International Affairs. Vol. 17. n.º 1 (2004). p. 25-48. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0955757042000203632>. ISSN: 0955-7571

SWYNGEDOUW, Erik - Interrogating post-democratization: Reclaiming egalitarian political spaces. Political Geography. Vol. 30. n.º 7 (2011). p. 370-380. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2011.08.001>. ISSN: 0962-6298

TAVARES, António - Municipal amalgamations and their effects: a literature review. Miscellanea Geographica. Vol. 22. (2018). p. 5-15. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/74982>. ISSN: 2084-6118

TAVARES, Antonio; FEIOCK, Richard - Applying an institutional collective action framework to investigate intermunicipal cooperation in Europe. Perspectives on Public Management and Governance. Vol. 1. n.º 4 (2018). p. 299-316. Consultado em 20/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx014>. ISSN: 2398-4910

TELES, Filipe - Local government and the bailout: Reform singularities in Portugal. European Urban and Regional Studies. Vol. 23. n.º 3 (2016). p. 455-467. Consultado em 13/01/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0969776413517249>. ISSN: 0969-7764

TORFING, Jacob; ANSELL, Christopher - Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. Public Management Review. Vol. 19. n.º 1 (2017). p. 37-54. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>. ISSN: 1471-9037

TORFING, Jacob; TRIANTAFILLOU, Peter - What's in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system. International Review of Public Administration. Vol. 18. n.º 2 (2013). p. 9-25. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>. ISSN: 1229-4659

TORRE, André - Contribution to the theory of territorial development: a territorial innovations approach. Regional Studies. (2023). p. 1-16. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2193218>. ISSN: 0034-3404

TULUMELLO, Simone; COTELLA, Giancarlo; OTHENGRAFEN, Frank - Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies. International Planning Studies. Vol. 25. n.º 1 (2020). p. 72-87. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13563475.2019.1701422>. ISSN: 1356-3475

VALENTE, Rafael; DIAS, Ricardo Cunha; GUEDES VIDAL, Diogo; SEIXAS, Paulo Castro - A participação pública nos Planos Diretores Municipais de 3.ª geração em Portugal: entre a oportunidade e a formalidade. RPER. n.º 64 (2023). p. 165-180. Consultado em 22/02/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.59072/rper.vi64.616>. ISSN: 2184-9269

VAN BERGEIJK, Peter - Deglobalization and resilience: a historical perspective. Critical Sociology. Vol. 51. (2024). p. 849-865. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/08969205241246915>. ISSN: 0896-9205

VAN MONTFORT, André; HULST, Rudie - Inter-Municipal Cooperation in Europe. Dordrecht: Springer, 2007. ISBN: 978-1-4020-5378-8

VAN NOORDT, Colin; MEDAGLIA, Rony; TANGI, Luca - Policy initiatives for Artificial Intelligence-enabled government: An analysis of national strategies in Europe. Public Policy and Administration. (2023). p. 215-253. Consultado em 14/04/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/09520767231198411>. ISSN: 0952-0767

VASILOPOULOU, Sofia; TALVING, Liisa - Euroscepticism as a syndrome of stagnation? Regional inequality and trust in the EU. Journal of European Public Policy. Vol. 31. n.º 6 (2024). p. 1494-1515. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2264891>. ISSN: 1350-1763

VERMA, Niraj - Institutions and Planning. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2007. ISBN: 978-0-0804-4931-9

VIEIRA, Tiago - "O Paraíso Pode Esperar"... Mas Poderá a Regionalização Portuguesa? Breve Avaliação dos Resultados das Estratégias de Descentralização Portugueses nos Últimos 20 Anos. RPER. n.º 59 (2021). p. 45-59. Consultado em 07/01/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.59072/rper.vi59.93>. ISSN: 2184-9269

WATEAU, Fabienne - Paisagens, paradigmas, futuros: que desafios para a questão territorial? Análise Social. Vol. 58. n.º 249 (2023). p. 722-737. Consultado em 17/02/2025. Disponível em: <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2023249.05>. ISSN: 2182-2999

WATERHOUT, Bas; OTHENGRAFEN, Frank; SYKES, Olivier - Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration. Planning Practice & Research. Vol. 28. n.º 1 (2013). p. 141-159. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.699261>. ISSN: 0269-7459

WIRTZ, Bernd; LANGER, Paul; FENNER, Carolina - Artificial Intelligence in the Public Sector: a Research Agenda. International Journal of Public Administration. Vol. 44. n.º 13 (2021). p. 1103-1128. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1947319>. ISSN: 0190-0692

XUE, Jin - A critical realist theory of ideology: Promoting planning as a vanguard of societal transformation. Planning Theory. Vol. 21. n.º 2 (2022). p. 109-131. Consultado em 19/10/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/14730952211073330>. ISSN: 1473-0952

ZAUCHA, Jacek; BÖHME, Kai - Measuring territorial cohesion is not a mission impossible. European Planning Studies. Vol. 28. n.º 3 (2020). p. 627-649. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1607827>. ISSN: 0965-4313

Documentos institucionais

ÁREA METROPOLITANA DO PORTO (AMP) - Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial AMP 2020. Porto: Área Metropolitana do Porto, 2014.

ÁREA METROPOLITANA DO PORTO (AMP) - AMP 2030 - Estratégia e Prioridades de Ação. Porto: Área Metropolitana do Porto, 2022.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE (CCDR-N) - Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte: Plano. Porto: CCDR-N, 2009.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE (CCDR-N) - Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020. Versão 7.0. Porto: CCDR-N, 2014. Disponível em: <https://www.norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/documentos/Programme_2014PT16M2OP001_7_0_pt.pdf>.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE (CCDR-N) - Programa Regional do Norte 2021-2027. Versão 1.2. Porto: CCDR-N, 2021. Disponível em: <https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/sites/3/2023/05/sfc2021-PRG-2021PT16FFPR003-1.2_PRNorte.pdf>.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE (CCDR-N) - Programa Regional de Ordenamento do Território do Norte: Agenda Transformadora. Porto: CCDR-N, 2025. Disponível em: <https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/PROT-NORTE_VOL_2_AGENDA_TRANSFORMADORA.pdf>.

COMISSÃO EUROPEIA - Treaty establishing the European Community. 1992. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tec_1992/oj>.

COMISSÃO EUROPEIA - The EU compendium of spatial planning systems and policies. 1997. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f44b8e83-da2b-4a01-bca4-ebbf5525dfd0>.

COMISSÃO EUROPEIA - Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future. Luxembourg: União Europeia, 2021. Disponível em: <https://commission.europa.eu/document/download/7c3239f4-8957-

4266-8ec3-cf872b05d02a_en?filename=supporting_public_administrations_in_eu_ms_to_deliver_reforms_0.pdf>.

COMISSÃO EUROPEIA - Cohesion in Europe towards 2050. Eighth report on economic, social and territorial cohesion. 2022. Disponível em: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf>.

COMISSÃO EUROPEIA - Traité instituant la Communauté Économique Européenne. Roma, 1957.

COMISSÃO EUROPEIA - Single European Act. 1987. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>.

COMISSÃO INDEPENDENTE PARA A DESCENTRALIZAÇÃO (CID) - Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado. 2019. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Relatorio-Final-descentralizacao.pdf>.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALTO MINHO (CIMAM) - Estratégia & Plano Global de Ação “Alto Minho 2020”. Viana do Castelo: CIMAM, 2014.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALTO MINHO (CIMAM) - Intervenção Integrada de Base Territorial: Estratégia & Plano de Ação “Alto Minho 2030”. Viana do Castelo: CIMAM, 2023.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALTO TÂMEGA (CIMAT/B) - Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial do Alto Tâmega: Volume 1 – Metodologia e Diagnóstico. Chaves: CIMAT/B, 2014.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALTO TÂMEGA (CIMAT/B) - Estratégia Alto Tâmega 2030: Documento de suporte da Intervenção Integrada de Base Territorial à escala da NUTS III Alto Tâmega para o horizonte temporal de 2030. Chaves: CIMAT/B, 2023.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO AVE (CIMA) - Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal 2014-2020: Relatório Final. Guimarães: CIMA, 2014.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO AVE (CIMA) - Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial Ave 2021-2027: Versão de Síntese. Guimarães: CIMA, 2022.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO CÁVADO (CIMC) - Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial Cávado 2014-2020: Relatório Final. Braga: CIMC, 2014.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO CÁVADO (CIMC) - Estratégia de Desenvolvimento Territorial Cávado 2030: Proposta de Quadro Estratégico e Prioridades de Intervenção. Braga: CIMC, 2021.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO DOURO (CIMD) - Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Região do Douro (2014-2020): Relatório Final. Vila Real: CIMD, 2015.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO DOURO (CIMD) - Estudo para as Abordagens Territoriais na CIM Douro no quadro do PT2030. Vila Real: CIMD, 2023.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO TÂMEGA E SOUSA (CIMTS) - Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal: Relatório Final. Penafiel: CIMTS, 2014.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO TÂMEGA E SOUSA (CIMTS) - Estudo de Revisitação da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT) do Tâmega e Sousa. Penafiel: CIMTS, 2021.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DAS TERRAS DE TRÁS-OS-MONTES (CIMTTM) - Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial. Bragança: CIMTTM, 2014.

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DAS TERRAS DE TRÁS-OS-MONTES (CIMTTM) - Estratégia Terras de Trás-os-Montes 2030. Bragança: CIMTTM, 2023.

CONSELHO EUROPEU - European Charter of Local Self-Government. 1985. Disponível em: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-prt-a6/16808d7ea0>.

ESPANHA - Constitución Española. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1978 (rev. 2024). Disponível em: <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=151_Constitucion_Espanola&tipo=C&modo=2>.

ESPON - COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe - Applied Research 2016-2018. Final Report. ESPON, 2018. Disponível em: <https://archive.espon.eu/planning-systems>.

ESPON - Evaluating spatial planning practices with digital plan data. Final report. 2021. Disponível em: <https://archive.espon.eu/digiplan>.

DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO (DGT) - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Primeira Revisão. Lisboa: Direção-Geral do Território, 2019.

DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO (DGT) - REOT 2024. Versão para discussão pública. Lisboa: Direção-Geral do Território, 2024. Disponível em: <https://portalgeo.dgterritorio.gov.pt/portal/sharing/rest/content/items/df5a15a23c5e44908f7b7fe1f05591ff/data>.

DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO (DGT) - PNPOT. Alteração. Discussão Pública. Relatório de Ponderação. Lisboa: Direção Geral do Território, 2018. Disponível em: <https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/pcat/ficheiros/PNPOT_RelatorioDP_13Julho_FINAL.pdf>.

DIREÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (DGOTDU) - Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus. Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo. 2011. Disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/lds_estudos-2011_imcardoso_analise-comparativa_0.pdf>.

FRANÇA - Constitution de la République Française. Paris: République Française, 1958 (rev. 2024). Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>..

ITÁLIA - Costituzione della Repubblica Italiana. Roma: Senato della Repubblica, 1947 (rev. 2023). Disponível em: <https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione_ITALIANO.pdf>..

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE) - Land-use Planning Systems in the OECD. Paris: OECD Publishing, 2017a. Disponível em:

<https://www.oecd.org/en/publications/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en.html>. ISBN: 978-92-64-26857-9

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE) - Multi-level Governance Reforms. Paris: OECD Publishing, 2017b. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264272866-en>. ISBN: 978-92-64-27286-6

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE) - Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure). Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/NUANCIER%202023_rev_compressed.pdf>.

PORTUGAL - Constituição da República Portuguesa (CRP) Lisboa: Assembleia da República, 1976 (rev. 2005). Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaorepublicaportuguesa.aspx>.

Anexos

Anexo 1 – Processos de governança em Portugal

Ações estruturais alvo de processos de governança em Portugal, segundo Fernandes [et al.] (2020, pp. 15-16).

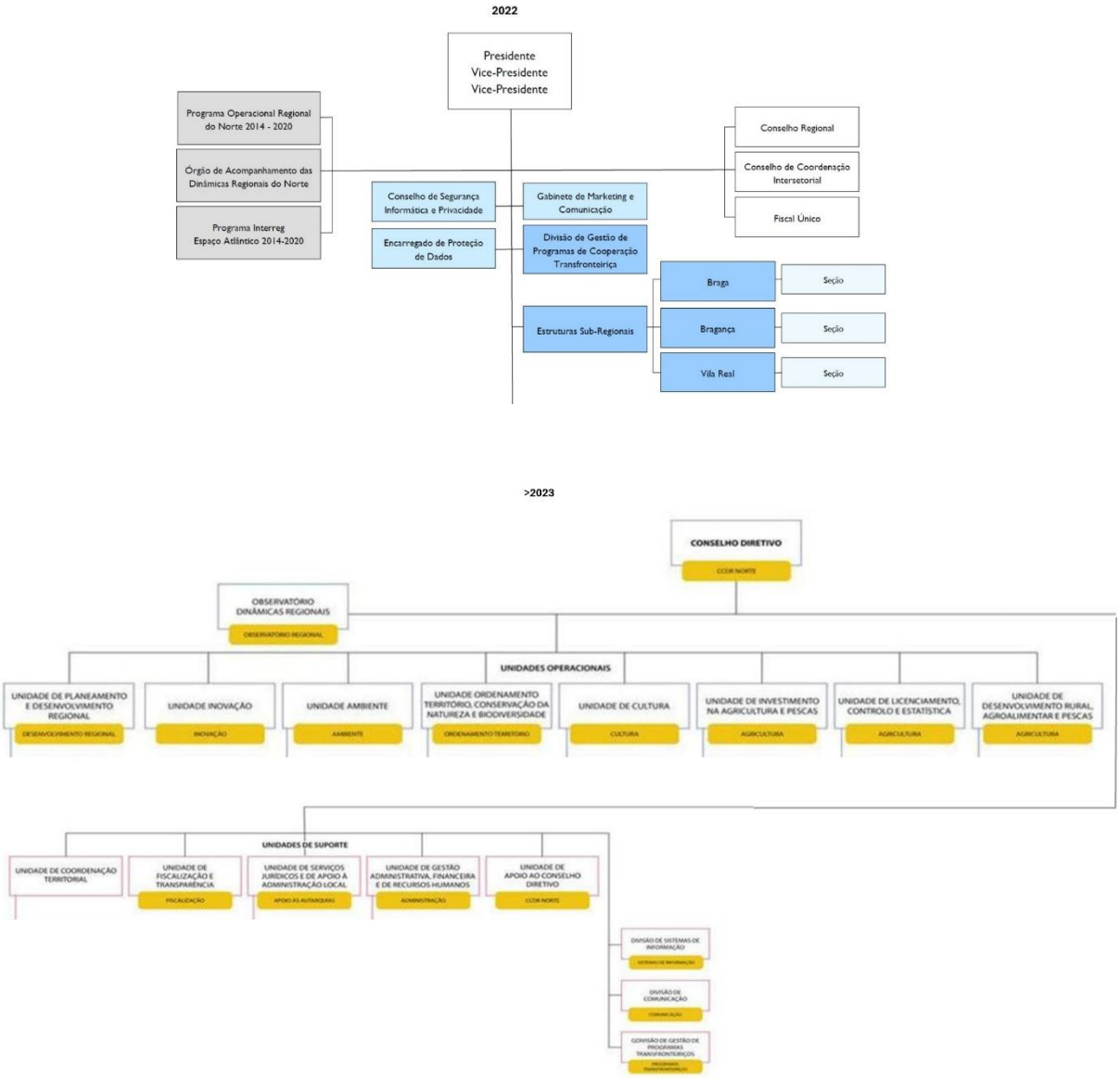
Data	Instrumento político	Tipo	Objetivos principais	Impactos na governação	Partido da governação
2004-2018	Sociedades de Reabilitação Urbana	Estratégia territorial Operacionalização	Promover a reabilitação dos centros históricos e de áreas urbanas críticas	Parcerias público-privadas Planeamento estratégico e comunitário	PSD
2007-2013	POLIS XXI	Estratégia territorial	Qualificar e integrar diferentes espaços de forma inclusiva, coerente, sustentável com participação pública Diversificar o capital humano, institucional, cultural e económica da cidade Qualificar e intensificar a integração da cidade com a envolvente Inovar para qualificar	Cooperação intermunicipal e municipal, parcerias e ações multinível entre territórios Introdução de princípios de governança na política urbana e estratégias	PS
2007-2010	Parcerias para reabilitação urbana	Instrumento legal e financeiro	Suportar ações de reabilitação em bairros críticos, áreas abandonadas, centros históricos e frentes ribeirinhas, considerando as dimensões ambientais, físicas, económicas e sociais Desenvolver novas formas de gestão urbana, participação pública e cooperação	Parcerias locais entre entidades públicas, privadas e coletividades Introdução de princípios de governança na política urbana e estratégias	PS
2009	Regime jurídico da reabilitação urbana	Instrumento legal	Qualificar e revitalizar cidades em particular das áreas degradadas e qualificar o parque habitacional, procurando maior harmonia e sustentabilidade, promovendo habitação condigna	Baseada em iniciativas e planeamento estratégico dentro das comunidades alvo de intervenção	PS
2009-2021	JESSICA	Instrumento financeiro	Suportar ações de reabilitação privada de alto risco financeiro	Parcerias público-privadas suportadas por fundos para a reabilitação de edifícios	PS
2014-2020	Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano	Instrumento legal e financeiro	Promover a descarbonização Desenvolver medidas de melhoria do ambiente urbano e a descontaminação de áreas industriais abandonadas Suportar a regeneração física, económica e social de comunidades desfavorecidas em áreas urbanas e rurais	Estratégia pública para o desenvolvimento urbano Participação de organismos públicos e privados Modelos de governança são promovidos	PSD
2015	Cidades Sustentáveis 2020	Estratégia territorial	Qualificar e promover funcionalmente, culturalmente, socialmente e economicamente o desenvolvimento diverso em áreas urbanas, incluindo centros históricos	Promover iniciativas em determinadas áreas com envolvimento da comunidade Introdução de princípios de governança na	PSD

Data	Instrumento político	Tipo	Objetivos principais	Impactos na governação	Partido da governação
				política urbana e estratégias	
2018-2021	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas	Instrumento financeiro	Providenciar fácil acesso a financiamento a investidores na reabilitação urbana Promover a reabilitação integral dos edifícios com mais de 30 anos, incluindo com iniciativas de habitação social e indústria	Parcerias público-privadas suportadas por fundos para a reabilitação de edifícios	PS

Fonte: Fernandes [et al.] (2020, pp. 15-16)

Anexo 2 – Estrutura orgânica CCDR-N

Evolução da estrutura orgânica da CCDR-N.



Fonte: Elaboração própria baseada no Organograma da CCDR-N de 2022 e 2024.

Apêndices

Apêndice 1 – Padrões de comportamento da administração e planeamento na Europa

A esquematização que se segue foi desenvolvida a partir da revisão bibliográfica desenvolvida no Capítulo 1 e serviu para identificar padrões de comportamento da administração e o do planeamento. Paralelamente, permite ter uma leitura internacional de ambos os domínios em investigação, no sentido de extrair contributos para as dinâmicas intermédias.

A amostra de países seguiu o trabalho de Montalvo (2021), tendo em conta que incidiu num contexto europeu.

Países	***PIB per capita*** (a)	***Doutrina***		***Escala de administração*** (d)			***Escala de planeamento*** (e)				***Notas***
	2023	***Administração*** (b)	***Planeamento*** (c)	***Regional***	***Municipal***	***Outra***	***Nacional***	***Regional***	***Sub-regional***	***Local***	
Albânia	6 470 €	EO	SI	Sim*	Sim	Não	SI	SI	SI	SI	*Sem eleições
Alemanha	46 264 €	GE	I/N/ER	Sim*	Sim	Sim (D e AM**)	Sim	Sim	Não	Sim	*Federação e eleições. **Não são autarquias
Áustria	49 401 €	GE	I	Sim*	Sim	Sim** (D e AM**)	Sim	Sim	Não	Sim	*Federação e eleições. **A AM não é autarquia
Bélgica	47 434 €	N	US	Sim*	Sim	Sim (P e AM**)	Sim	Sim	Sim	Sim	*Eleições. **Não são autarquias
Bósnia-Herzegovina	6 781 €	EO	SI	Sim**	Sim	Não	SI	SI	SI	SI	**Cantões e eleições
Bulgária	13 271 €	EO	I	Sim*	Sim	Não	SI	SI	SI	SI	*Tem regiões governamentais
Chéquia	25 845 €	EO	US	Sim*	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	*Eleições
Chipre	30 434 €	SI	U/US	Não	Sim	Sim (D* e Comunidades)	SI	SI	SI	SI	*Os D não são autarquias
Croácia	17 398 €	EO	SI	Sim*	Sim	Não	SI	SI	SI	SI	*Eleições
Dinamarca	64 446 €	ES	I/N/NO	Sim*	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	*Eleições
Eslováquia	19 976 €	EO	I	Sim*	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	*Eleições
Eslovénia	27 040 €	EO	I	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	---
Espanha	28 276 €	N	N/U/US	Sim*	Sim	Sim (P e AM**)	Não	Sim	Sim	Sim	*Eleições.**As AM não são autarquias
Estónia	27 039 €	EO	I	Sim*	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	*Tem regiões governamentais
Finlândia	48 344 €	ES	I/NO	Sim*	Sim	Sim (AM**)	Sim	Sim	Não	Sim	*Sem eleições. **A AM não é autarquia
França	38 547 €	N	ER/I/N	Sim*	Sim	Sim (Departamentos e AM**)	Não	Sim	Sim	Sim	*Eleições. **As AM não são autarquias

Países	*PIB per capita* (a)	*Doutrina*		*Escala de administração* (d)			*Escala de planeamento* (e)				*Notas*
	2023	*Administração* (b)	*Planeamento* (c)	*Regional*	*Municipal*	*Outra*	*Nacional*	*Regional*	*Sub-regional*	*Local*	
Grécia	19 548 €	N	N/U	Sim*	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	*Eleições
Hungria	17 438 €	EO	I	Sim*	Sim	Sim (AM**)	Sim	Sim	Não	Sim	*Eleições. **A AM não é autarquia
Irlanda	98 986 €	BR	I/US	Sim*	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	*Sem eleições
Itália	33 024 €	N	N/U	Sim*	Sim	Sim (P e AM**)	Não	Sim	Sim	Sim	*Eleições. **As AM não são autarquias
Letónia	20 607 €	EO	I	Sim*	Sim	Não	SI	SI	SI	SI	*Tem regiões governamentais
Lituânia	23 802 €	EO	I	Não	Sim	Não	SI	SI	SI	SI	---
Luxemburgo	118 709 €	N	N/I	Não	Sim	Não	SI	SI	SI	SI	---
Malta	32 883 €	SI	U/US	Sim*	Sim	Não	SI	SI	SI	SI	*Tem regiões governamentais
Noruega	101 046 €	ES	SI	Sim*	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	*Eleições
Países Baixos	54 146 €	N	N/I	Sim*	Sim	Sim (AM**)	Sim	Sim	Não	Sim	*Eleições. **A AM não é autarquia
Polónia	17 305 €	EO	I	Sim*	Sim	Sim (D)	Sim	Sim	Não	Sim	*Eleições
Portugal	23 531 €	N	N/ER/U	Sim*	Sim	Sim (AM e Comunidades Intermunlipais**)	Sim	Sim	Sim	Sim	*Sem eleições. **Não são autarquias
Reino Unido	43 352 €	BR	CL/I/US	Não	Sim	Sim (Condados ou P e Greater London Authority)	Sim	Não	Sim	Sim	*População: 2020
Roménia	15 008 €	EO	I	Sim*	Sim	Sim (Departamentos)	SI	SI	SI	SI	*Tem regiões governamentais
Rússia	14 175 €	SI	SI	Sim***	Sim	Não	SI	SI	SI	SI	**PIB: 2022 - World Bank. ***Federação e sem eleições
Sérvia	9 067 €	EO	SI	Sim*	Sim	Sim (P)	SI	SI	SI	SI	*Tem regiões governamentais
Suécia	53 689 €	ES	I/NO	Sim*	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	*Eleições
Suíça	88 571 €	GE	SI	Sim*	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	*Cantões e eleições
Turquia	10 147 €	SI	SI	Sim*	Sim	Sim (Aldeias)	Sim	Sim	Sim	Sim	*Eleições
Ucrânia	4 209 €	EO	SI	Sim***	Sim	Sim (D, Comunidades)	SI	SI	SI	SI	*População: 2022. **PIB: 2022 - World Bank. ***Eleições

(a) – Baseado no Eurostat (2023):

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_ppp_ind__custom_9835783/default/table?lang=en

(b) – Baseado em Newman; Thornley (1996, p. 29)

(c) – Baseado em Ferrão; Campos (2015, p. 6)

(d) – Baseado em Montalvo (2021)

(e) – Baseado em OCDE (2017a)

Legenda:

AM	Área(s) metropolitana(s)
BR	Britânica
CL	*Common Law*
D	Distrito(s)
EO	Europa oriental
ER	Economia regional
ES	Escandinava
GE	Germânica
I	Integrado
N	Napoleónica
NO	Nórdico
P	Província(s)
SI	Sem informação
U	Urbanismo
US	Uso do solo

Fonte: Elaboração própria

Apêndice 2 – Europeização das políticas

Europeização das políticas e indicadores macro.

Influência na política de	Avaliação	Indicadores
Ambiente	Forte e moderado	- Aplicação das abordagens que avaliam os impactes ambientais - Constituição da Rede Natura 2000 - Publicação de diretivas
Energia	Forte e moderado	- Articulada com a política ambiental pretendida - Publicação de diretivas
Coesão	Forte	- É o principal suporte de aplicação das políticas europeias - Implica uma política de distribuição dos fundos comunitários assente em regiões, sejam elas administrativas ou estatísticas ou programáticas conforme a dimensão ou o desenvolvimento político-administrativo de cada país. Nem sempre é assim, tendo em conta a dimensão do país, onde a escala nacional é suficiente para coordenar o processo de execução da política de coesão, ou pelas opções políticas de cada um - Criação de novas autoridades territoriais, como as regionais e as áreas protegidas
Desenvolvimento rural	Forte e moderado	- A política agrícola é um dos setores com maior apoio financeiro e com importância no planeamento na conservação e disponibilização de solos para a prática
Cooperação	Moderado	- Relevante para articulação das políticas setoriais e de fronteira
Urbana	Moderado	- Introdução de novos conceitos e de apoios financeiros para a sua execução, como é o caso da regeneração urbana, desenvolvimento sustentável, de densificação e redução do consumo de solo - Introdução da participação pública e do incremento da formulação coordenada das políticas com múltiplos agentes das opções a tomar
Transporte	Moderado	- Criação da Rede Europeia de Transportes e a consequente influência na legislação e nos planos de infraestruturas de cada estado-membro
Acesso à UE	Forte	- Formulação de requisitos mínimos para o acesso ao projeto comunitário, definindo princípios de administração e planeamento universais - A regionalização é um exemplo, até para garantir que a política de coesão é aplicada de uma forma homogénea
Top-down	Forte e moderado	- Importante para o alinhar de objetivos transversais do projeto comunitário e "forçar" a sua aplicação à escala nacional
Bottom-up	Forte e moderado	- A adoção deste tipo de prática é variável de país para país, atendendo ao seu histórico de doutrinas de administração, mas também às opções de política que estes têm, no âmbito do projeto comunitário - Reconhece-se que é emergente até pelo número de instrumentos financeiros que obrigam a adoção desta abordagem
Foro doméstico	Forte e moderado	- A absorção de diretivas e conceitos pelos estados-membros - A influência de práticas nacionais que servem como de referência para a política europeia. É exemplo, o ordenamento do território francês servir de base para a política de coesão; o relacionamento fronteiriço luxemburguês inspirar a política de cooperação; a abordagem dos impactes ambientais neerlandesa servir de base para os procedimentos ambientais; ou o sistema de sustentabilidade ecológica checo servir de base para a Rede Natura 2000

Fonte: Elaboração própria baseada em ESPON (2018, pp. 43-52)

Europeização das políticas em Portugal e exemplos da sua aplicação.

Influência na política de	Exemplos da europeização em Portugal
Ambiente	Transposição da Rede Natura 2000, através do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, tendo atualmente uma cobertura de 22% do território nacional
Energia	Regulação do Sistema Elétrico Nacional, através Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, definindo a Rede Nacional de Transporte Eletricidade
Coesão	Execução da política comunitária, através das autoridades/entidades regional, através do Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro – que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação 2021-2027. Existem sete entidades gestoras: Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, bem como as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira

Influência na política de	Exemplos da europeização em Portugal
Desenvolvimento rural	Transposição da Política Agrícola Comum, através do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (Decreto-Lei n.º 12/2023, de 24 de fevereiro). À data de dezembro de 2024, no continente e neste período de investimento comunitário, estão programados 2,7 mil milhões de euros
Cooperação	Desenvolvimento das EuroCidades associadas ao programa comunitário INTERREG*, onde casos de Chaves-Verín (2007) ou Badajoz-Elvas-Campo Maior (2018) simbolizam exemplos de cooperação transfronteiriça
Urbana	Aplicação de programas comunitários, como é o caso do URBACT, em várias cidades, como Braga, Amarante, Viseu, Aveiro, Coimbra, Fundão, Torres Vedras, Serpa ou Loulé, permitiu/e a partilha de experiências e a aplicação das boas práticas, através de processos participativos
Transporte	Integração na Rede Europeia de Transportes, através de três corredores do eixo atlântico: Lisboa-Madrid, Lisboa-Corunha, Aveiro-Valladolid. São nesses corredores onde as prioridades de investimento incidirão no vigente programa comunitário
Acesso à UE	Não se aplica, porque Portugal já é estado-membro. Ainda assim, antes da sua admissão como estado-membro usufruiu de linhas de apoio financeiro para melhorar as condições económicas e as estruturas administrativas para ingressar na Comunidade Económica Europeia
Top-down	Assunção dos princípios definidos na política comunitária no NextGenerationEU. A sua aplicação resulta no Plano de Recuperação e Resiliência, que para o período de 2022-2026, tem contratado 22,1 mil milhões de euros, estando pago 6,6 milhões de euros à data de fevereiro de 2025
Bottom-up	Definição da política comunitária através das NUT III, com o desenvolvimento das EIDT a partir do Portugal 2020 e que tem réplica no Portugal 2027
Foro doméstico	Apesar da influência em políticas estruturantes, existem também outros domínios com interferência, como é o caso da concessão de linhas de apoio mediante a execução dos propósitos da política comunitária e é exemplo do funcionamento da administração pública, da segurança ou da ciência e investigação

* Cooperação Territorial Europeia, conhecida como Interreg, é um instrumento de financiamento criado no âmbito da Política de Coesão Europeia, com o objetivo de reforçar a cooperação entre as regiões da Europa através do financiamento de projetos.

Fonte: Elaboração própria

Apêndice 3 – Soluções para a escala intermédia

Soluções para a viabilidade da escala intermédia, segundo Gonçalves [et al.] (2018, pp. 143-145).

Soluções	Resultados
Manter as Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional (CCDR) como administração desconcentrada, mas dotá-las de efetivas competências de planeamento estratégico e de coordenação territorial de políticas nacionais/setoriais e regionais. Tal deveria passar, nomeadamente, por ciar algum mecanismo de legitimação política indireta do órgão executivo das CCDR, bem como pela criação de um órgão consultivo de âmbito regional onde os atores políticos, empresariais, intelectuais e cívicos tivessem voz ativa.	Realizado. Por via da Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, que procede à conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em institutos públicos, é possível eleger o presidente (art. 14.º) e ter um órgão consultivo (art. 19.º). No caso do órgão consultivo já estão mandatados em todas as regiões e as eleições já aconteceram a 13.10.2020 e a segunda eleição ocorreu a 12.01.2026
Criar um novo órgão de governo à escala das áreas metropolitanas, cujas competências não sejam uma emanação das competências municipais, mas antes uma plataforma de organização da cooperação intermunicipal dotada de competências próprias, de uma agenda de desenvolvimento territorial e de uma liderança clara e legitimada pelo sufrágio direto.	Incompleto. Por via da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as áreas metropolitanas estão constituídas, não tendo ainda uma liderança legitimada pelo sufrágio direto
Instituir uma estrutura técnico-política supramunicipal com a responsabilidade de promover a coerência dos sistemas urbano-rurais e de gerir o investimento nas infraestruturas e nos equipamentos de relevância supramunicipal. Esta estrutura, dotada de órgãos de governo com autonomia face às autarquias locais, deveria todavia emanar das autarquias locais acolhendo as competências que estas entendessem transferir-lhe, mas sem reproduzir os equívocos do modelo de gestão de associações de municípios e das comunidades intermunicipais (que neste quadro seriam extintas).	Incompleto. Por via da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais têm as competências atribuídas (art. 67.º e 81.º, respetivamente). No entanto, reconhece-se que não são materializadas à escala sub-regional na sua plenitude
Eliminar o distrito enquanto círculo eleitoral e repensar os círculos eleitorais ajustando-os à configuração geográfica da nova orgânica administrativa resultante do figurino supraenunciado.	Por concretizar
Criação de um círculo eleitoral nacional nas eleições para a Assembleia da República, articulada com a criação de círculos uninominais de candidaturas independentes.	Por concretizar
Repensar o processo de votação, introduzindo a votação eletrónica via internet.	Incompleto. As eleições autárquicas de 1997 e 2001 foram pioneiras na introdução do voto eletrónico. Desde então, tem-se repetido a experiência, mas sempre em casos-piloto
Permitir que nas eleições autárquicas os eleitores votem não apenas no concelho de residência, mas também naquele onde exercem a sua atividade profissional e ou de onde são naturais.	Por concretizar
Repensar o sistema eleitoral dos municípios, aumentando o poder de controlo pluripartidário das assembleias municipais e introduzindo no poder executivo uma componente que reforce a capacidade técnico-política de gestão autárquica em detrimento da mera representação partidária. Uma via para isso poderá ser a introdução nos municípios de um processo de eleição do órgão executivo semelhante ao existente nas freguesias. Por exemplo, poderá instituir-se como presidente e como vice-presidente da câmara os dois primeiros nomes da lista mais votada para a assembleia municipal, cabendo a esta assembleia a cooptação, sob proposta do presidente, dos restantes autarcas com funções executivas. Tal cooptação não deveria ser limitada aos membros eleitos da assembleia municipal.	Por concretizar
Promover a inovação societal que valorize o envolvimento dos cidadãos na gestão das políticas públicas territoriais, nomeadamente com recurso às tecnologias digitais de comunicação (fóruns digitais de cidadania, mecanismos de auscultação e de avaliação de decisões…). No mínimo, poderia pensar-se na definição de barómetros territoriais de satisfação face às políticas públicas.	Incompleto. Confirma-se o desenvolvimento processos participativos, não se verifica uma disseminação dos barómetros territoriais
Criar um Observatório Nacional do Desenvolvimento Regional centrado na universidade, mas envolvendo representantes dos atores económicos, culturais e políticos emanados das organizações territoriais.	Por concretizar. Existe algo semelhante, mas é o Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, criado em 09.09.2020, na primeira reunião do Fórum Intersectorial do PNPOT
Nos espaços rurais, precisamos de repensar a lógica de organização setorial dos serviços públicos, substituindo-a por uma lógica matricial de diversificação	Incompleto.

Soluções	Resultados
integrada. Usando uma metáfora clínica, trata-se de substituir a organização dos serviços hospitalares segmentados por tipo de doença por uma lógica de cuidados de saúde centrados no doente em função das suas patologias concretas. Tal poderá passar pela instituição de equipas itinerantes de serviço público, dotadas de polivalência funcional.	Verifica-se que o exemplo apontado da saúde está a ter alterações na forma de organizar este serviço público em particular (Portaria n.º 306-A/2023, de 12 de outubro), não havendo ainda no território a cobertura desejada deste tipo de abordagem (Godinho [et al.], 2025)

* Informação disponibilizada em: https://www.cne.pt/content/voto-electronico.

Fonte: Elaboração própria baseada em Gonçalves [et al.] (2018, pp. 143-145)

Apêndice 4 – Competências da escala sub-regional

Competências preferenciais para a escala sub-regional, segundo Lopes in CID (2019).

Setor	Competências	Resultados
Educação	Gestão de pessoal operacional	Por concretizar. É da competência das autarquias e ganhou relevância com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto
Saúde	Gestão de pessoal operacional	Por concretizar. É da competência das autarquias e ganhou relevância com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, mas também da reforma do setor da saúde, tendo como principal resultado a extinção das Administração Regional de Saúde
Habitação	Construção e gestão de habitação social	Por concretizar. É da competência das autarquias, pese embora, a Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, lei de bases da habitação, viabilize entendimentos intermunicipais
Política social	Operacionalização da política social	Em desenvolvimento. Verifica-se o desenvolvimento de programas que procuram valorizar a educação e a cultura numa tentativa de aproximação à realidade do território. Diretamente, não se verificam ações, como por exemplo, organismos para executar as políticas. Indiretamente, verifica-se a criação de planos de coordenação de sinergias no domínio da oferta formativa ou do turismo
Urbanismo, gestão do espaço público e ambiente	Gestão da rede de saneamento básico	Em desenvolvimento. É em alguns casos da competência das autarquias ou da entidade concessionária, ao abrigo do definido no Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto – que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos
	Requalificação urbana	Por concretizar. É da competência das autarquias
	Gestão do serviço público de transportes	Em desenvolvimento. É em alguns casos da competência das autarquias. No entanto, verifica-se que é dos domínios que tem maior desenvolvimento institucional a nível supramunicipal, muito por conta do impulso da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho – que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros
	Fiscalização estacionamento e ocupação da via pública	Por concretizar. É da competência das autarquias
	Iluminação pública e rede de energia baixa tensão	Por concretizar. É da competência das autarquias, sendo no caso da energia de baixa tensão é concessionada ao abrigo do Decreto-lei n.º 344-B/82, de 1 de setembro – que estabelece os princípios gerais a que devem obedecer os contratos de concessão a favor da EDP, quando a exploração não é feita pelos municípios
	Política de sustentabilidade ambiental urbana	Em desenvolvimento. É da competência das autarquias, verificando-se com as associações de municípios em alguns territórios a gestão de resíduos e das infraestruturas de abastecimento e drenagem de águas residuais
Ordenamento do território	Ordenamento e gestão florestal	Em desenvolvimento. Verifica-se a organização na construção de uma política florestal comum dos Programas Regionais de Ordenamento Florestal nas várias NUT de nível III agregadas
	Gestão do risco de incêndio florestal e rural	Em desenvolvimento. Verifica-se a operacionalização por intermédio das comissões sub-regionais de gestão integrada de fogos rurais, ao abrigo do Decreto-lei n.º 82/2021, de 13 de outubro – que estabelece o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental e define as suas regras de funcionamento
	Articulação da rede urbana regional e ligação rural-urbano	Em desenvolvimento. A publicação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (2007)** e dos Planos/Programas Regionais de Ordenamento do Território em vigor definem o enquadramento macro do sistema urbano
	Serviços polivalentes de apoio à população rural	Em desenvolvimento

Setor	Competências	Resultados
		É da competência das autarquias, mas as entidades intermunicipais e as associações de municípios também têm protagonizado investimentos na rede de equipamentos
Política de desenvolvimento económico	Promoção da competitividade e da empregabilidade	Em desenvolvimento. Verifica-se o desenvolvimento de estratégias de bases territoriais assentes à escala sub-regional, como é o caso das EIDT
	Marketing territorial e atração de investimento	Em desenvolvimento. Idem
	Promoção e gestão turística	Em desenvolvimento. Verifica-se o apoio na comunicação e divulgação dos territórios, como é o caso da promoção turística de cada NUT III
	Gestão urbanística do alojamento local	Por concretizar. É da competência das autarquias

* Decreto-Lei n.º 54/2024, de 6 de setembro – Extingue as Administrações Regionais de Saúde, I. P.

** Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro. Atualmente, em vigor com a Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro – que é a primeira revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT).

Fonte: Elaboração própria baseada em Lopes in CID (2019)

Apêndice 5 – Soluções para a cooperação intermunicipal

Soluções para o associativismo intermunicipal, segundo Bilhim (2019, pp. 175-176).

Soluções	Resultados
Reorganizar, aquando da preparação, negociação e regulamentação do novo Quadro Comunitário de Apoio, as atuais unidades territoriais de base NUT III, aprofundando a possibilidade de uniformização das suas atuais configurações.	Realizado. A definição do Portugal 2020 através de EIDT é um exemplo de aproximação da materialização das políticas comunitárias aos territórios
Repensar a atual organização do território por comunidades intermunicipais, promovendo-se reajustes na estrutura atualmente existente, caminhando-se no sentido de reduzir o atual número de comunidades intermunicipais.	Por concretizar. Os sinais têm sido contrários, verificando-se em 2024 uma nova alteração com a divisão da Área Metropolitana de Lisboa, em Grande Lisboa e Península de Setúbal (Regulamento Delegado (UE) 2023/674 da Comissão, de 26 de dezembro de 2022). Paralelamente, verifica-se o reforço do poder local com a desagregação das freguesias iniciada em 2012*
Estabelecer como prioritários os projetos de carácter intermunicipal face a projetos de carácter municipal aquando da preparação, negociação e regulamentação do novo Quadro Comunitário de Apoio.	Realizado. No ponto 3.4 — *Agenda temática: Um país competitivo externamente e coeso internamente* da Estratégia do Portugal 2030, mais concretamente no subponto 3.4.1 na *competitividade das redes urbanas*
Promover a introdução no âmbito do novo Quadro Comunitário de Apoio, em especial nos Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD), da contratualização por objetivos, com base em indicadores de desenvolvimento económico e social, que estabeleçam metas e permitam a monotorização dos investimentos realizados.	Realizado. No ponto 3.3 — *Agenda temática: Transição climática e sustentabilidade dos recursos* da Estratégia do Portugal 2030, mais concretamente no subponto 3.3.2 *Tornar a economia circular*. No art. 5.º do Decreto-lei n.º 20-A/2023, de 22 de março, que estabelece o regime geral de aplicação dos fundos do Portugal 2030, define-se a demonstração dos resultados a atingir e atingidos. No art. 11.º do Decreto-lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, que estabelece o modelo de governação dos fundos do Portugal 2030, define uma rede de monitorização e avaliação para cada tema de avaliação do Portugal 2030
Reforçar o papel institucional das CIM no processo de territorialização das estratégias de desenvolvimento europeias, nacionais e regionais, através da sua participação na qualidade de membro efetivo.	Realizado. Na sequência do Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, que procede à conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em institutos públicos, introduz representantes das entidades intermunicipais no Conselho de Coordenação Intersectorial de cada Comissão. No entanto, exclui as entidades intermunicipais dos Conselhos Regionais
Desenvolver ao nível intermunicipal uma estratégia de planeamento da rede de provisão de serviços públicos de proximidade, que assegure níveis mínimos de acesso e qualidade de serviço adequados à evolução de cada território intermunicipal num determinado horizonte temporal, apostando desta forma na reorientação de cartas intermunicipais de âmbito social, educativa, desportiva e de equipamentos de desenvolvimento económico.	Por concretizar

*Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março – Reposição de freguesias agregadas pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, concluindo o procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesias previsto na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.

Fonte: Elaboração própria baseada em Bilhim (2019, pp. 175-176)

Apêndice 6 – Transformações entre o Estado Novo e a Democracia

Domínios do Estado	Estado Novo (1926-1974)	Democracia (1974- ----)
Ambiente e energia	- Lei de Hidráulica Agrícola *(Lei n.º 1949, de 15 de fevereiro de 1937)*; - Lei da Eletrificação do País *(Lei n.º 2002, de 26 de dezembro de 1944)*; - Lei de Proteção da Natureza *(Lei n.º 9/70, de 19 de junho)*.	- Os quadros legislativos-jurídicos foram atualizados ou inovaram perante a nova realidade vigente, como foi o caso da Lei de Bases do Ambiente *(Lei n.º 11/87, de 7 de abril)* e da Conservação da Natureza e da Biodiversidade *(Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho)* - Cria-se a Reserva Ecológica Nacional *(Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de julho)* - Inserção na Rede Natura 2000 *(Decreto-Lei n.º 75/91, de 14 de fevereiro, o Decreto-Lei n.º 224/93, de 18 de junho, e o Decreto-Lei n.º 226/97, de 27 de agosto)*
Agricultura e floresta	- Campanha da Produção Agrícola *(Decreto n.º 18740, de 9 de agosto de 1930)*; - Lei do Povoamento Florestal *(Lei n.º 1971, de 15 de junho de 1938)*.	- Cria-se a Reserva Agrícola Nacional *(Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de novembro)* - Ligação da política agrícola com a Política Agrícola Comum
Economia e Obras públicas	- O I e II Plano de Fomento (1953-1964) procuraram dotar o país de infraestruturas; - Lei de Fomento e Reorganização Industrial *(Lei n.º 2005, de 14 de março de 1945)*; - Europeização das políticas públicas, através da entrada na *European Free Trade Association*.	O financiamento comunitário contribuiu para continuar a política de infraestruturação do país
Habitação	- Congelamento do arrendamento urbano em Lisboa e Porto; - Fracionamento de propriedades rústicos foi a matriz de referência para a criação e desenvolvimento dos bairros de construção clandestina.	- Produção de habitação social foi uma bandeira política - Reabilitação urbana das áreas urbanas centrais; - Atividade urbanística teve em grande plano durante praticamente três décadas consecutivas, até à crise económica de 2008 e anos seguintes - Liberalização do arrendamento urbano *(Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro)* - Concretização da lei da habitação *(Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro)*
Planeamento	- Assunção do ato de expropriar como mecanismo para facilitar a realização de obras públicas e as intervenções urbanas; - Definição do conceito das mais-valias, através da expansão urbana da Cidade de Lisboa, onde os lotes urbanizáveis podiam ser vendidos em hasta pública cativando 20% da valorização dos terrenos sobrantes; - Processos de expansão e consolidação das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e ao modo como os investimentos turísticos do Algarve estavam a surgir, sem ordenamento nem estratégia de ocupação do litoral; - III Plano de Fomento (1968-1973) incutiu a prática do planeamento regional na produção de riqueza.	- Reconhecimento de que a intervenção territorial era mais que o simples traçado urbano de implantação de edifícios - Introdução da participação cívica e a sua obrigatoriedade nos diplomas legislativos - Reforço legislativo e jurídico da prática, iniciado em 1998 *(Lei n.º 48/98, de 11 de agosto)* - Aplicação da política comunitária condiciona a organização da política territorial, nomeadamente, com a regionalização e operacionalização da política comunitária

Fonte: Elaboração própria baseada em Fadigas (2015), Ferrão (2016), Ferrão; Campos (2015), Lois-González; Fernandes (2024), Medeiros (2006)

Apêndice 7 – Atribuição da competência do planeamento

Tipo de administração	Organismo com tutela para planear	Vocação de planeamento	Competência de planeamento atribuída no
Central	Governo	Explícita	Art. 40.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio
	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas	Implícita	Art. 6.º da Portaria n.º 166/2019, de 29 de maio
	Agência Portuguesa do Ambiente		Art. 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março
	Instituto de Mobilidade e Transportes		Art. 3.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro
	Redes Energéticas Nacionais		Art. n.º 24 do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	Explícita	Art. 3.º do Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio
Local	Entidade intermunicipal		Art. 71.º e 90.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro
	Associações de Municípios		Art. 109.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro
	Municipal		Art. 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro
	Freguesia		Art. 7.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

Fonte: Elaboração própria

Apêndice 8 – Aplicação das competências atribuídas às entidades intermunicipais

Setor	Competências	Resultados
Política social	Operacionalização da política social	- Existem programas de digitalização e de combate à retenção e ao abandono escolar em todas as entidades intermunicipais - No Alto Minho, cria-se o IQUAL CAMPUS para promover a igualdade de género laboral em contexto transfronteiriço - No Ave e Tâmega e Sousa, cria-se a Rede Intermunicipal de Apoio à Vítima de Violência Doméstica
Urbanismo, gestão do espaço público e ambiente	Gestão do serviço público de transportes	As entidades intermunicipais e a área metropolitana são Autoridades de Transporte e está em aplicação programas de redução tarifária da rede de transportes públicos*
Ordenamento do território	Gestão do risco de incêndio florestal e rural	- No Ave, nas Terras de Trás-os-Montes e no Tâmega e Sousa, existe o gabinete técnico florestal intermunicipal - No Alto Minho, existe, em cooperação com a Espanha, a *Assistencia Transfronteiriza de Emergencias* e outros projetos de prevenção de riscos de incêndio, como é o caso do FIREPOCTEP+
Política de desenvolvimento económico	Promoção da competitividade e da empregabilidade	- Desenvolvimento dos Investimentos Territoriais Integrados em todas as entidades intermunicipais - Aposta da digitalização da administração pública com programas de formação e investimento em todas as entidades intermunicipais - No Alto Minho e no Alto Tâmega e Barroso, verifica-se a criação de programas fronteiriços de atração de emprego, dinamização das competências endémicas e de conceção de comunidade energética transfronteiriça
	Marketing territorial e atração de investimento	Divulgação dos conteúdos turísticos em todas as entidades intermunicipais
	Promoção e gestão turística	Através de programas culturais procura-se fomentar o turismo, sendo isso verificado em todas as entidades intermunicipais, ou por programas, como é o caso do Minho IN no Alto Minho ou do Passaporte Douro, no Douro, ou por criação de websites, como é o caso da Terra Fria nas Terras de Trás-os-Montes ou do *Discover* no Douro

* Entretanto, fundiu-se com outros programas de mobilidade ao abrigo do Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março – que cria o Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros (Incentiva+TP).

Fonte: Elaboração própria baseada em Lopes in CID (2019).

Apêndice 9 – Processos de governança e a sua relação com as entidades intermunicipais

A partir do Anexo 1 procura-se saber qual foi o envolvimento das entidades intermunicipais.

Data	Instrumento político	Participação das entidades intermunicipais
2004-2018	Sociedades de Reabilitação Urbana	Na Região Norte, existe uma, a Porto Vivo, e não tem a participação institucional e financeira da Área Metropolitana do Porto
2007-2013	POLIS XXI	Na Resolução de Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de maio, nos objetivos deste instrumento político não há referência da participação das entidades intermunicipais para a sua execução, mas sim na articulação intermunicipal na materialização de projetos de reabilitação urbana, como é o caso da 1) *Operação integrada envolvendo quatro municípios (Vila do Conde, Matosinhos, Porto e Gaia)*; e 2) *Intervenção complementada pela intervenção na frente de mar de Matosinhos/Porto*
2007-2010	Parcerias para reabilitação urbana	Não existem referências de participação das entidades intermunicipais
2009	Regime jurídico da reabilitação urbana	As entidades intermunicipais, como não têm a tutela da competência do licenciamento urbanístico, motiva a que este instrumento político não lhe seja favorável à sua participação, sendo a escala de intervenção a municipal
2009-2021	JESSICA	Não existem referências de participação das entidades intermunicipais
2014-2020	Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano	Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 11 de agosto, delega na "autoridade urbana", o equivalente aos municípios, a execução deste instrumento, mas é ao mesmo tempo que, através das Cidades Sustentáveis 2020, é referida pela primeira vez a participação das entidades intermunicipais num instrumento político, sustentado as bases territoriais estabelecidas no quadro da política de ordenamento do território e urbanismo
2015	Cidades Sustentáveis 2020	
2018-2021	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas	Não existem referências de participação das entidades intermunicipais

Fonte: Elaboração própria baseada em Fernandes [et al.] (2020, pp. 15-16).

Apêndice 10 – Caracterização das associações de municípios na Região Norte

Lista	Ano	Finalidade	Municípios envolvidos
Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana	1982	Desenvolvimento territorial	Alfândega da Fé, Carrazeda de Ansiães, Macedo de Cavaleiros, Mirandela e Vila Flor
Associação de Municípios para a Gestão Sustentável de Resíduos do Grande Porto	1982	Gestão de infraestruturas	Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo e Vila do Conde
Associação de Municípios das Terras de Santa Maria	1985	Desenvolvimento territorial	Arouca, Espinho, Oliveira de Azeméis, Santa Maria da Feira, São João da Madeira e Vale de Cambra
Associação de Municípios do Vale do Sousa	1989	Desenvolvimento territorial	Castelo de Paiva, Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel
Associação de Municípios do Vale do Ave	1991	Desenvolvimento territorial	Fafe, Guimarães, Santo Tirso, Vizela e Vila Nova de Famalicão
Associação de Municípios do Vale do Douro - Norte	1991	Desenvolvimento territorial	Alijó, Mesão Frio, Murça, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião e Vila Real
Associação de Municípios do Alto Tâmega	1992	Desenvolvimento territorial	Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar
Associação de Municípios do Douro Superior de Fins Específicos	1994	Desenvolvimento territorial	Carrazeda de Ansiães, Figueira de Castelo Rodrigo, Freixo de Espada à Cinta, Mêda, Miranda do Douro, Mogadouro, Torre de Moncorvo e Vila Nova de Foz Côa
Associação Regional dos Municípios do Vale do Távora	1994	Desenvolvimento territorial	Moimenta da Beira, Sernancelhe e Tabuaço
Associação de Municípios da Terra Fria do Nordeste Transmontano	1995	Desenvolvimento territorial	Bragança, Miranda do Douro, Mogadouro, Vimioso e Vinhais
Associação de Municípios do Vale do Douro Sul	1997	Desenvolvimento territorial	Armamar, Cinfães, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço e Tarouca
Associação de Municípios Rede Portuguesa de Municípios Saudáveis	1997	Desenvolvimento territorial	Alcochete, Alenquer, Alfândega da Fé, Almada, Almodôvar, Alvito, Amadora, Amares, Avis, Azambuja, Barrancos, Barreiro, Beja, Braga, Bragança, Calheta, Castro Marim, Chamusca, Coimbra, Cuba, Figueira da Foz, Golegã, Gondomar, Grândola, Guarda, Lagoa, Lagoa, Lisboa, Loulé, Loures, Lourinhã, Lousã, Maia, Matosinhos, Miranda do Corvo, Monção, Monchique, Montijo, Odemira, Odivelas, Oeiras, Palmela, Paredes, Penafiel, Pombal, Ponta Delgada, Portimão, Porto, Porto Santo, Póvoa de Lanhoso, Ribeira Grande, Santo Tirso, São Roque do Pico, Seixal, Serpa, Sesimbra, Setúbal, Soure, Tábua, Tavira, Torres Vedras, Valença, Valongo, Viana do Alentejo, Viana do Castelo, Vidigueira, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Famalicão, Vila Pouca de Aguiar e Vila Real
Associação de Municípios do Douro e Tâmega	2000	Desenvolvimento territorial	Amarante, Baião, Celorico de Basto, Marco de Canaveses e Resende
Associação de Municípios do Baixo Sabor de Fins Específicos	2006	Desenvolvimento territorial	Alfândega da Fé, Macedo de Cavaleiros, Mogadouro e Torre de Moncorvo
Associação de Municípios Portugueses do Vinho	2007	Desenvolvimento territorial	Águeda, Alandroal, Albufeira, Alcobaça, Alenquer, Alijó, Aljustrel, Almeirim, Almodôvar, Alpiarça, Alvito, Anadia, Arcos de Valdevez, Armamar, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Baião, Barcelos, Barrancos, Beja, Belmonte, Benavente, Bombarral, Borba, Cabeceiras de Basto, Cadaval, Câmara de Lobos, Campo Maior, Cantanhede, Carrazeda de Ansiães, Carregal do Sal, Cartaxo, Cascais, Castelo Branco, Castro Verde, Celorico de Basto, Chamusca, Coruche, Cuba, Estremoz, Évora, Felgueiras, Ferreira do Alentejo, Figueira de Castelo Rodrigo, Freixo de Espada à Cinta, Fundão, Gouveia, Grândola, Guarda, Idanha-a-Nova, Lagoa, Lagos, Lajes do Pico, Lamego, Lisboa, Loures, Lourinhã, Lousã, Mação, Machico, Madalena, Mafra, Marco de Canaveses, Mealhada, Mêda, Melgaço, Mértola, Mesão Frio, Mirandela, Moimenta da Beira, Monção, Mondim de Basto, Montemor-o-Novo,

Lista	Ano	Finalidade	Municípios envolvidos
			Montijo, Mora, Moura, Mourão, Murça, Nelas, Óbidos, Odivelas, Oeiras, Ourém, Ourique, Palmela, Paredes, Penafiel, Penalva do Castelo, Penedono, Peso da Régua, Pinhel, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Portalegre, Portimão, Porto Moniz, Praia da Vitória, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Resende, Ribeira de Pena, Rio Maior, Sabrosa, Salvaterra de Magos, Santa Cruz da Graciosa, Santa Marta de Penaguião, Santarém, Santiago do Cacém, São Brás de Alportel, São João da Pesqueira, São Roque do Pico, São Vicente, Sernancelhe, Serpa, Sertã, Setúbal, Silves, Sintra, Sobral de Monte Agraço, Tábua, Tabuaço, Tarouca, Tomar, Torre de Moncorvo, Torres Novas, Torres Vedras, Valongo, Vendas Novas, Viana do Alentejo, Viana do Castelo, Vidigueira, Vila de Rei, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Foz Côa, Vila Nova de Gaia, Vila Real, Vila Verde, Vila Viçosa, Viseu
Associação de Municípios - Douro Alliance - Eixo Urbano do Douro	2008	Desenvolvimento territorial	Lamego, Peso da Régua e Vila Real
Associação de Municípios de Fins Específicos Quadrilátero Urbano	2008	Desenvolvimento territorial	Barcelos, Braga, Famalicão e Guimarães
Associação de Municípios do Vale do Minho	2009	Desenvolvimento territorial	Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Valença e Vila Nova de Cerveira
Associação de Municípios da Rota da Estrada Nacional 2	2016	Desenvolvimento territorial	Abrantes, Alcácer do Sal, Aljustrel, Almodôvar, Avis, Castro Daire, Castro Verde, Chaves, Coruche, Faro, Ferreira do Alentejo, Góis, Lamego, Loulé, Lousã, Montemor-o-Novo, Mora, Mortágua, Pedrógão Grande, Penacova, Peso da Régua, Ponte de Sor, Santa Comba Dão, Santa Marta de Penaguião, São Brás de Alportel, São Pedro do Sul, Sardoal, Sertã, Tondela, Viana do Alentejo, Vila de Rei, Vila Nova de Poiares, Vila Pouca de Aguiar, Vila Real e Viseu
Associação de Municípios Parque das Serras do Porto	2016	Desenvolvimento territorial	Gondomar, Paredes e Valongo
Águas Douro Sul	2019	Gestão de infraestruturas	Armamar, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca e Vila Nova de Foz Côa
Associação de Municípios do Portugal Romano	2020	Desenvolvimento territorial	Ansião, Avis, Beja, Braga, Condeixa-a-Nova, Estremoz, Oliveira do Hospital, Penela, Santiago do Cacém, Seixal, Tomar, Vidigueira, Vila do Bispo e Tábua
Corredor do Rio Leça, Associação de Municípios	2021	Desenvolvimento territorial	Maia, Matosinhos, Santo Tirso e Valongo
Associação de Municípios da Serra d'Arga	2023	Desenvolvimento territorial	Caminha, Ponte de Lima, Vila Nova de Cerveira e Viana do Castelo
Associação de Recolha Oficial de Animais de Companhia	2023	Gestão de infraestruturas	Moimenta da Beira, Armamar e Tabuaço

Fonte: Elaboração própria

Apêndice 11 – Análise dos instrumentos de gestão territorial regionais

Análise por palavra-chave associadas ao entre o local e o regional nos instrumentos de gestão territorial regionais.

Palavras-chave	CCDR-N, 2009	CCDR-N, 2025
Intermunicipal(is)	24	42
Sub-região/regional(ões)	37	14
Metrópole/itana(o)	67	9
CIM	11	10
Associação de municípios	0	0
Total	139	75

Instrumento de gestão territorial	Diretrizes direcionadas para as dimensões entre o local e o regional*
CCDR-N, 2009	12
CCDR-N, 2025	5

*Diretrizes direcionadas para as dimensões entre o local e o regional constantes no Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte (2009) e no Programa Regional de Ordenamento do Território do Norte (2025)

Instrumento de gestão territorial	Diretrizes	
CCDR-N, 2009 (não aprovado)	D01.04	Reforçar a produção de indicadores e a qualidade e quantidade da informação sobre a evolução e coesão económica, social e territorial, o desempenho ambiental e o desenvolvimento da Sociedade da Informação, a nível regional e sub-regional, em articulação com o Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo e tendo em vista alimentar o sistema de monitorização da evolução da Região.
	D03.08	Promover, no âmbito das políticas públicas, o aproveitamento de sinergias e complementaridades em torno dos principais eixos de articulação espacial com a Região Centro: a) Eixo Área Metropolitana do Porto – Aveiro (nomeadamente nos domínios dos sistemas científicos e tecnológicos e das infra-estruturas de apoio à base produtiva); b) Eixo (Verín) – Chaves – Vila Real – Lamego – Viseu (nomeadamente nos domínios da afirmação de um sistema urbano interior com massa crítica e das infra-estruturas turístico-termais); c) Eixo do IP2 (A 52) - Bragança – Guarda (nomeadamente no domínio da estrutura de amarração e articulação inter-urbana entre territórios de baixa densidade).
	D11.02	As intervenções públicas de promoção de equipamentos de nível superior e da prestação de serviços avançados às populações e às empresas devem, atendendo à configuração proposta para o sistema urbano, assumir como prioritário o reforço do papel de equilíbrio territorial das cidades/ sistemas urbanos de Braga, Vila Real e Bragança e do papel das cidades/ conjunto regional de cidades na promoção da coesão territorial da região (em especial as situadas nos espaços sub-regionais de baixa densidade), de modo a constituírem-se, em conjunto com a Aglomeração Metropolitana do Porto, como os pólos nucleares do desenvolvimento da região, onde são ancorados os compromissos entre os objectivos de competitividade e de coesão regional.
	D11.05	Para efeitos do Eixo IV – Qualificação do Sistema Urbano Regional do Programa Operacional Regional do Norte, consideram-se como Grandes Centros: a) Os aglomerados urbanos localizados nos 6 Municípios que constituem a Aglomeração Metropolitana do Porto; b) As Cidades de Equilíbrio Territorial; c) As Cidades Regionais e os aglomerados que integram cada conjunto regional de cidades; d) Os Centros Estruturantes Sub-regionais e Municipais que cumpram o previsto no artigo 13.º da Lei 11/82, de 2 de Junho, devendo, nomeadamente, corresponder a um aglomerado populacional contínuo que conte um número de eleitores superior a 8 000.
	D13.01	As Câmaras Municipais dos concelhos não abrangidos pela Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto devem proceder à elaboração de Programas de Mobilidade intra-urbana que definam os principais objectivos e as opções estratégicas para os centros urbanos mais relevantes do seu concelho, integrando as temáticas que se mostrem relevantes de entre as referidas no Anexo Técnico II (ETC1).
	D13.02	As Câmaras Municipais de concelhos contíguos, não abrangidos pela Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto, que apresentem acentuados movimentos pendulares do tipo casa-trabalho/ escola através das suas fronteiras administrativas, e em que pelo menos um dos municípios seja detentor de transportes urbanos por exploração própria ou concessão, devem desenvolver protocolos de entendimento que possibilitem o alargamento da rede de transportes públicos locais aos concelhos vizinhos. Esses protocolos devem incluir, pelo menos, os aspectos constantes do Anexo Técnico II (ETC2).
	D13.03	Os municípios devem agrupar-se por "bacias de transportes" para proceder à elaboração de programas intermunicipais de transportes ou programas intermunicipais de cobertura das Zonas

Instrumento de gestão territorial	Diretrizes	
		de Baixa Densidade de Procura (ZBDP) afastadas dos corredores servidos pelos eixos de transportes interurbanos. Os princípios orientadores para a criação de transportes numa ZBDP constam do Anexo Técnico II (ETC3).
	D13.04	As Câmaras Municipais da Área Metropolitana do Porto deverão passar a exigir nos processos de licenciamento de operações urbanísticas de dimensão relevante e nos planos de pormenor que não sejam de modalidade específica, uma avaliação das condições existentes de acessibilidade por transporte público, devendo tal avaliação e os parâmetros de ocupação futura ser fornecidos pelas Câmaras Municipais, a título informativo, a todos os operadores de transporte público presentes na área de influência da operação
	D13.18	A expansão da rede de metro da Área Metropolitana do Porto deve prosseguir o objectivo principal de consolidação do seu núcleo central, tendo por base uma identificação da procura actual sem acesso ao sistema, mas numa lógica de complementaridade com outros sistemas de transportes colectivos, designadamente o modo eléctrico e o autocarro
	D13.26	Fomentar a constituição de centros de consolidação de logística urbana de escala sub-regional, através de acordos de parceria associando os municípios envolvidos e operadores logísticos interessados.
	D21.04	Assumindo, nos PMOT do ADV e do Vale do Côa, o modelo de ordenamento do território e as orientações substantivas e normativas do Plano Intermunicipal de Ordenamento do Alto Douro Vinhateiro – PIOT ADV e o regime de salvaguarda do património arqueológico do Côa.
	D25.04	Elaborar cartas de risco à escala municipal ou intermunicipal, respeitando a metodologia preconizada nas disposições regulamentares aplicáveis
CCDR-N, 2025 (aprovado em 2026*)	63	Garantir que, no planeamento da provisão dos serviços de interesse geral e de proximidade, se atende às especificidades do sistema urbano regional em função dos contextos ou subsistemas, podendo ser assegurado à escala intraurbana em municípios dos Territórios do Noroeste, e ganhando progressiva relevância a escala interurbana ou intermunicipal conforme se caminha para os Territórios do Nordeste
	116	Privilegiar a abordagem integrada das infraestruturas, redes, mobilidade, parque habitacional, equipamentos e espaços agrícolas, florestais e naturais, pela transversalidade e escala de planeamento e ordenamento do território
	117	Conceber, de forma articulada, a rede de transportes públicos às escalas local e intrarregional e 259ntensifica-la, nomeadamente através do estabelecimento de protocolos de ganho mútuo entre municípios e/ou NUTS III, potenciando a redução dos tempos de recorrência dos circuitos, fluidez de deslocação, de conforto e económicas, e incentivando o cidadão a abandonar a viatura própria
	118	Garantir a boa definição e articulação dos acessos às áreas de acolhimento empresarial de dimensão mais relevante, assim como a outras infraestruturas e equipamentos que venham a ser considerados estruturantes no âmbito do sistema de transportes, designadamente os logísticos
	119	Privilegiar a abordagem integrada de sítios, áreas e unidades territoriais de interesse ambiental, cultural e/ou paisagístico

* Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2026, de 23 de março.

Apêndice 12 – Análise dos instrumentos de planeamento regionais

Análise por palavra-chave associadas ao entre o local e o regional nos instrumentos de planeamento do NORTE 2020/2030.

Palavras-chave	NORTE 2020 (CCDR-N, 2014)	NORTE 2030 (CCDR-N, 2021)
Intermunicipal(is)	16	52
Sub-região/regional(ões)	28	28
Metrópole/itana(o)	29	27
CIM	2	59
Associação de municípios	0	0
Total	75	166

Instrumento de planeamento	Prioridades e objetivos direcionados para as dimensões entre o local e o regional*
NORTE 2020 (CCDR-N, 2014)	12
NORTE 2030 (CCDR-N, 2021)	19

* Prioridades e objetivos direcionados para as dimensões entre o local e o regional

NORTE 2020 (CCDR-N, 2014)	**Prioridades de investimento**	
	3a	Promoção do espírito empresarial facilitando nomeadamente o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, inclusive através de incubadoras de empresas
	4c	Apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e no setor da habitação
	4e	Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação
	6e	Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão,), a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído
	9a	Investimento na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, para a redução das desigualdades de saúde, para a promoção da inclusão social através de melhor acesso aos serviços sociais, culturais e de recreio, assim como para a transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária
	9b	Apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais
	9i	Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade
	10a	Investimento no ensino, na formação, na formação profissional e nas competências e na aprendizagem ao longo da vida através do desenvolvimento das infraestruturas de formação e ensino
	10i	Redução e prevenção do abandono escolar precoce e estabelecimento de condições de igualdade no acesso à educação infantil, primária e secundária, incluindo percursos de aprendizagem, formais, não formais e informais, para a reintegração no ensino e formação
	10ii	Melhoria da qualidade, da eficiência e do acesso ao ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações, particularmente para pessoas desfavorecidas
	10iv	Melhoria da relevância dos sistemas do ensino e formação para o mercado de trabalho, facilitar a transição da educação para o trabalho e reforçar os sistemas de ensino e formação profissionais e respetiva qualidade, inclusive através de mecanismos de antecipação de competências, adaptação dos currículos e criação e desenvolvimento de sistemas de aprendizagem baseados no trabalho, incluindo sistemas de ensino dual e de formação de aprendizes
	11ii	Reforço de capacidades junto de todos os agentes que operam no domínio da educação, da aprendizagem ao longo da vida, da formação, do emprego e das políticas sociais, incluindo através do estabelecimento de pactos setoriais e territoriais de preparação de reformas a nível nacional, regional e local
NORTE 2030 (CCDR-N, 2021)	**Objetivo específico**	
	RSO1.1	Desenvolver e reforçar as capacidades de investigação e inovação e a adoção de tecnologias avançadas (FEDER)
	RSO1.2	Aproveitar as vantagens da digitalização para os cidadãos, as empresas, os organismos de investigação e as autoridades públicas (FEDER)
	RSO2.1	Promover a eficiência energética e reduzir as emissões de gases com efeito de estufa (FEDER)
	RSO2.2	Promover as energias renováveis, em conformidade com a Diretiva (UE) 2018/2001 [1], incluindo os critérios de sustentabilidade nela estabelecidos (FEDER)

	Prioridades de investimento	
NORTE 2020 (CCDR-N, 2014)	3a	Promoção do espírito empresarial facilitando nomeadamente o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, inclusive através de incubadoras de empresas
	4c	Apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e no setor da habitação
	4e	Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação
	6e	Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão,), a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído
	9a	Investimento na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, para a redução das desigualdades de saúde, para a promoção da inclusão social através de melhor acesso aos serviços sociais, culturais e de recreio, assim como para a transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária
	9b	Apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais
	9i	Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade
	10a	Investimento no ensino, na formação, na formação profissional e nas competências e na aprendizagem ao longo da vida através do desenvolvimento das infraestruturas de formação e ensino
	10i	Redução e prevenção do abandono escolar precoce e estabelecimento de condições de igualdade no acesso à educação infantil, primária e secundária, incluindo percursos de aprendizagem, formais, não formais e informais, para a reintegração no ensino e formação
	10ii	Melhoria da qualidade, da eficiência e do acesso ao ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações, particularmente para pessoas desfavorecidas
	10iv	Melhoria da relevância dos sistemas do ensino e formação para o mercado de trabalho, facilitar a transição da educação para o trabalho e reforçar os sistemas de ensino e formação profissionais e respetiva qualidade, inclusive através de mecanismos de antecipação de competências, adaptação dos currículos e criação e desenvolvimento de sistemas de aprendizagem baseados no trabalho, incluindo sistemas de ensino dual e de formação de aprendizes
	11ii	Reforço de capacidades junto de todos os agentes que operam no domínio da educação, da aprendizagem ao longo da vida, da formação, do emprego e das políticas sociais, incluindo através do estabelecimento de pactos setoriais e territoriais de preparação de reformas a nível nacional, regional e local
	RSO2.4	Promover a adaptação às alterações climáticas, a prevenção dos riscos de catástrofe e a resiliência, tendo em conta abordagens baseadas em ecossistemas (FEDER)
	RSO2.5	Promover o acesso à água e a gestão sustentável da água (FEDER)
	RSO2.6	Promover a transição para uma economia circular e eficiente na utilização dos recursos (FEDER)
	RSO2.7	Reforçar a proteção e preservação da natureza, a biodiversidade e as infraestruturas verdes, inclusive nas zonas urbanas, e reduzir todas as formas de poluição (FEDER)
	RSO2.8	Promover a mobilidade urbana multimodal sustentável, como parte da transição para uma economia com zero emissões líquidas de carbono (FEDER)
	RSO4.2	Melhorar o acesso equitativo a serviços inclusivos e de qualidade na educação, na formação e na aprendizagem ao longo da vida através do desenvolvimento de infraestruturas acessíveis, nomeadamente através da promoção da resiliência no que diz respeito à educação e formação à distância e em linha (FEDER)
	RSO4.5	Garantir a igualdade de acesso aos cuidados de saúde, fomentar a resiliência dos sistemas de saúde, inclusive dos cuidados de saúde primários, e promover a transição dos cuidados institucionais para os cuidados centrados na família e de proximidade (FEDER)
	RSO4.6	Reforçar o papel da cultura e do turismo sustentável no desenvolvimento económico, na inclusão social e na inovação social (FEDER)
	ESO4.1	Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação de todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, dos desempregados de longa duração e grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e das pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social; (FSE+)
	ESO4.4	Promover a adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança, o envelhecimento ativo e saudável e um ambiente de trabalho saudável e bem adaptado capaz de prevenir riscos para a saúde; (FSE+)
	ESO4.8	Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa, e melhorar a empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos; (FSE+)
	ESO4.11	Reforçar a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis, incluindo serviços que promovam o acesso a habitação e a cuidados centrados na pessoa, incluindo cuidados de saúde; Modernizar os sistemas de proteção social, inclusive promovendo o acesso à proteção social, com especial ênfase nas crianças e nos grupos desfavorecidos; Melhorar a acessibilidade, inclusive para as pessoas com deficiência, a eficácia e a resiliência dos sistemas de saúde e dos serviços de cuidados continuados (FSE+)
	RSO5.1	Promover o desenvolvimento social, económico e ambiental integrado e inclusivo, a cultura, o património natural, o turismo sustentável e a segurança nas zonas urbanas (FEDER)

	Prioridades de investimento	
NORTE 2020 (CCDR-N, 2014)	3a	Promoção do espírito empresarial facilitando nomeadamente o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, inclusive através de incubadoras de empresas
	4c	Apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e no setor da habitação
	4e	Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação
	6e	Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão,), a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído
	9a	Investimento na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, para a redução das desigualdades de saúde, para a promoção da inclusão social através de melhor acesso aos serviços sociais, culturais e de recreio, assim como para a transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária
	9b	Apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais
	9i	Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade
	10a	Investimento no ensino, na formação, na formação profissional e nas competências e na aprendizagem ao longo da vida através do desenvolvimento das infraestruturas de formação e ensino
	10i	Redução e prevenção do abandono escolar precoce e estabelecimento de condições de igualdade no acesso à educação infantil, primária e secundária, incluindo percursos de aprendizagem, formais, não formais e informais, para a reintegração no ensino e formação
	10ii	Melhoria da qualidade, da eficiência e do acesso ao ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações, particularmente para pessoas desfavorecidas
	10iv	Melhoria da relevância dos sistemas do ensino e formação para o mercado de trabalho, facilitar a transição da educação para o trabalho e reforçar os sistemas de ensino e formação profissionais e respetiva qualidade, inclusive através de mecanismos de antecipação de competências, adaptação dos currículos e criação e desenvolvimento de sistemas de aprendizagem baseados no trabalho, incluindo sistemas de ensino dual e de formação de aprendizes
	11ii	Reforço de capacidades junto de todos os agentes que operam no domínio da educação, da aprendizagem ao longo da vida, da formação, do emprego e das políticas sociais, incluindo através do estabelecimento de pactos setoriais e territoriais de preparação de reformas a nível nacional, regional e local
	RSO5.2	Promover o desenvolvimento social, económico e ambiental integrado e inclusivo a nível local, a cultura, o património natural, o turismo sustentável e a segurança nas zonas não urbanas (FEDER)
	JSO8.1	Permitir às regiões e às pessoas abordar os impactos sociais, no emprego, económicos e ambientais da transição para as metas energéticas e climáticas da União para 2030 e para uma economia da União com impacto neutro no clima até 2050, com base no Acordo de Paris (FTJ)

Fonte: Elaboração própria

Apêndice 13 – Análise das EIDT

Análise por palavra-chave associadas ao entre o local e o regional nas EIDT.

Palavras-chave	Entidades sub-regionais*															
	CIMAM (2014)	CIMAM (2023)	CIMAT/B (2014)	CIMAT /B (2023)	AMP (2014)	AMP (2022)	CIMA (2014)	CIMA (2022)	CIMC (2014)	CIMC (2021)	CIMD (2015)	CIMD (2023)	CIMTS (2014)	CIMTS (2021)	CIMTTM (2014)	CIMTTM (2023)
Intermunicipal(is)**	48	43	97	28	209	411	136	14	53	34	69	21	202	54	108	90
Plano Diretor Municipal (PDM)	3	0	0	0	0	2	1	0	2	0	1	0	0	2	0	1
EIDT 2020	---	9	---	2	---	15	---	1	---	12	---	3	---	11	---	4

* A referência a estes documentos institucionais consta no capítulo com a mesma designação.

** No caso da Área Metropolitana do Porto, para além da/o intermunicipal(is/idade), foram também pesquisadas as palavras metr(ó)pole/itana(o).

Análise por palavra-chave associada às associações de municípios nas EIDT.

Palavras-chave	Entidades sub-regionais*															
Palavras-chave	CIMAM (2014)	CIMAM (2023)	CIMAT/B (2014)	CIMAT /B (2023)	AMP (2014)	AMP (2022)	CIMA (2014)	CIMA (2022)	CIMC (2014)	CIMC (2021)	CIMD (2015)	CIMD (2023)	CIMTS (2014)	CIMTS (2021)	CIMTTM (2014)	CIMTTM (2023)
Associação(ões) de municípios	0	5	4	0	1	2	1	0	1	0	2	0	7	3	3	3

* A referência a estes documentos institucionais consta no capítulo com a mesma designação.

Fonte: Elaboração própria

Apêndice 14 – Atribuições preferenciais dos organismos intermunicipais

Para efeitos de aferição da relevância funcional das atribuições legalmente previstas para os organismos intermunicipais, considerou-se como critério de permanência a existência de referências positivas em mais de metade dos organismos intermunicipais analisados, correspondendo, para este efeito, o princípio da maioria simples nos resultados das entrevistas.

Atribuições		**Face às competências preferenciais de desenvolvimento dos organismos intermunicipais (+ de 8 referências positivas)**
Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos	Entidades Intermunicipais	Manter a competência
Rede de equipamentos de saúde		Manter a competência
Rede educativa e de formação profissional		Manter a competência
Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais		Manter a competência
Segurança e proteção civil		Retirar competência da segurança
Mobilidade e transportes		Manter a competência
Redes de equipamentos públicos		Manter a competência
Promoção do desenvolvimento económico e social		Manter a competência
Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer		Manter a competência
Equipamento rural e urbano	Associações de Municípios	Manter a competência
Energia		Sem possibilidade de aferição
Transportes e comunicações		Manter a competência
Educação, ensino e formação profissional		Manter a competência
Património, cultura e ciência		Retirar competência
Tempos livres e desporto		Retirar competência
Saúde		Manter a competência
Ação social		Retirar competência
Habitação		Retirar competência
Proteção civil		Manter a competência
Ambiente e saneamento básico		Manter a competência
Defesa do consumidor		Sem possibilidade de aferição
Promoção do desenvolvimento		Manter a competência
Ordenamento do território e urbanismo		Manter a competência
Polícia municipal		Retirar competência
Cooperação externa		Manter a competência

Fonte: Elaboração própria

Apêndice 15 – Avaliação dos organismos intermunicipais perante o planeamento

Fator 0.1.

Nome do organismo intermunicipal	AMP	AMTFNT	AMTQT	AMTSM	AMDT	AMDS	AMVS	AMPSP	CIMTTM	CIMAM	CIMATB	CIMA	CIMC	CIMD	CIMTS	CRLAM
Número de instituições envolvidas	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Tipo de influência e direção	F	F	0,02	0,02	F	0,02	F	F	F	F	F	0,02	0,02	F	0,02	F
Número de habitantes (2021) por colaborador (2024)	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	F	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Valor do orçamento (último) por habitante (2021)	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	F	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Produziu algum ato de planeamento nos últimos anos	0,02	F	0,02	0,02	0,02	F	0,02	0,02	0,02	F	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02

Legenda: F – Falso, significa que está abaixo da mediana

Fonte: Elaboração própria

Fator 0.2.

Nome do organismo intermunicipal	AMP	AMTFNT	AMTQT	AMTSM	AMDT	AMDS	AMVS	AMPSP	CIMTTM	CIMAM	CIMATB	CIMA	CIMC	CIMD	CIMTS	CRLAM
Evolução da população residente (2011/2021)	0,03	F	F	0,03	F	F	0,03	0,03	F	0,03	F	0,03	0,03	F	F	0,03
Evolução das exportações por empresa (2013/2023)	F	0,03	F	0,03	0,03	F	F	0,03	0,03	0,03	F	F	0,03	0,03	F	F
Evolução das despesas correntes da administração local per capita (2011/2021)	F	0,03	0,03	F	F	0,03	F	0,03	0,03	F	0,03	0,03	0,03	F	F	F
Evolução das despesas em ambiente per capita (2013/2023)	F	F	F	0,03	0,03	F	0,03	F	F	0,03	F	0,03	0,03	0,03	0,03	F
Rácio dos acessos à internet de banda larga por população residente (2021)	0,03	F	F	0,03	F	F	F	0,03	F	0,03	0,03	0,03	0,03	F	F	0,03
Percentagem da população com ensino superior (2011/2021)	F	F	F	0,03	0,03	F	0,03	0,03	F	0,03	F	0,03	0,03	F	0,03	F
Rácio da população residente por equipamentos de interesse geral (2021)	F	0,03	0,03	F	F	0,03	F	F	0,03	0,03	0,03	F	0,03	0,03	F	F

Legenda: F – Falso, significa que está abaixo da mediana

Fonte: Elaboração própria

Fator 0.7.

Entrevista	AMP	AMTFNT	AMTQT	AMTSM	AMDT	AMDS	AMVS	AMPSP	CIMTTM	CIMAM	CIMATB	CIMA	CIMC	CIMD	CIMTS	CRLAM
BLOCO 1 – dimensão administrativa																
O que tem feito a associação municipal/entidade intermunicipal para o defender e valorizar o seu território?	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064
Qual o contributo da autarquia/entidade para assegurar coesão territorial entre municípios?	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064
Que avaliação faz do desempenho da associação municipal/entidade intermunicipal nos últimos anos?	0,048	0,048	0,064	0,048	0,048	0,064	0,048	0,064	0,064	0,064	0,064	0,048	0,064	0,064	0	0,064
Como descreve a relação entre municípios: colaborativa/concorrencial/desigual?	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,048	0,064	0,064	0,064	0,064
Qual é a relação com outros organismos de escala intermédia, neste caso as CIM, ou de escala superior, neste caso a CCDR-N?	0,048	0	0,064	0,048	0,064	0,048	0,064	0,048	0,048	0,048	0,064	0,048	0,048	0,064	0,048	0,048
BLOCO 2 – dimensão planeadora																
Centrando agora no planeamento, alguma vez produziu um ato de planeamento? Identifique alguns investimentos que foram ou estão em execução?	0,064	0	0,048	0,064	0,064	0	0,064	0,064	0,048	0,048	0,048	0,048	0,048	0,048	0,048	0,064
Qual a sua perceção da sua execução dos instrumentos de planeamento e se houve a constituição de algum grupo/task force para assegurar a monitorização do ato de planeamento?	0	0	0	0	0,064	0	0	0	0,064	0	0,064	0	0	0	0	0
Alguma vez foi ponderada a relação desses planos, estratégias ou programas com os instrumentos de gestão territorial?	0	0	0,064	0	0,064	0,064	0,064	0,064	0,048	0	0,064	0	0,064	0,048	0,048	0,064
Considera importante a participação neste processo de planeamento à escala sub-regional?	0,064	0	0,064	0,064	0,064	0,064	0	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064	0,064
BLOCO 3 – dimensão prospetiva																
Indo para uma dimensão de pensar o futuro e olhando à literatura, assume-se que a governança é um ativo importante na mediação do papel da administração. Em que contextos isso se torna mais evidente na sua realidade?	0,032	0,032	0,032	0,064	0,032	0,032	0,064	0,064	0,032	0,032	0,032	0,032	0,032	0,032	0,032	0,032
Que tipo de modelos de governança considera mais eficazes (fóruns de autarcas, conselhos técnicos, parcerias público-privadas) e, se existem, geralmente que resultados espera recolher?	0,064	0,064	0,032	0,064	0,064	0,064	0,032	0,064	0,032	0,064	0,032	0,032	0	0,064	0,032	0,064

Fonte: Elaboração própria