U.PORTO
FLUP FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DO PORTO

MESTRADO EM RISCOS, CIDADES E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
POLÍTICAS URBANAS E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O Papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional no Desenvolvimento Económico Regional

Tiago dos Santos Agostinho

M

2026



Tiago dos Santos Agostinho

O Papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional no Desenvolvimento Económico Regional

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território, orientada pela Professora Doutora Teresa Maria Vieira de Sá Marques e pelo Professor Doutor Helder Fernando da Costa Santos.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2026

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

Sumário

Declaração de honra / *Declaration of Honour* 5
Agradecimentos 6
Resumo 7
Abstract 8
Índice de Figuras 9
Índice de Tabelas 10
1. Introdução 11
Apresentação do tema 11
Objetivos e métodos da investigação 12
Estrutura da dissertação 13
2. Enquadramento Conceptual 14
2.1. Abordagem Institucional 16
2.1.1. Bases da Abordagem Institucional 16
Breve contexto histórico 16
O conceito de instituições 17
As três dimensões institucionais 18
A relação com o desenvolvimento económico 19
A mudança institucional 21
2.1.2. Das regiões às organizações 23
A escala regional das instituições 23
A evidência das instituições à escala regional 25
As organizações 26
As organizações à escala regional 27
A evidência das instituições em Portugal 28
2.1.3. A aplicação da Abordagem Institucional 30
A intervenção nas instituições 30
As metodologias institucionais 31
As lacunas de investigação 32
3. Metodologia 36
3.1. Caracterização Quantitativa 38

World Governance Indicators (WGI) 39
European Quality of Government Index (EQI) 40
3.2. Análise Qualitativa 42
3.2.1. O Contexto das Organizações 42
3.2.2. Entrevistas Semiestruturadas 43
Fase de conceção 43
Fase de execução 45
Fase de análise 48
4. Resultados 51
4.1. Caracterização Quantitativa 51
4.1.1. Escala Nacional 51
4.1.2. Escala Regional 56
4.2. Análise Qualitativa 60
4.2.1. O Contexto das Organizações 60
A trajetória evolutiva das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. 60
A lógica de funcionamento das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. 67
4.2.2. Entrevistas Semiestruturadas 72
A qualidade das instituições e o desenvolvimento económico 73
A visão multiescalar e de articulação institucional 76
A perspetiva operacional do papel das CCDR, I.P. no desenvolvimento económico 82
A mudança institucional e a trajetória de desconcentração 91
5. Conclusão e Discussão Final 96
6. Referências Bibliográficas 100
7. Anexos 113
Anexo 1 113
Anexo 2 114
Anexo 3 116

Declaração de honra / *Declaration of Honour*

Declaro que a presente dissertação 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 dissertation 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.

Declaro, ainda, que não utilizei ferramentas de inteligência artificial generativa (chatbots baseados em grandes modelos de linguagem) para realização de parte(s) da presente dissertação, encontrando-se todas as interações (prompts e respostas) transcritas em anexo ao trabalho.

I further declare that I have not used generative artificial intelligence tools (chatbots based on large language models) to carry out part(s) of this dissertation, and that all interactions (prompts and responses) have been transcribed in the annex to this work.

Porto, 20 de setembro de 2026

Porto, September 20th, 2026

Tiago dos Santos Agostinho

Agradecimentos

Expresso o meu profundo agradecimento a todos os que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a elaboração desta dissertação de mestrado.

Aos meus pais e à minha irmã, Paulo, Ana e Lara, por todo o carinho e apoio inabalável ao longo de todo este trajeto. Aos meus avós, José, Isabel, Esperança e Eugénio, agradeço o suporte constante e incondicional, bem como a toda a minha restante família, por estar sempre presente.

À Carolina, a minha namorada, dedico um agradecimento muito especial. Obrigado por me encorajares incansavelmente, sobretudo nos momentos mais desafiantes. És a minha referência de que tudo é possível e o grande motivo pelo qual alcanço hoje o fim desta etapa.

Aos Professores Doutores Teresa Sá Marques e Helder Santos, manifesto a minha sincera gratidão pela orientação, dedicação e constante prontidão. Os conselhos, o conhecimento transmitido e a total recetividade foram fundamentais para a concretização deste trabalho.

Agradeço igualmente a todos os entrevistados pela disponibilidade e pela partilha das suas experiências e perspetivas, fundamentais ao desenvolvimento do presente estudo.

Resumo

A evidência recente demonstra a persistência de assimetrias económicas no panorama regional europeu, no qual se inclui a realidade portuguesa. Neste contexto, a análise das instituições tem emergido como um elemento central na investigação sobre o desenvolvimento económico. Assim, o presente estudo procura compreender o papel das CCDR, I.P. no desenvolvimento regional, adotando uma abordagem institucionalista focada no conceito de organizações, complementado pela vertente da mudança institucional. Recorre-se a uma metodologia mista de natureza sequencial, com predominância qualitativa. Na primeira fase do estudo, de natureza quantitativa, mobilizam-se os índices de qualidade institucional (WGI e EQI) para fazer o enquadramento do país e das respetivas regiões. Na segunda fase realizam-se entrevistas semiestruturadas a atores públicos das escalas nacional, regional e intermunicipal (n=15), cujos dados empíricos foram submetidos a uma análise de conteúdo. Perante os índices de qualidade institucional, o país revela uma lógica pouco favorável e em agravamento face aos restantes Estados-Membros da União Europeia, assinalando-se, simultaneamente, um perfil interno assimétrico a nível regional. No âmbito da análise qualitativa, os intervenientes identificaram mecanismos de articulação económica que se associam às vertentes de financiamento, definição estratégica, regulação, mobilização, mediação e dinamização junto dos diferentes atores. Por último, a análise SWOT, evidenciou como pontos fortes a elevada capacidade técnica e o conhecimento territorial; como fraquezas a escassez de recursos humanos e a excessiva carga burocrática; no vetor das oportunidades destacou o aprofundamento da articulação; e, como ameaças, as dinâmicas globais e a falta de autonomia financeira e estratégica. Além disso, apesar da recente mudança institucional não consensual, esta revela-se potenciadora do papel económico das CCDR, I.P. Conclui-se, assim, que o papel das CCDR no desenvolvimento económico é de crucial relevância, mas persistem desafios institucionais quer no aperfeiçoamento da sua atuação, quer na realização de novos estudos nesta área.

Palavras-chave: Desenvolvimento Económico; Regiões; Instituições; CCDR, I.P.

Abstract

Recent evidence demonstrates the persistence of economic asymmetries within the European regional landscape, which includes the Portuguese case. In this context, the analysis of institutions has emerged as a central element in economic development research. Thus, the present study seeks to understand the role of the CCDRs, I.P. in regional economic development by adopting an institutional approach focused on the concept of organizations, complemented by a perspective on institutional change.

Employing a predominantly qualitative, sequential mixed-methods methodology, the study's first phase, quantitative in nature, mobilizes institutional quality indicators (WGI and EQI) to contextualize the country and its respective regions. The second phase is based on semi-structured interviews conducted with public actors at the national, regional, and intermunicipal levels (n=15). The resulting empirical data were subsequently processed using content analysis. According to the institutional quality indicators, the country currently displays an unfavorable and worsening position compared to other European Union member states, whilst revealing an asymmetrical profile at the regional level. Regarding the qualitative analysis, stakeholders recognized economic relationship mechanisms associated with financing, strategic planning, regulation, as well as the mobilization, mediation, and engagement among different actors. Finally, the SWOT analysis highlighted strengths such as high technical capacity and deep territorial knowledge; weaknesses including human resource limitations and an excessive bureaucratic burden; opportunities such as enhanced institutional coordination; and threats like global dynamics alongside a lack of financial and strategic autonomy. Furthermore, findings indicate that the recent organizational restructuring of these entities, albeit lacking consensus, is perceived as a catalyst for enhancing their economic role. In conclusion, the significance of the CCDRs, I.P. in regional economic development is evident. Nevertheless, ample scope remains for optimizing their interventions and for further research in this domain.

Key-words: Economic Development; Regions; Institutions; CCDR, I.P.

Índice de Figuras

FIGURA 1. ESQUEMA TEÓRICO. 35
FIGURA 2. ESQUEMA METODOLÓGICO. 36
FIGURA 3. EVOLUÇÃO DOS WORLD GOVERNANCE INDICATORS (WGI). 52
FIGURA 4. EVOLUÇÃO DO *EUROPEAN QUALITY OF GOVERNMENT INDEX* (EQI). 57
FIGURA 5. ENQUADRAMENTO DAS REGIÕES DE ATUAÇÃO DAS CCDR, I.P. 71

Índice de Tabelas

TABELA 1. DADOS REFERENTES À EXECUÇÃO DAS ENTREVISTAS. 46
TABELA 2. ENQUADRAMENTO DAS CCDR, I.P. 69
TABELA 3. MARGENS DE ERRO ASSOCIADAS AOS *WORLD GOVERNANCE INDICATORS* REFERENTES A PORTUGAL. 113
TABELA 4. ESTRUTURA SIMPLIFICADA DOS GUIÕES DE ENTREVISTA. 114
TABELA 5. ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS SERVIÇOS DE CADA CCDR, I.P. 116

1. Introdução

Apresentação do tema

O nono relatório sobre a coesão económica, social e territorial evidencia a persistência de disparidades económicas entre as regiões da União Europeia (Comissão Europeia, 2024). O mesmo documento aponta para uma "convergência por nivelamento por baixo" em Portugal, isto é, as assimetrias regionais atenuaram-se estatisticamente, não por via de uma forte aceleração do desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas, mas devido ao abrandamento do dinamismo e da produtividade na Área Metropolitana de Lisboa.

Considerando este cenário, importa recorrer à investigação que estuda os fatores determinantes destas dinâmicas que se afiguram um desafio estrutural no espaço europeu. Neste contexto, as instituições têm-se afirmado como um elemento de crescente relevo no desenvolvimento económico, assumindo-se como um objeto de estudo central no campo da geografia económica. A sua importância vê-se reconhecida por entidades como a Comissão Europeia (2024, p. XXXVI), que as identifica como um pilar essencial ao “progresso económico e social”.

É neste quadro institucional que ganha relevo o conceito de organizações. À luz da perspetiva teórica de North (1990), este conceito materializa-se, no presente estudo, nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR, I.P.). Desde 2023, estas entidades assumiram uma centralidade no modelo da administração pública em Portugal. O seu protagonismo decorre do alargamento substancial das suas competências, constituindo um quadro crescentemente multissetorial à escala regional. Esta preponderância motiva a sua análise, contribuindo para a literatura da geografia económica em torno das instituições.

Objetivos e métodos da investigação

A presente investigação assumiu como objetivo geral: "Examinar o papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR, I.P.) no Desenvolvimento Económico". Um objetivo que procurou estabelecer uma relação entre o desenvolvimento económico regional e as CCDR, I.P, integradas no enquadramento institucional. Esta visão permite colmatar algumas das lacunas retratadas na literatura, ao explorar aqueles que são os mecanismos indefinidos desta relação, tendo em conta a importância de uma visão multiescalar. Além disso, tenta contribuir para a visão da mudança institucional, ainda que não seja o foco central da investigação, dada a introdução recente da reestruturação das CCDR, I.P. Por fim, o estudo visou ter utilidade prática, oferecendo um diagnóstico da ação destas entidades no território, em particular no contexto económico.

Para concretizar o objetivo geral estabeleceram-se três objetivos específicos. Primeiro, procura-se elaborar um panorama geral de Portugal nos índices de qualidade institucional existentes. Segundo, pretende-se analisar em termos operacionais o papel das CCDR, I.P. no desenvolvimento económico das regiões. E finalmente, tenciona-se identificar pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças existentes no âmbito das atribuições das CCDR, I.P. considerando o contexto económico.

Para dar resposta aos objetivos propostos, adotou-se uma estrutura metodológica de caráter misto, maioritariamente qualitativa, assente num desenho sequencial. A investigação parte de uma fase quantitativa, suportada em indicadores secundários de qualidade institucional, para, de seguida, aprofundar as dinâmicas operacionais através de entrevistas semiestruturadas a atores-chave das escalas nacional, regional e intermunicipal.

Estrutura da dissertação

A presente dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos. O primeiro constitui a presente introdução. O segundo capítulo é dedicado ao enquadramento conceptual, iniciando-se com uma visão base da teoria que abrange as perspetivas neoclássica, evolucionista e institucional. Ao privilegiar a última, o texto aprofunda a abordagem institucional ao explorar as suas bases teóricas, a sua visão sobre a dimensão regional e o conceito central de organização, passando pela aplicação prática desta mesma abordagem. O terceiro capítulo detalha, por sua vez, a metodologia adotada, explorando a visão global da construção dos indicadores utilizados, assim como a representação nos mesmos. Por seu turno, descreve-se a análise qualitativa, através das respetivas fases de conceção, execução e análise. O quarto capítulo apresenta os resultados da investigação. Esta etapa inicia-se com a caracterização quantitativa à escala nacional e regional. Segue-se a análise qualitativa que começa por enquadrar o contexto das organizações em estudo, para transitar para aquele que é o núcleo da investigação. Neste espaço explora-se a relação entre a qualidade das instituições e o desenvolvimento económico, a visão multiescalar e a respetiva articulação institucional, a perspetiva operacional do papel das CCDR, I.P. no desenvolvimento económico, assim como uma primeira avaliação da mudança institucional e da trajetória de desconcentração. Por fim, o quinto capítulo encerra a estrutura analítica da dissertação, apresentando a síntese dos resultados obtidos, a reflexão sobre as limitações metodológicas e as pistas para investigação futura. A componente pós-textual do documento integra, de seguida, as referências bibliográficas e os respetivos anexos.

2. Enquadramento Conceptual

O presente capítulo inicia-se com a elaboração de um breve contexto teórico inerente à geografia económica. A partir desta base, o foco recai sobre a abordagem institucional, a perspetiva adotada neste estudo. Esta abordagem é retratada no âmbito em que surge, alicerçando-se em alguns dos seus conceitos, dimensões, relações e dinâmicas. Em seguida, analisa-se a sua vertente sob a alçada da escala regional e em torno do conceito das organizações. Por fim, analisa-se o que está subjacente à intervenção e investigação, nomeadamente no que diz respeito à metodologia e às lacunas científicas.

A pesquisa suporta-se conceptualmente no campo da geografia económica, que se tem estruturado em torno de um debate tripartido entre as abordagens neoclássica, evolucionista e institucionalista (Boschma e Frenken, 2004). Em linha com este quadro teórico, assiste-se a uma corrente contínua de investigação que procura responder aos desafios que impactam as regiões, nomeadamente no espaço europeu. Este espaço caracteriza-se hoje e no passado, por assimetrias territoriais nas quais se intervém através de estratégias de desenvolvimento informadas pelas teorias económicas vigentes. Neste contexto, para compreender as nuances deste debate, torna-se essencial caracterizar brevemente as referidas correntes de pensamento.

A teoria neoclássica baseia-se no princípio da racionalidade do comportamento dos agentes, que procuram a maximização num contexto de informação total. Este princípio filia-se ao conceito de análise de equilíbrio estático que, perante a mudança de variáveis, leva os agentes a alterar o seu comportamento em torno da constante lógica de maximização, de que resulta um novo equilíbrio. O seu quadro metodológico recorre a modelos matemáticos dedutivos que, embora partam de premissas teóricas universais, assentam no comportamento individual do agente (nível micro) para explicar os fenómenos de equilíbrio global do sistema (nível macro). As análises nesta perspetiva são frequentemente estáticas, pelo que os processos de mudança, assim como as instituições, são descurados num contexto em que os espaços são considerados neutros (Boschma e Frenken, 2004; Cheang e Palmer, 2023).

A perspetiva evolucionista partilha com a abordagem neoclássica a premissa de espaços neutros como ponto de partida, mas procura explicar como a dinâmica económica cria territórios díspares ao longo do tempo. Neste contexto, a dependência do trajeto é central, isto é, o ambiente onde a atividade ocorre resulta de um longo processo de evolução inter-relacionada entre as organizações e o território. O ambiente não é definido como um determinante prévio do comportamento, mas sim como o resultado dessa interação contínua (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2007). Em termos metodológicos, esta abordagem adota a empresa como unidade de análise, examinando as rotinas organizacionais. Aqui, o conceito central está associado ao conjunto de competências, aprendizagens práticas e conhecimentos que orientam a tomada de decisão. A análise destas empresas e das suas rotinas não é feita no vazio, pois o setor industrial é o nível privilegiado para derivar as dinâmicas espaciais e ligar a escala micro à macro. Por fim, embora partilhe com a teoria neoclássica o recurso a vertentes quantitativas, esta abordagem demarca-se pela sua flexibilidade ao operar quer dedutivamente, quer indutivamente (Boschma e Frenken, 2004), focando-se no estudo da mudança qualitativa (Martin e Sunley, 2015).

A abordagem institucional, frequentemente considerada próxima da abordagem evolucionista pela sua oposição ao modelo neoclássico, defende que as diferenças no comportamento e no desempenho económico de empresas e regiões estão diretamente relacionadas com as disparidades existentes nos seus quadros institucionais (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2007). Esta corrente rejeita o pressuposto de informação perfeita, ao reconhecer que os agentes operam num contexto complexo de racionalidade limitada (Amin, 1998). Metodologicamente, afasta-se da modelação matemática estrita, privilegiando estudos de caso qualitativos e comparativos. Assumindo a região como unidade de análise de excelência, esta perspetiva foca-se na compreensão da própria dinâmica de mudança institucional (Boschma e Frenken, 2004).

Embora se reconheça que o paradigma evolucionista também retrata as instituições no seu quadro conceptual (Martin e Sunley, 2015), considerando a questão de partida e os objetivos específicos estabelecidos, optou-se por centrar a análise na abordagem

institucional. Esta opção justifica-se, em primeiro lugar, pela adequação desta corrente à adoção de uma metodologia maioritariamente qualitativa, que, na presente investigação, incide sobre as CCDR, I.P. Em segundo lugar, esta corrente teórica assume a região como a unidade de análise, o que corresponde à área de atuação das CCDR, I.P. Em terceiro lugar, esta lente analítica permite explorar a base da capacidade institucional, compreendendo as suas vertentes internas e externas. Por fim, embora não constitua o foco da investigação, a recente reestruturação destas entidades oferece um contexto pertinente ao estudo da mudança institucional, um dos principais eixos de análise deste quadro teórico.

2.1. Abordagem Institucional

2.1.1. Bases da Abordagem Institucional

Breve contexto histórico

A abordagem institucional reafirmou-se num momento em que os fatores tradicionais subjacentes às teorias de crescimento económico, isto é, o capital físico, o capital humano e a inovação, se revelaram insuficientes para explicar as causas profundas das disparidades regionais (Farole, Rodríguez-Pose e Storper, 2011a; Rodríguez-Pose e Ketterer, 2019; Rodríguez-Pose, 2020). Considerando esta limitação, as dinâmicas de investigação recentes têm-se focado nas instituições através da denominada "viragem institucional" da geografia económica. Esta corrente constata que a paisagem económica não se desenvolve num vazio, mas sim integrada na sociedade e nas suas regras de funcionamento (Martin, 2017). Importa salvaguardar, contudo, que esta abordagem não coloca as instituições como condição suficiente para o desenvolvimento (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2007), nem refuta o conhecimento desenvolvido pelas teorias em torno dos fatores enumerados. Funciona, na verdade, enquanto quadro influenciador dos mesmos (Martin, 2017; Alvarez, Barbero, Orea e Rodríguez-Pose, 2023).

Esta perspetiva parte da denominada Antiga Economia Institucional de inícios do século XX. Afirmada por autores como Veblen, Commons e Mitchell, com particular relevo nos Estados Unidos (Cheang e Palmer, 2023), refletia discrepâncias face à abordagem neoclássica ao focar-se no processo em vez do equilíbrio. É reconhecida, de igual forma, por se constituir em prol de análises sistémicas da economia em torno do poder e dos conflitos associados à mudança institucional (Caballero-Miguez, 2009). Esta corrente não prosperou por coincidir com um período de mudanças profundas nas ciências sociais e pelo fortalecimento da vertente matemática associada à teoria neoclássica (Hodgson, 1998).

Não obstante o contributo da corrente institucionalista original, há que destacar a "Nova Economia Institucional". Ao assumir um papel central no início da década de 1990 (Chang, 2011) esta perspetiva, impulsionada por autores como North, Williamson ou Ostrom (Ménard e Shirley, 2022), tem-se revelado particularmente adequada ao estudo da escala regional no âmbito da geografia económica (Amin, 1998; Gertler, 2010; Tomaney, 2014; Rodríguez-Pose, 2020). Cumpre notar, contudo, que, em contraste com a forte coesão teórica do modelo neoclássico por exemplo, a abordagem institucional apresenta um corpo conceptual menos unificado, alicerçando-se numa diversidade de perspetivas (Boschma e Frenken, 2004; Cheang e Palmer, 2023) que se reflete num "pluralismo teórico e metodológico"[1] (Boschma e Frenken, 2004, p. 4) que a geografia económica explora (Martin, 2017).

O conceito de instituições

Como seria expectável, as instituições constituem o núcleo central desta teoria. Na ausência de uma definição unânime (Rodríguez-Pose, 2020), é comum ver as mesmas conceptualizadas segundo a perspetiva de North (1990, p. 3), enquanto "as regras do jogo numa sociedade, ou mais formalmente, as restrições concebidas pelos seres humanos que moldam a interação dos próprios". É neste contexto que, ao articular as instituições com o desenvolvimento económico, Amin (1998, p. 73) argumenta que "a

[1] Todas as citações em língua inglesa e espanhola foram traduzidas para português pelo autor.

economia toma forma através de forças coletivas constantes que tornam o processo institucionalizado", distanciando-se, assim, da visão estritamente mecanicista postulada pela teoria neoclássica.

Esta visão institucional sublinha a natureza intrinsecamente humana destas estruturas (Acemoglu e Robinson, 2008), aspeto que se evidencia ao considerar a racionalidade limitada dos seres humanos, cuja solução passa por as instituições gerarem incentivos ou novos limites aos seus comportamentos (Chhotray e Stoker, 2009). As instituições são vistas como alicerçadas na história, ao ponto de se lhes associar a ideia de dependência do trajeto (Rodríguez-Pose, 2020). Outros autores encaram as instituições como reflexo da escolha de uma sociedade e da aprendizagem sucedida ao longo do tempo (Vitola e Senfelde, 2015).

As três dimensões institucionais

A multidisciplinaridade em torno do estudo das instituições (Chhotray e Stoker, 2009; Caballero-Miguez, 2009; Farole, Rodríguez-Pose e Storper, 2011a), reflete-se nas diversas dimensões e noções propostas. As dimensões institucionais genéricas mais comuns referem-se às instituições formais e informais. As primeiras, enquanto regras elaboradas pelos seres humanos, revelam um caráter explícito, incluindo genericamente as regras políticas, económicas e os contratos (North, 1990), de que é exemplo a Constituição da República Portuguesa. Em contrapartida, colocam-se as instituições informais ou tácitas, cuja existência antecede as formais (Ménard e Shirley, 2022). São exemplos destas os hábitos, valores, rotinas e normas (Amin, 1998).

North (1990, p. 37) refletiu sobre a origem desta dimensão colocando-a como a informação transmitida através da sociedade, enquanto parte do quadro abrangente que é a cultura, conceito que é, em si, descrito como uma caixa negra (*black box*) da análise institucional (Cheang e Palmer, 2023). As instituições informais podem em si ser desconstruídas em três tipologias:

> "(1) extensões, elaborações e modificações de regras formais, (2) normas de comportamento socialmente sancionadas e (3) padrões de conduta impostos internamente." (North, 1990, p. 40).

Por inerência, a terceira dimensão fundamental de qualquer quadro institucional é a capacidade de garantir o cumprimento destas regras. Sem a existência de mecanismos eficazes que o assegurem, as instituições perdem a sua capacidade de estruturar e atribuir previsibilidade às interações humanas (North, 1990). Na prática, esta dimensão, tal como a da conceção, recai frequentemente sobre entidades como o Estado (Ménard e Shirley, 2022).

A relação com o desenvolvimento económico

Estabelecidas as três dimensões-chave das instituições, torna-se imperativo versar sobre o motivo que lhes confere tanto relevo: a sua relação com o desenvolvimento económico. Esta é uma relação que na literatura tem refletido um sentido menos linear do que seria expectável. Posto isto, se há perspetivas que reconhecem as instituições como causas do desenvolvimento económico (Acemoglu, Johnson e Robinson, 2001), outras encaram-nas enquanto consequência desse mesmo desenvolvimento (Chang, 2011), existindo ainda abordagens que defendem uma lógica de coevolução entre ambas (Farole, Rodríguez-Pose e Storper, 2011a).

A perspetiva que posiciona as instituições como a causa do desenvolvimento económico encontra um dos seus suportes no estudo de Acemoglu, Johnson e Robinson (2001). Para evidenciar esta causalidade, os autores demonstraram que o desempenho económico atual dos países deriva, em grande medida, das matrizes institucionais herdadas do período colonial. A argumentação partiu da lógica de que nos territórios onde as elevadas taxas de mortalidade impediram a fixação dos colonos, tornou-se mais viável para os europeus estabelecer os ditos estados extrativos (*extractive states*). Estes caracterizavam-se pela ausência de proteção da propriedade privada e pela inexistência de restrições contra a expropriação. Por contraste, nos territórios onde as condições permitiram a fixação de colonos, criaram-se as chamadas novas Europas (*Neo-Europes*),

onde se insere a Nova Zelândia. Nestes locais, os colonos replicaram as instituições europeias e atribuíram uma forte ênfase à proteção dos direitos de propriedade e constituíram um ambiente institucional que impulsionou o desenvolvimento económico.

Na perspetiva contrária da causalidade, Chang (2011) recorre ao exemplo de países desenvolvidos que alcançaram melhores instituições apenas após terem atingido a prosperidade económica, destacando o caso dos países anglo-americanos. O autor vai mais longe ao referir que a relação entre as instituições e o desenvolvimento económico difere geograficamente e ao longo do tempo. Isto é, uma instituição em dose moderada que promove o crescimento pode inibi-lo em circunstâncias de excesso. Um caso prático prende-se com a proteção excessiva de direitos de propriedade intelectual que pode gerar monopólios, encarecer a difusão tecnológica e servir de travão à inovação. Chang (2011) salienta ainda que a mesma instituição, no mesmo grau de intensidade, pode beneficiar um país, mas prejudicar outro, consoante o respetivo contexto económico. De igual modo, no contexto de uma mesma nação, uma dada configuração institucional pode impulsionar o crescimento num determinado momento histórico, mas acabar por obstruí-lo numa fase posterior (Chang, 2011).

Numa lógica alternativa, decorre a visão de coevolução, na qual "mudanças em termos de capacitação e melhorias na governação, contribuem para o desenvolvimento da atividade económica e vice-versa" (Farole, Rodríguez-Pose e Storper, 2011a, p. 73).

Estabelecida a ideia de que ao decretar a relevância do enquadramento institucional para o desempenho económico (North, 1990; Rodríguez-Pose, 2020) não se define o sentido da causalidade, constata-se que os mecanismos institucionais por detrás do desenvolvimento económico não se revelam, até ao momento, claros (Rodríguez-Pose, 2020). Amin (1998, p. 73) narra esta relação ao afirmar que as instituições, "ao restringirem o conjunto de possibilidades, ao garantirem o consenso, o entendimento comum e ao guiarem as ações individuais, proporcionam estabilidade no contexto económico."

Especificamente no âmbito da Nova Economia Institucional, faz-se alusão àquele que é o "triângulo dourado" (Ménard e Shirley, 2022, p. 8) que articula os custos de transação, os direitos de propriedade e os contratos. Com efeito, assimila-se o modo como as instituições definem e asseguram o cumprimento dos direitos de propriedade, entendidos como “os direitos de usar recursos” (Ménard e Shirley, 2022, p. 8), além do modo como os contratos, definidos como “acordos mútuos entre duas ou mais partes que determinam as transações” (Ménard e Shirley, 2022, p. 8), permitem a redução dos custos de transação, que se definem como “custos de medição, proteção de direitos e garantia de cumprimento de contratos” (Vitola e Senfelde, 2015, p. 272) - com impacto nos custos de produção (North, 1990, p. 5) - o que facilita a coordenação social, atendendo a uma realidade que é incerta e que se caracteriza por informação imperfeita.

A mudança institucional

Foi assinalado o papel das instituições em reduzir a incerteza ao estabelecer uma estrutura estável para a interação humana (North, 1990; Ketterer e Rodríguez-Pose, 2016). A durabilidade e estabilidade que promovem não invalida, no entanto, o facto destas se alterarem, visto que a sua excessiva rigidez no que à mudança se refere, pode atuar como um travão ao desenvolvimento, nomeadamente ao nível da inovação (Martin e Sunley, 2015, p. 724). Nesta lógica, decorre o enfoque particular da literatura sobre a mudança institucional (North, 1990; Boschma e Frenken, 2004) que ocorre tipicamente numa lógica incremental (Hall e Thelen, 2009). Martin (2017, p. 85) atribui, no entanto, destaque a “reconfigurações episódicas de grande escala” que podem suceder quando, em momentos de rutura, um ambiente institucional ou algumas das suas configurações se afirmam como obstáculos ao desenvolvimento económico. A evolução das instituições pode, deste modo, compreender períodos de mudança incremental, interrompidos por fases de grande reconfiguração (Martin, 2017). Outra perspetiva é a de que esta dinâmica pode incorrer em alguma variabilidade espacial. Dito de outro modo, tem-se incidido na possibilidade das mudanças decorrerem com

maior rapidez e incerteza em economias em desenvolvimento, comparativamente a economias desenvolvidas (Zukauskaite, Trippl e Plechero, 2017, p. 329).

Reafirmando as dimensões das instituições, cabe sublinhar que a mudança das dimensões formais é condicionada pelas instituições informais enraizadas nas sociedades (North, 1990; Martin, 2017). No fundo, as instituições formais podem até mudar em resultado de decisões políticas, por exemplo, mas as restrições informais, como as tradições, demonstram-se mais resistentes ao longo do tempo. Desta forma, a tensão entre as instituições formais alteradas e as instituições informais persistentes produz resultados que têm implicações importantes na forma como as economias evoluem (North, 1990).

Relativamente às origens da evolução e adaptação institucional, a literatura mais recente por comparação, clarifica que a mudança não resulta apenas de perturbações exógenas. Em oposição à perspetiva clássica das instituições, Gertler (2010) sublinha que as instituições evoluem também em resposta a dinâmicas políticas e económicas internas. Complementarmente, North (1990, p. 6), refere originalmente que a mudança das instituições pode advir de diversas vertentes (instituições formais, informais e os próprios mecanismos de aplicação das regras).

No campo da economia política, Hall e Thelen (2009) identificam três vias principais através das quais esta mudança se processa. Para além da reforma institucional, tipicamente caracterizada por alterações explícitas da ação dos governos, associada às organizações objeto da presente investigação, os autores destacam a relevância de processos de mudança impulsionados de baixo para cima (*bottom-up*). São estes a rejeição institucional (*defection*) e a reinterpretação. A rejeição define-se pelo abandono, por parte dos intervenientes, das práticas determinadas por uma instituição ou, no caso de associações formais, na simples desvinculação dessas mesmas entidades. Por sua vez, a reinterpretação traduz-se num processo mais subtil, no qual os atores alteram a forma como as regras são interpretadas e aplicadas, sem que procedam ao desmantelamento ou à abolição formal da instituição em questão.

Particularizando, Martin (2017) propõe tipologias de mudança institucional desencadeadas pelo Estado. Entre estas, destacam-se a reforma do ambiente legal e regulatório no qual a atividade económica opera e a alteração significativa em termos de política pública. Adicionalmente, a mudança pode concretizar-se através da modificação do enquadramento legislativo que dita a forma e operação de configurações institucionais e organizações económicas. Por fim, num aspeto que se revela de particular relevância para a presente investigação, esta mudança pode assumir a forma de uma reconfiguração do próprio aparelho do Estado (Martin, 2017, pp. 86-86). Neste contexto e em linha com a ideia prévia de tensão entre instituições formais e informais, ocorre também a possibilidade de fricção entre regiões e governo central, como consequência específica da natureza diferenciada que caracteriza o tecido económico e que pode inclusivamente afetar as iniciativas de reconfiguração em causa (Martin, 2017). O mesmo autor reconheceu a dificuldade de perceber os efeitos da mudança institucional sob este pretexto em territórios concretos.

2.1.2. Das regiões às organizações

A escala regional das instituições

A preferência analítica pela escala regional surge, por um lado, como resposta às falhas do modelo de Estado keynesiano que atribuía um papel subalterno às instâncias locais e regionais. O colapso deste modelo impulsionou a procura de novas ordens institucionais baseadas em tendências multiescalares, nas quais a escala regional assume um papel-chave (Tomaney, 2014). Por outro lado, este foco justifica-se pela constatação de que certas instituições estão sujeitas a diferenciação dentro do mesmo país, apesar de vigorarem regras (como as leis) que se assumem uniformes (Huggins e Thompson, 2017).

Estabelecida a lógica regional, a abordagem institucional (Boschma e Frenken, 2004) na geografia económica é frequentemente retratada por intermédio do conceito de densidade institucional (institutional thickness) de Amin e Thrift (1994, citados por Zukauskaite, Trippl e Plechero, 2017). Na sua abordagem mais recente, esta noção

relaciona-se com a confiança, a legitimidade e o fomento do empreendedorismo, ao albergar quatro pilares centrais. O primeiro pilar consiste numa sólida representação local sob a forma de organizações de diversas tipologias. O segundo engloba elevados níveis de interação entre organizações locais pautadas pela cooperação e pela partilha de conhecimentos (Zukauskaite, Trippl e Plechero, 2017). Em linha com este pilar, importa ressalvar outro conceito central associado às instituições que corresponde ao enraizamento (embeddedness), considerando que "a atividade económica se encontra enraizada nas instituições sociais ou redes vigentes ao ponto de depender da interação de outros agentes nas mesmas redes" (Martin, 2017, p. 84).

O terceiro pilar refere-se à configuração de poder, abrangendo a consolidação de hierarquias de domínio ou de padrões de aliança que definem a influência de cada organização. Por fim, surge a formação de uma visão coletiva, caracterizada pelo reconhecimento de um propósito partilhado, que emerge como consequência direta da articulação dos três pilares anteriores (Zukauskaite, Trippl e Plechero, 2017). Este conceito é, no entanto, descrito como vago e de difícil avaliação (Boschma e Frenken, 2004), dando lugar de destaque ao enfoque da qualidade e desempenho das instituições (Tomaney, 2014) retomados posteriormente.

Outra visão, marcadamente ajustada à escala regional, é a que reconhece dois níveis sobre os quais o comportamento humano é influenciado pelas instituições: a comunidade e a sociedade. A comunidade diz respeito a um nível intermédio de associação que engloba diversas formas de vida associativa refletindo-se na maioria das vezes em relações interpessoais. Por sua vez, a sociedade remete para as instituições formais que se centram no conjunto de regras que regem as relações humanas de maior escala espacial, relativamente anónimas e transparentes (Farole, Rodríguez-Pose e Storper, 2011a; Huggins e Thompson, 2017).

Ainda no quadro regional, Huggins e Thompson (2017) propõem a dicotomia entre instituições facilitadoras (enablers) ou restritivas (constrainers) do crescimento económico. As instituições facilitadoras podem, nesta perspetiva, associar-se a incentivos que vão desde o investimento e a inovação, à provisão de serviços públicos.

Em contrapartida, as instituições restritivas impõem limitações aos sentidos que as economias podem tomar futuramente.

A evidência das instituições à escala regional

Como afirmado, a relação entre as instituições e o desenvolvimento económico é, atualmente, amplamente reconhecida na literatura. Torna-se, contudo, importante denotar uma breve amostra da evidência empírica à escala regional. Esta literatura tem-se desdobrado em múltiplas vertentes, demonstrando muitas vezes o modo como o papel das instituições está intimamente ligado aos fatores tradicionalmente associados ao desenvolvimento económico (Alvarez, Barbero, Orea e Rodríguez-Pose, 2023).

No que diz respeito aos impactos diretos, Rodriguez-Pose e Keterer (2020, p. 16), demonstraram que, no período 1999-2013, a melhoria em termos de controlo de corrupção, eficácia de governação e responsabilização esteve positiva e significativamente associada ao crescimento económico das regiões da União Europeia. Por outro lado, foi evidenciado que a qualidade institucional está positivamente associada com o crescimento da produtividade do trabalho (Rodríguez-Pose e Ganau, 2019).

Além do impacto direto no crescimento económico, ao considerar o investimento em infraestruturas de transporte, Crescenzi, Rodriguez-Pose e Di Cataldo (2016) reconheceram taxas de retorno económico positivas, quando o processo é mediado por instituições governativas com níveis adequados de qualidade. Esta influência estende-se igualmente aos investimentos financiados pela União Europeia, quando numa análise focada nas regiões italianas, Arbolino e Boffardi (2017) confirmaram que a qualidade das instituições regionais tem um impacto positivo e significativo na rentabilização desses mesmos fundos.

Por fim, de acordo com o estudo de Bonanno (2019), através de uma abordagem a curto e longo prazo, constata-se que as regiões com instituições mais robustas são também as mais resilientes a ambientes económicos desfavoráveis como crises financeiras.

As organizações

Introduzidas ainda no quadro da Nova Economia Institucional, parte-se, nesta fase, para uma perspetiva sobre as organizações que, de acordo com North (1990), se distinguem claramente das instituições. As organizações, à semelhança das instituições, estabelecem uma estrutura para as interações humanas, quer assumam a forma de organizações políticas (como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional), económicas (como as empresas), sociais (como as associações) ou educativas (como as universidades). São consideradas agrupamentos de indivíduos unidos por um propósito comum (North, 1990), aos quais se associa uma função de coordenação da ação dos mesmos (Ménard e Shirley, 2022, p. 2), sendo essencialmente categorizadas por alguns como instituições formais (Amin, 1998).

Aliada a esta diferenciação surge a distinção entre o ambiente institucional e as configurações institucionais de Martin (2017). O ambiente institucional, no caso, engloba a matriz de regras subjacentes que tomam forma nas supramencionadas dimensões formal e informal (North, 1990). Por sua vez, as configurações institucionais traduzem-se nas formas organizacionais práticas e tangíveis como as entidades do Estado, cuja génese e modo de funcionamento são ditados pelo enquadramento fornecido pelo referido ambiente institucional. Tendo em conta esta distinção, cumpre notar que a interação entre estas duas esferas se reveste de um caráter dinâmico e mútuo, considerando que o ambiente institucional determina primordialmente a ocorrência das organizações e a forma como devem operar. Ao mesmo tempo, a atividade destas mesmas entidades acaba por reproduzir e modificar as próprias regras e convenções que lhes deram origem (Martin, 2017).

Com alguma similaridade, surge também a distinção entre formas e funções institucionais (Chang, 2006). As formas, por um lado, correspondem às estruturas ou características concretas das instituições, tais como a democracia. Em contraste, as funções institucionais referem-se aos papéis que essas formas desempenham na prática, tais como a garantia do estado de direito, entre outras. A literatura tem atribuído, no âmbito do desenvolvimento económico, maior importância às funções das

instituições, argumentando que a adoção de uma determinada forma institucional não garante, por si só, que a função desejada seja efetivamente cumprida. Ainda assim, a ênfase não se poderá limitar estritamente sobre as funções sob pena de falhar no momento de elaborar propostas de melhoria, que exigem formas específicas (Chang, 2006), um aspeto que será objeto de análise adiante.

Ainda no âmbito organizacional, surge a base teórica de capacidade estatal, entendida como a "capacidade de um governo de concretizar os mandatos, políticas ou projetos específicos pelos quais é responsável" (Kim, Kumar, Ramalho e Russell, 2026, p. 2). Trata-se de um conceito abrangente que, por incidir sobre o Estado como um todo, não retrata as assimetrias do vasto leque de organizações que integram o mesmo. É precisamente esta limitação que justifica o recurso à noção de capacidade institucional, que ao ser adaptável à generalidade das organizações públicas, se coloca enquanto o "conjunto de recursos e habilidades de que as organizações públicas dispõem, ou devem dispor, para enfrentar os riscos e desafios do contexto e cumprir as funções atribuídas, de forma eficaz, eficiente e sustentável" (García-Vegas, 2024, p. 241). Esta definição ultrapassa a perspetiva interna, muitas vezes associada ao termo de capacidade administrativa, ao incorporar também uma perspetiva externa, que reconhece o impacto do contexto, dos riscos e das dinâmicas relacionais no seu funcionamento (García-Vegas, 2024, p. 241).

As organizações à escala regional

Em particular no quadro regional, considerando o conceito retratado de densidade institucional afirma-se uma visão sobre as organizações, enquanto "mecanismos e meios através dos quais as instituições são aplicadas e reforçadas" (Zukauskaite, Trippl e Plechero, 2017, p. 329), o que se articula com a terceira dimensão ressalvada por North (1990), uma vez que são as organizações que materializam a aplicação das regras. No plano particularizado aos pilares específicos da densidade institucional, a importância das organizações vai além do primeiro pilar que corresponde à sua mera presença local. Isto é, estende-se igualmente de forma intrínseca ao segundo pilar, ao focar nos níveis de interação, que se consideram determinantes para o funcionamento eficaz das

diversas organizações (Martin, 2017). Esta é uma questão que se reflete ao considerar que "todas as autoridades e instituições locais, regionais, nacionais e supranacionais desempenham um papel" no desenvolvimento local e regional na sua forma não exclusivamente económica (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2007, p. 143). É relevante assinalar que esta escala não deixa de integrar a definição de capacidade institucional (García-Vegas, 2024), dado que se reconhece que as instituições regionais podem incorrer na ausência de poder e recursos (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2007).

A evidência das instituições em Portugal

Centrando-se a presente investigação na análise das CCDR, I.P., entendidas como organizações e potencialmente integradas na dimensão de instituições formais, segundo a conceptualização de Amin (1998), importa destacar alguma da evidência associada ao estudo das instituições a nível nacional.

No âmbito organizacional, Portes e Marques (2015) procederam à avaliação de um conjunto de organizações públicas e privadas enquanto promotoras de desenvolvimento, tendo em conta o cumprimento da sua missão, a procura de melhoria da qualidade dos serviços e a sua extensão a todos os setores. Em termos de resultados, as organizações demonstraram capacidade de cumprimento de objetivos, apesar das limitações em grande parte associadas aos impactos da crise que precedeu a realização do estudo. Ficou patente a relevância do caráter da liderança institucional e das alterações das políticas do Estado nos contributos para a governança e o desenvolvimento (Portes e Marques, 2015, p. 12).

Face às determinantes internas, o estudo sublinha a fragilidade sistemática da meritocracia, em especial nas instituições públicas, que em grande medida se pode filiar ao recrutamento restrito e à lentidão de promoções decorrentes da crise económica, mas também à debilidade dos critérios universalistas que conduzem à ocorrência de parcialidade nos processos. No que respeita a imunidade à corrupção, a avaliação foi no geral positiva, atribuindo-se destaque à criação de mecanismos de prevenção e à introdução de tecnologias de informação.

As “ilhas de poder”, por seu turno, revelaram-se como um dos pontos mais problemáticos em várias organizações públicas, visto que constituíam barreiras às mudanças necessárias e que alimentavam decisões orientadas para beneficiar certos grupos, com efeitos negativos sobre a organização (Portes e Marques, p. 270). Quanto às determinantes externas, a proatividade e a flexibilidade tecnológica surgiram, de forma recorrente, como os critérios mais frequentes em grande parte das instituições. Todavia, a flexibilidade tecnológica enfrenta constrangimentos relevantes associados à escassez de recursos, que se fizeram sentir com particular acuidade no setor público.

Face ao poder da organização e dos aliados externos nas instituições públicas, o quadro é bastante mais débil. Apesar de variações entre entidades, salientou-se a dependência da tutela que se traduz em confrontos com os ministérios, instabilidade regulamentar e cortes orçamentais que fragilizam a posição das organizações. Em situações mais extremas, os autores classificam duas das instituições como “órfãs” (Portes e Marques, 2015, p. 277). Estes autores frisaram ainda que, não obstante o cumprimento das missões na sua essência, a persistência de desafios organizacionais nas instituições públicas pode aprisionar o país numa “armadilha de baixo nível” (Portes e Marques, 2015, p. 317) incompatível com quaisquer ambições de desenvolvimento.

Outro estudo que aborda, em parte, as instituições em Portugal à escala regional analisa as Estratégias de Especialização Inteligente (RIS3) em quatro casos de estudo europeus, entre os quais se encontra a região Centro (Marques e Morgan, 2021). Os autores revelam que as autoridades regionais operam em condições de dependência e escassez de recursos humanos. Neste contexto, a ação regional foi enfraquecida pela sobreposição de uma iniciativa promovida pelo governo central, nomeadamente através da promoção paralela de eventos de descoberta empreendedora (*entrepreneurial discovery process events*). Noutro plano, relata-se uma aversão por parte da escala nacional em descentralizar a tomada de decisão associada a motivos como a necessidade de assegurar a execução dos fundos de coesão, a fraca capacidade do sistema de inovação para absorver esses fundos e a forte cultura de conformidade regulatória, que favoreceu a acumulação de competências em grandes agências

nacionais. A concentração destas competências no nível nacional coexistia, porém, com a limitada disponibilidade de recursos à escala regional. Segundo os autores, essa insuficiência de recursos, embora decorrente da reduzida autonomia regional, era também identificada como uma razão para a ausência de descentralização.

Se anteriormente se enquadrou em termos académicos a vertente das instituições, importa referir que esta não é uma abordagem limitada da academia uma vez que também assume destaque em pelo menos um instrumento de gestão territorial, correspondente ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Este assinala desde já a afirmação de que "A qualidade dos sistemas de governança e das instituições influencia decisivamente a capacidade de desenvolvimento dos territórios." (Direção-Geral do Território, 2020, p. 87). No contexto da estratégia, esta atribui relevo às características da eficiência, flexibilidade, capacidade de colaboração institucional e envolvimento da vertente cidadã nos processos de decisão, naquele que é o domínio da Governança Territorial (Direção-Geral do Território, 2020).

2.1.3. A aplicação da Abordagem Institucional

A intervenção nas instituições

Relacionada com a vertente de mudança institucional retratada antes e assinalado o valor refletido nos impactos associados às instituições, importa transitar para uma visão das intervenções de índole institucional. Estas intervenções, enquanto transposição prática do que a teoria representa, têm em si uma elevada complexidade (Rodríguez-Pose, 2020; Cheang e Palmer, 2023). São muitas vezes negligenciadas nas estratégias de desenvolvimento regional (Rodríguez-Pose, 2013) ainda que sejam politicamente apelativas e suportadas empiricamente como cruciais na criação de condições favoráveis ao desenvolvimento económico (Farole, Rodríguez-Pose e Storper, 2011b, p. 1103). Além disso, a constituição de instituições eficazes coloca-se como um processo demorado (Tomaney, 2014).

Chang (2011) alerta para a necessidade de considerar os custos de implementação e manutenção de determinadas instituições, que exigem a mobilização de recursos para a sua operacionalização. Aliada a esta exigência, integra-se a lógica dos custos de oportunidade, por outras palavras, a reafetação dos recursos existentes para sustentar as novas arquiteturas institucionais que pode ter impactos noutras áreas de intervenção. É neste sentido que se critica a visão económica dominante que promove a importação de "Instituições de Padrão Global" (*Global Standard Institutions*), dado que esta abordagem assume, de forma incorreta, a alteração das instituições existentes é como um processo simples e replicável.

As metodologias institucionais

Ao transitar para as metodologias, como expresso previamente, a abordagem institucional parte fundamentalmente de vertentes qualitativas a que acresce uma caracterização que incide na relevância da descrição, da comparabilidade e dos casos de estudo (Boschma e Frenken, 2004). Tal não significa, no entanto, que não tenham vindo a surgir novos mecanismos na investigação. Deste modo, assiste-se a uma fase em que as ferramentas de econometria são amplamente exploradas, além da aplicação de experimentação (Ménard e Shirley, 2022, p. 15). Esta enquadra-se de forma coerente no estudo do desenvolvimento regional, um domínio expresso como complexo e "unicamente compreendido por metodologias não redutoras" (Boschma e Frenken, 2004, p. 18) ao qual acresce o valor de ter um contexto geográfico (Farole, Rodríguez-Pose e Storper, 2011a).

Assim, não obstante a resistência aos métodos quantitativos e as dificuldades inerentes à sua definição e mensurabilidade (Rodríguez-Pose, 2013), têm sido alcançados progressos na quantificação das instituições, nomeadamente no que se refere à qualidade institucional, sendo reconhecida a sua mais-valia em demarcar as assimetrias espaciais (Tomaney, 2014). É neste contexto que se introduzem os *World Governance Indicators* do Banco Mundial, antecessores do EQI (*European Quality of Government Index*), que têm vindo a ser utilizados de forma recorrente (Aparicio-Pérez, Balaguer-

Coll, Peiró-Palomino e Tortosa-Ausina, 2025). As suas especificidades serão detalhadas adiante, no capítulo metodológico.

As lacunas de investigação

Apesar do crescente consenso em torno da centralidade das instituições, a compreensão teórica e empírica do seu verdadeiro papel permanece incompleta (Gertler, 2010). Conforme referido inicialmente, a abordagem teórica ainda não se revela totalmente solidificada (Rodríguez-Pose, 2020), subsistindo uma falta de consenso e de objetividade (Gertler, 2010; Bathelt e Glückler, 2014) em torno das suas definições. No que concerne às metodologias, alerta-se para a falta de abordagens comparativas (Gertler, 2010) e detalhadas que ultrapassem a mera identificação de correlações ou causalidades (Rodríguez-Pose, 2020). Outra problemática de relevo é a aplicação dos índices de qualidade institucional (de que são exemplo o EQI e os WGI), a qual requer cuidados de interpretação (Rodríguez-Pose e Ketterer, 2019; Chang, 2006, 2011).

Do ponto de vista da medição, Chang (2011), aponta antes de mais para as potenciais inclinações ideológicas decorrentes da circunstância em que os índices são produzidos, nomeadamente no que diz respeito às organizações que promovem a construção dos mesmos. Adicionalmente, levanta a questão de algumas abordagens de inquérito por questionário serem dirigidas não só a cidadãos, mas também a empresários e especialistas com contextos estrangeiros, cuja perceção pode ser enviesada por fatores como a ideologia, o desempenho económico conjuntural do território (Rodrik, 2007 citado por Chang, 2011) e outras questões. Outra falha, face aos World Governance Indicators, associa-se à distinção entre formas e funções abordadas previamente. Esta questão pode ser contraproducente quando se tem em conta a ideia de que várias formas podem levar à mesma função. Assim, podem ocorrer situações em que formas distintas, ou até contrárias, tenham funções em termos de impacto, desejáveis no desenvolvimento económico (Chang, 2006). A esta lógica, acresce a dificuldade em quantificar particularmente as instituições informais (Rodríguez-Pose, 2013).

Noutro prisma, embora a relação entre instituições e desenvolvimento económico esteja muito presente, os mecanismos exatos através dos quais as mesmas, formais ou informais, moldam e interagem com a economia permanecem uma incógnita (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2007; Rodríguez-Pose, 2020), conforme assinalado antes. Outros autores (Farole, Rodríguez-Pose e Storper, 2011a) vão mais longe e assumem que até ao momento não é claro que instituições importam, quando importam e precisamente como impactam o crescimento económico. Questão que se pode filiar à problemática da endogeneidade nas análises quantitativas associados à relação pouca clara entre as instituições e o desenvolvimento económico, retratada anteriormente (Farole, Rodríguez-Pose e Storper, 2011a; Rodríguez-Pose, 2013; Chang, 2011; Aparicio-Pérez, Balaguer-Coll, Peiró-Palomino e Tortosa-Ausina, 2025).

Outras das principais críticas à abordagem atual é o facto das instituições serem maioritariamente tratadas de forma estática, fruto da "falta de fundamentos teóricos sólidos, de dados adequados ou problemas na operacionalização de conceitos com os dados existentes" (Rodríguez-Pose, 2020, p. 375). O mesmo autor já havia referenciado (Rodríguez-Pose, 2013) que não se compreendeu na totalidade o modo como a mudança coevolui e determina o desempenho económico, acrescendo a isto a falta de compreensão em torno do modo como as próprias instituições mudam (Chang, 2011). Ademais, surge a mesma constatação sob a vertente de densidade institucional, segundo Zukauskaite, Trippl e Plechero (2017).

Por seu turno, outra limitação decorre da predominância das instituições formais na literatura empírica, em detrimento das informais (Rodríguez-Pose, 2020), algo que se pode verificar na inclinação demarcada para a componente formal das instituições na definição de instituições de North (1990).

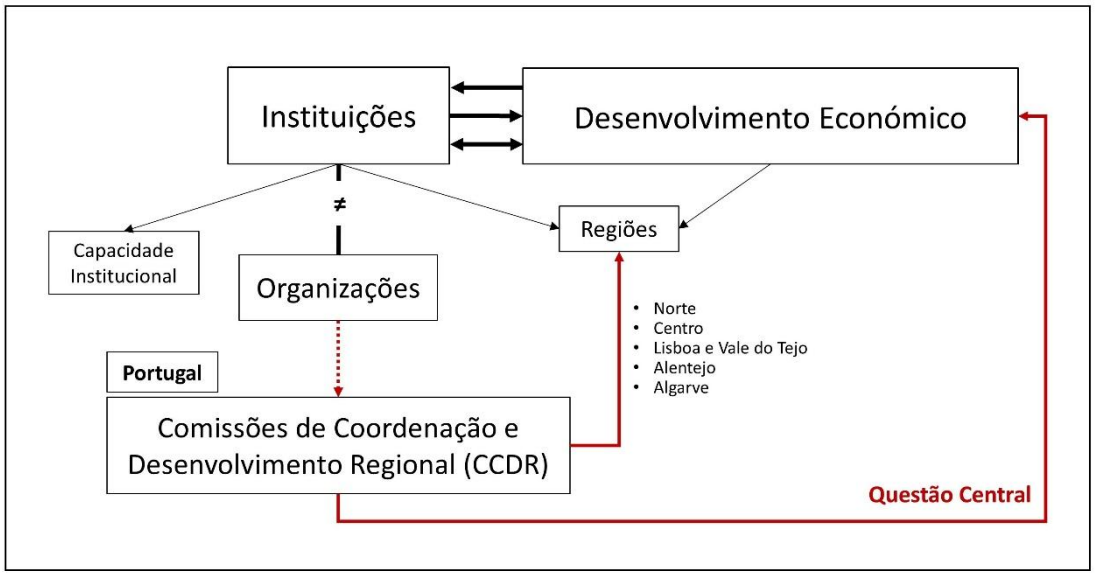
Noutra lógica, surge a essência da necessidade de análises institucionais de caráter interescalar capazes de refletir o modo como as "formas institucionais e os subsequentes incentivos (…) influenciam, são influenciados, ou interagem com a arquitetura institucional que é erguida a outras escalas." (Gertler 2010, p. 6).

Esta questão é reproduzida inclusivamente no âmbito da densidade institucional uma vez que se aponta para a possibilidade do desenvolvimento económico regional se ver "influenciado por condições externas às regiões (…), de que são exemplo as instituições de escala superior" (Zukauskaite, Trippl e Plechero, 2017, p. 328). Esta ideia surge também no contexto mais amplo, não exclusivo às instituições, do desenvolvimento local e regional (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2007).

Por outro lado, no quadro da governação moderna, cuja estrutura se estende a diversos níveis sobre os quais o poder se encontra disperso, alguns autores têm afirmado o valor de abordagens integradas no quadro da avaliação de impacto das instituições (Aparicio-Pérez, Balaguer-Coll, Peiró-Palomino e Tortosa-Ausina, 2025). Aliado à incógnita dos mecanismos institucionais, quer Tomaney (2014), quer Rodríguez-Pose (2020), afirmam que a investigação em torno das instituições ainda não se encontra numa fase capaz de informar políticas capazes de subverter os obstáculos institucionais das regiões. Além disso, os efeitos das ações de capacitação institucional na economia vêm-se retratados como dúbios (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2007) o que dificulta o momento de propor ações concretas.

Em síntese articulada, o presente enquadramento teórico representa-se esquematizado pela figura 1. Ao refletir a relação existente mas não totalmente clara entre as instituições e o desenvolvimento económico, parte-se para uma particularização em torno das regiões, uma escala de análise central à abordagem institucional e que se assume como central no contexto da geografia económica. Por sua vez, ao enfocar a análise, salienta-se a centralidade do conceito de organizações, reconhecido como distinto daquelas que se assumem como "as regras do jogo de numa sociedade", isto é, as instituições. Atendendo à questão de partida, estabelece-se um enquadramento que relaciona as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P., integradas no conceito de organizações de âmbito regional, com o desenvolvimento económico. O conceito de capacidade institucional é, com base no segundo objetivo específico, igualmente relevante e relacionável.

Figura 1. Esquema Teórico.



3. Metodologia

A metodologia empregue na presente dissertação é exposta, num primeiro momento, através de uma visão geral, avançando seguidamente para a especificação das etapas empíricas em consonância com a sua ordem de execução. A estrutura foi concebida com o propósito central de responder à questão de partida da investigação e aos objetivos específicos enumerados na introdução. No que diz respeito à execução, optou-se por uma estrutura metodológica de caráter misto maioritariamente qualitativo, assente num desenho sequencial em que cada fase empírica responde de forma direcionada aos objetivos delineados (figura 2).

Assim, a primeira fase da investigação, consubstanciada numa caracterização quantitativa através de dados secundários, foi concebida para responder ao primeiro objetivo específico, garantindo uma contextualização alargada no espaço e no tempo apta a aferir o posicionamento institucional do país. Esta caracterização quantitativa assume utilidade para a etapa seguinte, a qual corresponde a uma análise qualitativa baseada em dados primários, desenhada para dar resposta ao segundo e terceiro objetivos específicos. Por via da condução de entrevistas semiestruturadas e da consequente análise de conteúdo, procede-se a uma particularização em torno das organizações em estudo. É, portanto, nesta segunda etapa que se exploram as dinâmicas operacionais no presente e se estabelece o diagnóstico subjacente à atuação destas entidades.

Figura 2. Esquema Metodológico.



Esta estrutura sustenta-se na necessidade de dar resposta a cinco lacunas teóricas e empíricas, previamente identificadas na revisão da literatura. Em primeiro lugar, a investigação emprega os índices quantitativos globais com plena consciência das suas limitações conceptuais e da sua natureza frequentemente estática. Para ultrapassar estas fragilidades e tendo por base o apelo de Chang (2011) no sentido da operacionalização do estudo das instituições com base na realidade do passado e do presente, e, portanto, ancorado em experiências reais, a pesquisa centra-se fundamentalmente num método de índole qualitativa. Este método encontra paralelo na sua aplicação no estudo de âmbito nacional de Portes e Marques (2015), que partiu de uma recolha abrangente de documentação interna, estudos académicos e artigos de imprensa referentes às organizações em causa, além da realização de entrevistas a elementos internos e externos à estrutura organizacional (Portes e Marques, 2015). A presente abordagem contém, no entanto, diferenças relevantes, traduzidas na operacionalização de uma vertente quantitativa com recurso a dados secundários. O facto das entrevistas incidirem maioritariamente sobre atores externos às organizações em estudo e a ênfase sobre a dimensão económica são, igualmente, características distintivas.

A investigação procurou ainda dar resposta à necessidade de abordagens institucionais de caráter multiescalar, amplamente sublinhadas na literatura (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2007; Gertler, 2010). Esta perspetiva foi aplicada a ambas as fases do estudo. Concretamente, a caracterização quantitativa integra a escala nacional, além da regional, por reconhecer que as instituições subnacionais atuam dentro de um quadro institucional nacional mais amplo (Aparicio-Pérez, Balaguer-Coll, Peiró-Palomino e Tortosa-Ausina, 2025). A vertente qualitativa expande ainda mais o espetro de análise ao incluir o nível intermunicipal, cuja inclusão se justifica por incorporar, de forma agregada, a perspetiva dos municípios, organizações consideradas relevantes no espaço operacional das CCDR, I.P. como demonstrado na missão definida no Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio. Adicionalmente, a escala nacional justifica-se também na análise qualitativa por abranger organizações centrais que detêm responsabilidades e operações de relevância para a atuação das CCDR, I.P.

Por outro lado, em consonância com a centralidade da questão de partida e o segundo objetivo de investigação, assume particular relevo a necessidade de explorar os mecanismos através dos quais as instituições exercem impacto no desenvolvimento económico. Assim, face à indefinição teórica retratada antes (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2007; Rodríguez-Pose, 2020), este estudo propõe-se a descodificar estes mecanismos especificamente no âmbito regional, focando a sua análise nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, enquanto organizações, enquadradas na tipologia formal.

O terceiro vetor de análise centra-se na mudança institucional. Ainda que esta dimensão não seja o objeto primordial do estudo, dada a recente reestruturação das CCDR, I.P., o processo em curso configura um caso evidente de reforma institucional, nos termos propostos por Hall e Thelen (2009), ou de reconfiguração do aparelho do Estado, segundo a conceptualização de Martin (2017).

Por fim, embora se reconheça a complexidade de produzir investigação académica com aplicabilidade prática direta, este estudo assume uma clara vocação de utilidade. Nesse sentido, propõe-se a elaboração de um diagnóstico capaz de fundamentar futuras políticas de intervenção, com o intuito de promover a capacitação e a melhoria do quadro institucional analisado.

3.1. Caracterização Quantitativa

O objetivo específico de traçar o panorama do país, com base em índices de qualidade institucional medida baseados na perceção, foi concretizado através do recurso a duas fontes de indicadores. A seleção destas fontes obedeceu a três critérios fundamentais: o reconhecimento na literatura, uma abrangência geográfica que permita a comparabilidade com o espaço da União Europeia, e a disponibilidade de dados para um horizonte temporal superior a dez anos. Adicionalmente, verificou-se a mais-valia de aliar a escala nacional à escala regional, o que se justifica pelo facto das organizações regionais estarem imersas num contexto nacional que partilha elementos estruturais comuns, como apontado antes.

A extração dos dados foi realizada através dos portais eletrónicos das respetivas organizações: o Banco Mundial (a 14 de março de 2026) e o Quality of Government Institute (filiado ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Gotemburgo) a 20 de março de 2026. As limitações inerentes a estes índices, previamente identificadas na revisão da literatura, não foram descuradas. Todavia, a sua utilização justifica-se pelo valor analítico que acrescentam, revelando-se adequados para um enquadramento a priori da realidade nacional face ao contexto europeu, antes de transitar para uma análise qualitativa particularizada.

World Governance Indicators (WGI)

Segundo o Banco Mundial (2025a), os *World Governance Indicators* (WGI) têm como objetivo proporcionar um retrato geral e transnacional das perceções em termos de governação, tendo por base trinta e cinco fontes elaboradas a partir da recolha de dados primários. A utilização de dados de perceção justifica-se por estes terem o potencial de refletir a realidade vivida que fundamenta decisões, de destacar assimetrias entre a legislação e a sua aplicação prática, além de fornecerem as únicas medidas viáveis em áreas que não deixam marcas documentais. Além disso, em alguns casos, podem funcionar como complementos externos aos dados estritamente administrativos.

O conceito de governação abrange, neste caso, três secções fundamentais que totalizam seis indicadores diferentes: a voz e responsabilização, a estabilidade política e ausência de violência ou terrorismo, a eficácia governativa, a qualidade regulatória, o estado de direito e por fim o controlo da corrupção. Importa referir que embora os seis indicadores sejam conceptualmente distintos, na prática as estimativas tendem a estar positivamente correlacionadas, o que reflete tanto a relação prática entre as dimensões como o facto de algumas fontes de dados poderem contribuir para mais de um indicador. No entanto, é essencial ter em conta que a base de dados apresenta limitações. O papel dos WGI é servir de ponto de partida ao sinalizar particularidades onde uma análise nacional mais aprofundada se justifique. É ainda de relevo assinalar que as bases de dados integram sem exceção a respetiva margem de erro na classificação (cuja escala varia entre 0 e 100) utilizada neste caso, o que reflete que os

conceitos não observáveis da governação são inerentemente difíceis de medir com precisão (Banco Mundial, 2025a).

A representação dos dados, por sua vez, foi realizada com recurso a gráficos evolutivos tendo em conta a totalidade dos anos disponíveis (1996-2024) sendo de referir que a frequência anual dos indicadores se iniciou em 2002. De modo a constituir uma lógica analítica não só evolutiva como comparativa, calculou-se a média europeia, isto é, face aos 27 Estados-Membros (Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chéquia, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Suécia). Face a esta média, importa reconhecer a ocorrência de realidades nacionais altamente distintas como exemplificado em 2024, nos termos da eficácia governativa, onde se regista uma acentuada disparidade ilustrada pela diferença de 39,9 pontos entre os dois extremos nacionais (Luxemburgo e Grécia). A priori, tal como nos dados representados face a Portugal (anexo 1), o valor dos indicadores de cada um dos países tem subjacente um intervalo de confiança específico associado.

European Quality of Government Index (EQI)

Com a primeira edição em 2010, o Índice Europeu de Qualidade Governamental (EQI) inclui a informação patente dos World Governance Indicators do Banco Mundial, nomeadamente a média nacional padronizada dos indicadores de voz e responsabilização, eficácia governativa, estado de direito e controlo da corrupção (Charron, Lapuente e Bauhr, 2024). A estes dados, acresce a parte focal de um inquérito de larga escala efetuado à população residente considerando as regiões, o que possibilita leituras particularizadas e potencialmente reveladoras de disparidades intranacionais (Charron, Lapuente e Bauhr, 2024). Apesar de não existir uma periodicidade anual, patente nas edições de 2010, 2013 (Charron, Dijkstra e Lapuente, 2014), 2017 (Charron, Lapuente e Annoni, 2019), 2021 (Charron, Lapuente, Bauhr e Annoni, 2022) e 2024 (Charron, Lapuente e Bauhr, 2024), nem uma série cronológica tão extensa quanto a dos Worldwide Governance Indicators, os dados disponíveis nesta

altura representam já um recurso importante no acompanhamento das principais alterações institucionais ao longo do tempo.

O inquérito, levado a cabo pela Efficience 3 (E3), é dirigido a indivíduos de idade superior a 18 anos, na língua local de cada região/país. Totaliza dezassete questões, na edição mais recente, sendo no plano da recolha, realizado via telefone (computer-assisted telephone interviews) e online (computer-assisted web interviews), no caso das últimas duas edições. O número de respostas tem variado, revelando uma tendência clara de crescimento ao longo das diversas edições. No que se refere especificamente às sete regiões portuguesas (Norte, Centro, Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo, Algarve, Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores), registaram-se 1365 respostas em 2010, 2886 em 2013, 2800 em 2017 e 3575 em 2021, ascendendo a 4394 inquiridos na edição de 2024. Por fim, a informação recolhida é padronizada de modo que a média da União Europeia (dos 27 Estados-Membros) seja 0, com um desvio padrão de 1 (Charron, Lapuente e Bauhr, 2024).

Com o objetivo de operacionalizar a visualização do índice em questão no contexto europeu, procedeu-se à construção de cartografia para cada um dos anos disponíveis, adotando uma estrutura uniformizada. O processo de elaboração cartográfica obedeceu a uma primeira fase de tratamento estatístico dos dados brutos através da ferramenta Microsoft Excel, seguida da representação em ambiente de Sistema de Informação Geográfica (SIG), com recurso ao software ArcGIS Pro. De forma a garantir uma cobertura integral e rigorosa do espaço comunitário europeu, a cartografia assegurou a inclusão sistemática de todas as regiões ultraperiféricas, nomeadamente Saint-Martin, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Região Autónoma dos Açores, Região Autónoma da Madeira, Canárias, Mayotte e Réunion. As bases cartográficas usadas foram obtidas a partir de fontes oficiais e incluem propriedade intelectual das autoridades nacionais de cartografia e cadastro da Europa, sendo licenciadas em nome das mesmas pela EuroGeographics (2024).

Para salvaguardar a comparabilidade dos dados ao longo da série temporal e permitir uma análise evolutiva robusta, a definição das classes e a representação dos intervalos

seguiu estritamente os mesmos intervalos em todos os anos analisados, segundo o modelo de referência adotado pela Comissão Europeia para a edição de 2010, patente na plataforma oficial da instituição (Comissão Europeia, 2026). Adicionalmente, o esquema de cores aplicado foi personalizado de modo a respeitar as convenções e regras fundamentais da comunicação cartográfica que associa os valores de desvio negativos aos tons frios e os valores positivos aos tons quentes.

3.2. Análise Qualitativa

Conforme representado na figura 2, uma vez elaborado o panorama do país sob o ponto de vista da qualidade institucional, passa-se à fase desenvolvida de raiz, na qual reside a essência desta dissertação. Esta inicia-se com a descrição da execução do contexto das organizações. Em segundo lugar, detalham-se as três fases de conceção, execução e análise associadas à vertente qualitativa.

3.2.1. O Contexto das Organizações

À semelhança da abordagem de Portes e Marques (2015) anteriormente mencionada, verificou-se a necessidade de construir um contexto das organizações a priori. A pertinência desta etapa reside na criação de uma linha de base analítica, que antecede e informa a interpretação dos resultados das entrevistas. Nesse sentido, este contexto passa não só por elaborar uma trajetória evolutiva das organizações em questão como também por um enquadramento funcional das mesmas.

Para a sua construção e tendo em consideração a complexidade do tema, realizou-se uma pesquisa documental aprofundada, assente no cruzamento de três fontes de informação distintas. Uma destas fontes são as próprias organizações, abrangendo desde publicações de cariz histórico até relatórios de gestão. Outra fonte, de caráter particularmente central, é o quadro legislativo inerente direta e indiretamente às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR, I.P.) visto que, no domínio da teoria institucional, a legislação assume particular relevância por consubstanciar as regras formais. Como tal, perante um modelo de governação

caracterizado por uma rede complexa de atribuições e relações institucionais, tornou-se imperativo analisar o referencial legal para compreender as dinâmicas do sistema onde estas instituições operam e interagem. Em menor relevo, o contexto foi também informado pela literatura académica do âmbito governativo, a fim de integrar perspetivas alternativas, nomeadamente face a determinados eventos temporais.

3.2.2. Entrevistas Semiestruturadas

Fase de conceção

Partindo da fase de conceção, as entrevistas executadas são de índole semiestruturada, cuja estrutura foi concebida em grande medida com recurso ao enquadramento conceptual, mas também com base em algumas fontes específicas do contexto desenvolvido. No primeiro caso, a sua execução fundamentou-se principalmente em Rodríguez-Pose (2013; 2020), Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2007), Chang (2011), North (1990) e Martin (2017). No segundo caso, é de referir a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR-C, 2021), o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio (que estabelece a lei orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional não obstante as alterações subsequentes), assim como a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (principalmente no que concerne ao Título III relativo às entidades intermunicipais), no sentido de constatar as atribuições, o modo de funcionamento e as implicações, essenciais a uma preparação lógica da sua perceção face às CCDR, I.P.

Considerando a análise multiescalar, o guião das entrevistas semiestruturadas sofreu ligeiras adequações para cada escala no sentido de conter questões ajustadas à experiência e informação passível de ser obtida pelos intervenientes. A estrutura simplificada dos guiões de entrevista encontra-se no anexo 2 subdividida pelas seguintes secções: “A qualidade das instituições (escala nacional e regional)” (perguntas 1 a 5); “Questões contextuais dirigidas às escalas superior e inferior” (perguntas 6 a 8); “Perspetiva Operacional do papel das CCDR, I.P. no Desenvolvimento Económico” (perguntas 9 a 12) e “A recente tendência de desconcentração” (perguntas 13 e 14).

A primeira secção do guião representa desde logo a interligação entre as abordagens metodológicas. Nas perguntas 1 e 2, faz-se uso de alguns dos resultados prévios associados aos índices tratados de antemão ao longo das entrevistas. Recorreu-se para tal ao gráfico evolutivo dos dados do Banco Mundial referentes ao indicador de eficácia governativa (1996-2024) assim como ao mapa representativo do Índice Europeu de Qualidade Governamental para 2024 para as regiões da União Europeia (figuras 3-C e 4-E, respetivamente) no sentido de estimular reflexões iniciais face às instituições portuguesas, potenciando a identificação de fatores e tendências adjacentes por detrás das avaliações.

Por sua vez, a questão número 3 surge em linha com a pertinência das reflexões sobre as assimetrias regionais, suscitadas na questão 2 com base no mapa do Índice Europeu de Qualidade Governamental. Importa notar que esta pergunta foi direcionada exclusivamente às escalas nacional e regional, devido à experiência direta de interação que caracteriza o ecossistema destas organizações (nomeadamente entre as entidades de nível nacional e as CCDR, I.P., bem como entre as próprias CCDR, I.P.). Seguidamente, as questões 4 e 5 centraram-se em captar a perceção sobre o papel destas instituições, de modo a informar o contexto das abordagens subsequentes à luz dos contributos teóricos de Rodríguez-Pose (2013).

Adiante, as questões 6 a 11 revelam-se particularizadas a uma escala de atuação em linha com o contexto que se previu obter de cada escala. Partindo da visão de Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2007), a questão 6 revelou na essência a necessidade de compreender as relações existentes entre as escalas nacional e regional, mediante a tentativa de superar a dificuldade registada na identificação de entidades nacionais para a auscultação. No caso das questões 7 e 8, pretendeu-se sobretudo incorporar a lógica operativa e relacional das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas face às CCDR, I.P. de modo a constituir uma base enquadrada da informação obtida nas questões seguintes, centradas em torno das entidades em análise, tendo em conta a legislação (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

Com base na perspetiva estrita das mesmas, as questões 9 a 11 da secção "Perspetiva Operacional do Papel das CCDR, I.P. no Desenvolvimento Económico" revelam-se cruciais, considerando a questão de partida da investigação. Ao recolherem as perspetivas das diferentes regiões face às trajetórias, operações e relações de interação, muita da informação legal ganhou uma nova dimensão de análise ao refletir experiências e visões internas mas holísticas, partindo da base desenvolvida pela CCDR-C (2021) e pela legislação referente à lei orgânica das CCDR, I.P. (Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio com as subsequentes alterações). Central aos objetivos definidos, a questão 12, foi dirigida a todas as escalas, operacionalizando por sua vez a metodologia da análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*), originada no campo do planeamento estratégico. Ao atribuir quatro campos simplificados, enquadrou-se no caráter interno e externo inerente à noção de capacidade institucional, segundo García-Vegas (2024) clarificando indubitavelmente o propósito de enfoque operacional das CCDR, I.P., conforme assinalado por Chang (2011).

Por fim, apoiando-se na relevância conferida à mudança institucional pela literatura de referência (North, 1990, Martin, 2017; Rodríguez-Pose, 2020) e considerando a recente e contínua reconfiguração das organizações em estudo (enquadrada posteriormente no âmbito do contexto das organizações em estudo), a última dimensão do guião (perguntas 13 e 14) procura captar a dinâmica de transição em curso. Embora a mudança institucional não constitua o objeto central da investigação, assume-se que este processo exerce uma influência na atividade operacional das organizações, o que justifica a sua integração como uma vertente analítica complementar.

Fase de execução

Transitando para a fase de execução, as entidades selecionadas para os pedidos de auscultação seguiram uma lógica de amostragem intencional, tendo por base as dinâmicas de articulação com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

A seleção de entidades partiu não só da legislação em vigor, como também recorreu à referenciação de intervenientes previamente entrevistados, técnica que se revelou importante, sobretudo no que à escala nacional diz respeito, dada a complexidade de reconhecer relações institucionais.

Tabela 1. Dados referentes à execução das entrevistas.

Escala		Número de entidades contactadas	Número de entrevistas
Nacional		12	3
Regional		5	6
NUT III	Comunidades Intermunicipais	22	5
	Áreas Metropolitanas	2	1
Total		41	15

Em termos gerais, foram contactadas via correio eletrónico 41 entidades, tendo obtido resposta positiva por parte de 15 (tabela 1). Com o intuito de reforçar a participação no processo de consulta, recorreu-se inclusivamente ao contacto telefónico. Em três casos, em grande medida por indisponibilidade de agenda, recorreu-se à partilha do guião de questões, ao qual foi respondido de forma escrita.

As entrevistas decorreram entre maio e agosto de 2026. O conjunto de entrevistados incluiu atores da administração pública em funções ou cessantes, tendo-se tido em conta o critério de prática recente, no sentido de assegurar a atualidade e a relevância das perspetivas partilhadas. Os perfis dos intervenientes variaram entre cargos de direção superior e intermédia, mas também técnicos superiores. A sua área de atuação pautou-se, predominantemente, por uma ótica multissetorial. De forma mais pontual, registaram-se duas entrevistas de caráter estritamente setorial (uma à escala intermunicipal e outra à escala nacional). Importa ainda notar que, em dois casos, a experiência profissional recente dos entrevistados era transversal a mais do que uma escala de governação, pelo que se promoveu a partilha de contributos complementares sempre que a questão o justificasse. Ainda no que toca à escala, reconhece-se uma auscultação mais limitada da escala nacional, não obstante as frequentes solicitações efetuadas.

Do ponto de vista da distribuição geográfica, houve a tentativa de obter perspetivas operacionais provenientes das cinco regiões de atuação das Comissões de Coordenação no que concerne às mesmas e às entidades de escala NUTS III. Assim, foram auscultados seis intervenientes referentes às organizações objeto de estudo, assegurando-se a auscultação da totalidade das regiões. A ocorrência de mais do que uma entrevista numa das regiões justifica-se pela centralidade desta escala para a investigação e pela mais-valia analítica de recolher informação através de perfis de atuação diversificados.

No que concerne à escala NUTS III (nível intermunicipal), realizaram-se seis entrevistas. Embora não tenha sido possível replicar a cobertura geográfica total por se consultar apenas quatro das cinco regiões em estudo, importa frisar que esta escala contou com a participação de, pelo menos, um interveniente de cada tipologia (Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas). Reconhece-se, contudo, que esta distribuição, à semelhança do ocorrido à escala nacional, configura um desequilíbrio em matéria de número de intervenientes entrevistados. Esta limitação foi tida em consideração na análise dos resultados.

As entrevistas decorreram integralmente em regime virtual com recurso ao *Microsoft Teams.* Esta modalidade permitiu partilhar visualmente o âmbito e os objetivos da investigação, os materiais de apoio (figuras 3-C e 4-E), bem como as próprias questões do guião. Em todas as entrevistas não se dispensou a abordagem das condições vigentes no termo de consentimento informado. De igual modo, mediante autorização dos intervenientes, procedeu-se à gravação das entrevistas em formato áudio, assegurando integralmente a informação obtida para a fase seguinte de análise.

Fase de análise

O tratamento do material qualitativo recolhido baseou-se na análise de conteúdo, operacionalizada por Bardin (2016) no sentido de garantir um tratamento rigoroso dos dados textuais. O processo de análise estruturou-se em três fases fundamentais: a pré-análise, a exploração do material e, por fim, o tratamento dos resultados, tendo em mente a interpretação.

A primeira fase, correspondente à pré-análise, iniciou-se com a preparação do material, nomeadamente através da transcrição integral das gravações das entrevistas com recurso ao *Microsoft Word* que não dispensou a sua correção e verificação mediante a audição das entrevistas. Concluído este processo, realizou-se uma leitura flutuante da totalidade das transcrições com o objetivo de assegurar o contacto com os discursos. A constituição deste corpus obedeceu aos critérios de exaustividade, de homogeneidade e de pertinência face aos objetivos de investigação, tidos em conta desde a fase de conceção. Assume-se, contudo, a particularidade referente à regra da representatividade, reafirmando-se as limitações e os desequilíbrios previamente enunciados em torno das diferentes escalas territoriais auscultadas.

A segunda fase envolveu a exploração do material que integrou em maior relevância a categorização. Esta assumiu uma lógica mista. Isto é, adotou-se um sistema de categorias fornecido, enquanto macrocategorias, que decorreram do guião das entrevistas realizadas, que teve o enquadramento teórico como base, e subsequentemente construíram-se subcategorias resultantes da informação referente

aos discursos dos intervenientes. As quatro macrocategorias e a respetiva estrutura de análise são apresentadas a seguir.

A primeira, denominada por "A qualidade das instituições e o desenvolvimento económico" capta as perspetivas dos entrevistados sobre o panorama institucional português (perguntas 1 e 2) que se filia em seguida à diferenciação ou não das cinco organizações em estudo (pergunta 3). Noutro prisma, ao englobar a dimensão do desenvolvimento económico, introduzem-se igualmente as perceções em torno da relação deste com a atividade das organizações na generalidade (perguntas 4 e 5).

A segunda macrocategoria ("A visão multiescalar e de articulação institucional") versa principalmente sobre a lógica multiescalar que tem vindo a ser apelada na literatura a fim de integrar a visão do papel das instituições portuguesas por escala com maior relevo nas escalas superior e inferior às CCDR, I.P. (perguntas 6 e 7), e a relação das organizações públicas de diferentes escalas com centralidade nas CCDR, I.P. (pergunta 6, 8 e 11), tendo esta última questão sido reorientada face ao guião original.

A terceira macrocategoria ("A perspetiva operacional do papel das CCDR, I.P. no desenvolvimento económico") afigura-se particularmente crucial, às organizações em estudo, nos termos do conceito proposto por North (1990). Esta partiu de um levantamento dos momentos-chave em torno da trajetória evolutiva das organizações como invocou Chang (2011) face a questão 9. Ao focar na exploração dos mecanismos de relação entre as instituições e o desenvolvimento económico, como assinalado por (Rodríguez-Pose, 2013, 2020), recorreu-se à pergunta 10. Nos termos do conceito de capacidade institucional descrito por García-Vegas (2024), assimila-se a questão 12 que revê as dimensões internas e externas apontadas pelo mesmo, instruídas com base na análise SWOT com base nas vertentes positiva e negativa. Neste âmbito, importa referir que se constatou um número considerável de fatores inerentes à atual reestruturação do aparelho do Estado. Assim, para garantir a homogeneidade da análise e cumprir o princípio da exclusividade associado à categorização (Bardin, 2016), os fatores e considerações em questão foram agregados numa subcategoria própria, integrada na quarta e última macrocategoria intitulada como "A mudança institucional e a trajetória

de desconcentração". Esta reflete a lógica assinalada por exemplo por Martin (2017) e integra as tipologias de reorganização propostas por Hall e Thelen (2009), considerando de forma complementar quer a reforma recente, quer a regionalização elucidada no contexto elaborado (tendo por base as questões 13 e 14).

Por fim, a terceira fase compreendeu a interpretação dos dados. Nesta etapa, procurou-se consolidar perspetivas e identificar eventuais divergências. Sempre que possível, procedeu-se ao cruzamento das visões dos atores em função das respetivas escalas de atuação (Nacional, Regional e Intermunicipal). Visou-se igualmente retratar de forma rigorosa as tendências, fatores e relações inerentes a cada uma das subcategorias. Ademais, a redação apoiou-se na inclusão de excertos literais dos discursos com o propósito de ilustrar as categorias analíticas através de evidência empírica direta, assegurando a reconstituição autêntica das visões e experiências partilhadas. As entrevistas foram numeradas de acordo com a ordem cronológica e codificadas pela sua escala de atuação com os termos "N" para referenciar os atores de escala nacional; "R" os de carácter regional e interno às CCDR,I.P.; "CIM" as Comunidades Intermunicipais; e "AM" as Áreas Metropolitanas.

Em suma, o desenho metodológico adotado garante a transição entre a caracterização ancorada em dados secundários (WGI e EQI) e a perspetiva operacional obtida por via da auscultação multiescalar, a fim de concretizar os três objetivos específicos definidos.

Por fim, importa referir que o projeto de estudo foi submetido à Comissão de Ética da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, que, além de reconhecer a sua pertinência, emitiu parecer favorável à sua realização nos termos propostos, atestando o cumprimento dos procedimentos éticos.

4. Resultados

O presente capítulo empírico estrutura-se em dois eixos fundamentais. O primeiro subcapítulo dedica-se à caracterização quantitativa com recurso a dados secundários (*Worldwide Governance Indicators* e *European Quality of Government Index*). Por seu turno, o segundo subcapítulo concretiza a vertente qualitativa principal, focando-se na atuação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. (CCDR, I.P.), antecedida pelo enquadramento contextual destas organizações.

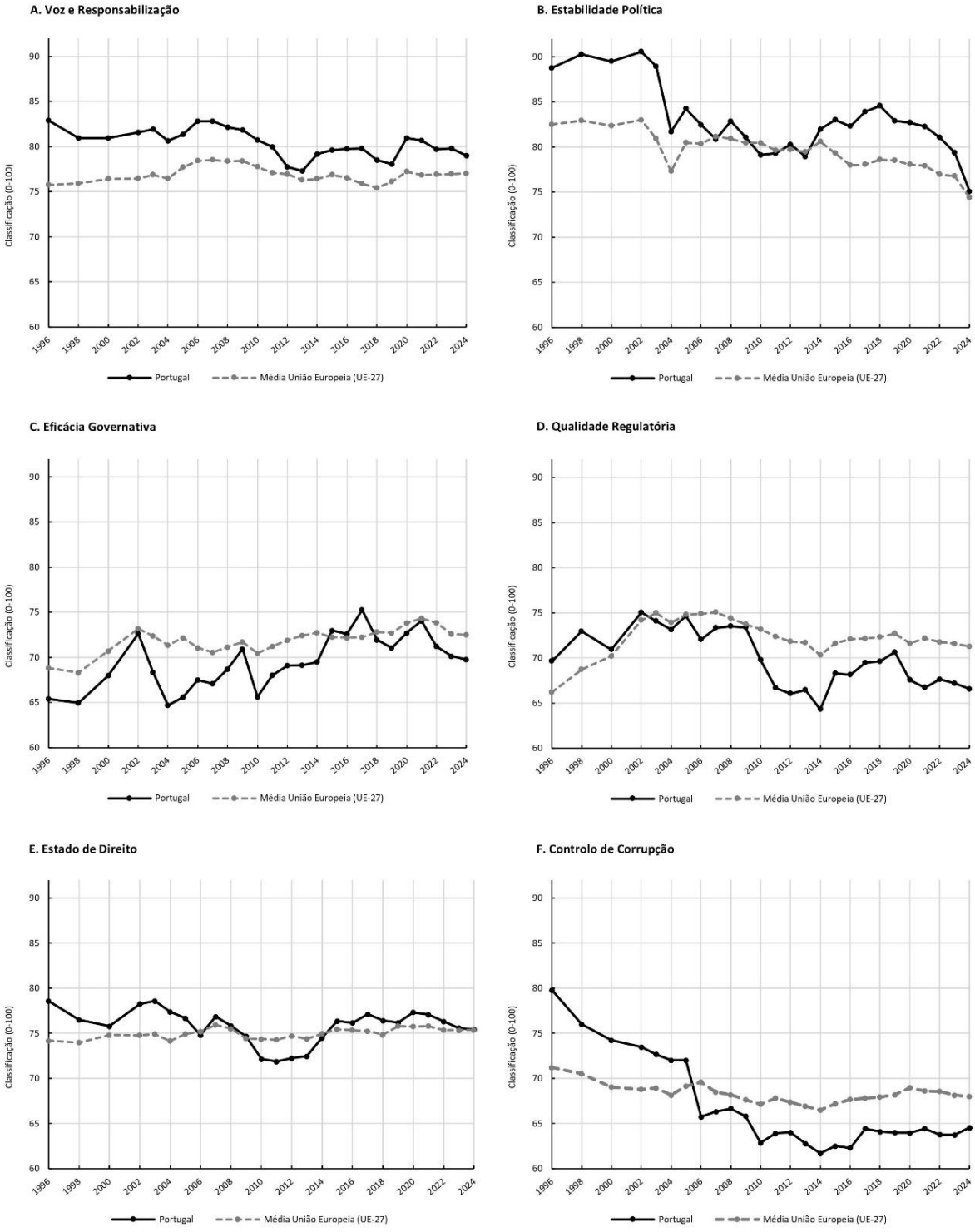
4.1. Caracterização Quantitativa

Em consonância com o primeiro objetivo específico delineado, parte-se para a construção, de forma sequencial, do panorama geral da realidade portuguesa no domínio dos índices de qualidade institucionais enquadrados anteriormente (*Worldwide Governance Indicators* e *European Quality of Government Index*). A abordagem destas métricas secundárias permite estabelecer uma base quantitativa de contextualização temporal e espacial que não só informa a interpretação global dos resultados como assume uma utilidade direta na operacionalização das entrevistas desenvolvidas no subcapítulo seguinte. Adicionalmente, com o intuito de assegurar uma avaliação devidamente contextualizada, o desempenho de Portugal e das suas respetivas regiões é examinado numa perspetiva comparativa e multiescalar, adotando a União Europeia como quadro de referência.

4.1.1. Escala Nacional

Partindo da escala nacional de análise, cinco dos seis indicadores do Banco Mundial evidenciam uma deterioração do desempenho institucional de Portugal. Em termos gerais, o país parte de níveis relativamente elevados em meados da década de 1990, mas vai perdendo gradualmente essa posição em diferentes indicadores a partir do início dos anos 2000 e, em maior grau, desde 2008. Embora em vários anos Portugal se mantenha acima ou próximo da média da UE-27, a tendência dominante revela um enfraquecimento da perceção relativa do desempenho institucional nacional.

Figura 3. Evolução dos World Governance Indicators (WGI).



Fonte: Banco Mundial (2025b).

O indicador de voz e responsabilização (Figura 3-A), integrado na primeira secção atribuída à forma "como os governos são selecionados, monitorizados e substituídos" (Banco Mundial, 2025a, p. 7), procura captar as "perceções sobre a capacidade dos cidadãos participarem na seleção do governo, bem como sobre os mecanismos de responsabilização, liberdade de expressão e informação" (Banco Mundial, 2025a, p. 7). No caso de Portugal, verifica-se que o máximo histórico foi atingido em 1996 (com uma classificação de 82,91 em 100) e o mínimo em 2013 (77,29), o que evidencia uma tendência de decréscimo que se afigura irregular. A trajetória inclui uma quebra pontual em 2004, a que se seguiu um acréscimo até 2006 e um declínio contínuo, ainda que mais acentuado em 2012, a partir de 2008. Posteriormente, observa-se uma fase de recuperação até 2017, que se vê novamente interrompida com um pico relativo em 2020 e que desde então tem vindo a decrescer de forma quase constante. Numa perspetiva comparativa, Portugal manteve-se consistentemente acima da média da União Europeia ao longo do período de análise (1996-2024) contudo, a margem de vantagem reduziu-se de forma significativa, sobretudo pela descida dos valores nacionais e por uma ligeira melhoria da média comunitária.

Por sua vez, o indicador de estabilidade política (Figura 3-B), também integrado na primeira secção, avalia as "perceções existentes quanto ao grau em que o poder político e a governação estão sujeitos a instabilidade, medindo ainda a probabilidade de a autoridade ser posta em causa por meios violentos, coercivos ou inconstitucionais" (Banco Mundial, 2025a, p. 7). O país registou o seu máximo histórico em 2002 (90,55) e o mínimo em 2024 (75,07). Embora a trajetória não seja contínua, é notório um decréscimo do indicador ao longo das últimas duas décadas depois de um período inicial muito favorável (1996-2002). Ao longo da série, destacam-se quebras acentuadas em 2004, 2007, 2010 e 2013, bem como uma fase de recuperação até 2018, seguida de um declínio contínuo até ao mínimo mais recente (2024). Por comparação à média da União Europeia, entre 1996 e 2003, Portugal destacou-se positivamente, apresentando níveis de estabilidade política substancialmente superiores à média europeia. Contudo, essa vantagem dissipou-se, culminando inclusivamente numa inversão da tendência em 2007, 2010, 2011 e 2013.

Após a fase de recuperação descrita e apesar do sinal de superação face à média comunitária entre 2014 e 2021, a dinâmica mais recente (2022-2024) ilustra uma dupla tendência de acentuado declínio, quer a nível nacional, quer a nível europeu.

Na segunda secção que avalia a "capacidade do governo para formular e implementar políticas sólidas" (Banco Mundial, 2025a, p. 7), o indicador de eficácia governativa (figura 3-C) capta as "perceções sobre a qualidade dos serviços públicos, a função pública, a formulação e implementação de políticas e a credibilidade das decisões de um governo" (Banco Mundial, 2025a, p. 7). A evolução portuguesa é bastante oscilante ao longo das últimas décadas, ainda que tendencialmente positiva. O mínimo histórico fixou-se em 64,69 em 2004, que sucede a uma fase de acréscimo expressivo (2000-2002) e que após uma ligeira fase de recuperação, regista uma nova quebra expressiva em 2010. A partir de 2011 inicia-se uma trajetória ascendente até 2017 correspondendo ao máximo registado (75,26). Após decréscimos em 2018 e 2019, o indicador registou também uma subida pontual em 2020 e 2021, mas retomou uma trajetória de degradação contínua a partir de 2022. Para referência, o país esteve sistematicamente abaixo da média europeia (UE-27) durante a maior parte da série temporal, servindo apenas de exceção o período entre 2015 e 2017. Desde 2018 tem-se vindo a observar uma nova trajetória de afastamento comparativamente à Europa, apesar da breve reaproximação em 2021.

O quarto indicador (figura 3-D) correspondente à qualidade regulatória quantifica as "perceções sobre a capacidade do governo para conceber e implementar políticas e regulamentos que promovem o desenvolvimento do setor privado" (Banco Mundial, 2025a, p. 7). O máximo histórico português foi alcançado em 2002 com 75,04, em linha com uma trajetória inconstante, mas inicialmente positiva. Entre 2003 e 2009, o indicador oscilou num intervalo relativamente estreito (inferior a três pontos), mas a partir de 2010 inicia-se uma quebra acentuada, que conduz ao mínimo histórico em 2014 (64,29). O período pós-2014 marcou o início de uma fase de recuperação que levou a um novo pico relativo em 2019, interrompida no ano seguinte. Face à trajetória da União Europeia (UE-27), o país posicionou-se favoravelmente até 2002, seguindo-se

uma fase de desvantagem pouco expressiva até 2009. Entrou, todavia, em 2010 numa divergência mais clara, da qual não houve recuperação até à última data da série. Importa salientar, contudo, a reaproximação relativa observável em 2019, seguida de uma perspetiva nacional em clara degradação que contrasta com a relativa estabilidade comunitária.

A terceira secção dos *Worldwide Governance Indicators*, que reflete o "respeito pelas instituições que regem as interações económicas e sociais" (Banco Mundial, 2025a, p. 7), integra o indicador de estado de direito (figura 3-E) que capta as "perceções sobre o grau em que os agentes respeitam e seguem as regras da sociedade, incluindo o cumprimento de contratos, os direitos de propriedade, as forças de segurança, os tribunais e a probabilidade de crimes e violência" (Banco Mundial, 2025a, p. 7). Os dados face a Portugal revelam uma evolução não linear, que se inicia com um registo do máximo histórico da série em 1996 (78,60). Segue-se um decréscimo pontual (1998-2000) contrariado por um pico em 2003 muito próximo do registo inicial. Posteriormente verifica-se uma descida até 2006 apenas superada pelo mínimo histórico de 2011 (71,89) enquadrado num período desfavorável, quase uniforme, de quatro anos (2010-2013). Depois disso, regista-se uma recuperação sensivelmente entre 2014 e 2015. O período de 2016-2020 marcou algumas oscilações, contudo, no quadro mais recente, é visível uma tendência constante de decréscimo. Em relação à média da União Europeia (UE-27), num primeiro período, entre 1996 e 2008, o país destacou-se positivamente, apresentando níveis superiores à média europeia (com a exceção de 2006). Contudo, essa posição favorável dissipou-se entre 2010 e 2014. Em 2015, Portugal voltou a superar a média europeia, mas a dinâmica descendente mais recente (2021-2024) ditou a perda progressiva dessa margem, apontando para uma convergência com a média da União Europeia em 2024. Salienta-se, por fim, que a trajetória da média da UE-27 deste indicador se revelou estável em torno dos 75 ao longo de todo o período (1996-2024).

Por fim, analisa-se o indicador de controlo da corrupção (figura 3-F), que capta as "perceções sobre a medida em que o poder público é utilizado para ganhos privados,

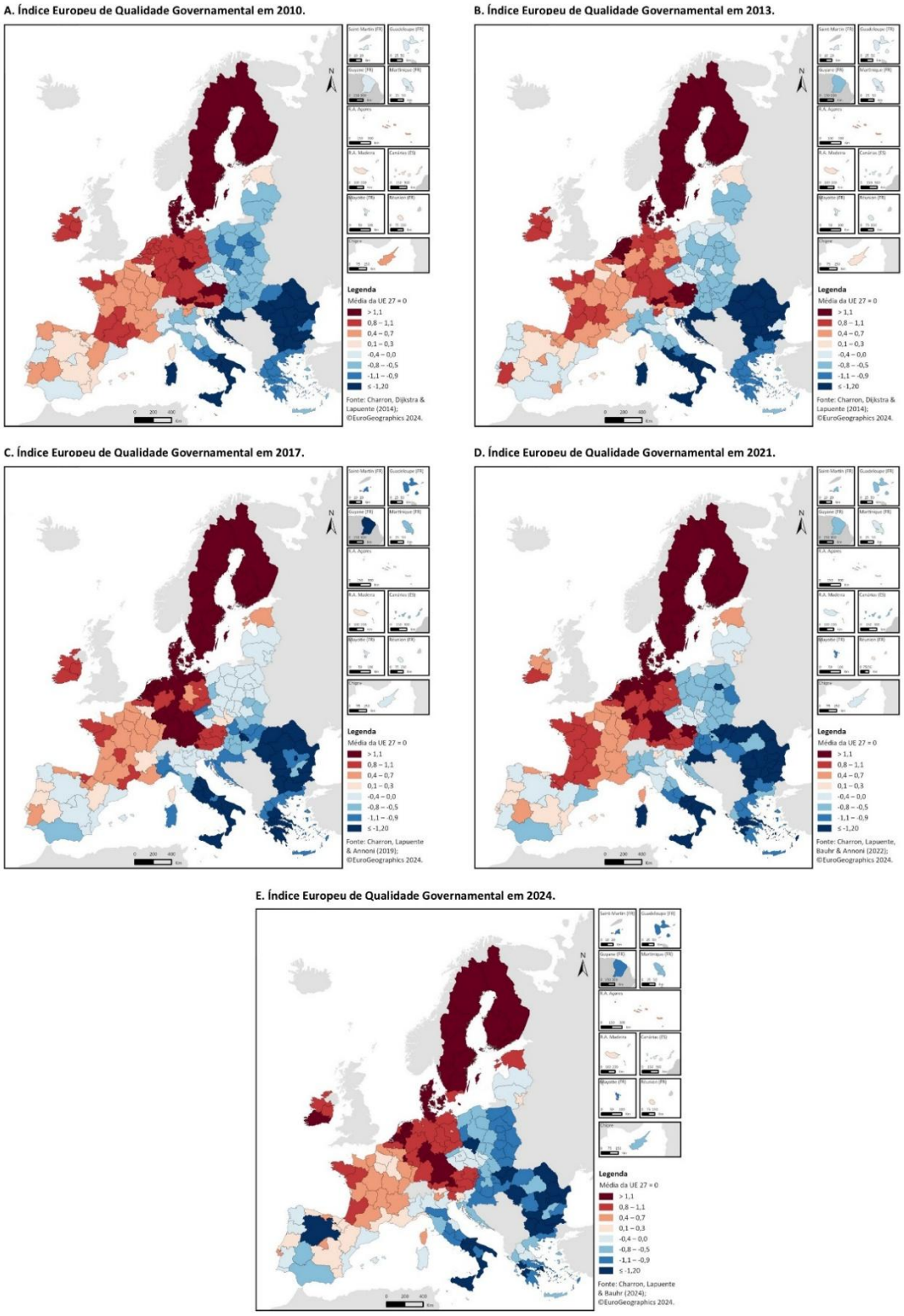
incluindo a corrupção de pequena e grande escala, bem como a captura do Estado pelas elites e pelos interesses privados" (Banco Mundial, 2025a, p. 7). Uma vez mais, verifica-se que Portugal registou o máximo histórico no ano inicial da série, em 1996 (79,77) denotando de uma evolução clara e prolongada de declínio. Verifica-se uma descida contínua até 2004, seguida de uma ligeira melhoria em 2005 que culmina numa quebra abrupta em 2006. A esta fase seguiu-se uma ligeira ascensão interrompida por um novo ciclo de declínio entre 2009 e 2010 até ao mínimo assinalado em 2014 (61,70). Desde então, o indicador recupera apenas de forma limitada e estabiliza num patamar claramente inferior ao inicial. Por comparação, num primeiro período, entre 1996 e 2005, Portugal apresentava níveis consideravelmente superiores à média europeia, todavia essa vantagem veio a esbater-se ano após ano até se inverter de forma definitiva a partir de 2006, ano em que a classificação de Portugal caiu, pela primeira vez nesta série, para níveis inferiores aos da média comunitária. É de salientar que, enquanto a média comunitária demonstra uma relativa estabilidade com uma ligeira nuance de decréscimo ao longo do período em análise, Portugal sofreu uma degradação marcadamente mais severa da sua perceção pública no que concerne à corrupção.

No cômputo geral, torna-se evidente que a perceção da qualidade institucional em Portugal se foi fragilizando de forma progressiva, embora com intensidades distintas consoante o indicador. O controlo da corrupção destaca-se como o domínio em que a deterioração é mais significativa, a que sucede a estabilidade política e a qualidade regulatória, desvanecendo a posição de vantagem relativa que o país detinha no final da década de 1990. Em contrapartida, a voz e responsabilização e o estado de direito mostram maior resiliência relativa, apesar dos recuos face aos valores iniciais. No polo oposto, a eficácia governativa distingue-se por uma evolução globalmente favorável.

4.1.2. Escala Regional

Reconhecendo a possibilidade do nível nacional representar cenários que correspondem a realidades subnacionais distintas, torna-se importante obter uma visão à escala regional.

Figura 4. Evolução do *European Quality of Government Index* (EQI).



Fonte: Charron, Dijkstra e Lapuente, 2014; Charron, Lapuente e Annoni, 2019; Charron, Lapuente, Bauhr e Annoni, 2022; Charron, Lapuente e Bauhr (2024).

Mediante a contextualização realizada anteriormente, importa enfatizar que nos padrões definidos, segundo Charron, Lapuente e Bauhr (2024), a qualidade governamental assume-se como um conceito multidimensional, calculado através da agregação em igual proporção dos vetores de ausência de corrupção, imparcialidade e qualidade dos serviços públicos, em determinados setores-chave (educação, saúde e forças de segurança). Partindo das figuras 4-A, B, C, D e E, evidencia-se que a perceção da qualidade governamental reflete um padrão de assimetrias intracomunitárias (UE-27) e, em grande parte dos casos, intranacionais. Assim, constata-se que as regiões, ainda que no mesmo quadro institucional nacional, apresentam uma forte variabilidade entre si. O intervalo temporal em análise, compreendido entre 2010 e 2024, mantém presente um padrão que incide em grande grau no destaque das regiões dos países escandinavos (nomeadamente a Finlândia e Dinamarca) mas também de países como o Luxemburgo, que mantêm índices de qualidade muito acima da média europeia (superiores a 1,1). Por sua vez, os países da europa central assumem na sua grande maioria regiões com valores positivos mas heterogéneos em termos nacionais como sucede na Alemanha e nos Países Baixos. Em nítido contraste, as regiões do Sul europeu exibem valores predominantemente negativos, isto é, abaixo da média da União Europeia. As assimetrias intranacionais são particularmente severas no caso de Itália, onde se observa uma fratura continuamente evidente entre um Norte com qualidade institucional próxima da média e um Sul, onde se incluem as ilhas, com classificações persistentemente baixas (muito frequentemente em valor igual ou inferior a -1,1).

Neste contexto europeu, Portugal assume uma posição intermédia caracterizando-se, sobretudo, por uma elevada volatilidade temporal e regional, embora com disparidades internas menos extremas do que as observadas em Estados-Membros como a Espanha. A leitura dos intervalos espaciais revela que, ao longo da série temporal, a classificação mínima em Portugal nunca se agravou para além do intervalo de -0,4 a 0,0. No espetro oposto, o pico de maior robustez institucional do país alcançou o segundo patamar mais elevado da legenda, correspondente à classe de 0,8 a 1,1 (registada no Alentejo, na edição de 2013). Esta concentração de resultados em torno da média comunitária sugere que, embora a realidade institucional portuguesa revele alguma fragmentação,

o país evita, em regra, os cenários de degradação mais severos. Estes cenários são mais frequentes a Leste, em que os Estados-Membros apresentam quase na sua totalidade valores negativos face à média da UE. Por outro lado, destacam-se ainda as regiões autónomas portuguesas, que parecem inverter o padrão da maioria das regiões ultraperiféricas, que tendem a divergir negativamente face ao território continental, enquanto as congéneres nacionais mantêm frequentemente posições acima da média europeia ou, no pior dos cenários, equiparáveis às regiões continentais de Portugal.

Aprofundando a visão evolutiva, no primeiro ano em que o índice foi aplicado (figura 4-A), observa-se que o território de Portugal apresentava valores globais próximos da média europeia, ainda que discrepantes internamente, por exemplo o Alentejo e os Açores que assumiam desde logo valores mais positivos, contrariamente ao Norte e Centro. Neste período, a realidade portuguesa aproximava-se do padrão intermédio de várias regiões de Espanha e de França, embora distante dos patamares que caracterizam os países nórdicos. A figura 4-B referente a 2013 revela uma alteração na avaliação, ilustrando uma descida no que à Área Metropolitana de Lisboa diz respeito, a par com algumas regiões de Espanha e França, que contrasta com a melhoria visível no Alentejo. Esta avaliação do Alentejo é parcialmente revertida em 2017 (figura 4-C), enquanto o Norte, o Centro e a AML, ascendem em perceção de qualidade, paralelamente às regiões do Sul da Alemanha e do Norte de Itália, contrariamente ao Algarve e à Região Autónoma dos Açores. Em 2021 (figura 4-D), o Alentejo assiste a um novo decréscimo, acompanhado de ambas as regiões autónomas, que passam a situar-se abaixo da média comunitária, como sucedido em algumas das regiões do sul da República Checa. Em 2024 (figura 4-E), quer a Área Metropolitana de Lisboa, quer a Madeira, quer os Açores, assistem a uma melhoria de perceção, demarcada em maior grau no último caso. O Norte, por outro lado, recai novamente, ainda que em menor expressão face às regiões de Extremadura e Castela e Leão.

Finalmente, reconhece-se que a degradação visível à escala nacional se reflete e complexifica à escala regional. O perfil português evidencia-se altamente volátil e assimétrico ao longo das várias edições do EQI (2010-2024). O panorama institucional

português carece de coesão estrutural, alinhando-se globalmente com o padrão de vulnerabilidade que caracteriza a generalidade dos países do Sul da Europa.

4.2. Análise Qualitativa

4.2.1. O Contexto das Organizações

Traçado o panorama nacional da qualidade institucional, importa agora consolidar o contexto subjacente às organizações em estudo, por forma a alicerçar a vertente qualitativa desta investigação. Este subcapítulo estrutura-se, assim, a partir da trajetória evolutiva das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR, I.P.) e das suas lógicas de funcionamento, ao passar por órgãos que as compõem, a distinção entre as CCDR, I.P. e as Autoridades de Gestão dos Programas Regionais e das respetivas dotações de recursos, assim como os recursos em face das novas funções.

A trajetória evolutiva das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P.

Não se pretendendo realizar uma revisão histórica exaustiva, torna-se imprescindível abordar a trajetória complexa e, por vezes, pouco linear que resultou nas atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, essencial para compreender a sua posição atual.

Pré 25 de abril de 1974

A prática do planeamento e desenvolvimento regional em Portugal é viabilizada com a criação das regiões de planeamento (Norte, Centro, Lisboa, Sul, Açores e Madeira) e das Comissões Consultivas Regionais em 1969 (Decreto-Lei n.º 48905, de 11 de março). Iniciando atividade entre 1970 e 1971, com a nova designação de Comissões de Planeamento Regional (CPR), enquanto entidades da administração direta do Estado (CCDR-C, 2021) detinham funções de colaborar na elaboração dos planos de desenvolvimento, bem como na sua execução ao nível regional, em articulação e

coordenação com os "meios de ação regional" (Artigo 4.º, Decreto-Lei n.º 49364, de 8 de novembro de 1969).

Neste âmbito, desempenharam um papel de destaque nos Planos de Desenvolvimento Regional, nomeadamente no III Plano de Fomento, 1968-1973, e o IV Plano de Fomento, 1974-1979, sendo que o último não chegou a ser concretizado (CCDR-C, 2021). Nesta fase, as atribuições dirigiam-se para a gestão da representação dos interesses regionais no desenvolvimento, a colaboração na preparação e implementação de planos de desenvolvimento e a coordenação de meios (Artigo 4.º, Decreto-Lei n.º 48905, de 11 de março).

Pós 25 de abril de 1974

No seguimento da revolução de 25 de abril de 1974 e com a subsequente Constituição da República Portuguesa de 1976, decorreram, tal como em tantas outras dimensões, alterações significativas com a previsão de regiões administrativas, quer de poder local autárquico (CCDR-C, 2021, p. 27). Este último refletiu desde logo, em 1976, a relevância das CPR no apoio aos municípios (Decreto-Lei n.º 58/76, de 23 de janeiro).

Em 1977, mediante o Decreto-Lei n.º 342/77, de 19 agosto, as CPR passaram a designar-se Comissões de Coordenação Técnica Regional (CCTR), designação que se vê alterada novamente em 1979 para Comissões de Coordenação Regional (CCR), tendo-se procedido à redefinição das regiões de atuação, dividindo a região do Sul em duas, a do Alentejo e a do Algarve (CCDR-C, 2021, p. 23). Nesta altura, tinham como missão o apoio às autarquias e, simultaneamente, elaborar e executar os planos regionais de desenvolvimento, com especial enfoque na "institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre o poder local e central" (Artigo 3.º, Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro).

No que se refere ao apoio às autarquias, ainda em 1979, são constituídos os GAT, isto é, os Gabinetes de Apoio Técnico (Decreto-Lei n.º 58/79, de 29 de março). São estruturas que viriam a ser integradas na orgânica das CCR (CCDR-C, 2021, p. 25). Eram um suporte técnico a múltiplos municípios. Numa época em que os recursos financeiros e os

técnicos especializados eram restritos, segundo Oliveira (2019) foram um suporte crucial ao desenvolvimento local:

> "(…) desempenharam um papel da maior importância em domínios como a tomada pública de decisões, a definição de prioridades, a preparação de planos de ação, a concertação entre agentes concorrentes e outras atividades (…)" (Oliveira, 2019, p. 17).

A integração europeia e o debate da regionalização (1986-1998)

Posteriormente, com a preparação e a concretização da adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE), assistiu-se a uma reconfiguração das atribuições no domínio do desenvolvimento regional, que se materializou na gestão dos envelopes financeiros de pré-adesão (numa primeira fase) e, subsequentemente, num processo de planeamento e execução operacional dos Programas de Desenvolvimento Regional (CCDR-C, 2021, p. 22).

Em 1986, as CCR integraram um conjunto alargado de organizações, das quais se destaca a Direcção-Geral do Ordenamento do Território, a Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico e a Direcção-Geral do Equipamento Regional e Urbano (Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de junho). Anos depois, consagra-se uma nova estrutura orgânica das CCR, com as seguintes competências: "(…) a elaboração de estudos nas áreas do planeamento e desenvolvimento, a preparação e coordenação dos planos de desenvolvimento regional e o acompanhamento dos programas operacionais de desenvolvimento económico-social na área da região." (Artigo 5.º, Decreto-Lei n.º 260/89, de 17 de agosto), em articulação com as direções regionais do Planeamento e Desenvolvimento que se inseriam nas CCR, tal como as direções regionais da Administração Autárquica, do Ordenamento do Território e do Ambiente e Recursos Naturais.

Reforçando a visão anterior, o processo de criação das regiões administrativas ganhou novos contornos com a quarta revisão constitucional de 1997, pois estabeleceu que a constituição de regiões estava obrigatoriamente subordinada à sua aprovação em consulta direta e de âmbito nacional (Artigo 256.º, Constituição Portuguesa, 1997).

Deste modo, a 8 de novembro de 1998 (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE], 2020), realizou-se um referendo com base na proposta de criação de oito regiões administrativas no continente (Alentejo, Algarve, Beira Interior, Beira Litoral, Entre Douro e Minho, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal e Trás-os-Montes e Alto Douro). O referendo abordou duas questões, uma relativa ao estabelecimento de regiões administrativas a nível nacional e, outra, sobre a instituição da região administrativa específica onde o eleitor se encontrava recenseado. Os resultados desta consulta ditaram a rejeição da proposta por parte do eleitorado (Declaração n.º 1/99). É de salientar ainda que este não obteve carácter vinculativo, uma vez que a abstenção superou metade dos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral (Artigo 115.º, Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro).

Segundo Costa (2023, pp. 88-89), o resultado do referendo refletiu, não apenas, uma oposição à descentralização, mas também a discordância relativamente ao modelo específico de regionalização em questão, nomeadamente o mapa das oito regiões proposto.

Mediante este desfecho, assistiu-se a uma perda de importância da administração desconcentrada, que se estendeu às Comissões de Coordenação, havendo uma diminuição da reflexão estratégica e uma orientação clara para a gestão dos fundos europeus dos Programas Operacionais (Costa, 2023, p. 89). Houve também um reforço da cooperação inter-regional transfronteiriça materializada na gestão dos Programas de Iniciativa Comunitária INTERREG (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte [CCDR-N], 2025, p. 16).

As dinâmicas no século XXI

No início do século, o papel das Comissões de Coordenação Regionais voltou a ser reavaliado, refletindo uma tendência de descentralização potenciada. Assim, aprovou-se a nova lei orgânica das CCR, onde as mesmas passaram a se enquadrar nos serviços desconcentrados, com a finalidade de "executarem as políticas de planeamento e desenvolvimento regional" (Artigo 1.º, Decreto-Lei n.º 224/2001, de 9 de agosto).

Por outro lado, assistiu-se a uma transição de competências nas áreas do Ambiente e Ordenamento do Território para as Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território (DRAOT), que detinham áreas de atuação coincidentes com as CCR (Decreto-Lei n.º 127/2001, de 17 de abril).

Dois anos depois, no contexto das medidas de emergência de consolidação orçamental (Pereira, 2025, p. 38), conforme descrito no Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio, extinguem-se quer as CCR quer as DRAOT, na medida em que se fundiram os respetivos serviços. Foram criadas as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), enquanto serviços desconcentrados, num processo de "desconcentração e descentralização administrativas" (Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio). Oliveira (2019, p. 20) reconhece na nova designação uma demonstração da "importância do seu papel no crescimento e na atenuação das disparidades regionais". Assim, estas organizações ficaram encarregues da execução das políticas no âmbito do ambiente e do planeamento estratégico regional, com destaque para a promoção de um desenvolvimento regional integrado (Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio).

Em 2007, o Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de abril, veio reconhecer as CCDR enquanto serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira. Sob este novo alinhamento legislativo, foi retirada a estas comissões a missão de conservação da natureza, promoção da biodiversidade e utilização sustentável dos recursos naturais. Ilustrando esta mudança, a gestão dos recursos hídricos transitou para as recém-criadas Administrações de Região Hidrográfica (ARH), nos termos do no Decreto-Lei n.º 135/2007, de 27 de abril.

Anos mais tarde, com a aprovação da lei orgânica através do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, foram introduzidos dois modelos estruturais: um referente à estrutura nuclear e flexível, para a realização das competências específicas, e a estrutura de missão, associada à gestão dos fundos comunitários e do Programa Operacional Regional (CCDR-C, 2021, p. 23).

<u>As dinâmicas recentes</u>

Em 2020, a orgânica das CCDR sofre novas alterações, registando-se um impulso na sua legitimidade democrática (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo [CCDR-LVT], 2026). Neste sentido, transitou-se para um modelo de designação por ato eleitoral do presidente da CCDR, através de um colégio formado pelos presidentes e vereadores das câmaras municipais, assim como pelos presidentes e membros das assembleias municipais da respetiva região. Adicionalmente, estabeleceu-se que um dos vice-presidentes passa a ser indicado pelos presidentes de câmara da região, mantendo-se a designação do outro a cargo do Governo (Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho). Este modelo foi, contudo, alterado posteriormente várias vezes num curto espaço de tempo.

A transformação mais profunda foi concretizada a 1 de junho de 2023, quando as CCDR passam a ser institutos públicos (I.P.), de regime especial integrados na administração indireta do Estado, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, no seguimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro). Esta reforma transferiu diversas atribuições para as CCDR, I.P. Por um lado, ocorreu a integração das Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP), das Direções Regionais da Cultura (DRC) e dos departamentos de licenciamento e planeamento industrial da Direção de Proximidade Regional e Licenciamento da Agência para a Competitividade e Inovação, I. P. No caso específico da CCDR Lisboa e Vale do Tejo, I.P., as atribuições foram transferidas desde a esfera da Direção-Geral do Património Cultural (DGPC) e da Direção-Geral das Artes (DGArtes), pois não existia na altura uma Direção Regional de Cultura nesta área territorial (como visível no Decreto-Lei n.º 114/2012, de 25 de maio). Por outro lado, assistiu-se à reestruturação dos serviços da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., e da Direção-Geral do Território.

As CCDR, I.P. passaram a deter um leque de intervenções abrangente, o suficiente para conseguirem “integrar e articular territorialmente políticas públicas” de diversas áreas (Artigo 3.º, Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio). Arnaud (2025, p. 46), reconhece

nesta reestruturação “uma oportunidade para a territorialização das políticas e para uma melhor articulação inter-regional”.

Para operacionalizar esta mudança, o Governo e cada uma das CCDR, I.P. assinaram contratos-programa. Estes sucederam à aprovação dos estatutos de cada uma das CCDR, I.P. (com recurso às portarias n.º 403/2023, 404/2023, 405/2023, 406/2023 e 407/2023, de 5 de dezembro) e após a aprovação pelo Conselho de Concertação Territorial, enquanto órgão consultivo e de concertação entre o Governo e as diferentes entidades políticas regionais e sub-regionais (instituído pelo Decreto-Lei n.º 35/2023 de 26 de maio). Estes contratos-programa visam a articulação entre as medidas de política pública nacional e a sua operacionalização e concretização a nível regional. A legislação dita o estabelecimento de objetivos, metas e prioridades, bem como a afetação dos recursos necessários ao cumprimento dos mesmos (Artigo 6.º, Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio). Na sua aplicação prática, como demonstra o contrato celebrado nomeadamente com a CCDR Lisboa e Vale do Tejo, I.P., o contributo regional para as políticas nacionais é particularizado através de indicadores de execução estipulados a três níveis: macro, relacional e transacional. A monitorização da execução de cada contrato-programa está a cargo do reestruturado Conselho de Coordenação Intersetorial. Este Conselho conta com o apoio da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) e do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PlanAPP), como se verifica, a título de exemplo, no contrato-programa referente à CCDR de Lisboa e Vale do Tejo, I.P. (CCDR-LVT, 2024).

Na lógica executiva, perante o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, as CCDR, I.P. passam a deter um Conselho Diretivo alargado a um presidente e quatro vice-presidentes, à exceção da CCDR Algarve, I.P. que detém apenas três (Decreto-Lei n.º 114/2023, de 4 de dezembro). O presidente é eleito por um colégio eleitoral, o qual integra os presidentes das câmaras municipais, das assembleias municipais, os vereadores eleitos, assim como os deputados municipais. Por seu turno, um vice-presidente é eleito pelos presidentes das câmaras municipais, enquanto o outro, é eleito pelos membros do conselho regional. Finalmente, poderão haver ainda mais dois vice-

presidentes “designados após procedimento de cooptação, mediante deliberação dos membros do conselho diretivo referidos nos números anteriores, por proposta do presidente” (Artigo 13.º, Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio). Pouco depois, com o Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro, passa-se a ter um vice-presidente no Conselho Diretivo de cada CCDR, I.P. com responsabilidade na área da agricultura, desenvolvimento rural e pescas. Neste sentido, o Conselho Diretivo de cada CCDR, I.P. passa a deter mais um vice-presidente e os poderes de superintendência e tutela passam a ser exercidos, além do então Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, pelo Ministro da Agricultura e Pescas (Artigo 2.º, Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro).

No quadro mais recente, na sequência da aprovação do regime de organização e funcionamento do XXV Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 87-A/2025, de 25 de julho) e do Decreto-Lei n.º 117/2025, de 5 de novembro, houve um acréscimo de competências na área da educação, que foram transferidas para as CCDR, I.P., desde a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), que se extinguiu, e passam também a coordenar as escolas profissionais agrícolas públicas. Por seu turno, e em conformidade com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 131/2025, de 24 de dezembro, procedeu-se à uniformização da composição dos conselhos diretivos de todas as CCDR, I.P. Estas passam a ter um presidente e sete vice-presidentes, dos quais cinco vice-presidentes são designados sob proposta governamental. Como consta no Artigo 2.º, os poderes de superintendência e tutela, passam a ser exercidos pelos membros do Governo detentores das respetivas áreas setoriais presentes nas CCDR, I.P. Estas áreas incluem a educação, o ambiente, a cultura, agricultura e pescas e a saúde (assinalando-se, neste último setor, a extinção das Administrações Regionais de Saúde I.P. perante o Decreto-Lei n.º 54/2024, de 6 de setembro).

A lógica de funcionamento das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P.

No seguimento da trajetória evolutiva e dos processos recentes de reestruturação, atualmente as CCDR, I.P. são detentoras de cinco órgãos: o Conselho diretivo, o

Conselho regional, o Conselho de coordenação intersectorial, a Conferência de serviços e o Fiscal único (Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio). O Conselho diretivo é o órgão executivo, responsável por dirigir e assegurar a prossecução da missão e das atribuições da organização (Artigo 9.º). Por sua vez, o Fiscal único tem como função o "controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial" (Artigo 30.º). O Conselho regional corresponde ao órgão que assegura a representatividade dos vários interesses e entidades relevantes para o cumprimento da missão das CCDR, I.P., cabendo-lhe acompanhar a atividade do conselho diretivo e garantir a execução das estratégias regionais. Em adição, o Conselho de coordenação intersetorial, anteriormente mencionado no âmbito dos contratos-programa, é responsável por promover a coordenação técnica da execução e monitorização das diversas políticas setoriais (alínea 1, Artigo 22.º). A Conferência de serviços de modalidade interna e externa, por sua vez, é um órgão focado na agilização e concertação de processos de licenciamento, autorizações e pareceres em circunstâncias que envolvem mais do que um órgão ou serviço, além de outros requisitos (Artigo n.º25, Decreto-Lei n.º36/2023, de 26 de maio).

Numa perspetiva complementar e operacional, em termos internos, as CCDR, I.P. incorporam unidades orgânicas operacionais, unidades orgânicas de suporte, unidades orgânicas territorialmente desconcentradas, unidades orgânicas flexíveis e núcleos (Portaria n.º 239/2026/1, de 29 de maio) representadas no anexo 3.

A distinção entre as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e as Autoridades de Gestão dos Programas Regionais

O Presidente de cada CCDR, I.P. assume por inerência a presidência da Comissão Diretiva da Autoridade de Gestão do respetivo Programa Regional (que se materializa, atualmente, no Portugal 2030), correspondendo às estruturas de missão dos Programas Regionais do Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve (Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro). Apesar desta coincidência na liderança, trata-se de estruturas distintas (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P., e Autoridades de Gestão). A Autoridade de Gestão, de base temporária, está encarregue da gestão,

acompanhamento e execução do respetivo programa regional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2023, de 10 de fevereiro). Por seu turno, as CCDR, I.P., têm o papel de "assegurar o planeamento e a gestão da política de coesão no âmbito dos programas regionais (…)" (segundo o Artigo 3.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio). Esta distinção pode, por vezes, revelar-se pouco clara, pois a Autoridade de Gestão é objeto de apoio logístico e administrativo por parte da respetiva CCDR, I.P. Isto significa que, pelo menos, 65% dos elementos do secretariado técnico destas estruturas advêm do mapa de pessoal das CCDR, I.P. (conforme o n.º 16 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2023, de 10 de fevereiro).

Os Recursos em face das novas funções

Torna-se, por conseguinte, imperativo compreender a forma como estas organizações se encontram dotadas para fazer face à sua missão e ao seu recente redimensionamento. Embora as cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. partilhem um enquadramento jurídico comum (de que é exemplo o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio), estas gerem realidades territoriais, humanas e financeiras profundamente assimétricas (segundo a tabela 2).

Tabela 2. Enquadramento das CCDR, I.P.

Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve
Número de Municípios:				
86	77	52	47	16
Áreas Metropolitanas:				
1	-	1	-	-
Comunidades Intermunicipais:				
7	6	3	4	1
Mapa de Pessoal aprovado (2025):				
1030	751	442	514	296
Orçamento de Funcionamento (2025):				
46 952 085€	33 226 692€	24 113 362€	19 045 697€	12 939 602€
Orçamento de Investimento (2025):				
79 714 035€	53 462 225€	56 336 087€	21 069 298€	38 069 839€
Orçamento Total (2025):				
126 666 120€	86 688 917€	80 449 449€	40 114 995€	51 009 441€
Montante do Programa Regional (2021-2027):				
3 395 213 726€ (Norte 2030)	2 171 820 257€ (Centro 2030)	380 780 894€ (Lisboa 2030)	1 104 379 794€ (Alentejo 2030)	780 308 733€ (Algarve 2030)
Unidades orgânicas operacionais:				
9	9	8	8	8

Unidades orgânicas de suporte:				
5	7	6	4	3
Unidades orgânicas territorialmente desconcentradas:				
7 estruturas (3 serviços sub-regionais e 4 divisões).	5 serviços sub-regionais (Aveiro, Castelo Branco, Guarda, Leiria e Viseu).	3 serviços sub-regionais (Vale do Tejo, Oeste e Península de Setúbal).	3 serviços sub-regionais (Baixo Alentejo, Alto Alentejo e Alentejo Litoral).	5 serviços sub-regionais (Barlavento, Lagoa, Patacão, Tavira e Alcoutim).
Limite de Divisões:				
45	42	27	32	24
Fontes:				
Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio; Plano de atividades de 2025 da CCDR Norte, I.P.; Programa Regional do Norte 2021-2027; Portaria n.º 239/2026/1, de 29 de maio	Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio; Plano de atividades de 2025 da CCDR Centro, I.P.; Programa Regional do Centro 2021-2027; Portaria n.º 240/2026/1, de 29 de maio	Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio; Plano de atividades de 2025 da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.; Programa Regional de Lisboa e Vale do Tejo 2021-2027; Portaria n.º 237/2026/1, de 29 de maio	Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio; Plano de atividades de 2025 da CCDR Alentejo, I.P.; Programa Regional do Alentejo 2021-2027; Portaria n.º 238/2026/1, de 29 de maio	Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio; Plano de atividades de 2025 da CCDR Algarve, I.P.; Programa Regional do Algarve 2021-2027; Portaria n.º 235/2026/1, de 28 de maio

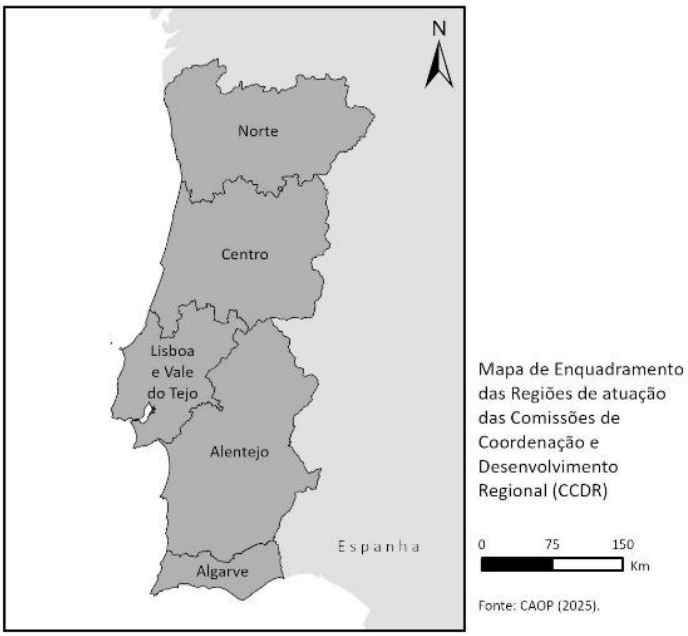
No plano geográfico e administrativo, considerando as áreas de atuação respetivas (conforme demonstrado na figura 5), evidenciam-se contrastes quando se observa que a CCDR Norte, I.P. articula a sua ação com 86 municípios (uma Área Metropolitana e sete Comunidades Intermunicipais). Por outro lado, a CCDR Algarve, I.P. circunscreve-se a 16 municípios e a uma única estrutura intermunicipal que coincide com a sua área de atuação. Esta disparidade de escala reflete-se diretamente na capacidade humana instalada, espelhada nos mapas de pessoal aprovados, onde o contingente do Norte (1030 efetivos) era, em 2025, mais do triplo dos recursos humanos alocados à região algarvia (296 colaboradores), em 2025.

A diferenciação estrutural reitera-se na vertente financeira, refletindo-se quer nos orçamentos de funcionamento e de investimento das CCDR, I.P., quer nos montantes totais atribuídos aos programas regionais. A nível institucional, a CCDR Norte, I.P. apresenta o maior orçamento global para 2025, na ordem dos 126,6 milhões de euros. Em contraste, a CCDR Alentejo, I.P. regista o menor orçamento afeto ao funcionamento da instituição (cerca de 40,1 milhões de euros). No que respeita aos fundos comunitários, o Programa Regional do Norte apresenta a dotação mais avultada, ascendendo a praticamente 3,4 mil milhões de euros (dotação de fundos da União Europeia).

Por sua vez, o Programa Regional de Lisboa apresenta a menor dotação dos cinco programas do continente, fixando-se em aproximadamente 380,7 milhões de euros. Importa, contudo, fazer uma clarificação. Embora a atual jurisdição das CCDR, I.P. reflita o novo mapa das NUTS II (desde 2024), para efeitos deste ciclo de financiamento, as CCDR do Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo, I.P. mantêm a sua área de atuação territorial prévia. Na prática, o Programa Regional do Centro ainda financia o Oeste e o Médio Tejo, e o do Alentejo integra a Lezíria do Tejo (sub-regiões que compõem atualmente a recém-criada NUTS II Oeste e Vale do Tejo). Consequentemente, os envelopes financeiros destes três programas regionais não podem coincidir com a atual circunscrição das respetivas CCDR, I.P.

Do ponto de vista das tipologias de unidades internas, embora todas as organizações assegurem um conjunto de oito a nove unidades operacionais, o suporte administrativo interno diverge substancialmente. A CCDR Centro, I.P. apresenta o modelo mais fragmentado, operando com sete unidades de suporte, ao passo que a CCDR Algarve, I.P. concentra estas funções em apenas três unidades. Ao nível da presença física no território, a CCDR Norte, I.P. tem sete estruturas, Lisboa e Vale do Tejo mantém apenas três serviços sub-regionais.

Figura 5. Enquadramento das regiões de atuação das CCDR, I.P.



Para finalizar, deve-se salientar que o Relatório Nacional de 2025 da Comissão Europeia (2025, p. 124) afirma a necessidade de "reforçar a capacidade" das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. no âmbito das novas atribuições. O mesmo documento destacou, no âmbito da atração de investimento, as virtudes de uma articulação fortalecida entre as CCDR, I.P. e a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP). Por seu turno, foi identificada a importância de implementar uma racionalização dos processos internos e a mesma finalidade de colaboração com outras agências nacionais (Comissão Europeia, 2025, p. 124).

Em suma, as organizações que hoje denominamos por Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. foram objeto de sucessivas reformulações no tempo e seguem uma trajetória que, como sugere o atual Ministro da Economia e Coesão Territorial (Santos, 2026), se afigura longe de estabilizada no presente momento. O contexto concretizado, ainda que limitado, demonstra a dinâmica destas entidades e aquelas que são as suas estruturas e os seus meios, refletindo realidades distintas, não obstante a partilha de enquadramentos legais.

4.2.2. Entrevistas Semiestruturadas

Após a consolidação da base contextual, importa agora incidir sobre a essência empírica da investigação, procedendo à análise detalhada dos dados recolhidos através das entrevistas semiestruturadas. Privilegiando uma abordagem multiescalar, que cruza as perceções de atores das esferas nacional, regional e intermunicipal/metropolitana, os resultados qualitativos que se seguem encontram-se estruturados em quatro eixos analíticos sequenciais, alinhados com o segundo e o terceiro objetivos específicos da investigação.

Ao longo das diversas entrevistas realizadas, foi sublinhado o facto das organizações em foco se encontrarem em plena fase de transição, conforme mencionado na secção do texto referente às recentes dinâmicas de desconcentração. Adicionalmente, importa ter em conta que as perceções transmitidas nesta fase poderão não corresponder, na totalidade, à realidade de todas as organizações abordadas.

A qualidade das instituições e o desenvolvimento económico

Em estreita articulação com as representações gráficas da caracterização quantitativa previamente expostas, esta primeira macrocategoria debruça-se sobre a reflexão inicial dos atores auscultados em relação à eficácia governativa e à qualidade institucional (que engloba a ausência de corrupção, a imparcialidade e a qualidade dos serviços públicos). Do mesmo modo, introduzem-se os pontos de vista existentes em torno da relação entre as instituições e o desenvolvimento económico.

Perspetivas sobre o panorama institucional português

Antes de avançar para a análise individual de cada indicador, importa referir que três intervenientes apontaram a natureza percetiva e a perspetiva considerada abstrata (R3) dos índices como um motivo de dúvida. Ainda neste contexto, em algumas entrevistas (N1, CIM2, CIM4 e CIM5) foi referida a existência de uma perceção pública, em certa medida injustificada, de que as organizações públicas portuguesas apresentam baixa qualidade. Um dos intervenientes ilustrou esta questão, referindo que, embora muitas pessoas afirmem que o país é altamente corrupto, quando questionadas diretamente sobre se já precisaram de corromper alguém, a grande maioria responde que nunca o fez (CIM5). Esta dissonância representa o distanciamento entre a crença generalizada e a realidade. Surgiu ainda a perspetiva de que os índices em questão podem subvalorizar a dimensão cultural dos territórios, tendo em conta a forma como são contabilizados (CIM5). Considerando estas visões críticas, salienta-se que a metodologia subjacente aos indicadores utilizados foi previamente enunciada de forma sintética.

No que à eficácia governativa diz respeito (figura 3-C), no ângulo mais abrangente, reconheceu-se um trajeto positivo, mas atualmente marcado por diversas dificuldades, segundo parte dos testemunhos (N3, R2 e CIM4). Entre os fatores associados à evolução positiva reconheceu-se o processo de democratização (N1), a integração europeia (N1 e CIM1), a crescente capacidade dos quadros da administração pública (CIM4) e a modernização tecnológica (R2 e CIM4). Contudo, no período mais recente vários dos intervenientes assinalaram uma perceção de decréscimo justificada pelo impacto de

crises económicas (N1, R6 e CIM3) cujas medidas restritivas se traduzem em descontentamento e como tal uma perceção de ineficácia governativa (R6). Paralelamente, refletiu-se sobre a possibilidade dos valores recentes se filiarem à instabilidade política (R3) sentida no passado recente. Demarcou-se, por outro lado, no quadro das fragilidades, a falta de celeridade na tomada de decisão (R2, R3 e CIM2) ilustrada por um dos atores ao referir que é necessário intervir "com mais pragmatismo" uma vez que "as decisões (…) até podem ser boas, mas deixam de ser boas se forem tomadas tardiamente" (CIM2).

Quando questionados, os atores em representação das organizações intermunicipais apresentaram óticas díspares por escala (nacional, regional e local), o que levou a considerações reiteradas por três atores (CIM2, CIM4 e CIM5) representadas através do exemplo da afirmação: "Do ponto de vista da eficácia, ela vai sendo maior quanto menor é a escala da sua intervenção" (CIM4).

À escala regional, por referência ao Índice Europeu de Qualidade Governamental (figura 4-E), numa leitura mais abrangente, pelo menos três atores (R2, CIM2 e AM1) reconheceram a posição pouco favorável das regiões nacionais no contexto europeu. Na lógica das assimetrias internas, alguns dos intervenientes destacaram a posição mais favorável da Área Metropolitana de Lisboa (N3, CIM3 e AM1) relacionando-a com a concentração de um elevado número de serviços e recursos da administração pública nesta região (N3 e AM1). Como sintetiza um dos atores, esta heterogeneidade demonstra que "dentro de um Estado coexistem diferentes capacidades institucionais e administrativas à escala regional" (AM1).

A autonomia das regiões foi igualmente identificada como uma variável diferenciadora, justificando, segundo um interveniente, o desempenho distinto das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira face ao território continental (N1). Contudo, a adequação do próprio índice à realidade portuguesa foi alvo de escrutínio atendendo a que o indicador incide sobre a educação, a saúde e as forças de segurança. Áreas estas que "não dependem minimamente da estrutura regional" (R3), segundo dois intervenientes regionais (R3 e R6).

As assimetrias entre as CCDR, I.P.

A reflexão solicitada em relação à qualidade das instituições à escala regional, despoletou, por sua vez, a consideração das assimetrias existentes entre as CCDR, I.P., não obstante o facto da metodologia dos EQI não refletir, de forma direta, a visão sobre as organizações em estudo. No seguimento desta questão, os entrevistados de escala nacional e regional reconheceram, de forma unânime, que as cinco organizações são diferentes entre si, apesar da uniformidade patente na sua legislação (de que é exemplo o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio). Esta heterogeneidade associa-se às especificidades das regiões de atuação de cada organização. Estas particularidades são de ordem abrangente, sendo alguns dos exemplos enumerados as características biofísicas, os perfis das atividades económicas, a dimensão das regiões (área e população) e a diversidade das "exigências institucionais" (R2).

A título de exemplo, na área da agricultura, evidenciou-se que a região do Alentejo detém uma escassez de efetivos quando comparada com as regiões Norte e Centro (N3), escassez esta agravada quando se considera que beneficia de uma estrutura fundiária baseada em explorações de grande dimensão, o que se traduz num menor número de interlocutores diretos. Na perspetiva deste ator nacional, esta assimetria de meios impede a CCDR Alentejo de atingir os mesmos níveis de capacidade de resposta.

Acresce a isto o facto de algumas regiões apresentarem limites territoriais de atuação mais coesos face a outras (R4), um ponto que surge em linha com a reconfiguração das NUTS II de 2024, como disposto no contexto e refletido por outros atores (R6). Adicionalmente, assiste-se igualmente a uma diferenciação na medida em que "a forma como fazem exercer o seu poder com essas competências (…), como gerem o território e articulam essas competências no território é muito diferente." (R6). Esta diferenciação foi atribuída, por exemplo, à liderança existente na organização. Uma condição apontada como crucial, inclusivamente, pela escala nacional (N1). Por fim, foi referida a discrepância de capacidade nos processos de construção das estratégias regionais (N1).

A visão geral do papel das instituições

As entidades auscultadas reconheceram a sua relevância no desenvolvimento económico em diversas instâncias (N1, N3, R2, R6, CIM2, CIM3, CIM4, CIM5 e AM1), como exemplificado na intervenção: "Se nós não conseguirmos dar resposta (…) somos nós, as entidades públicas, limitantes desse desenvolvimento" (N3). Um dos atores frisou, porém, a essência das instituições não como um pré-requisito para o desenvolvimento mas sim enquanto um fator importante, ao exemplificar situações em que a ausência de instituições-padrão não inviabilizou o desenvolvimento. Algo que foi demonstrado com recurso ao paralelismo dos territórios prósperos, não obstante a insuficiência de redes de comunicação (CIM5).

A visão multiescalar e de articulação institucional

A segunda macrocategoria de análise responde diretamente à necessidade, sublinhada no enquadramento teórico, de aplicar uma perspetiva multiescalar à compreensão das instituições. Numa primeira fase, o foco recai sobre o contributo das instituições de diferentes escalas para o desenvolvimento económico, uma dinâmica a ser explorada em detalhe mais adiante, no contexto específico das CCDR, I.P. Subsequentemente, analisa-se a articulação interescalar das organizações, destacando a posição central assumida por estas entidades.

A visão do papel das instituições portuguesas por escala

Numa perspetiva global, o impacto prático das instituições nas dinâmicas de desenvolvimento económico foi assinalado como diverso, em função das diferentes escalas (N1).

No que concerne à escala nacional, apesar da sua menor expressão nas entrevistas, a conceção formal de instituição abordada no enquadramento teórico foi amplamente reconhecida. Isto é, a legislação portuguesa destacou-se na análise enquanto fator relevante (N1, N3, R6, CIM2). No quadro organizacional, marcou-se a relevância das entidades setoriais existentes (N1) com um papel na economia, de que foram exemplo

a Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI), a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) e o Turismo de Portugal (Autoridade Turística Nacional). Face às duas primeiras agências denotou-se pela positiva a capacidade de atração de investimento (AM1).

A esta escala apontou-se, todavia, a dificuldade em criar "(…) abordagens de índole intersetorial" (AM1). Ademais, a tomada de decisão foi uma temática marcada pela visão da incapacidade e demora do processo (AM1 e CIM2). Outro interveniente caracterizou a escala pela sua estabilidade (CIM3), com base na perceção que decorre da capacidade de cumprimento das normas europeias.

Ao nível regional, um dos entrevistados da escala nacional considerou as CCDR, I.P. como "as entidades mais responsáveis pela parte do desenvolvimento económico" nas respetivas regiões (N3). Numa visão mais abrangente, um ator interno às CCDR, I.P. classificou-as como "o principal agente público regional" (R5), perspetiva em parte partilhada por uma entidade intermunicipal (AM1). Contudo, esta lógica foi contrariada por outro interveniente de escala intermunicipal, que descreveu a escala regional como "não existente" (CIM5) no quadro governativo nacional. Importa notar, nesta altura, que a dimensão regional na economia, no quadro das CCDR, I.P., será analisada de forma mais detalhada na macrocategoria seguinte.

Embora a escala local não tenha sido auscultada de forma direta, as perspetivas recolhidas em torno deste nível de governação evidenciaram o valor da proximidade (CIM1 e CIM3). O papel dos municípios foi recorrentemente valorizado (CIM3, CIM4 e CIM5) ao "deixarem de ser meros zeladores do território para se tornarem agentes transformadores" (CIM3) inclusivamente no contexto das competências recebidas recentemente, sobre as quais "(…) dão uma resposta incomensuravelmente melhor do que dá a administração nacional" (CIM4). A análise a esta escala sublinhou também a legitimidade democrática dos órgãos autárquicos, ancorada no facto de prestarem "contas de 4 em 4 anos" (CIM5), uma dinâmica temporal que, contudo, foi apontada como um fator gerador de desafios à continuidade estratégica (AM1). Numa perspetiva estritamente económica, o papel dos municípios na "atração de investimento, comércio

e serviços" foi sublinhado em diversas ocasiões (AM1). Na prática, esta dinâmica traduz-se na existência de apoios "sobretudo na localização: nas áreas industriais, nos espaços de incubação (…)", garantindo o "acolhimento de empresas (…) e a criação de condições para as empresas funcionarem" (CIM5). A estas infraestruturas somam-se as competências no âmbito do licenciamento industrial de tipo 3 (N2 e CIM4), ao abrigo do Sistema da Indústria Responsável, o apoio no acesso às fontes de financiamento disponíveis (AM1) e potencialmente outros mecanismos não abordados pelos entrevistados.

Apesar desta relevância, foi levantada a possibilidade de que "há questões que não são resolvidas a uma escala municipal" (N1) de que foram exemplo a mobilidade, a educação e os riscos (CIM1 e CIM2) bem como o desenvolvimento económico. Segundo a visão estrita recolhida "aquilo que os territórios têm para oferecer para instalar empresas, para aumentar [o] emprego, (…) nunca vai resolver um problema de desenvolvimento económico" (N1). Esta visão viu-se reforçada inclusivamente, por intervenientes de cariz intermunicipal (CIM1 e AM1) ao mencionarem que: "(…) não refletem mudanças estruturais" (AM1). Esta questão é explicada não só pelas restrições inerentes à própria dimensão concelhia e pela dificuldade em "articular estratégias de desenvolvimento económico que ultrapassam frequentemente os limites concelhios" (AM1), mas também pela possibilidade de se assistir a um reduzido volume de financiamento associado aos sistemas de incentivos locais (CIM5).

Neste quadro, inclui-se a perspetiva sobre as entidades de índole intermunicipal (CIM/AM), cujo papel no desenvolvimento económico se afigura presente na legislação conforme colocado na questão 7 do guião das entrevistas (anexo 2). A sua ação foca-se na capacidade das mesmas se "articularem com os municípios da sub-região", conferindo coerência a uma estratégia intermunicipal que se materializa, por exemplo, nas Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT). Estas estratégias assentam não só nas orientações municipais, mas também em instrumentos de escala superior, como a Estratégia de Especialização Inteligente (RIS3) da respetiva região (CIM2). Na prática, esta dinâmica efetiva-se "com a criação de estratégias e depois, no

dia a dia, na sua operacionalização com a articulação direta e a aplicação daquilo que são os investimentos no terreno" (CIM2).

Ademais, enfatizou-se em, pelo menos, duas entrevistas, a perspetiva de que as capacidades das organizações de índole não pública revelam igualmente elevada importância no desenvolvimento económico. A título exemplificativo, um dos intervenientes revelou a perda de ímpeto das associações empresariais, outrora cruciais (década de 1980 e 1990), questão filiada a vários potenciais fatores. Se por um lado se afirmou a falta de respostas adequadas deste tipo de organizações, por outro revelou-se um aumento de capacidade do lado público, que pode impactar uma terceira questão que se prende com uma ausência do impulso de cooperação entre atores económicos (CIM5).

<u>As visões em torno da articulação com as CCDR, I.P.</u>

Tendo sido estabelecido o papel económico das várias escalas em termos organizacionais, a presente subcategoria analisa a articulação entre as diferentes escalas em torno da posição central das CCDR, I.P. Neste âmbito, reconheceu-se a existência de "alguma fricção entre competências nos vários níveis de decisão", associada a uma "falta de confiança para o nível inferior e o contrário também" (N1).

A escala supranacional não reteve um papel de destaque no âmbito da realização de entrevistas. Tal ausência, em termos de representação, não inviabilizou a sua menção em duas entrevistas, as quais reconheceram a relação e a influência das organizações europeias nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. e nas Autoridades de Gestão dos Programas Regionais: " (…) a CCDR tem uma ligação muito direta às instâncias europeias" (R5). Neste contexto aborda-se que as "Comissões de Coordenação têm uma intervenção ao nível de planeamento e esse planeamento, hoje, cruza-se muito com as políticas europeias" (R3).

Ao transitar para a escala nacional, reconhece-se um contributo importante pelo facto de poder integrar uma visão mais abrangente da atuação das cinco CCDR, I.P. A esta escala, um interveniente descreveu a relação com as CCDR, I.P. como forte, mas

fundamentalmente impulsionada pelo papel central que a entidade assume junto das competências das CCDR, I.P. (N1). Considerando experiências profissionais anteriores, um dos atores indicou que "a relação das entidades de nível nacional com as CCDR (…), esta palavra não é a certa, é quase regulatória." (N1). Afirmou-se, no entanto, a ocorrência de relações de índole colaborativa (N1).

Por outro lado, a perspetiva em representação de uma área setorial-chave no contexto da reforma desencadeada pelo Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, afirmou não existir qualquer tipo de articulação com as CCDR, I.P. (N2). Esta informação assumiu um caráter contraditório pelo facto de a entidade representada ter sido nomeada por diversos intervenientes de escala regional como entidade-chave no contexto da atuação em termos económicos (R1, R2 e R5).

Na globalidade os intervenientes de escala regional, isto é, internos às CCDR, I.P., reconheceram relações com a escala nacional num ângulo alargado. As entidades foram indicadas muito em função das competências que as CCDR, I.P. têm em cada uma das áreas. São exemplos a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), tendo também destaque a Agência de Desenvolvimento e Coesão (AD&C).

Para além destas organizações, colocam-se aqueles que são os ministérios, de que o Ministério da Economia e da Coesão Territorial é "o principal agente" (R5). Mais uma vez, em linha com as competências setoriais, frisaram-se relações com os respetivos ministérios, como o Ministério do Ambiente, o Ministério da Agricultura e Pescas, o Ministério da Saúde, entre outros.

Em termos regionais, surgiu a visão de que "as relações das CCDR com as direções regionais, dependendo um pouco das lideranças (…), foram sempre muito mais próximas do que com a administração central setorial" (N1), ainda que muito em virtude da vertente financiadora que lhes é associada. Ao considerar a reforma recente, surgiu por parte de dois intervenientes regionais (R4 e R5) a visão de que "os atores regionais

estão quase todos a ficar dentro da CCDR" (R4). No plano das entidades remanescentes assinalaram-se exemplos de articulação com serviços desconcentrados do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF, I.P.), as Entidades Regionais de Turismo (ERT), entre outros. De forma mais agregada atribuiu-se peso ao órgão do Conselho Regional por "levar as matérias com maior impacto para os territórios" (R1), o que, segundo um interveniente de escala nacional, tem sustentado em parte a "construção das estratégias regionais" (N1).

A título mais particular, importa sublinhar a ligação informal estabelecida entre as diferentes Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P., relatada por um dos intervenientes (R1). Segundo o mesmo, esta dinâmica funciona como um mecanismo de partilha de aprendizagens, apesar das realidades destas organizações serem distintas, tal como abordado anteriormente.

Considerando que as entidades intermunicipais "têm um papel muito ativo e importante nesta arquitetura atual (…)" (R5), as ligações entre as entidades intermunicipais consultadas (Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas) e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional demarcaram, desde já, a ausência de uma relação de hierarquia (CIM5). Assumiu-se uma visão positiva e de cooperação, cujo arranque se demarcou muito em função do financiamento comunitário (CIM1), nomeadamente através da contratualização de Investimentos Territoriais Integrados (ITI) mencionados anteriormente (CIM2), que se filia à Autoridade de Gestão. Nota-se, porém, atualmente que "a articulação já vai muito além disso" (CIM1) sendo exemplos as áreas da proteção civil, da mobilidade e da agricultura, entre outras. Esta dinâmica ilustra-se com o exemplo de que "(…) no mínimo duas vezes por ano, a própria CCDR faz um roteiro (…) para fazer, no fundo, um ponto de situação (…)" (CIM1) junto das entidades em questão. Tal não significa, ainda assim, que a relação não conte "com pequenos conflitos e com algumas discordâncias (…)" (CIM5).

O Algarve revela uma particularidade pelo facto de coexistirem duas organizações de índole diferente na mesma área de atuação, isto é, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e a Comunidade Intermunicipal correspondente.

Se a primeira assume um papel supramunicipal, a CIM tem competências resultantes do trabalho partilhado entre municípios. Considerou-se que esta articulação "evoluiu de um modelo de apoio técnico para uma parceria estratégica" (CIM3).

À escala local, salientou-se a articulação com os municípios, por intermédio do Conselho Regional e não só (R1). Por outro lado, reconheceu-se uma conexão abrangente, em termos de competências, com "as universidades, politécnicos e todos os agentes produtores de conhecimento" (R5), com os quais se assinalaram várias atividades associadas (R1 e R3).

Para além das organizações públicas, vários intervenientes destacaram o modo como as Comissões de Coordenação se relacionam com atores económicos de dimensões variáveis: "desde os produtores até às grandes empresas (…) que têm implantação local, mas acabam por ser empresas de âmbito nacional/mundial" (R4). Por outro lado incidiu-se sobre a atuação junto de associações de natureza económica, cultural, entre outras (R2).

Para concluir, destaca-se que as CCDR, I.P. operam "(…) como um nó central de integração entre políticas nacionais e dinâmicas regionais (…)" (R2).

A perspetiva operacional do papel das CCDR, I.P. no desenvolvimento económico

Assumindo a centralidade da investigação, esta macrocategoria direciona a lente analítica especificamente para a atuação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Em primeiro lugar, interpreta-se a experiência dos atores face à trajetória das CCDR, I.P., numa ótica que procura ir além do quadro contextual realizado ao sublinhar brevemente as lideranças. A seguir, assimilam-se os mecanismos identificados pelos atores, através dos quais as CCDR, I.P. têm um impacto no desenvolvimento económico. Finalmente, constrói-se aquela que é a análise SWOT, perante o conceito de capacidade institucional, face às mesmas entidades.

As trajetórias das CCDR, I.P.

Perante a primeira subcategoria, as entrevistas realizadas evidenciaram a natureza fortemente dinâmica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Ao remeterem para o início da trajetória destas organizações, dois intervenientes (R6 e R3) estabeleceram um paralelismo entre as CCDR dessa época e as atuais Unidades de Planeamento e Desenvolvimento Regional que as integram (como demonstrado no anexo 3). Importa sublinhar que, nestes primórdios organizacionais, o papel das lideranças, previamente identificado como um fator de relevo, assumiu um lugar de destaque. A este propósito, sobressaíram as figuras de David Assoreira, no que diz respeito à CCDR Algarve, e de Luís Valente de Oliveira, no caso da CCDR Norte, já citado no âmbito do contexto.

Alguns dos intervenientes (R2, R3 e R4) assinalaram, por sua vez, o período de adesão à CEE, como um momento decisivo, nomeadamente "ao introduzir a lógica do planeamento regional associado aos fundos estruturais (…)" (R3). Ao longo do tempo, estas afirmaram-se como um "ator central na programação e acompanhamento do investimento público regional" (R2). Além desta dimensão, sublinhou-se a ocorrência paralela de outras competências por parte das CCDR, funcionando enquanto verdadeiras "direções-gerais regionais" em áreas como o Ordenamento do Território (R3).

Como retratado antes, a evolução das CCDR, I.P. foi fortemente caracterizada por avanços e recuos. A nível setorial, a atribuição de competências revelou-se volátil: "(…) foi tendo o ambiente e o ordenamento em conjunto, depois foi tendo em separado, depois teve a água, depois saiu a água (…)" (R6). A esta alternância somou-se a variabilidade ao nível do governo central, uma vez que as organizações tem "passado muito de tutela em tutela" (N1). Segundo os entrevistados, esta intermitência resulta, em grande medida, das diferentes visões políticas em torno do papel das regiões (R6), uma questão que traz implicações diretas na forma como estas organizações se estabelecem no território atualmente.

Os mecanismos de impacto das CCDR, I.P. no âmbito do desenvolvimento económico

Em concordância com o segundo objetivo específico, aborda-se a relação que as CCDR, I.P., enquanto organizações, têm no desenvolvimento económico perante os múltiplos mecanismos tipológicos identificados.

A operacionalização deste papel das CCDR, I.P. no desenvolvimento económico é, na perspetiva do público e dos atores territoriais, indissociável da sua dimensão financiadora. Esta centralidade na gestão de fundos europeus molda inevitavelmente a identidade pública destas entidades, levando a que muitas pessoas as vejam como "os bancos da região" (R4). Trata-se de uma perceção que decorre da sobreposição aparente entre as CCDR, I.P. e as Autoridades de Gestão dos Programas Regionais, em função do alinhamento abordado no âmbito do contexto.

Numa perspetiva abrangente, a intervenção materializa-se numa multiplicidade de instrumentos financeiros. Destaca-se a gestão do Programa Regional, que opera no quadro de um envelope financeiro exclusivo à região respetiva, ao contrário dos programas temáticos de âmbito nacional que abrangem as várias regiões (R6). O Programa Regional mobiliza verbas que englobam fundos como o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) e o FSE+ (Fundo Social Europeu Mais). Noutra vertente, foram igualmente referenciados os fundos da área da agricultura, pescas e desenvolvimento rural (R3, R4 e R6), mediante a integração da área nas CCDR, I.P., os quais se associam a estratégias como o PEPAC (Plano Estratégico da Política Agrícola Comum). Adicionalmente, à data das entrevistas, as CCDR, I.P. assumiam o papel de beneficiários intermediários no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), com intervenção em áreas como o acompanhamento das áreas de acolhimento empresarial (R1 e R5).

O impacto desta vertente financeira foi assumido ao sublinhar o papel das CCDR, I.P. nas respetivas regiões desde a adesão à CEE. Algo exemplificado através do apoio a "processos de reconversão industrial, [à] modernização do tecido produtivo e [ao] reforço das infraestruturas territoriais" (R2) na região Norte.

Numa perspetiva lata, considerou-se ainda que este mecanismo é vital para as empresas e para o sistema científico, ajudando no processo de transferência de conhecimento para o mercado (R6). Na componente mais operacional, referiu-se que este mecanismo decorre de "um papel de avaliação do alinhamento entre os projetos que são financiados e as estratégias regionais (…)" (N1).

No seguimento desta questão, destaca-se a vertente estratégica, uma dimensão considerada intrinsecamente ligada à anterior (R1, R3, R6 e AM1). Esta premissa materializa-se na perspetiva de "haver uma colagem daquilo que são os instrumentos de financiamento à estratégia que está montada para a região" (R6).

Na prática, esta dinâmica exige um alinhamento entre os projetos a financiar e as estratégias regionais delineadas, com destaque para a Estratégia Regional de Especialização Inteligente (RIS3). A este propósito, a RIS3 atua como uma condição habilitadora do programa regional, o que significa que "o programa tem de reportar a execução da estratégia" (R4). Assim, a definição de uma estratégia clara "permite identificar os setores económicos estratégicos para a região e canalizar financiamento para os mesmos" (R2). Esta definição estratégica vai além da dimensão dos fundos europeus, estendendo-se ativamente ao Ordenamento do Território, sendo exemplo os Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT), conforme sublinhado por três dos atores (R1, R4 e AM1).

No prolongamento destas competências, sobressai a dimensão de regulação (R3, R5, R6, AM1 e CIM4) considerada alternativa à primeira (R3). Esta vertente abrange áreas como o ordenamento do território, o ambiente e o licenciamento industrial, que foram descritas como tendo uma "influência indireta na organização da atividade económica no território" (AM1).

Noutro prisma, as entrevistas evidenciaram um papel fundamental das CCDR, I.P. enquanto entidades promotoras da articulação entre atores (R1, R2, R3 e R5). Estas são capazes de "sentar à mesma mesa um conjunto muito alargado de agentes do território" (R5).

Esta visão foi reiterada ao considerar-se que as Comissões são frequentemente requisitadas pela sua capacidade de juntar os "atores certos", quer públicos quer privados (R6).

Um exemplo prático desta mediação prende-se com a relação promovida por umas das CCDR, I.P. entre a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) e uma cooperativa de produção no contexto da sua internacionalização. (R4). Mediante a relação com a entidade em questão, dois intervenientes notaram que as CCDR, I.P. estão representadas na Comissão Permanente de Apoio ao Investidor (CPAI) liderada pela AICEP. Sendo esta uma Comissão que possibilita a atribuição do estatuto de PIN (Potencial Interesse Nacional) o qual se assume como um elemento facilitador do desenvolvimento económico (R1, R5 e R6).

Por outro lado, um dos intervenientes retratou a CCDR, I.P. enquanto parceiro estratégico no apoio à atividade económica na tentativa de resolução de bloqueios. Para ilustrar a criação de condições de acolhimento adequadas, foi partilhado o caso de uma empresa tecnológica com exigências específicas que recebeu o apoio da CCDR, I.P. para viabilizar a sua expansão, num processo dificultado pela falta de enquadramento dos instrumentos de ordenamento (R6). Este apoio viu-se igualmente retratado por outro interveniente ao referir: "temos um trabalho muito importante também (…) de acompanhamento de empresas que nada tem a ver com financiamento" (R6).

Esta dinâmica reitera-se noutras situações dado que se exemplificou o modo como a promoção de determinado tipo de eventos conta com momentos de relacionamento entre atores (R1). Esta promoção de relações consolida-se em ações de divulgação e partilha junto de associações empresariais (R4) e em sessões de capacitação (R1).

Por fim, a atração de investimento emergiu nas entrevistas como uma dimensão de relevo variável. Por um lado, alguns atores assumem este papel de forma proativa (R6). Por outro lado, surge a visão (R3/CIM5) de que esta vertente é a "terceira parte que as comissões deviam ter e não têm" (R3), o que poderá evidenciar que a sua consolidação prática se encontra aquém do potencial em alguns casos.

Análise SWOT

Ao transitar para a análise SWOT, solicitada a todos os intervenientes e que assume destaque pelo segundo objetivo específico da investigação, realiza-se uma repartição que engloba as duas vertentes assumidas no enquadramento teórico: a interna (pontos fortes e fracos) e a externa (oportunidades e ameaças). Por outro lado, considerando a atualidade da reestruturação do aparelho do Estado, verificou-se o surgimento recorrente de fatores e aspetos em larga escala, intrínsecos à mudança institucional, assim, sob o princípio da exclusividade colocado na metodologia, integram-se todas estas questões numa subcategoria particularizada.

Pontos fortes

Explorando o domínio interno, mais concretamente os pontos fortes, destacaram-se de forma vincada a experiência e o profundo conhecimento do território (R2, R3, R6 e CIM4), bem como a elevada capacidade técnica acumulada pelos recursos humanos (N1, R2 e CIM3), com uma perspetiva particular sobre a competência para a gestão dos quadros comunitários (CIM3).

Expandindo esta dimensão do conhecimento territorial para a vertente da proximidade, foi retratada a mais-valia das CCDR, I.P. enquanto entidades que "estão no terreno" (N3, R2 e CIM4). A título de exemplo, um dos intervenientes assumiu a possibilidade de uma execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) mais simplificada, caso "tivéssemos tido uma gestão mais próxima daquilo que são os Programas Regionais do Portugal 2030" (CIM2).

A esta alia-se, de forma complementar, um amplo reconhecimento da sua capacidade de articulação institucional (R6, N3, CIM2, CIM4 e AM1) e de participação na construção de visões estratégicas consensuais (CIM2, R4 e AM1).

Pontos fracos

No âmbito dos pontos fracos, parte-se da pesada dimensão burocrática da atividade (R3). Esta vertente é partilhada e complementada por um ator nacional que interpreta uma estrutura pouco adequada, ao considerar os processos de modernização encetados uma transposição digital dos mesmos "modelos de negócio" (N1). O cenário é agravado pela referenciação à falta de interoperabilidade dos sistemas de informação, que operam "em silos" (N1 e R3), considerando os diferentes setores. A importância desta dimensão foi sublinhada por um dos atores intermunicipais (CIM2) ao enfatizar a necessidade de agilidade, nomeadamente nos processos de licenciamento inerentes às atividades económicas. Paralelamente, o quadro legal foi também apontado como um fator de constrangimento (N2, R6 e CIM3), embora um dos intervenientes tenha identificado a existência de alguma margem de manobra por parte das organizações (N2).

Em contraponto à ênfase colocada na competência dos recursos humanos, foi amplamente mencionada a escassez de efetivos (N1, R1, R3, R4, R5 e CIM3) face ao contínuo alargamento das atribuições (R5). Consequentemente, pelo menos dois intervenientes relataram o modo como tais limitações operacionais se assumem como um obstáculo à capacidade de acompanhamento e proximidade aos atores no terreno (R1 e R4). A este desafio acresce o envelhecimento dos quadros, fenómeno que acarreta o risco de perda do conhecimento acumulado sem a devida transição (R1). Esta é uma conjuntura interpretada como o resultado de uma prolongada incapacidade de a administração pública se renovar, o que inviabilizou períodos de aprendizagem com os ativos mais experientes (N1). Este cenário é, por seu turno, associado a dificuldades ao nível do recrutamento, explicadas pela fraca atratividade da função pública no atual mercado de trabalho (R5, CIM2 e N1) bem como pelo modelo de contratação por via de mobilidade (R3), restrito a trabalhadores da esfera do Estado.

Por outro lado, a vertente financiadora abordada confere "peso" (R3) às CCDR, I.P., à qual não lhe são alheios aspetos negativos. Esta questão afeta a visão exterior da organização (R3) em que a "comissão começa a aparecer (…) como o sítio onde se vai

pedir dinheiro", algo que explica a afirmação de um dos atores de que "a CCDR ainda não é reconhecida enquanto uma autoridade intermédia entre aquilo que são os territórios (…) e as várias tutelas" (R1). Noutra perspetiva, esta preponderância sobre o financiamento leva a que se coloque uma perda da dimensão de planeamento, como mencionado por pelo menos dois entrevistados. É ainda sob este ponto de vista que esta entidade se transformou numa "máquina muito administrativa, de verificar procedimentos para fazer pagamentos (…)" um processo no qual "(…) perde muita energia (…)" (R3), o que foi também sinalizado por um interveniente de escala intermunicipal (AM1).

Oportunidades

As oportunidades elencadas prendem-se, primordialmente, com o potencial impulsionador das transições ecológica, digital e demográfica (R2, R3 e CIM3). Em conjugação com estas dinâmicas, sobressaiu uma visão otimista face ao valor intrínseco do território sobre o qual os atores regionais operam (R2, R4 e R5). Além disso, foram ainda sublinhados os diversos investimentos infraestruturais que se encontram atualmente em execução em algumas das regiões (R4 e R5).

Sob a ótica da articulação, pelo menos cinco atores sublinharam a potencialidade de aprofundar a articulação (N1, R1, CIM3, CIM4 e AM1) em duas vertentes. Por um lado, defendeu-se o reforço da proximidade aos atores não públicos, nomeadamente através de uma maior ligação ao tecido produtivo e aos parceiros sociais (N1 e R1). Por outro lado, ao nível intermunicipal, reconheceu-se uma abertura à possibilidade de expandir a lógica de parceria (CIM3, CIM4 e AM1) e até de delegação, como uma forma das CCDR, I.P. assumirem posições de "supervisão e estratégia" (CIM3) por exemplo.

Ameaças

Finalmente, considerando as ameaças destacadas (índole externa), alertou-se para o impacto adverso de dinâmicas globais que inviabilizam a atividade económica, enumerando fatores como a pandemia, os conflitos bélicos e as alterações climáticas (R4).

Num plano mais estratégico, foi sublinhado que o atual contexto de incerteza atua como uma barreira que condiciona "'qualquer perspetiva de construção de um modelo de desenvolvimento" (R5).

Num outro prisma, emerge a falta de autonomia das organizações em causa. Na ótica de alguns dos atores, a dependência face à tutela central condiciona a capacidade de intervenção e de decisão das CCDR, I.P. (AM1, R5 e CIM4), limitação que surge, inclusivamente, interligada à dificuldade interna associada ao recrutamento anteriormente enumerada (R3).

Por um lado, referiu-se uma incapacidade da escala regional em reter e gerir os grandes investimentos (R3 e CIM3). Foi assinalado que os projetos estratégicos e de grande dimensão económica acabam por ser absorvidos e financiados por vias centralizadas (como o programa COMPETE 2030), ficando os programas regionais, à vista de dois intervenientes, vinculados a investimentos de menor escala. A esta perspetiva, aliou-se a ideia de que pode haver um "risco de decisões centrais permanecerem avulsas e isoladas" face à realidade dos territórios (AM1).

Por outro lado, remeteu-se para a falta de autonomia estratégica (R2, R3, R5, CIM1 e AM1) ao argumentar que "a capacidade de definir e ajustar estratégias económicas regionais permanece condicionada por orientações ainda centralizadas" (R2). Neste quadro de dependência, quer do Estado quer das instâncias europeias, estas diretrizes foram percecionadas, por vezes, como pouco adequadas face à diversidade do tecido económico (R2 e R3). Daí que algumas das intervenções tenham apontado para a necessidade de estratégias desenhadas "por quem cá está" (CIM1), dado que alguns dos processos de consulta foram descritos por um dos atores como atos "pró-forma" (R3).

Outra das ameaças destacadas e associadas ao fator anterior, prendeu-se com a dependência do financiamento comunitário para a concretização de investimento nas regiões (AM1). Na leitura dos entrevistados (R2, CIM1, CIM5 e AM1), a eventual escassez ou cessação desta fonte de financiamento não só poderia colocar em causa o papel

operacional das CCDR, I.P. (CIM5), como sublinha a vulnerabilidade da intervenção regional, que se encontra filiada a critérios estatísticos específicos (R3, R5 e AM1).

Neste âmbito, dois intervenientes de regiões distintas (R1 e CIM3) problematizaram o orçamento reduzido dos respetivos programas regionais, em virtude das suas regiões serem estatisticamente classificadas como mais desenvolvidas. Consequentemente, e face à persistência de disparidades intrarregionais "mascaradas" (R5), foi sublinhada a exigência de uma eficiência acrescida na execução dos fundos comunitários. Este dito enviesamento motivou ainda o alerta de que o mesmo problema se poderá vir a replicar noutras regiões atualmente classificadas como não desenvolvidas (R5) mediante impulsos localizados de forte investimento económico.

Por sua vez, reafirmando a dimensão de articulação, remeteu-se para eventuais debilidades organizacionais externas às CCDR, I.P. nomeadamente a falta de capacidade dos próprios parceiros e beneficiários. Sublinhou-se que o impacto dos investimentos corre o risco de ser limitado caso as entidades no terreno não consigam acompanhar a dinâmica das CCDR, I.P., fruto de uma escassez de recursos (CIM3 e CIM5). Na prática, esta vulnerabilidade traduz-se em dificuldades concretas, como a incapacidade de garantir as comparticipações financeiras exigidas pelos fundos estruturais ou a dificuldade em atrair talento qualificado para as autarquias (CIM3 e CIM5).

A mudança institucional e a trajetória de desconcentração

Por fim, ancorando-se na temática da mudança institucional, a quarta macrocategoria encerra a análise qualitativa com uma reflexão em torno da recente reconfiguração do aparelho do Estado, uma temática amplamente presente nas narrativas dos intervenientes. Este processo, embora recente e marcado por alguma incerteza, foi classificado como um marco histórico na trajetória destas entidades (R5 e R6), colocando as organizações numa "fase crítica" (CIM2). A leitura desta transição revelou-se pautada por uma clara dualidade, evidenciando tanto vertentes positivas como negativas.

Vertentes positivas da mudança

No domínio dos pontos fortes sublinhou-se primeiramente um aumento de capacidade técnica e operacional, ainda que variável consoante o setor (R1). Esta melhoria decorre da integração de serviços externos, como as Direções Regionais de Agricultura e Pescas, às quais se associou uma elevada experiência (N3). Outra das virtudes assinaladas prendeu-se com a proximidade e o papel que esta assimilou na otimização da gestão de recursos públicos (R2 e CIM2). Esta proximidade foi, por outro lado, evocada no aumento da articulação com os atores (R6) assim como naquele que é o reconhecimento externo da organização (R2 e R4), associada ao relacionamento com diversos setores.

Em termos de oportunidades, destacou-se, em primeira linha, a potencialidade da atuação integrada decorrente da agregação de competências (N1, N3, R4, CIM3 e AM1). A inserção de áreas como a agricultura e pescas, o licenciamento industrial e a cultura dotou as CCDR, I.P. de instrumentos para "desenvolver um planeamento estratégico, integrado e articulado à escala regional" (AM1). Reforçando esta ideia, foi sublinhado que “o trabalho é feito em toda a cadeia de valor” (R6) conferindo à CCDR, I.P. a capacidade de intervenção de forma mais contínua. Além disso, em consonância com a preponderância financiadora amplamente reconhecida até aqui, salientou-se a otimização na execução do financiamento em novos setores (N3). Por outro lado, ressalvou-se a visão de que esta integração revela potencial para reafirmar a dimensão de planeamento das CCDR, I.P. (AM1).

Vertentes negativas da mudança

Em termos internos, foram reportados “desafios de articulação interna” fruto da integração de áreas com “especificidades e culturas orgânicas próprias” (CIM3) e que exigem um período de ajuste. Noutra perspetiva, sublinhou-se a não operacionalização, até à data, do órgão previsto da Conferência de serviços, cujo valor foi justificado pela forma como tenderia a abordar as questões sob uma lógica macro e não estritamente setorial (N1), uma característica considerada crucial para a atividade económica devido à sua potencial capacidade de desbloqueio de ações associadas às competências.

Num quadro mais abrangente, o processo de transição foi caracterizado como complexo (N2 e R1). A par da absorção de um elevado número de competências, frequentemente marcadas por particularidades setoriais (R1), destacou-se a insuficiência de recursos afetos à transição (N3, R1 e R5) e adversidades na reorganização da estrutura interna (R1). A esta limitação associou-se a premência da atualização dos estatutos internos das CCDR, I.P. (R1, R4 e R5), formalizada através das portarias elencadas no enquadramento contextual (Tabela 2). Importa ainda incluir nesta fase o facto de pelo menos três intervenientes sub-regionais (CIM1, CIM2 e CIM4) notarem a importância de recursos associados a transferências de competências que viabilizem a sua execução. Nesta vertente de complexidade, reportaram-se ainda dificuldades administrativas por resolver (N2), nomeadamente nos sistemas de informação, confirmando que o processo não se encontra finalizado. Em estreita ligação com este cenário, assinala-se o desafio de manter a capacidade de resposta da organização em pleno período de transição (R1, R4 e R5), justificada pelo alerta de "os territórios não estão parados e temos de acompanhar efetivamente este movimento." (R1).

No âmbito da perspetiva externa, parte-se da trajetória inconstante da mudança, de algum modo concordante com a trajetória prévia das CCDR, I.P. A atual reforma foi descrita pelos intervenientes como um processo volátil (R3), como evidenciado pelas sucessivas alterações ao Decreto-lei n.º 36/2023, de 26 de Maio. No plano estrutural, os atores clarificaram a diferenciação entre os conceitos de descentralização e desconcentração (R1, R3, R5, CIM1 e CIM5) e advertiram que se abandonou um processo de descentralização para adotar um caminho de desconcentração administrativa (R5). Estas reflexões sublinharam, uma vez mais o fator da autonomia, ao considerar que o atual modelo perpetua a perceção de dependência face às orientações da administração central (CIM1, R3 e R5).

Intrinsecamente ligada a esta diferenciação, emergiu uma vertente de perspetivas alinhadas com a questão da legitimidade dos dirigentes máximos. A atual eleição indireta do Presidente é globalmente reconhecida como uma evolução face ao passado modelo de nomeação (R3).

Contudo, o processo foi recentemente criticado por ter sido condicionado por lógicas partidárias (R3 e R5), como noticiado (Bártolo, 2026). Ademais, atribuiu-se particular relevo à ausência de uma eleição direta por sufrágio universal (AM1 e R3).

Ainda relacionada com o Conselho Diretivo, a introdução de vice-presidências setoriais suscitou visões divergentes entre os intervenientes. Por um lado, o modelo é alvo de críticas, sendo interpretado como um retrocesso (R3) ao criar uma espécie de "comissários ministeriais" nas regiões (CIM5). Esta introdução levantou preocupações em torno de uma eventual liderança bicéfala que pode levar a tensões entre uma visão que deveria ser de matriz regional e a resposta hierárquica à agenda nacional. Esta questão levou também a que alguns intervenientes assinalassem a possibilidade de se virem a anular visões integradas (N1 e R1). Por outro lado, importa referir que pelo menos um ator de âmbito nacional associou a esta solução uma relação mais direta entre a escala nacional e a regional (N3). Além disso, reconheceu-se a oportunidade de atribuir relevo a cada um dos setores (N3 e R1) dentro de uma orgânica que se afigura vasta.

Ao nível das implicações interorganizacionais, a reestruturação das CCDR, I.P. suscitou algumas apreensões fundadas na perceção de que a entidade se assume como um novo patamar do sistema, cuja afirmação poderá gerar fricções (CIM5). Esta possibilidade, também partilhada por um interveniente de escala regional, conduziu ao reconhecimento da necessidade de se construir um posicionamento relacional cauteloso, com vista ao estabelecimento de dinâmicas de ganho mútuo entre as várias escalas (R3).

Impacto da mudança na atual capacidade de intervenção das CCDR, I.P.

Numa análise mais restrita, e perante uma mudança em execução, as opiniões sobre o impacto prático revelam uma evidente falta de unanimidade. Entre as perspetivas favoráveis (R1, R4 e R6), foi destacado um reforço inédito do peso institucional destas organizações, embora este ainda não tenha atingido um patamar ideal (R6).

Em contraste, a transferência de competências foi classificada como excessivamente operacional e limitada no domínio económico (N1). Este aspeto levou alguns atores a não reconhecerem, até à data, qualquer impacto positivo na verdadeira capacidade de influência das CCDR, I.P. (R5).

Em paralelo com a análise desta mudança imediata nas CCDR, I.P., os discursos remeteram frequentemente para a temática em torno da regionalização, apesar de não deter um papel central neste trabalho. Assim, dando uma perspetiva genérica, identificaram-se três perspetivas distintas. A primeira visão encara a atual desconcentração como um passo positivo e irreversível para fortalecer a escala regional (CIM5 e R6). Em sentido inverso, a segunda abordagem argumenta que o caminho para a regionalização foi politicamente interrompido no contexto da reorientação para a desconcentração (R3 e R5). Por fim, uma terceira posição alerta que o país não possui, atualmente, a preparação e a capacitação necessárias para assumir este modelo de governação (R1).

Ao encerrar o capítulo empírico, constata-se que a trajetória de fragilização da qualidade institucional, sugerida pelos indicadores analisados, encontra alguma correspondência na perspetiva operacional, tendo em conta os constrangimentos internos e externos relatados. No entanto, a análise confirmou que as CCDR, I.P. assumem um papel multidimensional no desenvolvimento económico, ancorado num complexo sistema de relações multiescalares. O desempenho operacional destas entidades revela ativos institucionais muito relevantes e mecanismos de impacto diversificados. Simultaneamente, as reflexões em torno da recente mudança orgânica ilustram um período de transição desafiante, mas revelador de novas potencialidades de integração. Deste modo, o diagnóstico empírico aqui estabelecido cumpre o seu propósito de caracterizar a realidade organizacional, fornecendo os alicerces necessários para as considerações finais desta investigação.

5. Conclusão e Discussão Final

Tendo presente a problemática das disparidades regionais, a presente dissertação adotou uma abordagem institucionalista para compreender de que forma as organizações interagem com o desenvolvimento económico regional. Ao consagrar as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. como objeto de análise, esta perspetiva mostrou-se adequada, na medida em que permitiu operacionalizar o conceito de organizações e introduzir a base teórica da mudança e da capacidade institucional.

Em linha com o primeiro objetivo específico da presente investigação (elaborar um panorama geral de Portugal nos índices de qualidade institucional existentes), o país revela hoje uma lógica pouco favorável face aos países da União Europeia e em tendência de agravamento, não obstante a evolução positiva em alguns termos, como por exemplo a eficácia governativa. A nível regional, o país enquadra-se atualmente num perfil intermédio no quadro europeu e assimétrico no plano nacional.

Já no âmbito da análise qualitativa, e atendendo à sua centralidade, os intervenientes associados a organizações públicas nas diversas escalas reconheceram a sua relevância no desenvolvimento económico. Ao versar sobre as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P., reconhece-se que estas se integram num sistema que opera desde a escala supranacional até ao plano local. Estas remetem para uma longa trajetória que se viu marcada em grande medida no período de adesão à Comunidade Económica Europeia. Na atualidade, estas organizações espelham as assimetrias observadas no desempenho económico do país, exibindo assinaláveis diferenças entre si, as quais decorrem de características intrínsecas aos territórios onde atuam.

Perante o segundo objetivo específico (analisar em termos operacionais o papel das CCDR, I.P. no desenvolvimento económico das regiões), os resultados revelam dinâmicas relacionais que transcendem a dimensão puramente financeira associada à gestão de fundos comunitários, que as Autoridades de Gestão dos Programas Regionais detêm e gerem. A par do financiamento, identificam-se outros canais de influência

económica, tais como a definição estratégica e o papel, ainda que indireto, desempenhado na regulação de áreas estruturais como o ordenamento do território, o ambiente e o licenciamento industrial. Adicionalmente, emerge uma vertente de caráter informal centrada na mobilização, mediação e dinamização junto dos atores. Esta esfera, embora intimamente ligada à dimensão estratégica, também se traduz em ações customizadas de apoio ao tecido empresarial e à atividade económica. A par desta dinâmica, a articulação com entidades nacionais viabiliza intervenções voltadas para a atração de investimento, embora este último vetor tenha sido assinalado pelos entrevistados de modo menos consistente.

Finalmente, perante o último objetivo específico definido, foi possível identificar os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças existentes no âmbito das atribuições das CCDR, I.P., considerando o contexto económico. Em termos de pontos fortes, estas entidades demonstraram uma elevada capacidade técnica, um profundo conhecimento do território em que operam e uma assinalável competência de articulação institucional. Já no que concerne aos pontos fracos, as limitações de recursos humanos e uma excessiva carga burocrática emergiram como os principais pontos de bloqueio nos discursos das três escalas (nacional, regional e intermunicipal). Na vertente das oportunidades, de índole externa, destacou-se o potencial associado às transições, o valor intrínseco do território e o aprofundamento da articulação. Por fim, as ameaças demonstraram-se de espetro alargado, manifestando-se com particular relevância nas dinâmicas globais, na falta de autonomia financeira e estratégica e nas debilidades organizacionais externas às CCDR, I.P. Estes resultados mostraram-se congruentes com a literatura, incluindo a referente à realidade nacional (Portes e Marques, 2015; Marques e Morgan, 2021).

Além disso, embora não disposto como um objetivo específico, mas considerando a necessidade sublinhada na literatura de estudar a mudança institucional, a investigação demonstrou vertentes positivas e negativas inerentes à mesma, no caso das CCDR, I.P. Em termos de impacto, as visões assumem-se diversificadas mas concordantes da necessidade de reforço e continuidade.

Reconheceu-se um elevar do valor destas organizações no território, aspeto que se afigura positivo. Este vetor surge, no entanto, mediado por competências excessivamente operacionais, um fator descrito como negativo.

Concluindo, o quadro metodológico adotado permitiu dar resposta ao objetivo geral da investigação, consubstanciado na análise do papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR, I.P.) no desenvolvimento económico regional. Embora a vertente qualitativa se tenha revelado exigente do ponto de vista operacional, esta demonstrou ser um instrumento fundamental para a compreensão aprofundada das dinâmicas em análise, em consonância com a relevância atribuída a esta abordagem na literatura institucionalista.

Como uma das limitações metodológicas, assinala-se a impossibilidade de aplicar o inquérito por questionário como inicialmente previsto. Não obstante o trabalho associado à estruturação deste instrumento, a sua aplicação não se concretizou devido a constrangimentos temporais, inerentes à necessidade de aprofundar o enquadramento teórico e, sobretudo, o contexto histórico e atual destas entidades. Este último aspeto é considerado essencial para um estudo alicerçado na realidade. A falta de auscultação de atores externos à administração pública, o reduzido número de entrevistas e a impossibilidade de realizar uma análise longitudinal são igualmente limitações a ter em conta. Neste sentido, como linha de continuidade para investigação futura, assinala-se a retoma deste instrumento com vista a alargar a amostra e permitir a quantificação de fatores e tendências inerentes à atividade das CCDR, I.P., de modo a viabilizar um diagnóstico mais sólido e particularizado ao nível regional, justificado pelas assimetrias aqui retratadas.

Adicionalmente, importa sublinhar que o presente trabalho foi desenvolvido num momento de plena transição institucional. Para evitar conclusões prematuras, os efeitos desta reestruturação não assumiram a preponderância analítica da investigação. Afigura-se, assim, de particular relevância versar sobre o impacto desta reconfiguração a médio e longo prazo, de modo a extrair ilações e a potenciar o avanço quer do conhecimento sobre a mudança institucional quer da sua aplicabilidade prática.

Em suma, a presente dissertação, ainda que interpretada à luz das suas limitações, revela-se uma mais-valia, contribuindo para a evolução do conhecimento científico em torno das instituições enquanto fator dinamizador do desenvolvimento económico regional.

6. Referências Bibliográficas

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review, 91*(5), 1369–1401. https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2008). The role of institutions in growth and development. *Commission on Growth and Development Working Paper, 10*. https://doi.org/10.1596/28045

Alvarez, I. C., Barbero, J., Orea, L., & Rodríguez-Pose, A. (2023). How institutions shape the economic returns of public investment in European regions. *JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis, 08/2023*. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134587

Amin, A. (1998). Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. EKONOMIAZ. *Revista vasca de Economía, 41*(02), 68–89. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/273859.pdf

Aparicio-Pérez, D., Balaguer-Coll, M. T., Peiró-Palomino, J., & Tortosa-Ausina, E. (2025). On the relative contributions of national and regional institutions to economic development. *Journal of Regional Science, 65*(4), 1118–1136. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/jors.12776

Arbolino, R., & Boffardi, R. (2017). The impact of institutional quality and efficient cohesion investments on economic growth evidence from italian regions. *Sustainability, 9*(8). https://doi.org/10.3390/su9081432

Arnaud, M. (2025). A extinção das direções regionais de agricultura e pescas e da cultura. In P. A. Silva (Coord.), *Relatório do Estado da Nação 2025: A Descentralização e a Desconcentração das Políticas Públicas* (pp. 45–49). IPPS-Iscte. https://ipps.iscte-iul.pt/pt/publicacoes/estado-da-nacao-politicas-publicas/enpp-25

Banco Mundial. (2025a). The Worldwide Governance Indicators: Revised methodology for measuring governance using perception data. https://www.worldbank.org/content/dam/sites/govindicators/doc/The%20Worldwide%20Governance%20Indicators%202025%20Methodology%20Revision.pdf

Banco Mundial. (2025b). Worldwide Governance Indicators. https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

Bardin, L. (2016). Terceira Parte - Método. In Análise de Conteúdo (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trans., 1 ed., pp. 123–198). Casa de Ideias.

Bártolo, F. (2026, 13 de janeiro). PS fica com três presidências de CCDR, Álvaro Santos (PSD) ganha no Norte a única discussão das eleições. Diário de Notícias. https://www.dn.pt/política/ps-fica-com-trs-presidncias-de-ccdr-lvaro-santos-psd-ganha-no-norte-a-nica-discusso-das-eleies#google_vignette

Bathelt, H., & Glückler, J. (2014). Institutional change in economic geography. *Progress in Human Geography, 38*(3), 340–363. https://doi.org/10.1177/0309132513507823

Bonanno, F. (2019). Why regions fail (or succeed). The role of government institutions in the long-run. *European Journal of Government and Economics, 8*(2), 114–144. https://doi.org/10.17979/ejge.2019.8.2.4989

Boschma, R., & Frenken, K. (2004, Agosto 25-Agosto 29). *Why is economic geography not an evolutionary science?* [Poster presentation]. 44th Congress of the European Regional Science Association: "Regions and Fiscal Federalism", Porto, Portugal. https://www.econstor.eu/handle/10419/117137

Caballero-Miguez, G. (2009). El papel de las instituciones en la geografía humana: Un enfoque desde la nueva economía institucional. *Economía, Sociedad y Territorio, IX*(29), 1–31. https://doi.org/10.22136/est002009185

Chang, H.-J. (2006). Understanding the relationship between institutions and economic development: Some key theoretical issues. *WIDER Discussion Paper, 2006/05*. https://hdl.handle.net/10419/53017

Chang, H.-J. (2011). Institutions and economic development: Theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics, 7*(4), 473–498. https://doi.org/10.1017/S1744137410000378

Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. *Regional Studies, 48*(1), 68–90. https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141

Charron, N., Lapuente, V., & Annoni, P. (2019). Measuring quality of government in EU regions across space and time. *Papers in Regional Science, 98*(5). https://doi.org/10.1111/pirs.12437

Charron, N., Lapuente, V., & Bauhr, M. (2024). The geography of quality of government in Europe. Subnational variations in the 2024 european quality of government index and comparisons with previous rounds. *QoG Working Paper Series, 2024*(2). https://hdl.handle.net/2077/80191

Charron, N., Lapuente, V., Bauhr, M., & Annoni., P. (2022). Change and continuity in quality of government: Trends in subnational quality of government in EU member states. *Investigaciones Regionales–Journal of Regional Research, 53*, 5–23. https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.22.008

Cheang, B., & Palmer, T. G. (2023). Institutions and economic development markets, ideas, and bottom-up change. Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-99-0844-8

Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). Governance and the new institutional economics. In G*overnance theory and practice: A cross-disciplinary approach* (pp. 53–75). Palgrave Macmillan London. https://doi.org/10.1057/9780230583344

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo . (2024). Contrato-programa. https://www.ccdr-lvt.pt/ccdr-lvt/instrumentos-de-gestao-estrategicos-ccdr-lvt/contrato-programa-ccdr-lvt/

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. (2025). Plano de atividades. https://www.ccdr-lvt.pt/wp-content/uploads/2025/07/Plano-Atividades-2025-v_revista-23_04_2025.pdf

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. (2026). Breve historial CCDR. https://www.ccdr-lvt.pt/ccdr-lvt/quem-somos-ccdr-lvt/breve-historial-ccdr/

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo. (2025). Plano de atividades. https://www.ccdr-a.gov.pt/wp-content/uploads/2025/09/plano_atividades2025.pdf

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve. (2025). Plano de atividades. https://www.ccdr-alg.pt/site/sites/default/files/inline-files/PA-2025.pdf

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. (2021). *Região Centro 50 anos de planeamento e desenvolvimento regional*. https://www.ccdrc.pt/wp-content/uploads/2024/07/Livro50AnosCCDRC.pdf

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. (2025). Plano de atividades. https://www.ccdrc.pt/wp-content/uploads/2026/01/Plano-de-Atividades-2025.pdf

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. (2025). Plano de atividades. https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/Plano%20de%20Atividades%202025.pdf

Comissão Europeia (2024). Nono relatório sobre a coesão económica, social e territorial. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/PT_9CR_Report.pdf

Comissão Europeia. (2025). Portugal - 2025 Country Report. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08a4582c-415c-11f0-b9f2-01aa75ed71a1/language-en

Comissão Europeia. (2026). European Quality of Government Index 2021. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-government_en

Costa, L. (2023). A regionalização do continente português: Um processo conturbado. In J. C. Ribeiro (Ed.), *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (pp. 81–99). https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.5

Crescenzi, R., Di Cataldo, M., & Rodríguez-Pose, A. (2016). Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in european regions. *Journal of Regional Science, 56*, 553–582. https://doi.org/10.1111/jors.12264

Declaração n.º 1/99. Diário da República, n.º26, Série I-A. Comissão Nacional de Eleições. https://www.cne.pt/content/declaracao-no-199

Decreto-Lei n.º 48905, de 11 de março. Diário do Governo, n.º 59/1969, Série I. Presidência do Conselho - Secretariado Técnico da Presidência do Conselho. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/48905-1969-525225

Decreto-Lei n.º 49364, de 8 de novembro. Diário do Governo, n.º 262/1969, Série I. Presidência do Conselho. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/342-1977-256208

Decreto-Lei n.º 58/76, de 23 de janeiro. Diário do Governo, n.º 19/1976, Série I. Ministério da Administração Interna. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/58-1976-505995

Decreto-Lei n.º 342/77, de 19 de agosto. Diário da República, n.º 191/1977, Série I. Ministério da Administração Interna. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/342-1977-256208

Decreto-Lei n.º 58/79, de 29 de março. Diário da República, n.º 74/1979, Série I. Ministério da Administração Interna. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/58-1979-382847

Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro. Diário da República, n.º 293/1979, Série I. Ministério da Administração Interna. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/494-1979-365886

Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de junho. Diário da República, n.º 130/1986, Série I. Ministério do Plano e da Administração do Território. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/130-1986-229097

Decreto-Lei n.º 260/89, de 17 de agosto. Diário da República, n.º 188/1989, Série I. Ministério do Planeamento e da Administração do Território. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/260-1989-619289

Decreto-Lei n.º 127/2001, de 17 de abril. Diário da República, n.º 90/2001, Série I-A. Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/127-2001-164209

Decreto-Lei n.º 224/2001, de 9 de agosto. Diário da República, n.º 184/2001, Série I-A. Ministério do Planeamento. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/224-2001-521866

Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio. Diário da República, n.º 119/2003, Série I-A. Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/104-2003-540841

Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de abril. Diário da República, n.º 82/2007, Série I. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/134-2007-521005

Decreto-Lei n.º 135/2007, de 27 de abril. Diário da República, n.º 82/2007, Série I. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/135-2007-520983

Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro. Diário da República, n.º 207/2012, Série I. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/228-2012-192426

Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho. Diário da República, n.º 116/2020, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2020-136053587

Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro. Diário da República, n.º 18/2023, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/5-2023-206478423

Decreto-Lei n.º 35/2023, de 26 de maio. Diário da República, 102/2023, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/35-2023-213558632

Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio. Diário da República, n.º 102/2023, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/36-2023-216188321

Decreto-Lei n.º 114/2023, de 4 de dezembro. Diário da República, n.º 233/2023, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/114-2023-225125603

Decreto-Lei n.º 54/2024, de 6 de setembro. Diário da República, n.º 173/2024, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/54-2024-887091776

Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro. Diário da República, n.º 237/2024, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/103-2024-899204480

Decreto-Lei n.º 87-A/2025, de 25 de julho. Diário da República, n.º 142/2025, Suplemento, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/87-a-2025-926483751

Decreto-Lei n.º 117/2025, de 5 de novembro. Diário da República, n.º 214/2025, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/117-2025-944410938

Decreto-Lei n.º 131/2025, de 24 de dezembro. Diário da República, n.º 247/2025, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/131-2025-992627243

Direção-Geral do Território. (2020). Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/pcat/ficheiros/SQ_Vconc_PNPOT_1.pdf

EuroGeographics. (2024). EuroRegionalMap. https://www.mapsforeurope.org/datasets/euro-regional-map

Farole, T., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2011a). Human geography and the institutions that underlie economic growth. *Progress in Human Geography, 35*(1), 58–80. https://doi.org/10.1177/0309132510372005

Farole, T., RodrÍguez-Pose, A., & Storper, M. (2011b). Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions. *Journal of Common Market Studies, 49*(5), 1089–1111. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02161.x

García-Vegas, R. (2024). Capacidad institucional. Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad, 27*, 236–259. https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.9009

Gertler, M. S. (2010). Rules of the game: The place of institutions in regional economic change. *Regional Studies, 44*(1), 1–15. https://doi.org/10.1080/00343400903389979

Glawe, L., & Wagner, H. (2021). Convergence, divergence, or multiple steady states? New evidence on the institutional development within the European Union. *Journal of Comparative Economics, 49*(3), 860–884. https://doi.org/10.1016/j.jce.2021.01.006

Hall, P. A., & Thelen, K. (2009). Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review, 7(*1), 7–34. https://doi.org/10.1093/ser/mwn020

Hodgson, G. M. (1998). The approach of institutional economics. *Journal of Economic Literature, 36*(1), 166–192. http://www.jstor.org/stable/2564954

Huggins, R., & Thompson, P. (2017). Handbook of regions and competitiveness. Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781783475018

Ketterer, T., & Rodríguez-Pose, A. (2016). Institutions vs. 'first-nature' geography: What drives economic growth in Europe's regions? *Papers in Evolutionary Economic Geography (PEEG) 1614*, 1–42. https://researchonline.lse.ac.uk/id/eprint/67544/1/Rodriguez-Pose_Institutions%20vs%20first%20nature_2016.pdf

Kim, G., Kumar, T., Ramalho, R., & Russell, S. E. (2026). Institutional capacity for policy implementation: An analytical framework. *Policy Research Working Paper, 1*(11279). https://doi.org/10.1596/1813-9450-11279

Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro. Diário da República, n.º 218/1997, Série I-A. Assembleia da República. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-1997-653562

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Diário da República, n.º 176/2013, Série I. Assembleia da República.. https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2013-56366098-56359576

Marques, P., & Morgan, K. (2021). Getting to Denmark: The dialectic of governance & development in the european periphery. *Applied Geography, 135*, 1–8. https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2021.102536

Martin, R. (2017). Institutional approaches in economic geography. In E. Sheppard &, T. J. Barnes (Eds.), *A Companion to Economic Geography* (pp. 77–94). https://doi.org/10.1002/9781405166430.ch6

Martin, R., & Sunley, P. (2015). Towards a developmental turn in evolutionary economic geography? *Regional Studies, 49*(5), 712–732. https://doi.org/10.1080/00343404.2014.899431

Ménard, C., & Shirley, M. M. (2022). Advanced introduction to new institutional economics. Edward Elgar Publishing Limited. https://doi.org/10.4337/9781789904499

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

Oliveira, L. V. (2019). Descentralizar o Estado, reforçar as regiões. Sessão Evocativa 50 anos CCDR-N, Museu de Serralves.

Oliveira, L. V. (2019). Descentralizar o Estado, reforçar as regiões. *Cadernos CCDR-N, N.º 1*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2020). Decentralisation and regionalisation in Portugal: What reform scenarios? OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/fea62108-en

Pereira, D. T. (2025). A reforma das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. In P. A. Silva (Coord.), *Relatório do Estado da Nação 2025: A Descentralização*

e a Desconcentração das Políticas Públicas (pp. 45–49). IPPS-Iscte. https://ipps.iscte-iul.pt/pt/publicacoes/estado-da-nacao-politicas-publicas/enpp-25

Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2007). Local and regional development. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203003060

Portaria n.º 403/2023, de 5 de dezembro. Diário da República, n.º 234/2023, Série I. Presidência do Conselho de Ministros, Ministério das Finanças e Coesão Territorial. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/403-2023-225217593

Portaria n.º 404/2023, de 5 de dezembro. Diário da República, n.º 234/2023, Série I. Presidência do Conselho de Ministros, Ministério das Finanças e Coesão Territorial. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/404-2023-225217594

Portaria n.º 405/2023, de 5 de dezembro. Diário da República, n.º 234/2023, Série I. Presidência do Conselho de Ministros, Ministério das Finanças e Coesão Territorial. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/405-2023-225217595

Portaria n.º 406/2023, de 5 de dezembro. Diário da República, n.º 234/2023, Série I. Presidência do Conselho de Ministros, Ministério das Finanças e Coesão Territorial. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/406-2023-225217596

Portaria n.º 407/2023, de 5 de dezembro. Diário da República, n.º 234/2023, Série I. Presidência do Conselho de Ministros, Ministério das Finanças e Coesão Territorial. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/407-2023-225217597

Portaria n.º 235/2026/1, de 29 de maio. Diário da República n.º 104/2026, Série I. Ministério das Finanças, Economia e Coesão Territorial, Educação, Ciência e Inovação, Saúde, Ambiente e Energia, Cultura, Juventude e Desporto e Agricultura e Mar. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/235-2026-1127477504

Portaria n.º 237/2026/1, de 29 de maio. Diário da República n.º 104/2026, Série I. Ministério das Finanças, Economia e Coesão Territorial, Educação, Ciência e Inovação,

Saúde, Ambiente e Energia, Cultura, Juventude e Desporto e Agricultura e Mar. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/237-2026-1128002424

Portaria n.º 238/2026/1, de 29 de maio. Diário da República n.º 104/2026, Série I. Ministério das Finanças, Economia e Coesão Territorial, Educação, Ciência e Inovação, Saúde, Ambiente e Energia, Cultura, Juventude e Desporto e Agricultura e Mar. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/238-2026-1128002425

Portaria n.º 239/2026/1, de 29 de maio. Diário da República n.º 104/2026, Série I. Ministério das Finanças, Economia e Coesão Territorial, Educação, Ciência e Inovação, Saúde, Ambiente e Energia, Cultura, Juventude e Desporto e Agricultura e Mar. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/239-2026-1128002426

Portaria n.º 240/2026/1, de 29 de maio. Diário da República n.º 104/2026, Série I. Ministério das Finanças, Economia e Coesão Territorial, Educação, Ciência e Inovação, Saúde, Ambiente e Energia, Cultura, Juventude e Desporto e Agricultura e Mar https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/240-2026-1128002427

Portes, A., & Marques, M. M. (Coords.). (2015). Valores, qualidade institucional e desenvolvimento em Portugal. Fundação Francisco Manuel dos Santos. https://ffms.pt/pt-pt/estudos/estudos/valores-qualidade-institucional-e-desenvolvimento

Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro. Diário da República, n.º 239/2022, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/123-2022-204721519

Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2023, de 10 de fevereiro. Diário da República, n.º 30/2023, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/14-2023-207272802

Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies, 47*(7). https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978

Rodríguez-Pose, A. (2020). Institutions and the fortunes of territories. *Regional Science Policy & Practice, 12*(3), 371–386. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/rsp3.12277

Rodríguez-Pose, A., & Ganau, R. (2019). Institutions & the productivity challenge for european regions. *European Economy - Discussion Papers, 22*(116), 1–31. https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2019-10/dp116_en.pdf

Rodríguez-Pose, A. Ketterer, T. (2019). Institutional change and the development of lagging regions in Europe. *Regional Studies, 54*(7), 974–986. https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1608356

Santos, A. P. (2026, 3 de maio). Governo "determinado a combater o centralismo" sem a regionalização, afirma Castro Almeida. Observador. https://observador.pt/2026/03/03/governo-determinado-a-combater-o-centralismo-sem-a-regionalizacao-afirma-castro-almeida/

Tomaney, J. (2014). Region and place I: Institutions. *Progress in Human Geography, 38*(1), 131–140. https://doi.org/10.1177/0309132513493385

Vitola, A., & Senfelde, M. (2015). The role of institutions in economic performance. *Verslas: Teorija ir Praktika, 16*(3), 271–279. https://doi.org/10.3846/btp.2015.498

Zukauskaite, E., Trippl, M., & Plechero, M. (2017). Institutional thickness revisited. *Economic Geography, 93*(4), 325–345. https://doi.org/10.1080/00130095.2017.1331703

7. Anexos

Anexo 1

Tabela 3. Margens de erro associadas aos *World Governance Indicators* referentes a Portugal.

	Voz e Responsabilização	Estabilidade Política e Ausência de Violência	Eficácia Governativa	Qualidade Regulatória	Estado de Direito	Controlo de Corrupção
1996	3,38	4,98	4,91	3,79	3,22	4,04
1998	3,38	4,98	4,91	3,79	3,22	4,04
2000	3,34	4,82	4,91	3,79	3,10	4,04
2002	3,22	4,71	4,82	3,79	3,10	4,04
2003	3,22	4,71	4,82	3,79	3,10	4,04
2004	3,22	4,25	4,82	3,79	3,10	4,03
2005	3,22	4,25	4,82	3,79	3,01	4,03
2006	3,21	4,25	4,76	3,79	3,01	3,99
2007	3,21	4,25	4,76	3,79	3,01	3,99
2008	3,21	4,25	4,76	3,79	3,01	3,99
2009	3,17	4,25	4,76	3,79	3,01	3,99
2010	3,17	4,25	4,54	3,79	2,96	3,65
2011	3,17	4,25	4,54	3,79	2,96	3,65
2012	2,73	4,17	4,54	3,41	2,46	3,28
2013	2,73	4,17	4,54	3,41	2,46	3,28
2014	2,73	4,17	4,54	3,41	2,46	3,28
2015	2,73	4,17	4,54	3,41	2,46	3,28
2016	2,73	4,17	4,54	3,41	2,46	3,28
2017	2,65	4,17	4,54	3,41	2,46	3,28
2018	2,83	4,17	4,54	3,41	2,49	3,28
2019	2,83	4,17	4,54	3,41	2,49	3,28
2020	2,83	4,17	4,54	3,41	2,62	3,28
2021	2,83	4,17	4,54	3,41	2,62	3,28
2022	2,83	4,17	4,35	3,41	2,57	3,28
2023	2,85	4,22	4,33	3,41	2,56	3,25
2024	2,85	4,14	4,33	3,41	2,56	3,25

Fonte: Banco Mundial (2025).

Anexo 2

Tabela 4. Estrutura simplificada dos guiões de entrevista.

	Escalas		
	Nacional	Regional	Intermunicipal /Metropolitana
A qualidade das instituições (escala nacional e regional)			
1. Segundo informação do Banco Mundial, de forma generalizada, verifica-se uma tendência positiva em termos de eficácia governativa em Portugal. Tendo em conta a Figura 2, qual é a sua leitura sobre a evolução da eficácia governativa das instituições portuguesas ao longo deste período?	X	X	X
2. Segundo os dados de Charron, Lapuente e Bauhr (2024), as regiões portuguesas têm tido uma prestação intermédia face à média da União Europeia, no âmbito do índice europeu de qualidade governamental. Como interpreta a qualidade das instituições, no contexto regional europeu (figura 3).	X	X	X
3. No que concerne as cinco CCDR, I.P., poderão existir diferenças em termos de dinâmica institucional? Se sim, que fatores poderão explicar essas assimetrias?	X	X	
4. Alguns autores referem que a presença de instituições sólidas e eficientes se tornou um pré-requisito no âmbito do desenvolvimento económico. Deste modo, como vê o papel das instituições no desenvolvimento económico em Portugal?	X		
5. Alguns autores referem que a presença de instituições sólidas e eficientes se tornou um pré-requisito no âmbito do desenvolvimento económico. Deste modo, no desenvolvimento económico em Portugal, como caracteriza a solidez e a eficiência das instituições: • à escala nacional? • à escala regional? • à escala local?			X
Questões contextuais dirigidas às escalas superior e inferior			
6. Vários autores defendem que o desenvolvimento local e regional ocorre no contexto de uma estrutura de governação multinível, na qual todas as autoridades e instituições locais, regionais, nacionais e supranacionais desempenham um papel. Neste contexto, que instituições de escala nacional (e de que forma) influenciam o desenvolvimento regional em Portugal, tendo em mente a interação com as CCDR, I.P.?	X		
7. Nos termos da lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, um dos fins públicos de prossecução das áreas metropolitanas é promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido. De que modo é operacionalizada esta missão, particularmente em termos económicos?			X
8. Tal como estabelecido no Decreto-Lei n.º 36/2023, as CCDR, I.P. , na prossecução da sua missão, articulam-se e podem recorrer a entidades e serviços públicos integrantes da administração direta, indireta e autónoma do Estado (…), nas matérias necessárias ao cabal desempenho das suas atribuições, bem como prestar a colaboração que lhes for solicitada pelas mesmas entidades. Como se concretiza atualmente a articulação entre as CIM e as CCDR, I.P.?			X

Perspetiva Operacional do papel das CCDR, I.P. no Desenvolvimento Económico			
9. "É com a criação das regiões de planeamento (…) e das Comissões Consultivas Regionais, pelos Decreto-Lei n.º 48 905 de 11 de março de 1969 e n.º 49 364 de 8 de novembro do mesmo ano, que verdadeiramente se pode falar de planeamento e desenvolvimento regional em Portugal" (CCDR-C, 2021, p. 19). Quais os momentos mais marcantes nas diferentes trajetórias das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR, I.P.), em termos de desenvolvimento económico? (Por exemplo: Lideranças, atribuições, entre outras).		X	
10. O Decreto-Lei n.º 36/2023 estabelece as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I. P., como responsáveis por "definir e executar as estratégias de desenvolvimento regional". De que modo é operacionalizado o papel das CCDR, I.P. no âmbito do desenvolvimento regional, particularmente em termos económicos (por exemplo: programas, financiamento, mediação, etc)?		X	
11. Tal como estabelecido no Decreto-Lei n.º 36/2023, as CCDR I.P., na prossecução da sua missão, articulam-se e podem recorrer a entidades e serviços públicos integrantes da administração direta, indireta e autónoma do Estado (…), nas matérias necessárias ao cabal desempenho das suas atribuições, bem como prestar a colaboração que lhes for solicitada pelas mesmas entidades. Quais são as entidades públicas com as quais a CCDR, I.P. articula a sua atuação no âmbito do desenvolvimento económico: • à escala nacional? • à escala regional? • à escala local?		X	
12. O Decreto-Lei n.º 36/2023 estabelece as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I. P., como responsáveis por "definir e executar as estratégias de desenvolvimento regional". Tendo por base a sua perspetiva das CCDR, I.P., na lógica de uma análise SWOT: Quais os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças no que se refere ao papel das CCDR, I.P. na definição e execução das estratégias de desenvolvimento regional (Decreto-Lei n.º 36/2023) com particular ênfase na dimensão económica?	X	X	X
A recente tendência de desconcentração			
13. À luz da recente tendência de desconcentração, como descreveria a atual capacidade de intervenção das CCDR, I.P., sobretudo em termos de desenvolvimento económico?	X	X	X
14. No desenvolvimento económico, quais as vantagens e desvantagens de uma efetiva regionalização política face ao quadro atual?	X	X	X

Anexo 3

Tabela 5. Organização Interna dos Serviços de cada CCDR, I.P.

Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve
Unidades orgânicas operacionais:				
a) Unidade de Planeamento e Desenvolvimento Regional; b) Unidade de Ambiente, Conservação da Natureza e Biodiversidade; c) Unidade de Ordenamento do Território; d) Unidade de Cultura; e) Unidade de Investimento na Agricultura e Pescas; f) Unidade de Licenciamentos, Controlo e Estatística; g) Unidade de Desenvolvimento Rural, Agroalimentar e Pescas; h) Unidade de Educação; i) Unidade de Saúde.	a) Unidade de Planeamento e Desenvolvimento Regional; b) Unidade de Ambiente, Conservação da Natureza e Biodiversidade; c) Unidade de Ordenamento do Território; d) Unidade de Cultura; e) Unidade da Agricultura e Pescas; f) Unidade de Desenvolvimento Rural e Agroalimentar; g) Unidade de Redes, de Equipamentos e Instalações. h) Unidade de Educação; i) Unidade de Saúde.	a) Unidade de Planeamento e Desenvolvimento Regional; b) Unidade de Ambiente, Conservação da Natureza e Biodiversidade; c) Unidade de Ordenamento do Território; d) Unidade de Cultura; e) Unidade de Investimento na Agricultura e Pescas; f) Unidade Agroalimentar e Licenciamentos; g) Unidade de Educação; h) Unidade de Saúde.	a) Unidade de Planeamento e Desenvolvimento Regional; b) Unidade de Ambiente, Conservação da Natureza e Biodiversidade; c) Unidade de Ordenamento do Território; d) Unidade de Cultura; e) Unidade da Agricultura e Pescas; f) Unidade de Desenvolvimento Rural e Licenciamento; g) Unidade de Educação; h) Unidade de Saúde.	a) Unidade de Planeamento e Desenvolvimento Regional; b) Unidade de Ambiente, Conservação da Natureza e Biodiversidade; c) Unidade de Ordenamento do Território; d) Unidade de Cultura; e) Unidade de Investimento e Inovação na Agricultura e Pescas; f) Unidade Agroalimentar e Desenvolvimento Rural; g) Unidade de Educação; h) Unidade de Saúde.
Unidades orgânicas de suporte:				
a) Unidade de Apoio ao Conselho Diretivo, na dependência direta do Presidente; b) Unidade de Gestão Administrativa, Financeira, Patrimonial e de Recursos Humanos; c) Unidade de Serviços Jurídicos e de Apoio à Administração Local;	a) Unidade de Apoio ao Conselho Diretivo, na dependência direta do Presidente; b) Unidade de Fiscalização; c) Unidade Financeira, Contratação Pública e Património; d) Unidade de Organização, Gestão de Recursos Humanos e Formação;	a) Unidade de Apoio ao Conselho Diretivo, na dependência direta do Presidente; b) Unidade de Fiscalização, Controlo e Transparência; c) Unidade de Gestão Administrativa, Financeira e de Recursos Humanos; d) Unidade de Serviços Jurídicos e de Apoio à Administração Local; e) Unidade de Comunicação, Inovação,	a) Unidade de Apoio ao Conselho Diretivo, na dependência direta do Presidente; b) Unidade de Fiscalização; c) Unidade de Gestão Administrativa, Financeira e de Recursos Humanos; d) Unidade de Serviços Jurídicos	a) Unidade de Apoio ao Conselho Diretivo, na dependência direta do Presidente; b) Unidade de Gestão Administrativa, Financeira, Recursos Humanos e de Fiscalização; c) Unidade de Serviços Jurídicos e de Apoio à

d) Unidade de Coordenação Territorial; e) Unidade de Sistemas e Tecnologias de Informação.	e) Unidade de Serviços Jurídicos e de Apoio à Administração Local; f) Unidade de Inovação, Sistemas e Tecnologias de Informação; g) Unidade de Coordenação Territorial.	Sistemas e Tecnologias de Informação; f) Unidade de Coordenação Territorial.	e de Apoio à Administração Local.	Administração Local.
Unidades orgânicas territorialmente desconcentradas:				
Serviços sub-regionais de Braga, Bragança e Vila-Real; Divisões do Alto Douro, Minho, Porto e Douro e Trás-os-Montes.	Serviços sub-regionais de Aveiro, Castelo Branco, Guarda, Leiria e Viseu.	Serviços sub-regionais de Vale do Tejo, Oeste e Península de Setúbal.	Serviços sub-regionais do Baixo Alentejo, Alto Alentejo e Alentejo Litoral.	Serviços sub-regionais de Barlavento, Lagoa, Patacão, Tavira e Alcoutim.
Fontes:				
(Portaria n.º 239/2026/1, de 29 de maio)	(Portaria n.º 240/2026/1, de 29 de maio)	(Portaria n.º 237/2026/1, de 29 de maio)	(Portaria n.º 238/2026/1, de 29 de maio)	(Portaria n.º 235/2026/1, de 28 de maio)