

**(Re)visitar a regionalização
25 anos depois**

(Re)visitar a regionalização 25 anos depois

2023

Coordenação

André Carmo

Conceição Rego

Manuel Couret Branco

Maria da Saudade Baltazar


ALMEDINA

(RE)VISITAR A REGIONALIZAÇÃO 25 ANOS DEPOIS

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT — Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto «UIDB/04647/2020» do CICS.NOVA — Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa e do projeto «UIDB/ 04007/2020» do CEFAGE — UÉ — Centro de Estudos Avançados em Gestão e Economia da Universidade de Évora.

COORDENAÇÃO

André Carmo (CICS.NOVA.UÉvora — Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, polo da Universidade de Évora)

Conceição Rego (CEFAGE — Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia)

Manuel Couret Branco (CICP — Centro de Investigação em Ciência Política)

Maria da Saude Baltazar (CICS.NOVA.UÉvora — Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, polo da Universidade de Évora)

REVISÃO CIENTÍFICA

João Pedro Ferreira (Weldon Cooper Center, Universidade da Virgínia, EUA)

Mário Vale (CEG-UL — Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa)

REVISÃO

Teresa Martins

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Avenida Emídio Navarro, 81, 3D

3000-151 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almедina.net · editora@almедina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

CAPA

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Novembro, 2023

ISBN

....

DEPÓSITO LEGAL

....

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



GRUPOALMEDINA

ÍNDICE

SIGLAS.	7
AGRADECIMENTOS.	9
PREFÁCIO. REGIONALIZAÇÃO: URGÊNCIA, VELHA	11
INTRODUÇÃO.	17
REGIONALIZAÇÃO: PORQUE SIM E (OU) PORQUE NÃO?.	29
REGIONALIZAÇÃO: PARA UM DEBATE POLÍTICO INFORMADO E PEDAGÓGICO	43
REGIÕES EM PORTUGAL: PORQUÊ, PARA QUÊ E COMO?	59
INTEGRAÇÃO EUROPEIA, ESTADO-ADMINISTRAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO	83
REGIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL: PORQUE NÃO?	107
REGIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL: UM PROBLEMA QUE TARDA EM SER RESOLVIDO	123
ATORES, CONCEITOS E DEBATES: O QUE ESTÁ EM CAUSA EM DISCURSOS MEDIÁTICOS SOBRE REGIONALIZAÇÃO	143

(RE)VISITAR A REGIONALIZAÇÃO 25 ANOS DEPOIS

CARTOGRAFIAS REGIONAIS EM PORTUGAL: CONVERGÊNCIAS, CONFLITOS E VAZIO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO E CULTURAL . . .	173
REGIONALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADES REGIONAIS — UMA RELAÇÃO MUITO CONTINGENTE.	197
ENTRE O PODER CENTRAL E O PODER LOCAL EXISTEM MUITOS CAMINHOS PARA LADO NENHUM.	223
SOBRE OS AUTORES.	247

SIGLAS

CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CIM	Comunidades Intermunicipais
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIB	Produto Interno Bruto
UE	União Europeia

ATORES, CONCEITOS E DEBATES: O QUE ESTÁ EM CAUSA EM DISCURSOS MEDIÁTICOS SOBRE REGIONALIZAÇÃO

Raquel Lourenço, Cristina Ponte, Pedro Chamusca, Mariana Lameiras

1. Introdução: território, comunicação e desafios que se colocam à reorganização administrativa

Territórios e comunidades, em diferentes escalas, experimentam constantes mudanças de natureza económica e social, com uma forte base espacial. Embora a mudança seja permanente, os últimos anos têm sido particularmente intensos na velocidade e complexidade da transformação, com compressão espacial (Harvey, 1990), aceleração temporal (Giddens, 2006), crescente mobilidade e tempos de lazer (Madanipour, 2017) e a pandemia da Covid-19 a desempenharem um papel decisivo. No entanto, o ritmo e intensidade das mudanças, bem como um conjunto de respostas inadequadas ou insuficientes por parte das entidades públicas que governam e planeiam, têm promovido assimetrias de natureza diversa, reforçando a importância de políticas públicas mais eficazes, orientadas para a promoção da inovação e coesão territorial (Balland *et al.*, 2015; Pires *et al.*, 2020; Sá Marques *et al.*, 2018; Silva *et al.*, 2021) e para uma governação mais eficiente, aproximando a decisão do cidadão através de processos de reorganização do Estado, em especial através de iniciativas de regionalização.

A discussão sobre regionalização em Portugal remonta à elaboração da Constituição da República Portuguesa de 1976 e levou à realização de um

referendo em 8 de novembro de 1998, com duas perguntas: Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas? Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral? (pergunta apenas colocada aos cidadãos recenseados em Portugal Continental). Apesar de ter vencido o «não» em ambas as questões e de o processo estar condicionado à realização de um novo referendo para avançar, tem sido utilizado como pretexto para motivar reflexões de diversos atores, mobilizando conceitos e debates que cruzam diferentes áreas do saber.

O papel da comunicação no estabelecimento de categorias organizadoras do espaço, que lhe atribuem sentido enquanto domínio social, não deve, por isso, ser ignorado. «Direita» ou «esquerda», «alto» ou «baixo», «norte» ou «sul», por exemplo, são distinções que decorrem da atribuição às regiões de valores afetivos diferentes (Silvano, 2010). Isto é, formas de mapear o mundo que envolvem poder, pelo que o conhecimento não é neutro e teorias sobre produção espacial podem, até certo ponto, ser entendidas como teorias sobre comunicação e mediação (Falkheimer e Jansson, 2006).

A regionalização envolve um conjunto de discursos sobre deliberação que se inserem numa dimensão da tríade conceptual relativa às relações de produção que ocorrem no espaço social: as representações do espaço, ligadas à ordem que estas relações impõem, ou seja, conhecimento, signos e códigos (Lefebvre, 1991 [1974]). Isto reflete as visões, de atores com poder de decisão, sobre qual deve ser o papel do espaço na reprodução biológica (da família), do trabalho e das relações sociais de produção.

Por esse motivo é possível encontrar relações entre metáforas espaciais e discursos sobre estratégia política (Falkheimer e Jansson, 2006). Por exemplo, sobre Portugal, o geógrafo João Ferrão (2021) esboça oito visões-tipo ilustrativas da forma como governantes recentes olham para o território nacional, tendo como premissa que essas representações influem nas medidas adotadas: o Portugal sem geografia; o Portugal amputado; o Portugal das dicotomias; o Portugal das feiras e das rotas de carne assada; o Portugal do poder; o Portugal das notícias; o Portugal dos esquecidos; o «meu» Portugal. Daqui resultam outras relações de poder que se expressam, no espaço, na forma de edifícios, monumentos, obras de arte, etc.

Por outro lado, o espaço é vivido quotidianamente antes de ser conceptualizado, dando origem a simbolismos ou espaços de representação

(outra dimensão da tríade de Lefebvre, 1991 [1974]). Assim, como referem Duncan e Ley (1993), os lugares fazem parte da ação e as pessoas não experienciam a sua vida no contexto abstrato da sociedade de massas. O seu conhecimento é adquirido no contexto de mundos sociais, onde existem grupos de referência, e os significados atribuídos resultam parcialmente de atos (práticas espaciais, que também pertencem à tríade conceptual) e eventos, através da comunicação e de interações com um número limitado de pessoas.

Se, como apontam Chouliaraki e Fairclough (1999), a materialidade do discurso reside no facto de conter instituições, rituais, práticas, então a regionalização é um discurso que não é constituído apenas por elementos linguísticos. A título de exemplo, a formulação de uma teoria espacial como guia foi central para a definição de objetivos durante o terceiro Reich (Barnes e Minca, 2012) e teve influência na colonização interna de Portugal pensada durante o Estado Novo (Silva, 2020).

Neste contexto, em que a reorganização administrativa do Estado se assume como um desígnio inevitável, há conceitos/desafios que se difundem e ganham progressivamente importância no contexto internacional e nacional, ainda que muitas vezes (quase) exclusivamente no plano teórico. Há três desafios que merecem algum destaque, designadamente a governança, a descentralização e o governo eletrónico.

A governança pode ser vista como um processo flexível, híbrido e multifacetado de governação e regulação dos territórios, baseado numa organização em rede da ação coletiva e dos diferentes grupos de atores. A governança implica o desenvolvimento de múltiplas formas de integração (horizontal, vertical e setorial) e participação, de estruturas e atividades menos hierárquicas e burocratizadas (Jessop, 2000; Pierre e Peters, 2005), de um conjunto de regras e normas reguladoras da ação coletiva amplamente reconhecidas e de mecanismos de aprendizagem e adaptabilidade que permitam responder coletivamente e de forma eficaz a problemas comuns, através de parcerias, da cooperação e de um eficiente uso dos meios e recursos disponíveis. De uma forma mais sintética, poder-se-á dizer que a governança representa todos os processos de governação territorial que resolvem os problemas de forma eficaz através da mobilização e organização em rede da ação coletiva.

A descentralização diz respeito ao processo de transferência e de redistribuição de poderes e competências político-administrativas de cima para

baixo, ou seja, de escalas nacionais e/ou internacionais para escalas subnacionais (regionais e/ou locais). Pode implicar competências de âmbito político, administrativo e regulamentar. A descentralização vincula-se nos princípios da subsidiariedade, da proximidade e da boa gestão pública. Subentende uma aproximação aos cidadãos e aos sistemas territoriais por parte das estruturas de administração e de acionamento de políticas públicas, num processo que considera que pode contribuir para uma maior eficiência, para qualificação organizacional e operacional das administrações públicas e para respostas territorialmente mais ajustadas. Os processos de descentralização podem contribuir para uma maior cultura de governança e de participação nos assuntos públicos, com o aumento da corresponsabilidade entre diferentes atores.

Importa ainda referir que tudo isto acontece num contexto em que a digitalização ganha terreno, ao empoderar atores digitais (como plataformas e respetivos algoritmos) como agentes ativos, o que transforma os *media* (cada vez mais) em ferramentas e processos que participam fortemente na construção dos territórios sociais, políticos e culturais que percecionamos e da realidade que experienciamos (Pahwa e Lewis, 2019). A reorganização administrativa pode, por isso, recorrer a formas de governo eletrónico, reforçando as ligações entre *media*, comunicação, geografia e política.

O presente capítulo procura analisar o modo como o tema da regionalização surge em dois jornais generalistas de âmbito nacional (*PÚBLICO* e *Observador*) para perceber em que representações do território português (e dos portugueses) assenta a discussão sobre a gestão da sua organização administrativa. Inserindo-se numa investigação de doutoramento em Ciências da Comunicação, visa responder às seguintes questões: qual a visibilidade da regionalização nos dois jornais? quem são os autores das peças? que posições são defendidas? em que dimensões se inserem os argumentos mobilizados e quais são os termos mais frequentes? em que pontos concordam e discordam os diversos atores?

O presente capítulo está organizado de modo a apresentar primeiramente as opções metodológicas e, depois, debruçar-se sobre a explicitação dos atores envolvidos no debate e respetivos posicionamentos sobre um eventual processo de regionalização em Portugal, bem como das dimensões envolvidas nas posições defendidas no período escolhido. Seguem-se considerações em

torno da contextualização teórica dos conceitos mais frequentemente utilizados pelos atores sociais em causa. Este processo permitirá sistematizar as contradições *versus* aspetos unânimes mobilizados na defesa ou recusa da regionalização e concluir pela existência (ou não) de pontes para avançar com um processo de reorganização administrativa do país.

2. O discurso sobre a regionalização

2.1. Metodologia

A análise foi realizada a partir da recolha e sistematização de 75 peças do jornal digital *Observador* e 163 peças da versão *online* do jornal *PÚBLICO*. Ambos os jornais têm uma secção que congrega o que foi publicado sobre o tópico «regionalização» (notícias, entrevistas, artigos de opinião, editoriais e *podcasts*), pelo que a sistematicidade da pesquisa foi o principal motivo para a escolha destes dois meios. As peças para análise foram publicadas entre janeiro de 2019 e junho de 2022, tendo a data de 30 de janeiro de 2019 sido definida como data inicial para a recolha por corresponder à primeira entrada encontrada no *PÚBLICO*.

Nas peças de acesso aberto recolhidas, foram registados os seguintes elementos:

- os géneros jornalísticos em que se inserem as peças;
- quem são os seus autores (jornalistas, agência Lusa ou colunistas);
- que situação motivou a peça (valores-notícia);
- quais são os argumentos ou explicações associadas à regionalização (e posição assumida);
- que peças fazem referência a potenciais impactos da regionalização na utilização do espaço por parte dos cidadãos que nele habitam e no planeamento do território;
- que regiões ou unidades territoriais são mencionadas.

Este capítulo procura destacar as dimensões subjacentes ao debate e os conceitos mais mobilizados pelos autores ou vozes ouvidas nas peças,

culminando com a identificação dos principais valores envolvidos a fim de perceber se existem aspectos unânimes e em que pontos residem as principais divergências entre os atores sociais a quem foi atribuído espaço neste contexto mediático. Excetuando a identificação dos autores, a observação foi centrada em 57 peças do *Observador* e 92 do *PÚBLICO*, publicadas em acesso aberto.

2.2. Que atores e que posições sobre a regionalização?

«O território é produzido por atores através da energia e da informação, ou seja, da efetivação, no espaço (...), das redes de circulação-comunicação, das relações de poder (ações políticas), das atividades produtivas, das representações simbólicas e das malhas. É o lugar de todas as relações, (...) espaço político onde há coesão, hierarquia e integração através do sistema territorial (...)» (Saquet, 2009, 79).

Com a definição acima em mente, a investigação consistiu na identificação dos atores envolvidos nesta arena discursiva sobre administração territorial, em termos autorais (Quadros 1 e 2).

A primeira questão a salientar é o peso semelhante da informação e da opinião (principalmente no *Observador*), uma vez que o conjunto de peças assinadas por colunistas ou comentaristas convidados (34 e 65) é pouco inferior ao total de peças assinadas por jornalistas ou pela agência Lusa (36 e 91). Esta particularidade indicia que se trata de um tema sobre o qual vários setores da sociedade civil sentem necessidade de manifestar uma posição e que os jornais participam igualmente nessa tarefa. No *Observador*, o tema foi tratado diversas vezes pelos colunistas «residentes» em artigos de opinião e *podcasts*, no *PÚBLICO* foi matéria para diversos editoriais, sendo a direção do jornal uma das principais representadas no Quadro 3. As 72 peças com comentaristas convidados totalizam 90 autores, porque alguns artigos foram assinados por mais de um autor. A primeira coluna do Quadro 2 reúne todas as peças em cada jornal (TP) e a segunda coluna restringe-se às peças em acesso aberto (AA).

Quadro 1. Assinatura/autoria das peças

Assinatura ou autoria/categoria dos autores (conforme apresentação no site)	<i>Observador</i>		<i>PÚBLICO</i>		Total	
	TP	AA	TP	AA	TP	AA
		75	57	163	92	238
Comentador convidado	20	20	52	30	72	50
Colunista/Cronista	14	0	13	6	27	6
Lusa	24	24	32	29	56	53
Jornalista	12	8	59	20	71	28
Coletivo	5	5	7	7	12	12

Fonte: elaboração própria

Quadro 2. Categorias dos comentadores

Categorias dos comentadores (não se apresentam no site como colunistas)	<i>Observador</i>	<i>PÚBLICO</i>	Total
		20 peças / 23 autores	52 peças / 67 autores
Duas categorias	3	18	21
Professor/investigador universitário	7	11	18
Direção <i>PÚBLICO</i>	0	12	12
Autarca ou presidente de entidade regional	1	6	7
Representantes de partidos políticos	1	4	5
Outro	3	1	4
Economista/consultor	2	2	4
Sociólogo	0	4	4
<i>Podcast</i> ou jornalistas (com registo opinativo)	1	3	4
Advogado/jurista	1	2	3
Estudante	1	1	2
Simultaneamente colunista e outra descrição	2	0	2
Médico	0	1	1
Gestor ambiental e florestal	1	0	1
Arquiteto	0	1	1
Geógrafo	0	1	1

Fonte: elaboração própria

É possível perceber, ainda, o peso da Lusa que é o principal autor no *Observador*. Dado que a maioria das peças exclusivas para assinantes provém de comentadores, colunistas e jornalistas, o peso da agência noticiosa aumenta consideravelmente se olharmos apenas para as peças de acesso aberto que constituem a amostra a partir do próximo ponto (segunda coluna do Quadro 1 — AA).

Do ponto de vista das fontes citadas, como se pode verificar nos dados do Quadro 3, os dados recolhidos apontam para uma politização do tema, já que se encontra um predomínio dos políticos e partidos do contexto nacional nos artigos da Lusa publicados pelos jornais.

Quadro 3. Fontes e número de ocorrências

Políticos e partidos nacionais	59
Políticos e entidades locais	26
Documentos escritos	13
Ex-políticos e Outros	6
Total (em 53 peças)	104

Fonte: elaboração própria

O recurso a documentos escritos é a terceira categoria mais presente (com 13 registos), onde se destacam projetos e propostas políticas (partidos, Governo e Assembleia da República) — 8; havendo também textos com autoria regional ou independente — 5; Memorando de entendimento entre «personalidades representativas de várias entidades do Norte» — 1; Relatório da Comissão Independente para a Descentralização — 2; Comunicado do Governo «que se seguiu ao Conselho de Ministros» — 2; Projeto de resolução do Bloco de Esquerda (BE) — 2; Projeto de resolução do Partido Comunista Português (PCP) — 2; Missiva enviada ao Governo pela Comissão Permanente do Conselho Regional do Norte — 1; Diploma da Assembleia da República que alterou o decreto-lei governamental sobre a orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), prevendo a eleição indireta dos seus dirigentes em outubro — 1; «Último boletim dos fundos da União Europeia» — 1.

Na categoria «ex-políticos e outros», destaca-se o recurso a um especialista em direito autárquico, numa peça que foi divulgada por ambos os jornais sobre a eleição indireta das CCDR.

Para além disso, todos os partidos com assento parlamentar foram chamados em algum momento para falar sobre o tema (com destaque para o PSD — devido às eleições internas há mais vozes a fazer-se ouvir — 10 e para o PCP — 9), enquanto os políticos mais citados foram o primeiro-ministro, António Costa, e o Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, com sete ocorrências para cada. As seis ocorrências registadas para o presidente da Câmara Municipal do Porto (Rui Moreira) confirmam a importância atribuída ao tema da regionalização na designada região Norte, que soma 16 das 27 ocorrências locais.

Importa também destacar a presença da ministra da Coesão Territorial, Ana Abrunhosa — 2; da ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, Alexandra Leitão — 2; do secretário de Estado das Autarquias Locais/ secretário de Estado Adjunto e do Desenvolvimento Regional, Carlos Miguel — 2; e de Pedro Baganha, vereador do Urbanismo na Câmara Municipal do Porto — 1. Por fim, nomeamos igualmente as entidades locais participantes na discussão: câmaras municipais, Conselho Regional do Norte, CCDR-Norte, Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), Comité Europeu das Regiões, Distrital de Faro do BE e Área Metropolitana do Porto.

Os dados recolhidos acerca do posicionamento destes atores sobre a regionalização encontram-se no Quadro 4 e mostram uma tendência para a não demonstração de posicionamento em específico. Não obstante, verificam-se manifestações de opinião sobre questões paralelas (inseridas na categoria «não se aplica»), discussões centradas na ideia de descentralização (assunto a abordar mais à frente) e discussões em que se abordam eventuais vantagens e constrangimentos de um processo de regionalização sem posicionamento claro contra ou a favor. Esta categoria designa-se «debate/posição ambígua» e pode ser mais bem entendida com os seguintes exemplos:

«Os dois candidatos à liderança do PSD têm dúvidas sobre se este é o momento para discutir a regionalização e sublinharam que o tema “não é consensual”, defendendo o reforço de competências dos municípios» (PÚBLICO, 30 de abril de 2022).

«A regionalização é um tema perene da política portuguesa, que voltou à discussão nesta campanha eleitoral. Apesar da sua ressurgência periódica, considero que falta um debate aprofundado sobre o porquê e o como» (*PÚBLICO*, opinião, 27 de janeiro de 2022).

«O Presidente da República mostrou-se favorável à realização do referendo à regionalização em 2024 e exortou os partidos políticos a proporem tal ideia nas próximas eleições legislativas» (*Observador*, 12 de dezembro de 2021).

«por vezes ocorre-me se não seria melhor avançar com uma regionalização do país, resultante de um amplo consenso nacional, a bem da coesão (...). Chego até a pensar se tudo isto não foi intencional, para depois do caos burocrático e administrativo instalado, a única “salvação” ser a regionalização! Apesar disso, continuo a considerar que uma boa reorganização administrativa de Portugal não tem de passar pela regionalização» (*Observador*, opinião, 16 de agosto de 2021).

A categoria menos expressiva é aquela em que os autores ou vozes ouvidas nos textos são assumidamente contra qualquer passo no sentido de regionalizar o país. No sentido inverso, a categoria mais expressiva congrega as posições favoráveis à ideia de regionalização, embora existam algumas variantes nas soluções propostas na prática pelos diversos atores.

Quadro 4. Posicionamento sobre regionalização

Posicionamento	<i>Observador</i>	<i>PÚBLICO</i>	Total
		57	92
Pró-regionalização	23	45	68
Debate/posição ambígua	12	22	34
Não se aplica	10	13	23
Pronuncia-se sobre descentralização	7	6	13
Contra a regionalização	5	6	11

Fonte: elaboração própria

Em resumo, os dados recolhidos e as análises efetuadas mostram que a regionalização é uma questão politizada, na medida em que os principais atores ouvidos como fontes nas notícias estão ligados à política (nacional e local). Ainda assim, é possível encontrar divisões sobre o tema no interior de partidos políticos (principalmente o PSD). Em sentido contrário, o PCP foi o partido com maior voz na defesa da regionalização. Verifica-se ainda que é nos artigos de opinião em que a diversidade de vozes é maior, visto que é um espaço amplamente utilizado por investigadores e por professores universitários para expressarem as suas convicções e propostas. É igualmente de realçar a referência ao relatório da Comissão Independente para a Descentralização (tema paralelo ao qual se voltará adiante), a maioria relativa de posições favoráveis à regionalização e a existência de um número considerável de peças que abordam a regionalização (ou a descentralização, de um modo mais geral e consensual) com o intuito de debater outros assuntos que consideram relevantes para resolver problemas que identificam no país.

2.3. Dimensões do debate sobre regionalização

Esta secção procura responder a uma das perguntas formuladas pela Geografia da Comunicação (ver Falkheimer e Jansson, 2006, 7): como é que o espaço produz comunicação? Vimos acima que o espaço se torna território ao ser apreendido. Bonnemaïson (2000), citado por Rosa Medeiros (2009), identificou o território como lugar de mediação entre os homens e sua cultura. Assim, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, «a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais» (artigo 235.º) que no continente seriam «as freguesias, os municípios e as regiões administrativas» (artigo 236.º), numa lógica de divisão administrativa do país. De um ponto de vista denotativo, a regionalização seria criar e regulamentar essas regiões administrativas. Contudo, a cultura oferece repertórios como símbolos, rituais e esquemas do mundo dos quais a pessoa se vale para se orientar numa dada situação ou para resolver problemas práticos (Ann Swidler, 1986, citado por Haro, 2022) e, com isso, emergem significados conotados que aumentam o leque de dimensões em causa no âmbito dos debates sobre regionalização.

Vamos começar por observar as relações entre os principais acontecimentos ou razões que motivaram a publicação de peças a que associamos a etiqueta «regionalização» e os enquadramentos mobilizados na nossa amostra (Quadro 5).

Quadro 5. Enquadramentos e motivos que ancoram abordagens à regionalização

Enquadramento	Motivo que ancora a abordagem à regionalização									Totais
	Discussão OE + PRR + outros fundos (29)	Relatório Comissão Independente Descentralização (7)	Opinião não ancorada em acontecimentos recentes (29)	Eleição indireta CCDR (33)	Apresentação de propostas para a regionalização (7)	Iniciativas regionais de apoio à regionalização (9)	Declarações sobre regionalização/descentralização na sequência de eventos (51)	Apresentação de estudos/estratégias (12)	Reação à aprovação (ou revogação) de uma lei, acordo, decreto (19)	
(Des)vantagens económicas (41)	15	1	14	3	0	2	9	4	4	52
Interpretações sobre vivências do «cidadão» (19)	4	1	4	2	0	1	8	3	3	26
Como definir desenvolvimento sustentável/ equilibrado (16)	5	0	5	1	1	1	6	1	2	22
Papel da tecnologia e inovação para desenvolvimento (5)	3	0	3	1	0	0	1	0	0	8
Papel da(s) identidade(s) na definição de unidades territoriais (20)	4	1	7	3	1	1	5	2	3	27
Papel do Estado central na organização da vida social (82)	25	4	22	14	3	5	23	4	7	107
Escalas de organização administrativa e política do território (61)	17	4	17	9	3	5	17	6	5	83
Explicações/ posicionamentos sobre CCDR (36)	6	2	1	31	1	0	5	1	12	59
Apenas posicionamento pró/ contra regionalização (37)	0	2	0	2	4	5	25	2	2	42
Totais	79	15	73	66	13	20	99	23	38	426

Fonte: elaboração própria

Reunindo a totalidade de peças analisadas (149), encontram-se nove enquadramentos, motivados por diferentes tipos de situações. A sobreposição de enquadramentos e valores-notícia faz com que a mesma peça seja contabilizada várias vezes, pelo que olhar para o peso relativo de cada categoria é

mais relevante do que os valores totais. O mote que mais gerou discussão mediática sobre regionalização foram declarações proferidas por atores políticos (também sobre descentralização) na sequência de eventos, como conferências ou debates. Podemos ver que esta categoria gerou todos os tipos de enquadramento identificados. As relações mais significativas entre o motivo que dá origem à peça e o enquadramento seguido estão assinaladas a castanho. Destacamos a categoria «eleição indireta CCDR»: refere-se às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, serviços desconcentrados da administração central, dotados de autonomia administrativa e financeira, incumbidos de executar medidas para o desenvolvimento das respetivas (cinco) regiões, como a gestão de fundos comunitários. Após o anúncio do Governo, no final de 2019, de que os seus presidentes iriam ser eleitos através de colégios eleitorais constituídos por autarcas dos executivos e das assembleias municipais de cada câmara, em vez de serem nomeados pelo Governo como até aí acontecia, seguiu-se a discussão que teve desenvolvimentos até ao final de 2020 (passando pela realização efetiva das eleições, resultados e tomada de posse dos novos presidentes e vice-presidentes) sobre se essa medida seria constitucional, sobre se seria um passo para a regionalização, sobre se teria, na prática, alguma implicação ou se nada mudaria.

Em segundo lugar, duas categorias deram maioritariamente origem a análises sobre qual deve ser (ou qual é) o papel do Estado na organização da vida social (trata-se efetivamente do enquadramento mais frequente): discussões sobre aplicação de fundos nacionais e europeus (Orçamento do Estado e Plano de Recuperação e Resiliência) e opiniões aparentemente não ancoradas num acontecimento específico (uma característica da opinião que pode refletir sobre a realidade de um modo mais geral do que as notícias).

Por fim, durante o período analisado foi apresentado um relatório elaborado pela Comissão Independente para a Descentralização. Liderada pelo antigo ministro socialista João Cravinho, defendeu a criação de regiões administrativas em Portugal, para o que previa a realização de um novo referendo.

É possível resumir os enquadramentos e motivos identificados, cujos destaques serão desenvolvidos no ponto seguinte, em cinco dimensões (Quadro 6).

Quadro 6. Dimensões do conceito de regionalização

Dimensões	Explicação/conceitos
Vivência e percepções	<p>Preocupação em tentar interpretar as vivências dos cidadãos no que respeita às suas práticas espaciais quotidianas e a percepções, nomeadamente sobre o papel da identidade na definição de divisões territoriais (inclusive administrativas).</p> <p>Palavras associadas: qualidade de vida e bem-estar; cidadãos; população; habitantes; sociedade civil; pessoas; comunidade; portugueses; mobilidade; opinião pública; participação; bairrismo; identidades; (in)justiça; abandono; localismo; municipalistas; regionalistas/regionalismos; centralistas; descentralizadores; intermunicipalistas; riqueza vs. pobreza; unidade nacional vs. divisão interna (desagregar).</p> <p>Pergunta relacionada: uma reforma administrativa como a regionalização pode contribuir para fomentar o sentido de lugar (sentir que se pertence a um sítio ou vários, ou seja, envolvimento pessoal, com criação de narrativas e práticas)? (ver Silva <i>et al.</i>, 2018)</p>
Processos envolvidos	<p>Categorização geral para argumentos que giram em torno de processos que a regionalização facilitaria/eliminará ou que a tornariam desnecessária, caso fossem cumpridos ou melhorados (visão dos autores).</p> <p>Palavras associadas: administração (pública/central/territorial); anacronismo; burocracia; autonomia; Constituição; democracia; legitimidade democrática; diálogo e estratégias regionais; governação multinível; infraestruturas; inovação; valorização; modernização (administrativa); inteligência territorial; Lei-Quadro das regiões administrativas; ordenamento e planeamento do território; projeto; política; poder (local/central/intermédio); princípio da subsidiariedade; reforma do sistema eleitoral; reforma do Estado; (re)organização administrativa do território; descentralização (de competências); desconcentração; regionalização (administrativa ou funcionalista).</p> <p>Pergunta associada: quais são os principais obstáculos para a reorganização administrativa em Portugal?</p>
Oportunidades vs. Problemas	<p>Identificação de problemas ou de oportunidades para o país. Para alguns autores, a regionalização contribuiria para soluções, para outros agravaria problemas já existentes.</p> <p>Palavras associadas: coesão (territorial/social); dinheiro; investimento; mercado; fundos; financiamento; gestão; despesa; eficiência; racionalidade; Estado; assimetrias regionais; desequilíbrios territoriais; conflitos; confiança vs. corrupção; covid-19/pandemia; desenvolvimento; desigualdades; potencialidades; igualdade; equidade; oportunidades; necessidades; despovoamento; desertificação; competição; coordenação; populismo.</p> <p>Pergunta associada: é possível encontrar pontes para avançar com um processo de reorganização administrativa do país?</p>

<p>Escalas e unidades territoriais/administrativas</p>	<p>Discussões centradas nas escalas de acordo com as quais faz ou não sentido pensar o país e a sua organização (inclui serviços destinados à descentralização e modelos de pensamento territorial).</p> <p>Palavras associadas: comunidades intermunicipais (CIM); regiões (administrativas); região-cidade; ator-rede; regiões de planeamento (ou regiões Plano); comissões consultivas regionais; municípios/ autarquias; freguesias; distritos; províncias; áreas metropolitanas; CCDR; cidade; interior; cidade inteligente; litoral; modelo centralista/centralismo/centralização; multiterritorialidade; nação; NUTS; periferias; território (digital/rede); lugares (<i>place</i>); União Europeia.</p> <p>Pergunta associada: que <i>affordances</i> é que o espaço já permite na sua configuração atual? Isto é, em que medida o espaço é proporcionador de atividades sociais, funcionais, de lazer, emocionais (ver Lopes <i>et al.</i>, 2018, e subsecção «Interpretações sobre vivências quotidianas e identidade» deste capítulo).</p>
<p>Media e tecnologia</p>	<p>Apesar de haver referências explícitas aos <i>media</i> tradicionais (onde se destaca a televisão) como promotores de visões territoriais, esta categoria reúne sobretudo propostas de governação eletrónica e reflete sobre formas implícitas através das quais a mediatização (Couldry e Hepp, 2017) é relevante para compreender dinâmicas de reorganização territorial e/ou administrativa.</p> <p>Palavras associadas: modernização (administrativa); multiterritorialidade; inteligência territorial; cidade inteligente; ator-rede; território (digital/rede).</p> <p>Pergunta associada: de que modos a tecnologia e a comunicação podem ser úteis para melhorar a governação do país?</p>

Fonte: elaboração própria

2.4. Conceitos mais frequentes e contextualização teórica

Considerando a frequência com que apareceram as palavras identificadas no Quadro 6, importa cruzar a utilização dos conceitos selecionados por serem os mais presentes neste contexto mediático (a negrito no quadro) com debates identificados através de revisão de literatura para contextualizar melhor as questões em causa na defesa ou recusa da regionalização. Segue-se, então, uma reflexão sobre «portugueses», «poder», «coesão» e «desenvolvimento».

2.4.1. Portugueses

A presença dos «portugueses» nos discursos mediáticos insere-se em duas categorias: o papel que lhes é atribuído enquanto ator social coletivo (o qual, como se verá, não está isento de contradições) e interpretações sobre impactos

de questões de organização administrativa (quer da atual, quer de eventuais alterações) na vivência quotidiana a nível de oportunidades e construções identitárias. Procurar-se-á, por isso, relacionar o conteúdo das peças com os conceitos de participação, *affordances*, sentido de lugar e identidade, abrindo caminho para a discussão sobre poder.

2.4.1.1. «Palavra decisiva» vs. Participação limitada

«Portugueses» designa um conjunto homogéneo de pessoas que surge como entidade decisora, cuja «vontade» será soberana e cuja voz deve ser ouvida no contexto de um referendo, ou seja, a resposta (apenas em termos de sim ou não) que reunir maior percentagem será vinculativa nesta matéria. Será que os portugueses aparecem como decisores em todos os temas? Será que o facto de o tema já ter sido objeto de referendo em 1998 tem influência nesta categorização? Será que os políticos e outros autores e personalidades com voz mediática se consideram parte do grupo de «portugueses» invocado nestes discursos?

A título de exemplo, veja-se como os «portugueses» são enquadrados:

«Os participantes na reunião assinaram um memorando de entendimento em que propõem que na próxima legislatura seja convocado um referendo nacional para que os portugueses se voltem a pronunciar sobre a implementação de regiões administrativas. “Defendemos a regionalização e o instrumento para lá chegar é o referendo”» (*PÚBLICO*, 30 de março de 2019).

«O jurista considerou que a transferência de competências para a eleição indireta do presidente e de um vice-presidente das CCDR só faz sentido acontecer após um referendo sobre a regionalização em Portugal, “em que os portugueses digam sim à regionalização, porque até lá qualquer passo que seja dado vai à revelia da vontade dos portugueses”» (*Observador*, 7 de setembro de 2020).

«Por respeito à Assembleia da República, que albergou tal comissão, e aos portugueses de todo o território nacional, é imperioso que os

partidos políticos concorrentes às eleições de 6 de Outubro se pronunciem sobre este problema» (*PÚBLICO*, opinião, 3 de outubro de 2019).

«O Presidente da República (...) afirmou que uma das formas de os portugueses voltarem a ser ouvidos no âmbito do processo da descentralização/regionalização é através de um referendo. E lembrou que a “Constituição prevê que os portugueses tenham uma palavra decisiva sobre o assunto”» (*PÚBLICO*, 9 de março de 2021).

«Será consensual que não é positivo para o nosso país, nem aceitável para os portugueses, que a maioria da riqueza gerada se concentre nas duas áreas metropolitanas do país (...). Considero que é necessário um amplo debate sobre esta questão, para que, de forma consciente, os portugueses ajuízem da necessidade (ou não) desta reforma» (*Observador*, opinião, 1 de maio de 2021).

Aquela visão genérica é partilhada por quem apoia a regionalização, por quem é contra e por quem opta por sugerir alternativas utilizando o termo «descentralização». Quem é favorável à regionalização afirma que o objetivo do debate público deve ser «esclarecer» os portugueses para que possam votar no referendo; quem é contra, rejeita medidas como a alteração no modo de eleger os presidentes das CCDR, afirmando que é um passo regionalizador «à revelia» da decisão tomada pelos portugueses em 1998.

Há outras utilizações minoritárias a registar: alguns autores referem que «mais de 50% dos portugueses já não votam em eleições»; é perguntada a sua opinião sobre regionalização em sondagens noticiadas pelos dois jornais; são a principal preocupação e destinatário das declarações do Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.

Além disso, a palavra «portugueses» está incluída na Associação Nacional de Municípios Portugueses, entidade distinta da ideia de «povo» que teve uma expressão ativa, com representantes ouvidos em diversas ocasiões e a promoção de um congresso que foi noticiado, constituindo um mote para declarações posteriores e perguntas por parte de jornalistas a diversas personalidades.

Apesar das limitações do modelo, esta breve reflexão recorda-nos da escada da participação cidadã de Arnstein (1969), em que a palavra final dos portugueses remete para um poder que colocaria a participação dos cidadãos no topo da escada de oito andares. Contudo, a única forma sugerida para a efetivação dessa palavra seria um referendo, correspondente ao quarto andar (consulta, ou seja, é dada voz às pessoas, mas não lhes é concedido nenhum poder para levar a cabo as suas decisões). Para além disso, é dada ênfase à necessidade de esclarecimento, o que pode equivaler ao terceiro andar (informação). Ainda assim, como afirma Sara Fumega (2013), o modelo procura diferenciar entre aqueles que têm poder e os que não têm poder, o que será igualmente redutor, como veremos no próximo ponto.

2.4.1.2. Interpretações sobre vivências quotidianas e identidade

Antes de avançar, importa explicitar duas linhas de pensamento orientadoras de argumentos contra e a favor da regionalização, no que respeita ao seu potencial impacto na vida dos portugueses.

Por um lado, encontram-se argumentos centrados na ideia de «identidade»: alguns autores reforçam o papel da história e a manutenção de uma forma de «sermos portugueses», afirmando que a regionalização seria uma fragmentação de um Estado-nação, constituído por um conjunto de pessoas «que partilha um território pacificamente sem conflitos étnicos, religiosos ou tensões regionais». Outros autores contestam, dizendo que é precisamente por haver essa unidade que uma reorganização administrativa não teria implicações identitárias.

Por outro lado, registam-se argumentos que recorrem menos a esta faceta coletiva e que depende da identificação de um «outro» para funcionar (ver Babo, 2021). Mobilizam, de forma implícita, os conceitos de sentido de lugar e de *affordances*, ambos mais ligados a perceções individuais e que parecem mais úteis para refletir sobre formas de tornar o espaço mais justo e promotor de participação cidadã. No que respeita ao primeiro conceito, define-se brevemente como os significados, atitudes e perceções que as pessoas associam a um lugar, sendo particularmente importante a capacidade de criar narrativas e discursos sobre o mesmo para aumentar o sentimento de pertença que pode, assim, efetivar-se em diversas escalas (adaptado de Silva *et al.*, 2018).

Neste aspeto, destacam-se os argumentos que identificam os «portugueses» como «pessoas de carne e osso que sofrem com assimetrias territoriais».

Affordances, por sua vez, é uma noção retirada de um artigo de Frederico Lopes, Rita Cordovil e Carlos Neto (2018) que se refere às oportunidades que cada lugar oferece para interagir, utilizar, sentir ou criar significados (*affordances* sociais, funcionais, de lazer, emocionais), as quais podem ser atualizadas continuamente. Aqui, salientam-se os discursos que valorizam a regionalização como uma forma de garantir consolidação do território português numa ótica relacional que garanta aos portugueses, «independentemente do sítio onde vivam», oportunidades e respeito pelos seus direitos; aqueles que questionam se as regiões Plano atuais são adequadas para resolver assimetrias no que toca a onde vive a população portuguesa; e aqueles que rejeitam a regionalização porque iria prejudicar as pessoas, levando-as a pagar mais impostos.

2.4.2. Poder

A maioria das referências ao «poder» encontradas nesta amostra cingem o conceito ao poder político, sendo a principal expressão utilizada «poder local» e a segunda «poder central». Quem mais refere estes termos são os apoiantes da regionalização que defendem a importância de reforçar a autonomia do poder local e de criar patamares intermédios de poder político, capazes de o aproximar dos cidadãos, assim como de diminuir a centralização do mesmo. Embora a criação de regiões administrativas seja um tema que gera discórdia, parece ser consensual a ideia de que a articulação entre os dois polos de poder identificados é insuficiente, pelo que o poder político se encontra excessivamente concentrado no Estado central e deveria ser descentralizado, nomeadamente através da atribuição de mais competências às autarquias (ou entidades intermunicipais) ou da desconcentração de serviços do Estado (cuja escolha da forma de eleição/nomeação também é relevante, daí a polémica associada às CCDR, sendo o método escolhido acusado de ser regionalizador e, simultaneamente, inconsequente). Outra acusação frequente é a de que os políticos em geral não querem abdicar dos poderes que têm (nem o poder local o quererá fazer) e que é esse o motivo pelo qual se avança com medidas isoladas e com poucos efeitos práticos na resolução de problemas identificados

no país. Esse é igualmente o motivo apontado para travar as reformas «do Estado» e do «sistema eleitoral».

As intervenções dividem-se sumariamente nas seguintes discussões sobre poder político: onde está? Como é que a forma de eleger representantes de serviços desconcentrados do Estado influi na sua partilha? Onde deveria estar (inclusive a nível europeu)? Como é que a divisão atual do poder e o seu exercício condicionam a possibilidade de haver mudanças?

Por outro lado, não obstante ter sido atribuída uma palavra soberana aos portugueses nesta matéria (ver ponto anterior), vemos aqui que esses portugueses habitualmente são os representantes eleitos democraticamente que, em alguns momentos, prescindem do poder de decisão que lhes é concedido pelos eleitores para ouvir a população como um todo num referendo. Além disso, como exceções temos a destacar a referência ao «poder de compra»; a «ambições de poder territorial» que transformaram uma discussão sobre regiões administrativas numa discussão sobre regiões políticas; à necessidade de passar de uma «cultura de poder» para uma «cultura de responsabilidade»; e à reflexão sobre o que significa ter «todos os poderes do Estado de Direito», ou seja, «central, local, Legislativo, Executivo e Judicial» mais próximos dos cidadãos. Nesta perspetiva, quer a regionalização, quer a descentralização, são encaradas como respostas «a uma questão de administração do território e pouco mais», uma vez que um poder regional pode continuar longe se não for possível aos cidadãos exercê-lo (para além das eleições) «na sua relação com o Estado, nomeadamente através da sua relação com a administração pública» que deveria ser «mais transparente, mais aberta, mais célere». Isto é, por exemplo permitir resolver problemas diretamente com quem tem responsabilidade, em vez de «navegar por teias de funcionários» ou ficar sem resposta.

Embora esta última intervenção fale implicitamente do poder como uma relação de forças (que podem ser desiguais), não é possível sair deste impasse sem ter em conta outras dimensões do mesmo que elencamos aqui, apesar de não ser possível desenvolver neste contexto:

- No senso comum (resultado, especialmente em países periféricos e semiperiféricos, da sua diária experiência com um poder estatal corrupto), o poder é visto como algo que, em si mesmo, é sempre digno de suspeição e mesmo de desprezo e rejeição. O poder estatal

é abusivamente tomado como sinónimo e paradigma do poder em geral. Tal posição constitui uma hipersimplificação e uma perigosa distorção (Souza, 2009).

- «O plano da vida quotidiana é o lugar da imposição do poder da riqueza e da ordem planificada do espaço e do tempo, porém atingindo diferencialmente os membros da sociedade» (Carlos, 2020, 14) — na perspetiva da produção capitalista do espaço.
- O poder está disperso e opera na produção de realidades, nomeadamente através de discursos (lugares de fala), conhecimento e regimes de verdade (Foucault, 1976, citado por Sandoval *et al.*, 2017). As mais diversas relações entre saber e poder têm uma inscrição espacial: «saber psiquiátrico e asilo; saber disciplinar e prisão; saber “médico” e hospital; economia política e fábrica; saber geográfico e país (chão da ideologia do nacionalismo)» (Moreira, 1982, 18).

2.4.3. Coesão

No contexto da União Europeia, a política regional e os fundos estruturais estão cada vez mais preocupados com a promoção da coesão territorial, económica e social nas regiões europeias. No entanto, apesar do enorme financiamento a vários projetos em diferentes regiões no âmbito da Política de Coesão da UE, as disparidades regionais persistiram e aumentaram mesmo nas regiões e países da UE (Amin e Tomaney, 1995; Chamusca *et al.*, 2022; Pylak, 2015). A coesão territorial tem vindo a ganhar força ao longo da última década, numa construção conceptual (e aplicação prática esperada) que a assume como processo de conceção de um território mais coeso e equilibrado, procurando: i) superar os défices de articulação estratégica, constrangimentos administrativos e assimetrias de desenvolvimento existentes; ii) promover o desenvolvimento sustentável e uma organização territorial mais equilibrada, integrada e bem governada; iii) valorizar a diversidade, a complementaridade e a articulação territorial, bem como a justiça social e espacial como elementos estruturantes da tomada de decisão (Hartmann e Hengstermann, 2014; Luukkonen, 2010; Medeiros, 2016).

Na associação ao debate sobre a regionalização, as referências à coesão apresentam alguma instrumentalização. As assimetrias territoriais, com maior

ênfase económica, social ou ambiental, servem de mote para uma defesa acérrima das vantagens da regionalização para o desenvolvimento territorial: «a regionalização deve avançar face à “demonstrada ineficácia do modelo centralista no combate à desertificação do interior e das periferias”. Corrigir as assimetrias regionais e defender a coesão territorial são outras das motivações do memorando» (*Observador*, opinião, 1 de abril de 2019); «A regionalização impõe-se como um projeto de coesão e desenvolvimento nacionais. Descentralizar competências, criando um nível intermédio de administração, deve significar descentralizar a decisão política, os processos de participação pública e o escrutínio das práticas democráticas. Regionalizar deve ser um processo de inclusão dos cidadãos na transformação do país face aos desafios da globalização, no qual a rearticulação entre as dimensões governativa, económica e orçamental com as dimensões administrativa e representativa, com as dimensões do povoamento, ordenamento territorial e redes urbanas, se torna central» (*PÚBLICO*, opinião, 13 de setembro de 2019). No plano oposto, há quem justifique a unidade e estabilidade do sistema administrativo português como uma das condições que favorece o desenvolvimento equilibrado do país: «O País tem mostrado uma invulgar dose de coesão, unidade cultural e territorial e arregimentação a um destino comum. Serve isto de introdução à Regionalização que, em boa verdade, ninguém sabe muito bem o que é e que passou a ser um chavão na vida político-social portuguesa» (*Observador*, opinião, 11 de fevereiro de 2019); «Trata-se de estudar e de implantar uma reforma do maior alcance para um país que tem as fronteiras mais antigas da Europa, velhas de 700 anos, e onde não se notam pulsões fragmentárias. Mais, o país tem uma invejável coesão territorial e cultural, na sua diversidade, e uma visão de destino comum que, embora com hiatos, nos permitiu ultrapassar crises, conflitos generalizados, guerras civis, combater 13 anos em África, mudar regimes, etc., mantendo uma certa forma de sermos portugueses» (*PÚBLICO*, opinião, 13 de março de 2019).

2.4.4. Desenvolvimento

Ainda que analisando e compreendendo as principais abordagens que marcaram as últimas décadas, é muito difícil, ou mesmo impossível, apresentar uma definição única ou consensual do que é o desenvolvimento, uma vez que

existem muitas teorias sobre e posições face ao desenvolvimento, qualquer que seja a sua sistematização. Uma das abordagens mais frequentes passa pelo entendimento de desenvolvimento em associação ao conceito de modernidade, o que engloba aspetos físicos e económicos relacionados com a industrialização, a urbanização e o aumento do uso da tecnologia em todos os setores de atividade económica. É também frequente o desenvolvimento ser visto como um processo económico, numa abordagem muito próxima da anterior, mas com uma maior ênfase nas questões do crescimento e competitividade. Finalmente, há abordagens em que ganha mais força o conceito de desenvolvimento humano, calculado e medido por índices mais integradores e complexos que vão muito além dos aspetos económicos, mas de medição bastante complexa e difícil, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de comparação espacial e temporal.

Esta diversidade de definições e de amplitude do desenvolvimento também se encontra expressa no debate sobre a regionalização. Observam-se vários argumentos, defendendo uma ligação mais ou menos direta ao desenvolvimento de base territorial, com várias dúvidas e questionamentos relativamente ao seu impacto direto nos territórios. A existência e forma de nomeação das CCDR foi um dos temas principais. Para além disso, atrasos no desenvolvimento são associados à centralização administrativa do país: «O presidente do Governo Regional da Galiza, Alberto Nunes Feijóo, atribuiu ao sistema autonómico espanhol a responsabilidade pelos 25 anos de grande desenvolvimento do país vizinho, e não querendo opinar sobre o que deveria fazer Portugal, não deixou de o fazer» (*PÚBLICO*, 11 de março de 2019); «Comparando o PIB da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e da Região Norte com a média nacional, por exemplo, constata-se que enquanto o PIB da AML ultrapassa a média nacional em 130,2%, o Norte encontra-se 15% abaixo da média nacional. De facto, quando discutimos os bloqueios ao crescimento e ao desenvolvimento regional não podemos ignorar o facto de sermos um dos países mais centralizados da OCDE e da União Europeia» (*Observador*, opinião, 18 de fevereiro de 2020). Em sentido contrário, encontramos a acusação de que a referência ao desenvolvimento serve para esconder as verdadeiras intenções de quem defende a regionalização: «O objetivo por detrás das cantigas do vigário, que procuram iludir a população vendendo uma ideia de aproximação dos decisores e desenvolvimento regional, é simplesmente o de criar um sistema

mais alargado de rotação de políticos, num verdadeiro sistema de circulação que impeça que os “boys” do sistema percam o seu sustento» (*Observador*, opinião, 2 de abril de 2022).

3. Notas finais

Em Portugal, a relação entre Estado central e poder regional (inexistente) e local, nas suas diversas expressões, é marcada por tensões, avanços e recuos que remontam aos primórdios do poder local (atribuições de foral ou de cartas de couto) e passam pelo reforço do ideário municipalista, os movimentos descentralizadores da primeira metade do século XIX e pelo reforço do centralismo, no Regime Código Administrativo de 1936, que instituiu a nomeação do presidente do município.

Será com o 25 de Abril de 1974 que o poder local ganhará uma nova dimensão, com os autarcas a passarem a ser eleitos por sufrágio direto e universal, tendo por base três pilares: autonomia, finanças locais e separação de poderes. Desde então, sucederam-se vários reforços das competências municipais, verificando-se que as autarquias assumem sobretudo responsabilidades setoriais que a proximidade favorece. Assim, apesar do artigo 6.º da Constituição da República referir que «O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública», só nos últimos anos se observam avanços significativos num processo de verdadeira descentralização, designadamente com a Lei n.º 75/2013, que institui um regime de transferência de competências, e com a lei-quadro da descentralização (Lei n.º 50/2018), que promove a descentralização em três níveis: entidades intermunicipais, municípios e freguesias.

A autonomia das autarquias locais impõe-se, nos termos do artigo 288.º, alínea n) da Constituição, como limite ao poder de revisão constitucional. O princípio da subsidiariedade, também consagrado no artigo 6.º, n.º 1 da Constituição, materializa-se através da conceção de que «as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações». O princípio da

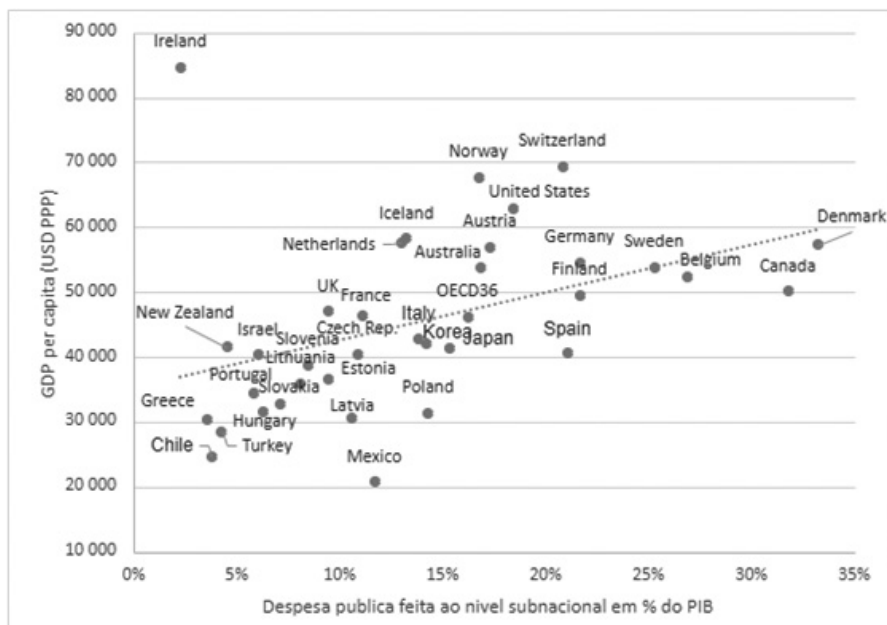
descentralização administrativa está previsto no artigo 237.º, cujo n.º 1 determina que «as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa». A autonomia das autarquias locais e o princípio da descentralização administrativa não excluem a tutela administrativa a que as autarquias locais estão sujeitas, cujo exercício é regulado por lei e a qual consiste numa tutela de legalidade.

A Lei n.º 75/2013 estabelece cinco objetivos principais, designadamente: i) aproximação das decisões aos cidadãos; ii) promoção da coesão territorial; iii) reforço da solidariedade inter-regional; iv) racionalização dos recursos disponíveis; v) melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Por sua vez, a Lei n.º 50/2018 define os princípios orientadores do processo de descentralização: i) a transferência efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa; ii) a preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial e organizativa das autarquias locais; iii) a garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos; iv) a coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público; v) a eficiência e eficácia da gestão pública; vi) a garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados; vii) a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas.

Tudo isto considerando a importância da descentralização para o desenvolvimento e o bem-estar e que vários estudos da OCDE identificam Portugal como um dos países com um Estado mais centralizado (Figura 1), sublinhando a vantagem do desenvolvimento de base territorial, para reforçar a subsidiariedade, autonomia e eficiência das políticas públicas.

Figura 1. Descentralização da despesa



Fonte: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c6217390-en/index.html?itemId=/content/component/c6217390-en>

É neste contexto, em que se assume como central o princípio da subsidiariedade, que se materializam os debates em torno da regionalização e descentralização, muitas vezes apresentados como sinónimos, num discurso que procura apresentar as suas vantagens para o desenvolvimento equilibrado e coeso do país. Há vários desafios que emergem deste discurso, designadamente i) aproximar a tomada de decisão dos cidadãos, em conformidade com o princípio da proximidade enunciado no artigo 10.º, n.º 3, do Tratado da UE; ii) proteger a capacidade de decisão e ação, legitimando a intervenção e assegurando a sua realização na escala mais adequada; e iii) garantir uma certa autonomia das autoridades locais em relação ao poder central, o que implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder.

Efetivamente, ao analisar discursos mediáticos sobre regionalização, identifica-se um consenso em torno da excessiva centralização e burocratização em Portugal, situando-se as principais divergências na forma de contrariar

tal situação. «Descentralização» surge como uma palavra consensual no abstrato, ao contrário de «regionalização» (mesmo que se fale em regionalização administrativa e não política — fica para outra ocasião a discussão sobre os limites desta distinção). Ainda assim, as medidas tomadas no período estudado — onde se destaca a descentralização de competências para as autarquias — não foram pacíficas, sendo simultaneamente criticadas pelo esforço e responsabilidade exigidos à escala autárquica sem o respetivo apoio financeiro e por as opções de gestão continuarem maioritariamente na esfera do Estado central.

Referências bibliográficas

- AMIN, A., TOMANEY, J. (1995) «The regional dilemma in a neo-liberal Europe». *European Urban and Regional Studies*, 2(2), 171–188.
- ARNSTEIN, S. (1969) «A ladder of citizen participation». *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2022) *Constituição da República Portuguesa*, 9.^a ed. Almedina.
- BABO, M. A. (2021) «Figuras de lo mismo y de lo otro: entre lo semiótico y lo político». *Signa: Revista de la Asociación Española de Semiótica*, 30, 169–175.
- BALLAND, P., BOSCHMA, R., KOEN, F. (2015) «Proximity and innovation: From statics to dynamics». *Regional Studies*, 49(6), 907–920.
- BARNES, T., MINCA, C. (2012) «Nazi Spatial Theory: The Dark Geographies of Carl Schmitt and Walter Christaller». *Annals of the Association of American Geographers*, 103(3), 669–687.
- CARLOS, A. F. A. (2020) «A “Revolução” no cotidiano invadido pela pandemia». Em GESP — Grupo de Geografia Urbana Crítica Radical (Org.) *Covid-19 e a crise urbana*. FFLCH/USP, 10–17.
- CHAMUSCA, P., MARQUES, J. L., MORENO PIRES, S., TELES, F. (2022) «Territorial cohesion: discussing the mismatch between conceptual definitions and the understanding of local and intra-regional public decision-makers». *Territory, Politics, Governance*.
- CHOULIARAKI, L., FAIRCLOUGH, N. (1999) *Discourse in Late Modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh University Press.
- COULDRY, N., HEPP, A. (2017) *The Mediated Construction of Reality*. Polity Press.
- DUNCAN, J., LEY, D. (1993) *Place/Culture/Representation*. Routledge.
- FALKHEIMER, J., JANSSON, A. (Eds.) (2006) *Geographies of Communication: The Spatial Turn in Media Studies*. Livréna AB.
- FERRÃO, J. (2021) «As Representações do Território Nacional no Portugal dos Governantes: Uma Tipologia Subjetiva». Em V. Cardoso, M. Gonçalves, C. Rodrigues (Eds.) *Representações, Desenhos e Imagens do Território*. i2ADS, 61–78.

- FUMEGA, S. (2013) «Trajetos de Participação de Atores Sociais em Processos de Planeamento Estratégico: o caso do Programa Rede Social no Concelho de Sintra» (Dissertação de Mestrado). ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa.
- GIDDENS, A. (2006) *O Mundo na Era da Globalização*, 8.ª edição. Editorial Presença.
- HARO, F. (2022, abril 12) «Crescer ou Sentir? Os repertórios culturais do amor no *reality-show* “Casados à Primeira Vista”» [Apresentação oral]. XII Congresso SOPCOM, Lisboa, Portugal — Instituto de História Contemporânea (IHC — NOVA FCSH).
- HARTMANN, T., HENGSTERMANN, A. (2014) «Territorial Cohesion through Spatial Policies: An Analysis with Cultural Theory and Clumsy Solutions Central European». *Journal of Public Policy*, 8(1), 30–49.
- HARVEY, D. (1990) *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Blackwell.
- JESSOP, B. (2000) «Governance Failure». Em G. Stoker (Ed.). *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan, 11–32.
- LEFEBVRE, H. (1991 [1974]) *The Production of Space*. Edição inglesa: Tradução de Donald Nicholson-Smith. Blackwell.
- LOPES, F., CORDOVIL, R., NETO, C. (2018) «Independent Mobility and Social Affordances of Places for Urban Neighborhoods: A Youth-Friendly Perspective». *Frontiers in Psychology*, 9, 2198.
- LUUKKONEN, J. (2010) «Territorial cohesion policy in the light of peripherality». *Town Planning Review*, 81(4), 445–466.
- MADANIPOUR, A. (2017) *Cities in time: temporary urbanism and the future of the city*, Bloomsbury.
- MEDEIROS, E. (2016) «Territorial Cohesion: An EU concept». *European Journal of Spatial Development*, 60, 1–30.
- MEDEIROS, R. (2009) «Território, espaço de identidade». Em M. Saquet, E. Sposito (Eds.) *Territórios e territorialidades: Teorias, processos e conflitos*. Expressão Popular, 217–228.
- MOREIRA, R. (1982) «A Geografia serve para desvendar máscaras sociais». Em R. Moreira (Org.) *Geografia: teoria e crítica. O saber posto em questão*. Vozes, 1–25.
- OBSERVADOR (s./d.) «Regionalização». Disponível em: <https://observador.pt/seccao/pais/regionalizacao/>. Acedido a 30 de junho de 2022.
- PAHWA, S., LEWIS, W. (2019) «Reterritorializing digital performance from South to North». *International Journal of Performance Arts and Digital Media*, 15(3), 243–248.
- PIERRE, J., PETERS, B. G. (2005) «Governance: A Garbage Can Perspective». Em J. Pierre, B. G. Peters (Eds.) *Governing Complex Societies*. Palgrave Macmillan, 49–63.
- PIRES, S., POLIDO, A., TELES, F., SILVA, P., RODRIGUES, C. (2020) «Territorial innovation models in less developed regions in Europe: the quest for a new research agenda?» *European Planning Studies*, 28(8), 1639–1666.
- PÚBLICO (s./d.) «Regionalização». Disponível em: <https://www.publico.pt/regionalizacao>. Acedido a 30 de junho de 2022.
- PYLAK, K. (2015) «Changing innovation process models: A chance to break out of path dependency for less developed regions». *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 46–72.
- SÁ MARQUES, T., SANTOS, H., RIBEIRO, P. (2018) «Redes de inovação no ecossistema da Região Centro de Portugal». Em T. Sá Marques, H. Santos, M. P. A. Logroño (Coord.)

- VIII Jornadas de Geografía Económica: *La Geografía de las Redes Económicas Y la Geografía Económica en Rede*, Livro de Atas. Asociación de Geógrafos Españoles, 123–132.
- SANDOVAL, M., ROBERTSDOTTER, A., PAREDES, M. (2017) «Space, Power and Locality: the Contemporary use of Territorio in Latin American Geography». *Journal of Latin American Geography*, 16(1), 43–67.
- SAQUET, M. (2009) «Por uma abordagem territorial». Em M. Saquet, E. Sposito (Eds.) *Territórios e territorialidades: Teorias, processos e conflitos*. Expressão Popular, 73–94.
- SILVA, C., NISI, V., STRAUBHAAR, J. (2018) «“Foi tudo por nos termos mudado para o Texas”: Desenvolvendo o sentido de lugar através de literatura locativa entre raparigas latinas norte-americanas». *MATLIT: Materialidades Da Literatura*, 6(2), 149–66.
- SILVA, E. (2020) «Estado, território, população: As ideias, as políticas e as técnicas de colonização interna no Estado Novo» (Dissertação de Doutoramento). Universidade de Lisboa.
- SILVA, P., PIRES, S., TELES, F. (2021) «Explanatory models of regional innovation performance in Europe: policy implications for regions». *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34(4), 609–631.
- SILVANO, F. (2010) *Antropologia do espaço: uma introdução*. Celta Editora.
- SOUZA, M. (2009) «“Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental». Em M. Saquet, E. Sposito (Eds.) *Territórios e territorialidades: Teorias, processos e conflitos*. Expressão Popular, 57–72.