

POLÍTICAS TERRITORIAIS E COORDENAÇÃO INTERMUNICIPAL EM PORTUGAL: OS DILEMAS DA AÇÃO COLETIVA

Carlos Oliveira¹
Isabel Breda-Vázquez²

RESUMO

As escalas intermunicipais de intervenção têm sido objeto de crescente atenção por parte dos estudos dedicados às políticas territoriais. Contudo, e apesar da multiplicidade de modelos de coordenação intermunicipal ensaiados em diferentes países, a sua operacionalização defronta-se com múltiplos obstáculos. Este artigo aborda os “dilemas” da ação coletiva associados a dificuldades de adaptação das políticas territoriais à elevada fragmentação institucional que caracteriza os espaços intermunicipais. Recorrendo ao caso de Portugal, um país cuja estrutura administrativa encontra-se fortemente polarizada entre as escalas nacional e municipal, este trabalho aborda diferentes experiências de coordenação intermunicipal realizadas ao longo das últimas décadas. O elevado experimentalismo observado nesse período permite aprofundar o conhecimento relativo aos principais “dilemas” da ação coletiva presentes no país, tendo em vista a conceção e a operacionalização de instrumentos de política territorial mais eficazes.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo aborda os “dilemas” da ação coletiva associados à implementação de políticas territoriais de escala intermunicipal em Portugal, nas últimas décadas. Tratando-se de um país cuja estrutura administrativa encontra-se fortemente polarizada entre as escalas nacional e municipal, as experiências realizadas neste domínio enfrentaram múltiplos obstáculos. No entanto, o elevado experimentalismo observado neste período permite aprofundar o conhecimento relativo à conceção e à operacionalização de instrumentos de escala intermunicipal, com vista à prossecução de políticas territoriais mais eficazes.

A secção 2 apresenta os principais desenvolvimentos teóricos a utilizar neste artigo, particularmente no que respeita à relação entre a teoria da ação coletiva e a coordenação intermunicipal. As três secções seguintes centram-se no caso português, nomeadamente nas características da estrutura administrativa do país (secção 3), no papel dos níveis de decisão intermediários na definição e operacionalização das políticas territoriais (secção 4) e nos instrumentos destinados a promover a coordenação intermunicipal (secção 5). Por fim, a última secção analisa o caso português à luz dos “dilemas” de ação coletiva apresentados anteriormente.

1. Investigador sênior no Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente (Citta) da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Feup). *E-mail*: <carlosoliv@fe.up.pt>.

2. Professora-associada com agregação e coordenadora do Grupo de Investigação sobre Habitação e Planeamento Urbano no Citta da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Feup). *E-mail*: <ivazquez@fe.up.pt>.

2 COORDENAÇÃO INTERMUNICIPAL E AÇÃO COLETIVA

Em Portugal, assim como na generalidade dos países ocidentais, a vida social da maioria das pessoas distribui-se por diferentes localidades, obrigando ao frequente cruzamento dos limites administrativos de vários municípios. Essa tendência foi acompanhada por alterações quanto à organização espacial das áreas metropolitanas. À medida que os residentes transferiam-se do centro para a periferia e novas atividades econômicas emergiam em locais até então considerados improváveis, muitas regiões metropolitanas (RMs) adquiriram um perfil policêntrico, reconfigurando antigas hierarquias espaciais (Hulst e Van Montfort, 2007). A coordenação à escala intermunicipal tornou-se um tema cada vez mais frequente nos discursos políticos e acadêmicos dedicados às políticas territoriais.

Diversos outros fatores contribuíram para essa evolução. Novas exigências quanto à qualidade da oferta de infraestruturas, equipamentos e serviços obrigaram muitos municípios a desenvolver intervenções conjuntas nesse domínio (Hulst e Van Montfort, 2007). A intensificação da competição internacional conduziu os territórios de escala intermédia entre a municipal e a nacional a contarem cada vez mais com os seus próprios atributos na definição das estratégias de desenvolvimento, em detrimento dos mecanismos redistributivos característicos do Estado-providência (Storper, 1995). No contexto europeu, esse processo foi acelerado pela política de coesão territorial da União Europeia, que incide frequentemente no apoio das autoridades regionais aos sistemas de inovação locais (EC, 2012).

Apesar das críticas a uma alegada sobrevalorização das escalas intermédias na literatura académica (Kantor, 2008; Lefèvre, 2010), as tentativas de centrar as políticas territoriais em escalas superiores à capacidade de intervenção dos municípios, mas suficientemente próximas dos atores locais, são hoje observáveis em geografias muito diversificadas, nomeadamente na Europa (Basten, 2011), na América do Norte (Cotugno e Seltzer, 2011) ou na América do Sul (Klink, 2014).

Muitas dessas experiências apresentam em comum o facto de se afastarem de formas tradicionais de governo em favor de soluções institucionais mais “leves”, centradas na cooperação voluntária entre municípios (Jenssen-Jenssen e Hutton, 2011; Lefèvre, 2010). Esse modelo, por vezes denominado “novo regionalismo”, pode assumir múltiplas configurações e envolver atores diversificados (públicos e não públicos), recorrendo a mecanismos institucionais e a instrumentos de política territorial mais ou menos formalizados (Kantor e Savitch, 2010).

O “novo regionalismo” confronta-se, no entanto, com obstáculos sérios à sua concretização, que vão das dificuldades em articular interesses demasiado divergentes às resistências movidas pelas estruturas administrativas nacionais, regionais e locais (Lefèvre, 2010). Vários desses “dilemas” foram explorados em sucessivos trabalhos dedicados às condições de colaboração voluntária entre atores racionais e dotados de um interesse próprio (Olson, 1965; Ostrom, 1990).

No caso concreto da articulação intermunicipal, os obstáculos à ação coletiva poderão relacionar-se com os tipos de serviços, projetos ou bens oferecidos e o modo como se articulam com os interesses e os objetivos dos atores envolvidos, com o grau de complexidade dos procedimentos envolvidos (que se relaciona diretamente com a morosidade e a conflitualidade envolvida nos processos de decisão), com os valores prevalecentes em um dado contexto territorial e ainda com o papel que determinados atores (por vezes denominados “empreendedores institucionais”) poderão desempenhar na construção de redes de colaboração baseadas na confiança (Feiock, 2007; Kantor e Savitch, 2010; Post, 2004).

Com base na experiência administrativa portuguesa de mais de três décadas de coordenação intermunicipal, este artigo centra-se nos mecanismos de ação coletiva que influenciaram a implementação de políticas territoriais a esta escala. Para o efeito, aqui são abordados dois tipos de instrumentos de política coletiva, nomeadamente os que remetem para os planos inscritos no sistema formal de planeamento territorial e para os “programas territorializados”, frequentemente cofinanciados pela União Europeia (UE), que abrangem um conjunto diversificado de iniciativas destinadas a promover o desenvolvimento territorial. Em uma perspectiva de aprendizagem, pretende-se, com este trabalho, extrair lições para a concepção de futuros instrumentos de política territorial, tendo por base a especificidade dos contextos.

3 AS INSTITUIÇÕES INTERMUNICIPAIS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA PORTUGUESA

O Estado português já foi apelidado de “binário” porque fora dos arquipélagos dos Açores e da Madeira não existe um escalão administrativo intermediário entre o local e o central legitimado democraticamente (Reis, 2005). Competências que de outro modo seriam exercidas por autoridades regionais concentram-se essencialmente no poder central, por meio das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs), organismos cuja liberdade de ação e capacidade de coordenação surgem comprometidas pela ausência de legitimidade política direta (*op. cit.*) e por um excessivo distanciamento face aos municípios (Silva, 2004).

O perfil centralizado do Estado português surge aparentemente contrariado pela vitalidade experimentada pelo poder local desde a implantação da democracia, em virtude da elevada visibilidade e personalização na figura do presidente da Câmara (Silva, 2004), da autonomia administrativa e financeira concedida pela Constituição de 1976 e pelos instrumentos de desenvolvimento local desenvolvidos sobretudo na sequência da adesão, em 1986, à então Comunidade Económica Europeia (CEE). O poder local beneficia-se ainda do elevado sentimento de identificação da sociedade portuguesa com os municípios, associado a uma “tradição municipalista” cujas origens remontam ao período medieval (*op. cit.*).

Apesar das dificuldades em concretizar muitas das competências previstas na lei, que permanecem burocraticamente tuteladas ou foram descentralizadas de forma parcial (Silva, 2004), os avanços registados pelo poder local português são consideráveis, tendo a sua ação transitado da superação de necessidades básicas (abastecimento de água, saneamento básico, eletrificação, via pública) para um enfoque mais qualitativo, baseado na qualificação do espaço público e na dotação de equipamentos culturais, sociais e desportivos. No entanto, a inexistência de um verdadeiro escalão intermediário entre um Estado central poderoso e um Estado local dotado de visibilidade, obriga frequentemente a uma repartição pouco racional das competências. Se aos municípios estão atribuídas funções que excedem o seu âmbito territorial, à administração central são acometidas competências que requerem uma maior proximidade e agilidade de procedimentos (Reis, 2005).

De modo a preencher esse vazio, foram ensaiadas, ao longo das últimas três décadas, diferentes modalidades de associativismo intermunicipal, variáveis quanto aos domínios de intervenção, às modalidades de associação e às formas de delimitação. Paralelamente às instituições dotadas de competências transversais, foram criadas sucessivas entidades vocacionadas para fins específicos, que procuravam incorporar no sector público princípios de gestão provenientes do sector privado, de modo a flexibilizar procedimentos (quadro 1).

QUADRO 1

Modalidades de associativismo intermunicipal em Portugal

Ano de criação	Designação	Modalidade de associação	Delimitação	Âmbitos de intervenção
1981	Associações de municípios	Voluntária	Pelos municípios, mas segundo critérios definidos pelo governo	Múltiplos e específicos
1991	Áreas metropolitanas	Obrigatória	Definida pelo governo	Múltiplos
1998	Empresas intermunicipais	Voluntária	Definida pelos municípios	Específicos
1999	Agências de desenvolvimento regional	Voluntária	Pelos municípios, mas segundo critérios definidos a nível nacional	Específicos
2003	Grandes áreas metropolitanas, comunidades urbanas e comunidades intermunicipais	Voluntária	Pelos municípios, mas segundo critérios definidos a nível nacional	Múltiplos
	Associações de municípios	Voluntária	Definida pelos municípios	Específicos
	Autoridades metropolitanas de transportes	Obrigatória	Definida pelo governo	Específicos
2008	Áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais	Obrigatória	Definida pelo governo	Múltiplos
	Associações de municípios com fins específicos	Voluntária	Definida pelos municípios	Específicos
2013	Áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais	Obrigatória	Definida pelo governo	Múltiplos

Elaboração dos autores.

As entidades constituídas “de cima para baixo” (mediante a definição, pelo governo central, das respetivas competências e limites administrativos) e “de baixo para cima” (mediante a atribuição, aos municípios, de uma ampla discricionariedade) alternaram-se ao longo do tempo, tendo ambos os modelos sido objeto de diversas críticas. No primeiro caso, que inclui a constituição das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, na sua versão original, de 1991, e a reforma de 2008, as críticas dirigiram-se a uma atitude alegadamente “dirigista” e “centralizadora” dos governos da época. No segundo caso, que teve como exemplo mais emblemático a reforma de 2003, o governo central foi acusado de demitir-se das suas funções, contribuindo para promover a “confusão administrativa”, o “caos geográfico” e o desmantelamento de experiências positivas (Moreira, 2004; Ferreira, 2004; Domingues, 2003; Reis, 2005).

Independentemente do modelo adotado, determinados aspetos são comuns a todas as iniciativas, em particular a legitimidade democrática indireta das assembleias intermunicipais, cujos membros são nomeados pelas assembleias dos municípios envolvidos. Este aspeto é muitas vezes apresentado como a principal causa da fragilidade dessas entidades, que geralmente se encontram desprovidas de recursos, de funções significativas e de um corpo técnico próprio, limitando-se ao papel de instrumentos de pressão dos presidentes de Câmara sobre os governos.

Entretanto, o acesso aos fundos do estado e da UE esteve na origem de muitas dessas instituições, facto que permite identificar uma forte relação com o tipo de instrumentos de política territorial utilizado. Deveremos distinguir, a este nível, dois tipos de instrumentos, designadamente os que remetem para o sistema formal de planeamento territorial e os que se enquadram em políticas menos formalizadas, em grande medida impulsionadas por financiamentos nacionais e europeus.

4 AS ESCALAS INTERMEDIÁRIAS NO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

Quando em comparação com a maioria dos seus congêneres da Europa Ocidental, o sistema de planeamento português encontrava-se pouco desenvolvido até a década de 1990. Não existia uma lei de bases do ordenamento do território e apenas um conjunto muito restrito de municípios tinha aprovado planos extensivos a todo o território municipal. As preocupações com o ordenamento do território eram então relativamente secundárias,

quando comparadas com outras consideradas mais prementes, como o desenvolvimento econômico ou a estabilidade política (Pires, 2005).

O Plano Diretor Municipal (PDM), principal instrumento de ordenamento do país, foi introduzido em 1982, mas o seu conteúdo e processo de elaboração revelaram-se demasiado complexos face aos escassos recursos técnicos e financeiros dos municípios. A disseminação destes planos apenas foi possível na sequência da simplificação do seu conteúdo e da sua associação aos programas financiados pela UE, como condição obrigatória de acesso (Pires, 2005). O sistema de planeamento tornou-se mais complexo, sobretudo após a publicação da primeira Lei de Bases do Ordenamento do Território (de 1998) e do correspondente decreto regulamentar, que definiram um grande número de instrumentos de escalas nacional, regional e local (quadro 2).

QUADRO 2
Instrumentos de planeamento do território em Portugal

Instrumento	Conteúdo	Escala	Elaboração
PNPOT	Estratégico	Nacional	Administração central
PS	Programático (para sectores específicos)	Nacional	Administração central
Peot	Regulatório (por domínios de intervenção específicos)	Nacional	Administração central
Prot	Estratégico	Regional	Administração central (por meio das CCDRs)
Piot	Estratégico	Sub-regional	Municípios (em associação)
PDM	Estratégico e regulatório	Municipal	Municípios
PU	Regulatório	Submunicipal	Municípios
PP	Regulatório	Submunicipal	Municípios

Fonte: Oliveira (2008).
Elaboração dos autores.

A nova legislação procurava substituir a lógica predominantemente setorial das práticas de planeamento por um sistema coerente e clarificador de princípios, domínios de intervenção e objetivos das políticas territoriais, a par de uma maior flexibilidade e descentralização dos procedimentos (Correia, 2008; Oliveira, 2008). Essa aspiração permanece, no entanto, por concretizar, seja porque os serviços da administração central impõem procedimentos burocráticos (alguns deles não previstos na lei) que reduzem dramaticamente os prazos destinados à apreciação, à discussão e à legitimação por parte dos cidadãos (Monteiro, 2006), seja porque os municípios adotam práticas que remetem para o modelo tecnocrático prevalecente no período anterior à implantação da democracia (Cardoso e Breda-Vázquez, 2007; 2009; Crespo e Cabral, 2010).

Um sistema de planeamento tecnocrático, centrado em relações hierarquizadas – “verticais” – entre a administração central e a administração local, e entre estas e os cidadãos, é dificilmente compatível com as lógicas de ação coletiva inerentes ao reforço das relações “horizontais” entre municípios vizinhos. Por esse motivo, as experiências de política territorial intermunicipal inseridas no sistema formal de planeamento são escassas, facto evidenciado pelo reduzido recurso aos Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (Piots). Constituindo instrumentos de natureza facultativa, apenas se encontram aprovados os Piots do Alto Douro Vinhateiro (PIOTADV) e o Piot da Ria de Aveiro, ambos elaborados em circunstâncias excecionais.

O PIOTADV abrange os municípios do Vale do Douro inseridos no território classificado como património mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), tendo nascido de um compromisso assumido pelo Estado português para proteger as características patrimoniais e paisagísticas únicas dessa área. Não tendo partido da ação voluntária dos municípios envolvidos, centrou-se em elementos específicos, como património e paisagem, em detrimento dos princípios de

planeamento estratégico transversal geralmente associados à coordenação intermunicipal. O Piot da Ria de Aveiro nasceu da iniciativa de dez municípios, centrando-se no acesso aos programas de desenvolvimento regional do governo central e da UE. Contrariamente ao PIOTADV, este é um documento marcadamente estratégico, sendo, no entanto, mais débil no que respeita aos aspetos mais estritamente ligados ao ordenamento do território.

Dada a escassez de Piot, a coordenação de escala intermunicipal tem sido assegurada essencialmente pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território (Prots), elaborados pela administração central por meio das CCDRs. A análise do Prot da região Norte e do correspondente relatório de ponderação (CCDRN, 2009) permite constatar clivagens entre Estado e municípios quanto à definição das hierarquias entre centros urbanos, a alegadas interferências em competências municipais e a uma reduzida incorporação das propostas municipais.

As experiências dos Piots e do Prot-Norte evidenciam o caráter ainda fortemente hierárquico do sistema de planeamento português, visível no predomínio da coordenação pelo poder central das dinâmicas de escala intermunicipal, a par de uma reduzida mobilização dos municípios para a resolução de problemas concretos em uma base voluntária. Esse desinteresse revela, por um lado, um *deficit* de “cultura do território” no seio da sociedade portuguesa (Ferrão, 2010) e, por outro lado, a desilusão face a um sistema que multiplica os instrumentos ao seu dispor, sem, contudo, dar resposta a problemas de fundo, como a morosidade, a conflitualidade e a complexidade das decisões operacionais (Ferreira, 2007; Portas, 2007).

A proposta legislativa atualmente em discussão no Parlamento³ conserva as características gerais do modelo em vigor. Para além de acrescentar complexidade ao sistema, multiplicando o número de planos e programas, mantém o pendor hierarquizado das relações entre instrumentos. Enquanto o proposto “programa intermunicipal” fornece aos planos municipais orientações definidas superiormente, os novos planos de pormenor e de urbanização de escala intermunicipal destinam-se a resolver problemas localizados, ignorando questões estratégicas mais abrangentes. Todos esses instrumentos permanecem facultativos, não sendo evidenciados incentivos à sua elaboração por parte dos municípios.

Tal não significa, no entanto, que as políticas territoriais em Portugal tenham permanecido imunes à emergência de novas formas de “governança”, seja no que respeita ao relacionamento entre atores públicos, seja quanto às relações entre estes e os atores não públicos. Foram, sem dúvida, realizados progressos nesse sentido, embora de uma forma vacilante, em um período temporal muito dilatado e recorrendo maioritariamente a instrumentos que não se inscrevem no sistema formal de planeamento (Crespo e Cabral, 2010).

5 PROGRAMAS TERRITORIALIZADOS E COORDENAÇÃO INTERMUNICIPAL

Em Portugal, os programas territorialmente “integrados” receberam um forte impulso a partir de 1986, ano da adesão à então CEE, que empreendeu, então, uma reforma dos respetivos fundos de desenvolvimento regional. Dado constituírem um requisito obrigatório do acesso aos fundos, estes programas impulsionaram a cooperação intermunicipal, tendo sido elaborados instrumentos às mais diversas designações, tipologias e modelos de intervenção (quadro 3).

Esses programas variam consideravelmente quanto aos seus objetivos, modelos de gestão, entidades promotoras e atores envolvidos. Alguns são de iniciativa governamental, outros nasceram de propostas da Comissão Europeia, outros, ainda, inserem-se em programas de desenvolvimento regional mais amplos, acordados entre o Estado português e a UE. Apresentam em comum o facto de centrarem-se nos atributos específicos dos territórios

3. Proposta de Lei nº 183/XII, que entrou no Parlamento em 23 de outubro de 2013.

de incidência, de procurarem superar a lógica sectorial das intervenções públicas por meio da articulação de recursos e objetivos à escala local e de envolverem os atores locais na construção e na operacionalização de estratégias locais.

Independentemente de terem contribuído para a introdução de várias inovações nas políticas territoriais do país, os programas territorializados não estiveram isentos de dificuldades durante o seu processo de operacionalização. Procurando reconfigurar as relações entre os atores em um contexto institucional que se manteve, em grande medida, inalterado, a sua operacionalização colidiu, frequentemente, com a estrutura centralizada e setorializada da administração pública (Oliveira e Breda-Vázquez, 2010). Os atores mais influentes eram dependências regionais de instituições ligadas à administração central, cujos representantes não detinham autonomia suficiente para influenciar as decisões finais.

As dificuldades relacionaram-se com a articulação entre atores posicionados em diferentes níveis de decisão. A nível central, as responsabilidades eram por vezes partilhadas de forma pouco clara, quer entre ministérios, quer entre departamentos pertencentes a um mesmo ministério, facto que se revelou prejudicial, sobretudo na fase de implementação da estratégia (Ecotec, 2002). A nível local, a ausência de uma “cultura do território” a que se aludiu anteriormente (Ferrão, 2010) emergiu no momento da implementação dos programas, ainda que de forma diferenciada no território nacional. No caso dos agrupamentos de municípios vizinhos já dotados de uma vasta experiência de planeamento estratégico e gestão de infraestruturas à escala intermunicipal, o reforço da confiança entre os municípios envolvidos revelou-se, naturalmente, mais fácil do que entre municípios que não detinham a mesma tradição cooperativa (Oliveira e Breda-Vázquez, 2012).

QUADRO 3
Programas intermunicipais em Portugal

Programa	Período de implementação	Tipologia	Territórios (intermunicipais) de intervenção
Operações integradas de desenvolvimento	1986-1994	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Territórios com elevadas taxas de desemprego
Prosiurb	1994-2000	Programa nacional	Redes de cidades
Programas de desenvolvimento integrado	1998-2000	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Territórios com atrasos estruturais de desenvolvimento
Pactos territoriais para o emprego	1996-2000	Iniciativa da Comissão Europeia	Territórios com atrasos estruturais de desenvolvimento
Pactos para o desenvolvimento	2000-2006	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Territórios do interior com atrasos estruturais de desenvolvimento
Ações integradas de base territorial	2000-2006	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Territórios com atrasos estruturais de desenvolvimento
Programas territoriais de desenvolvimento	2007-2013	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Todas as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais do país
Redes urbanas para a competitividade e inovação	2007-2013	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Redes de cidades

Fonte: IFDR (2010).

A presença de “empreendedores institucionais” pode igualmente fazer a diferença entre os programas bem-sucedidos e os restantes. Esse papel tanto pode ser desempenhado por um agente da administração central, como a Comissão de Coordenação Regional (CCR) do Alentejo, que assumiu o papel de coordenadora e promotora de um bem-sucedido pacto territorial para o emprego (Ecotec, 2002), quanto por um ator local, como a Associação de Municípios do Vale do Ave (Amave), que, ao longo de duas décadas, empreendeu sucessivos exercícios de planeamento estratégico (Amave, 1993; 2000).

As dificuldades surgidas não invalidaram, no entanto, um saldo global positivo no que respeita ao contributo dos programas territoriais de escala intermunicipal para a introdução de inovações institucionais nas políticas territoriais portuguesas, contrastando com as experiências inseridas no sistema formal de planeamento.

6 A INTERMUNICIPALIDADE NAS POLÍTICAS TERRITORIAIS PORTUGUESAS: VITALIDADE OU INSTABILIDADE?

Ao longo das últimas três décadas, as experiências de articulação intermunicipal portuguesas multiplicaram-se e reconfiguraram-se continuamente. Surgiram instituições de propósitos gerais e específicos cujos limites foram definidos centralmente, e outras que nasceram do voluntarismo dos municípios envolvidos, a par de novos instrumentos de política territorial de escala intermunicipal. Aparentemente, essa profusão de instituições e programas constitui o reflexo de uma grande vitalidade do movimento associativo intermunicipal, sintoma de uma forte vontade política dos municípios no sentido da cooperação.

Uma análise mais aprofundada do fenómeno sugere, porém, que a abundância de instituições intermunicipais parece constituir um sinal de instabilidade mais do que de vitalidade (Reis, 2005). A sucessão de modelos distintos, geralmente promovida a nível central por governos de orientações políticas diferentes, parece camuflar o facto de a maioria das instituições e dos programas criados situar-se muito aquém dos propósitos, por vezes ambiciosos, do legislador. As experiências apresentadas ao longo deste artigo permitem identificar vários “dilemas da ação coletiva” nas políticas territoriais portuguesas.

Um primeiro “dilema” remete às características dos instrumentos de política territorial. Os *Piots*, planos de ordenamento que no contexto português exigem a coordenação voluntária entre municípios vizinhos, são raros, revelando um desinteresse que contrasta com a multiplicidade de programas territorializados desenvolvidos ao longo de mais de duas décadas. Devido ao carácter hierárquico e tecnocrático do sistema de planeamento português (e da administração pública em geral), um instrumento construído voluntariamente “de baixo para cima” como o *Piot* teria necessariamente de confrontar-se com sérios obstáculos à sua implementação. Pelo contrário, o perfil menos processual dos programas territorializados enquadra-se mais facilmente na lógica cooperativa que preside à coordenação intermunicipal.

O segundo “dilema” relaciona-se com os objetivos dos instrumentos de política territorial. O contraste entre a escassez de planos e a profusão de programas explica-se, em grande medida, pelo facto de estes últimos constituírem um requisito de acesso a financiamentos nacionais e europeus. Os *Piots*, pelo contrário, requerem a transferência de competências municipais para a escala intermunicipal em um domínio sensível como o ordenamento do território.

O terceiro “dilema” relaciona-se com o perfil altamente centralizado e setorializado da administração pública portuguesa. A concepção dos programas territorializados pressupõe uma estrutura de decisão descentralizada, atribuindo aos atores locais um protagonismo e um grau de autonomia pouco habituais nas práticas administrativas do país. Procurava-se substituir as tradicionais relações “verticais” de dependência do poder local relativamente ao poder central por redes “horizontais” de cooperação entre os atores locais, mas este propósito acabou por ser comprometido perante dificuldades de articulação entre sectores e níveis de decisão no seio da administração pública.

O quarto “dilema” relacionou-se com o *deficit* de uma “cultura do território” que, de outro modo, teria permitido aos municípios a conjugação de objetivos estritamente municipais com outros de âmbito mais abrangente. Se, em alguns momentos, só foi possível por

meio da ação de “empreendedores” institucionais de escalas local e central, esse procedimento esteve longe de constituir a norma.

Pela diversidade de experiências acumuladas, maioritariamente fora do sistema formal de planeamento, o caso português poderá constituir uma fonte de aprendizagem na concepção de futuros instrumentos de política territorial de escala intermunicipal. Os mecanismos de ação coletiva que, no caso português, atingem maior acuidade, relacionam-se com características específicas desse contexto nacional, podendo, no entanto, constituir uma fonte de aprendizagem para outras realidades confrontadas com experiências comparáveis.

REFERÊNCIAS

AMAVE – ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO AVE. **Plano estratégico do Vale do Ave**. Guimarães: Amave, 1993.

_____. **Plano estratégico 2000-2006**: Vale do Ave. Guimarães: Amave, 2000.

BASTEN, L. Stuttgart: a metropolitan city-region in the making? **International Planning Studies**, v. 16, n. 3, p. 273-287, 2011.

CARDOSO, R.; BRENDA-VÁZQUEZ, I. Social justice as a guide to planning theory and practice: analysing the Portuguese planning system. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 31 n. 2, p. 384-400, 2007.

_____; _____. The institutionalization of just decision making: analysing planning practice in Portugal. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 27, n. 3, p. 413-432, 2009.

CCDRN – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORTE. **Plano Regional do Ordenamento do Território (Prot-Norte)**: relatório final. Porto: CCDRN, 2009.

CORREIA, F. **Manual de Direito do Urbanismo**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008. v. 1.

COTUGNO, A.; SELTZER, E. Towards metropolitan consciousness in the Portland Oregon metropolitan area. **International Planning Studies**, v. 16, n. 3, p. 289-304, 2011.

CRESPO, J.; CABRAL, J. The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area. **Análise Social**, v. 45, n. 197, p. 639-662, 2010.

DOMINGUES, A. A minha comunidade urbana é maior que a tua! **Público**, 8 out. 2003.

EC – EUROPEAN COMMISSION. **Connecting smart and sustainable growth through smart specialization**: a practical guide for ERDF managing authorities. Brussels: EC, 2012.

ECOTEC. **Thematic evaluation of the territorial employment pacts**. Brussels: Ecotec, 2002.

FEIOCK, R. Rational choice and regional governance. **Journal of Urban Affairs**, v. 29, n. 1, p. 47-63, 2007.

FERRÃO, J. **As condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território**: provas de habilitação para o exercício de funções de coordenação científica. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2010.

FERREIRA, A. Área metropolitana de Lisboa: dilemas e oportunidades. **Sociedade e Território**, n. 40, p. 63-71, 2007.

FERREIRA, E. Descentralização, regionalização ou confusão? **Público**, 19 jan. 2004.

HULST, R.; VAN MONTFORT, A. (Eds.). **Intermunicipal cooperation in Europe**. Dordrecht: Springer, 2007.

- IFDR – INSTITUTO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **A territorialização de políticas públicas em Portugal**: relatório de base. Lisboa: IFDR, 2010.
- JEnssen-JEnSsen, L.; Hutton, T. Rethinking the metropolis: reconfiguring the governance structures of the twenty-first century city-region. **International Planning Studies**, v. 3, n.16, p. 201-215, 2011.
- KANTOR, P. Varieties of city regionalism and the quest for political cooperation: a comparative perspective. **Urban Research & Practice**, v. 1, n. 2, p. 111-129, 2008.
- KANTOR, P.; SAVITCH, H. The politics of city regions in comparative perspective. **Métropoles**, n. 7, p. 2-15, 2010.
- KLINK, J. The hollowing out of Brazilian metropolitan governance as we know it: restructuring and rescaling the developmental state in metropolitan space. **Antipode**, v. 46, issue 3, p. 629-649, 2014.
- LEFÈVRE, C. The improbable metropolis: decentralization, local democracies and metropolitan areas in the Western world. **Análise Social**, v. 45, n. 197, p. 623-637, 2010.
- MONTEIRO, C. Cidade, democracia e direito. A autonomia do poder local em matéria urbanística. *In*: DOMINGUES, A. (Ed.). **Cidade e democracia**: 30 anos de transformação urbana em Portugal. Lisboa: Argumentum Edições, 2006.
- MOREIRA, V. A reforma da administração territorial. **Público**, 27 jan. 2004.
- OLIVEIRA, C.; BREDÁ-VÁZQUEZ, I. Contradictory rescaling: confronting state restructuring and the building of new spatial policies. **European Urban and Regional Studies**, v. 17, n. 4, p. 401-415, 2010.
- _____; _____. Scale and Europeanization in Portugal and Italy: a cross-national comparison of territorial policies. **Policy and Politics**, v. 40, n. 1, p. 87-103, 2012.
- OLIVEIRA, F. **Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial**: alterações do Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de setembro. Coimbra: Almedina, 2008.
- OLSON, M. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PIRES, A. R. The fragile foundations of European Spatial Planning in Portugal. **European Planning Studies**, v. 13, n. 2, p. 237-253, 2005.
- PORTAS, N. As oportunidades do PNPOT. **Sociedade e Território**, n. 40, p. 88-91, 2007.
- POST, S. Metropolitan area governance and institutional collective action. *In*: FEIOCK, R. (Ed.). **Metropolitan governance**: conflict, competition and cooperation. Washington: Georgetown University Press, 2004.
- REIS, J. **Governança regional e gestão das intervenções financiadas pelos fundos estruturais**. Lisboa: Universidade de Coimbra, 2005. (Estudo para o Observatório do III QCA).
- SILVA, C. **Portugal**: local government system. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2004.
- STORPER, M. The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded dependencies. **Revue d'Économie Régionale et Urbaine**, v. 4, p. 605-644, 1995.