

DESENVOLVIMENTO LOCAL E ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL AUTÁRQUICA

Frédéric Alexandre Teixeira,
ULP

1. INTRODUÇÃO

As linhas que se segue¹ são dedicadas a uma análise interdisciplinar sobre as potencialidades e as insuficiências do modelo de organização territorial português para dar resposta às necessidades coletivas em matéria de desenvolvimento local e de promoção da coesão económica, em especial no que respeita às zonas mais marginalizadas e subdesenvolvidas (do interior) de Portugal.

A problemática do desenvolvimento tem sido objeto, a partir da década de 1950, de um amplo tratamento por parte das ciências sociais. O conceito de desenvolvimento, embora tenha surgido, num primeiro momento, quase exclusivamente densificado por considerações de ordem económica (sendo difícil a sua delimitação face à noção de crescimento económico), foi sendo progressivamente objeto de apreciações de ordem social, cultural, territorial e ambiental (ou de sustentabilidade).

O desenvolvimento é concebido hoje, sobretudo, como um processo de mudança social e económica, no qual as considerações "territoriais" assumem uma importância capital. O território afirma-se agora como um instrumento de contextualização do processo de desenvolvimento, na medida em que permite a avaliação e operacionalização das múltiplas variáveis pertinentes (sejam elas económicas, sociais ou culturais) suscetíveis de serem "localizadas", valorizadas e mobilizadas. Nas palavras de JOSÉ REIS, os territórios não são apenas meras paisagens: "são atores, interações, poderes,

¹ O presente documento tem por base algumas das conclusões (atualizadas) extraídas de um trabalho apresentado pelo autor em julho de 2010, no âmbito da unidade curricular de Sociologia das Comunidades Locais, do Mestrado em Direito das Autarquias Locais, da Escola de Direito da Universidade do Minho. Aproveito esta oportunidade para agradecer ao Professor Doutor Joel Felizes a orientação na elaboração deste trabalho, bem como ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira o incentivo para desenvolver estudos sobre as autarquias locais. Dedico este texto à comunidade académica da Universidade Lusófona do Porto e, em particular, aos meus alunos da unidade curricular de Administração Regional e Autárquica do 2.º ano da Licenciatura em Ciência Política e Estudos Eleitorais.

capacidades e iniciativas – condição própria e lugar específico nas ordens (e nas desordens) sociais”².

Para além disso, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo inacabado e multidimensional, em constante mutação, e que deve ser permanentemente renovado e aperfeiçoado. Como bem referem JOEL FELIZES e MANUEL CARLOS SILVA, “o desenvolvimento não é identificável com uma qualquer obra que se promove num programa eleitoral, mas uma progressiva realização de bem-estar, justiça e equidade social com base numa utopia que se alimenta e atualiza numa prática radicalmente democrática, a qual nos dá a ideia de um longo mas desejável caminho a percorrer”³.

Se é certo, atualmente, que o desenvolvimento é um processo de mudança social e económica (sustentável), que pode ser desencadeado a partir de diversas escalas territoriais e de acordo com critérios que atendem ao potencial “endógeno” dos “espaços” e, cada vez mais, às inter-relações e interdependências entre escalas, está porém por esclarecer qual o papel que a administração autónoma local pode desempenhar neste processo e, sobretudo, qual o nível territorial adequado para desencadear e alimentar processos “localizados” e “sustentáveis” de desenvolvimento social, económico e cultural.

2. DESENVOLVIMENTO, DINÂMICAS E INICIATIVAS LOCAIS

A introdução do local e do território no discurso socioeconómico resulta do esgotamento do modelo clássico de desenvolvimento tendencialmente homogeneizador e assente na lógica da dicotomia centro/periferia⁴. A revalorização da variável território no âmbito da problemática do desenvolvimento surge na sequência da constatação das múltiplas insuficiências da política regional tradicional, e de que “a integração funcional em mecanismos de grande escala tem acarretado fenómenos de

² *Uma epistemologia do território*, in *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, ol. 13, n.º 1, 2005, pág. 53.

³ *O Desenvolvimento regional e local: da crítica ao modelo neoliberal ao refinamento do modelo centro-periferia*, in *Cadernos Municipais*, 14/16, Braga, 2001, pág. 112.

⁴ JOSÉ REIS, *O desenvolvimento local é possível?*, SPER - Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, Lisboa, 1994, pág. 10.

desintegração regional"⁵, que tenderam a agravar-se perante a ineficiência e ineficácia dos mecanismos de difusão e polarização dos impulsos socioeconómicos, inicialmente concetualizados por FRANÇOIS PERROUX. Por outro lado, as profundas alterações ocorridas nos modos de regulação da economia vieram demonstrar que a integração é diferenciada e diferenciadora, isto é, que o "capital, em vez de desprezar ou pretender destruir as especificidades sociais, políticas e económicas de cada espaço se alimenta delas e pretende, nalguns casos, vincá-las".⁶

Esta "nova" perspetiva de desenvolvimento afirma-se nas décadas de 1970-80, a partir dos estudos de WALTER STÖHR e SAMIR AMIN⁷ e assume várias designações: "territorialista", "endógena" e "a partir da base"⁸. O território deixa de ser uma mera partição ou área geográfica para constituir um elemento fundamental de ponderação/avaliação dos processos de transformação socioeconómicos.

Numa primeira fase, os estudos "territorialistas" foram marcados pela tentativa de construção de um modelo alternativo de desenvolvimento regional, assente no pressuposto de que o mesmo se alcança através da mobilização integral dos recursos das diferentes regiões com vista à satisfação prioritária das necessidades das populações respetivas e, em especial, dos grupos sociais mais desfavorecidos⁹.

O territorialismo surge num contexto de mudança de paradigma face ao modelo "difusionista", procurando a conceção de um novo quadro de acção para fazer face à "desintegração regional". Importa, pois, estabelecer condições que permitam a mobilização integral dos recursos de uma determinada região, em seu benefício, e fomentar a participação ativa das comunidades locais nos procedimentos decisórios, de modo a operar processos de desenvolvimento localizados, desencadeados e controlados à escala local, pelos respetivos agentes. Neste contexto, as autarquias locais,

⁵ JOSÉ MANUEL HENRIQUES, *Municípios e Desenvolvimento, Caminhos Possíveis*, ESCHER, Lisboa, 1990, pág. 51.

⁶ JOSÉ REIS, *O desenvolvimento local é possível?*, cit., pág. 11.

⁷ JEAN-LOUIS GUIGOU, *Le développement local: espoirs et freins*, in *Développement Local et Décentralization*, Editions Regionales Européennes, 1986, pág. 46.

⁸ JOSÉ MANUEL HENRIQUES, *Municípios e Desenvolvimento*, cit., pág. 51, e PAULO PEDROSO, *Formação e Desenvolvimento Rural*, Oeiras, Celta Editora, 1998, pág. 53.

⁹ JOSÉ MANUEL HENRIQUES, *Municípios e Desenvolvimento*, cit., pág. 51 e PAULO PEDROSO, *Formação e Desenvolvimento Rural*, cit., pág. 56.

as empresas "locais" e as organizações "civis" constituem agentes de extrema importância na promoção e animação do desenvolvimento local.

O territorialismo alternativo, opondo-se ao processo de "desintegração regional" (WALTER STÖHR) ou "subdesenvolvimento local" (JOSÉ MANUEL HENRIQUES), defende a inflexão do sentido do desenvolvimento, "de baixo para cima" ou a partir da base, e assume como principais estratégias "o reforço da autarcia política" e o "autocentramento económico"¹⁰.

Esta corrente foi, contudo, objeto de várias críticas, destacando-se as seguintes¹¹ (XAVIER GREFFE): (i) o risco de produção de um estímulo às desigualdades entre regiões na medida em que as mesmas possuem diferentes potencialidades, o que requer uma adequada articulação e coordenação de políticas regionais e a implementação de medidas de correcção de assimetrias e de "arbitragem de interesses entre regiões"; (ii) o autarcismo, que corresponde à crítica ao carácter fechado e autocentrado das estratégias de desenvolvimento; (iii) e sobretudo as deficiências e insuficiências no modo de conceber a articulação entre as diferentes escalas territoriais (regional, nacional e global). Com efeito, os territórios são "relacionais, e não autárquicos"¹², integram sistemas territoriais mais amplos, caracterizados por diferentes tipos de relações de poder, e sofrem influências externas (as mobilidades ou fluxos), cuja ponderação é imprescindível para a viabilidade e sustentabilidade de qualquer programa de desenvolvimento local.

A corrente territorialista acabaria por ser marcada por uma "ambição interpretativa"¹³, designada por alguns autores de "territorialismo interpretativo"¹⁴. Esta corrente "partilha com o territorialismo alternativo a operacionalização dos contextos socioculturais enquanto recursos para o desenvolvimento, buscando nestes as explicações para casos de sucesso, pela integração nas oportunidades económicas das vantagens que derivam de uma cultura regional distintiva"¹⁵. Tem por base uma "leitura que acentua a análise dos sistemas produtivos e verifica que os dinamismos económicos se associam a pré-condições socioculturais que constituíram perfis de especialização setorial intensa no contexto de regiões extrovertidas"¹⁶. Trata-

¹⁰ PAULO PEDROSO, *Formação e Desenvolvimento Rural*, cit., pág. 81.

¹¹ PAULO PEDROSO, *Formação e Desenvolvimento Rural*, cit., pp. 63 e segs.

¹² JOSÉ REIS, *O desenvolvimento local é possível?*, cit., pág. 12.

¹³ JOSÉ REIS, *Uma epistemologia do território*, cit., pág. 52.

¹⁴ PAULO PEDROSO, *Formação e Desenvolvimento Rural*, cit., pp. 66 e segs.

¹⁵ PAULO PEDROSO, *Formação e Desenvolvimento Rural*, cit., pág. 66.

¹⁶ PAULO PEDROSO, *Formação e Desenvolvimento Rural*, cit., pág. 81.

se, assim, de perceber quais os fatores que determinam o desenvolvimento de certos territórios em detrimento de outros, e, assim, quais as condições estruturais mínimas para o desencadeamento de processos de desenvolvimento local.

O paradigma territorialista tem como contributo fundamental o de alertar para a necessidade de ponderação sistémica dos recursos e potenciais endógenos, das dinâmicas e das especificidades locais, como fatores condicionantes das estratégias – necessariamente diferenciadas em função dos contextos territoriais – de desenvolvimento local. Com efeito, o desenvolvimento local obedece a uma visão territorial (e não funcional) dos processos de crescimento e mudança estrutural, que parte da hipótese de que o território não é um mero suporte físico dos objetos, atividades e processos económicos: o território é um agente de transformação social¹⁷.

A problemática da promoção do desenvolvimento local envolve a consideração, nomeadamente, das seguintes questões:

a) Quais as características e especificidades (dinâmicas) do território alvo que condicionarão as estratégias a adoptar? Esta questão está diretamente relacionada com a problemática da determinação das condições estruturais para o desencadeamento e viabilidade de processos localizados de transformação socioeconómica; e

b) Quais os atores ou agentes (locais ou externos) capazes de promoverem e animarem o processo de desenvolvimento? Isto é, serão estas estratégias dependentes apenas de iniciativas locais, ou deverá antes estabelecer-se mecanismos de articulação, coordenação e concertação de agentes (e iniciativas) locais e externos?

As estratégias de desenvolvimento local são diferenciadas em função das dinâmicas próprias de cada território, o que implica um processo de ponderação/avaliação do potencial e dos recursos estratégicos endógenos, bem como a identificação, mobilização e coordenação dos diferentes agentes relevantes. O sucesso destas estratégias dependerá, contudo, de um conjunto de condições estruturais mínimas, designadamente, (i) a presença e consolidação de um certo grau de capital social, (ii) a existência de densidade

¹⁷ ANTONIO VÁZQUES BARQUERO, *La política de desarrollo económico local, in Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*, Santiago do Chile, CEPAL/GTZ, 2001, pág. 22.

demográfica, capital económico e capacidade de negociação externa¹⁸ e (iii) a necessidade de mobilização e coordenação dos diversos agentes, locais e externos.

De entre os diversos agentes de promoção do desenvolvimento local propomos nesta sede uma análise privilegiada do papel da administração local autárquica. Contudo, não podemos esquecer que a importância da administração autárquica, como uma das estruturas (político-administrativas) privilegiadas de promoção do desenvolvimento local em Portugal, também varia consoante as características do território em análise, pelo que se justifica, previamente, uma abordagem sumária dos principais traços caracterizadores do sistema territorial português.

3. TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DO INTERIOR

As estratégias de promoção do desenvolvimento local são condicionadas pelas características e dinâmicas do território em análise. O território, mais do que uma mera partição ou área geográfica, é um elemento fundamental do processo de desenvolvimento. Com efeito, “o território é essencial no funcionamento das economias e das sociedades, na formação das dinâmicas coletivas, no exercício das políticas públicas e na organização do Estado (...) os territórios são meios de vida, patamares de organização coletiva, contextos de acção e de iniciativa – são recursos em que as pessoas se reconhecem e que, por isso, utilizam (...) são também a base precisa para que se exerçam solidariedades e se mobilizem capacidades.”¹⁹

Neste sentido, a compreensão global e integrada do sistema territorial constitui condição *sine qua non* para a definição das estratégias, e para a mobilização dos agentes, de desenvolvimento local. Além disso, deve também constituir um fator ou elemento primordial para a determinação, avaliação, e reformulação do próprio modelo de organização territorial português, o qual deverá ser suficientemente flexível e aberto para responder às dinâmicas e necessidades locais.

¹⁸ O Desenvolvimento regional e local: da crítica ao modelo neoliberal ao refinamento do modelo centro-periferia, cit., pág. 109.

¹⁹ JOSÉ REIS, *Interior, desenvolvimento e território*, in *Jornada da Interioridade, Perspectivas de Desenvolvimento do Interior, Colóquio promovido pelo Presidente da República durante a jornada da Interioridade realizado a 13 de Julho de 1997 em Idanha-a-Nova*, pág. 2. Acesso em junho de 2010: http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/2_1.html

Quais são então as condições mínimas para que ocorra desenvolvimento local?

Para responder a esta questão tomamos em consideração a posição de JOSÉ REIS, que identifica quatro condições²⁰: (i) a existência de limiares de densidade; (ii) a instituição de sistemas de inter-relações locais; (iii) o desenvolvimento de culturas técnicas e institucionais locais; e (iv) a capacidade de negociação externa. Segundo este autor, o desenvolvimento de um certo território só se alcança se se verificarem determinados limiares de densidade (socioeconómica, demográfica, cultural, urbana, profissional ou de equipamentos) e através da intensificação das inter-relações organizativas dos diferentes atores locais, e da capacidade de negociação externa, fomentada pela consolidação daquelas variáveis.

Do que ficou dito resulta que não é qualquer território que possui as características mínimas para se desencadear um processo sustentável de desenvolvimento local.

O território português caracteriza-se por encerrar uma grande variedade de sistemas regionais e locais, distintos sob múltiplos pontos de vista (económico, social, cultural, político, etc.) e portadores de identidades específicas²¹. Os processos de transformação socioeconómica ocorridos em Portugal afetam de modo desigual as diferentes parcelas do nosso território e acentuam as assimetrias regionais manifestadas, em especial, na dicotomia litoral/interior. Não obstante esta dicotomia não ser suficiente para a apreensão global da atual configuração do nosso território (manifestamente mais complexa²²), ela evidencia a marginalidade e o subdesenvolvimento de

²⁰ O *Desenvolvimento Local é Possível?*, cit., pág. 14. Para maiores desenvolvimentos, vide JOSÉ REIS, *Os Sistemas Produtivos Locais em Portugal: uma transição Difícil*, Oficina do CES, n.º 73, 1996.

²¹ RUI JACINTO, *Território e Intervenção Municipal: Os Municípios e a Promoção Local do Desenvolvimento*, in *Manual do Eleito Local*, vol. I, Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica, 1994, pág. 72.

²² Para uma visão de conjunto das grandes divisões macroregionais do território português (a oposição Norte/Sul, litoral/interior, e o conceito de "território arquipélago") vide JOÃO FERRÃO, *Portugal, Três Geografias em Recombinação: Espacialidades, Mapas Cognitivos e Identidades Territoriais*, Lusotopie, 2, 2002, págs. 151 a 158, e, do mesmo autor, *Terciarização e território: emergência de novas configurações espaciais?*, in *Análise Social*, vol. XXVI (114), 1991, págs. 829 a 845. Na verdade, e como refere JOÃO FERRÃO, o "Interior não corresponde a um espaço homogéneo, mas antes a um território que partilha dimensões importantes de um passado e de uma memória comuns (...) não existe um Interior, mas vários. E estes diversos 'Interiores' não se confinam à faixa não litoral do país nem dela detém o monopólio. 'Interior' e 'litoral', enquanto categorias tradicionais associadas

uma boa parte do território português que, sem densidades nem capacidade de negociação externa, é esquecida pelas políticas centralistas de investimento e dinamização da atividade económica.

O problema do interior e da "interioridade" constitui uma questão capital no âmbito do processo de organização e recomposição do sistema territorial português, em que se deve assumir como principais objetivos, a diminuição das assimetrias regionais e a coesão e solidariedade territorial. O subdesenvolvimento do interior "é sobretudo um problema de insularização dos atores sociais, dos recursos, dos fatores da identidade. O interior tornou-se num território estreito porque perdeu capacidades que foram afirmadas noutras conjunturas mas não foram recicladas para novos desafios; porque as suas anteriores 'economias de proximidade' se transformaram em 'deseconomias de distância' criadas pelo aumento dos espaços vazios que fragmentam os atores e os recursos e que, por isso, tendem a tornar cada situação local num ponto sem pontes para o vizinho mais próximo."²³

De facto, falta nas regiões do interior a capacidade de mobilização, articulação e coordenação de agentes e de iniciativas – faltam sinergias. Como refere JOÃO FERRÃO, "reconstruir o Interior destruindo a interioridade implica, pois, o desenvolvimento de estratégias ativas de inclusão: mobilizar atores individuais e coletivos, integrá-los em objetivos comuns e em linhas de rumo estrategicamente partilhadas" são condições fundamentais para o desenvolvimento dessas regiões²⁴.

É nestes contextos mais remotos, subdesenvolvidos, marginalizados e manifestamente esquecidos pelo Poder Central, que a Administração Local ganha um papel nuclear na promoção ativa do desenvolvimento.

a determinadas características contrastantes (isolamento v. acessibilidade; envelhecimento v. juventude; declínio v. dinamismo económico; densidade populacional v. desertificação, etc.), misturem-se no país de tal forma que situações de 'Interior' podem ocorrer junto da faixa do litoral enquanto que realidades 'litorais' emergem, ainda que pontualmente, nos distritos vizinhos de Espanha". *Reconstruir o Interior destruindo a Interioridade: para uma estratégia activa de inclusão de actores*, in *Jornadas da Interioridade, Perspectivas de Desenvolvimento do Interior, Colóquio promovido pelo Presidente da República durante a jornada da Interioridade realizado a 13 de Julho de 1997 em Idanha-a-Nova*. Acesso em Maio de 2010: http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/2_2.html

²³ JOSÉ REIS, *Interior, desenvolvimento e território*, cit., pág. 1.

²⁴ *Reconstruir o Interior destruindo a Interioridade: para uma estratégia activa de inclusão de actores*, cit., pág. 1.

Destas considerações resulta uma importante questão: será o atual modelo de organização territorial português apto para proporcionar uma intervenção capaz em matéria de desenvolvimento local, em especial no interior do país?

4. A (IN)ADEQUAÇÃO E A COMPLEXIDADE DO MODELO DE ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL PORTUGUÊS

A determinação de um modelo óptimo de organização administrativa do território que gere eficiência na gestão dos serviços públicos, que permita a redução das assimetrias regionais e promova um território mais coeso e solidário, constitui um dos principais desafios dos Estados modernos.

Esta necessidade de (re)organização territorial assume em Portugal uma importância capital dadas as limitações do nosso modelo de organização territorial e, em especial, devido à ausência de um nível intermédio de decisão (político-administrativa) entre a Administração Municipal (o Poder Local) e a Administração Estadual (o Poder Central), que permita, designadamente, promover o planeamento estratégico, a gestão de serviços públicos e a coordenação dos diversos agentes (políticos, económicos, etc.) a nível regional, isto é, a uma escala territorial superior à circunscrição municipal mas inferior à escala nacional.

Às referidas limitações acrescem ainda, como fatores de perturbação e obstáculos ao desenvolvimento local, a centralização na definição e implementação de projetos de investimento, a concentração da aplicação destes mesmos investimentos em áreas já por si congestionadas (como sucede, paradigmaticamente, com a "região" de Lisboa), a falta de transferência de recursos para as autarquias locais em termos proporcionais às funções (atribuições, competências e responsabilidades) por estas assumidas e, obviamente, o consequente agravamento dos desequilíbrios e assimetrias regionais, resultantes, em boa parte, da falta de uma efetiva e "justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias" locais (n.º 2 do artigo 238.º da Constituição).

Numa fórmula genérica, considerando a noção geral de organização administrativa, podemos descrever a *organização territorial* como o conjunto de entidades (de tipo territorial) integradas numa macroestrutura unitária (o Estado unitário), encarregues da satisfação dos interesses gerais de uma dada comunidade (nacional) ou coletividade (local ou regional), sendo para tanto dotados de poderes públicos (administrativos e, em certos casos, políticos e legislativos) de intervenção territorial.

A organização territorial é uma macroestrutura (unitária) composta por diversas unidades que assentam na organização política e democrática de comunidades de pessoas em certo território (ou parcela de território – circunscrição²⁵). As unidades que compõem essa macroestrutura são teleologicamente dirigidas à promoção e defesa dos interesses (públicos) gerais das comunidades (nacional, regional ou local) que conformam o seu substrato e base de legitimação democrática. Portanto, a organização territorial não é apenas um mero suporte organizativo do exercício da função administrativa, sendo antes e acima de tudo a expressão mais pura da auto-organização e auto-orientação político-administrativas de coletividades de pessoas residentes em certa parcela ou na totalidade do território.

Essas pessoas coletivas territoriais (ou níveis de administração territorial democrática) apresentam os seguintes elementos caracterizadores: (i) têm como substrato comunidades de pessoas democraticamente organizadas em pessoas coletivas (*sujeitos de Direito*); (ii) prosseguem fins gerais das comunidades que formam o seu substrato e fonte de legitimação do seu poder (*pessoas coletivas de fins múltiplos*); (iii) têm uma base territorial de atuação (*territorialidade*); (4) estão tipificadas de forma relativamente fechada na Constituição (*tipicidade*); (5) têm normalmente a capacidade de criar outros entes menores e de exercer sobre eles poderes de orientação e de controlo²⁶; (6) são sempre dotadas, pelo menos, de autonomia político-administrativa que lhes permite definir por si, sem ingerências externas, a sua própria orientação estratégica, isto é, têm a capacidade de definir a melhor forma de prosseguir as suas funções (*auto-orientação*); (7) e possuem para tanto órgãos próprios dotados de legitimidade democrática (*autogoverno democrático*).

²⁵ Sobre a noção de circunscrição, vide, MANUEL NUNES AMARAL, *Circunscrição*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. II, Coimbra, Atlântida Editora, 1972, págs. 421 e segs: "zona territorial estabelecida para efeitos de administração local segundo certo critério de divisão" (ibidem, pág. 421). Note-se bem que, no âmbito do Estado português, existe apenas um território unitário e indivisível (artigo 5.º da Constituição), sobre o qual é exercido o poder soberano do povo (também ele unitário – artigos 1.º e 2.º), através de estruturas de poder, de formas e de procedimentos previstos na Constituição. Não obstante existir apenas um território nacional (uno e indivisível), pode o mesmo ser dividido em circunscrições territoriais, com as seguintes principais funções: servir de base e de substrato às regiões autónomas e às autarquias locais e delimitar o exercício de funções públicas por entes públicos de âmbito local (como por exemplo, as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas).

²⁶ VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, pág. 311.

Tendo em linha de conta a matriz fixada na nossa Constituição, constatamos que existem apenas três níveis principais de intervenção pública no território português.

O *nível nacional*, a cargo da pessoa coletiva Estado, que reúne a maioria dos recursos financeiros, humanos e materiais da Administração territorial, para além de ser titular de amplas atribuições e competências sobre uma multiplicidade de assuntos. Este nível de governo desdobra-se, por seu turno, em dois subníveis: (i) o central, que abarca a totalidade do território nacional e sobre o qual o Governo exerce influência através de órgãos e serviços integrados na administração estadual direta (sujeitos aos poderes de direção, hierarquia) ou através de entes coletivos menores integrados na sua administração indireta (e sujeitos aos seus poderes de orientação e controlo, superintendência e tutela de mérito e legalidade); e (ii) o "periférico", que corresponde a estruturas organizativas (com ou sem personalidade jurídica própria) que atuam, sob a alçada do Governo nacional, mas em parcelas delimitadas do território nacional.

O *nível regional*, que apenas existe nas ilhas (e não no continente) e que está a cargo das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, sendo que também esse nível pode ser desdobrado em subníveis menores, em função da configuração que seja dada à administração regional direta e indireta.

O *nível local*, que existe na totalidade do território nacional português e que se desdobra, atualmente, em apenas dois subníveis (infra-regionais): a freguesia e o município. Em ambos os casos, é possível elevar ou ampliar o nível de administração (paroquial ou municipal) através da criação de estruturas de cooperação como, por exemplo, as associações de freguesias, as associações de municípios (incluindo, as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas) e as empresas intermunicipais, entidades essas que, não obstante estarem sob a dependência dos respetivos "associados" (ou sócios) asseguram uma maior flexibilidade na organização administrativa, sem, no entanto, corresponderem a um novo nível de administração territorial autónoma: são apenas estruturas de cooperação ao serviço imediato dos respetivos sujeitos cooperantes, e não propriamente das comunidades locais, essas sim representadas pelas respetivas autarquias locais (os sujeitos cooperantes).

Perante o exposto, podemos constatar que um mesmo território nacional pode ser repartido em diferentes circunscrições (parcelas do território nacional para fins de administração pública), sobre as quais diferentes pessoas coletivas territoriais exercem os seus poderes (próprios).

Esta repartição da intervenção pública territorial entre diferentes unidades organizativas coloca vários problemas, dos quais destacamos aqui os seguintes: (1) o da articulação entre as intervenções nacionais e locais sobre uma mesma parcela de território (como repartir adequadamente o poder executivo entre diferentes níveis territoriais); (2) e o da coordenação entre as intervenções territoriais de diferentes unidades de um mesmo nível territorial, mas com diferentes áreas de intervenção.

O primeiro problema acima citado revela-se de particular complexidade e prende-se com a problemática da articulação entre interesses locais e interesse nacional (e/ou interesses regionais, como sucede nas ilhas), existindo neste domínio uma multiplicidade de mecanismos de sobreposição, articulação e harmonização de interesses, que fazem apelo aos conceitos de tutela, superintendência, coordenação, colaboração e cooperação pública²⁷.

O segundo problema acima mencionado respeita à delicada questão de saber como articular as atuações de entes territoriais dotados de um elevado grau de autonomia pública e colocados entre si numa posição de independência: referimo-nos essencialmente às relações entre municípios. Como cada município só exerce os seus poderes no âmbito da respetiva circunscrição territorial, a intervenção territorial de tipo autárquico pode, no quadro do processo de desenvolvimento socioeconómico e de intervenção territorial em geral, revelar-se insuficiente e ineficaz, em particular perante a ausência de uma autarquia de nível regional.

Na medida em que o Poder Central revela, por vários motivos, incapacidade em resolver os principais problemas em matéria de desenvolvimento local, a única forma de a Administração Pública ter capacidade suficiente para contribuir de forma útil para a satisfação das necessidades gerais das populações (locais), passa necessariamente pelo estabelecimento de complexas redes organizativas caracterizadas pela colaboração e cooperação entre as diferentes unidades organizativas.

Perante o exposto, chegamos a duas conclusões preocupantes: (i) a evolução socioeconómica portuguesa dos últimos quarenta anos demonstra a incapacidade que o Poder Central tem para assegurar a correção das assimetrias regionais e uma maior coesão entre os vários "territórios", algo

²⁷ Sobre esta matéria, vide FRÉDÉRIC ALEXANDRE TEIXEIRA, *O Fundamento Jurídico da Cooperação Intermunicipal em Portugal*, in *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade Lusófona do Porto*, v. 2, n. 12, junho 2019. Acedido em outubro de 2019 em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/6802>

quase impossível se os investimentos estratégicos continuarem a ser decididos por "agentes externos", isto é, situados fora dos territórios a desenvolver e que, por isso e por outras razões, desconhecem as necessidades e os potenciais de desenvolvimento local; e (ii) a inadequação, insuficiência e complexidade do modelo atual de Administração Territorial, marcado pela ausência de um nível regional de decisão político-administrativa (e consequente responsabilização dos agentes locais decisores) e por uma "solução" organizativa (a cooperação intermunicipal) que, não obstante apresentar um conjunto de vantagens, não constitui uma solução milagrosa e, seguramente, não permite, no quadro legislativo atual, colmatar o imenso vazio organizativo entre o Poder Central e o Poder Municipal.

5. ADMINISTRAÇÃO LOCAL E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Neste quadro organizativo particularmente complexo e insuficiente, os municípios têm constituído agentes privilegiados na promoção e dinamização dos sistemas locais, em especial nas áreas mais marginalizadas e subdesenvolvidas de Portugal. Mas importa repensar o modelo de intervenção da Administração Local de modo a direccioná-lo para políticas voluntaristas capazes de fomentarem as condições propícias para o desencadeamento de processos de desenvolvimento local, em vez das tradicionais políticas assistencialistas vocacionadas para a satisfação de necessidades imediatas.

As estratégias municipais em matéria de intervenção territorial caracterizadas, num primeiro momento, por atividades centradas na construção de infra-estruturas básicas e equipamentos e na reorganização social e urbanística com vista a melhorar as condições de vida e o bem-estar das populações locais devem ser ultrapassadas²⁸. Importa agora estabelecer condições estruturais para a promoção do desenvolvimento dos sistemas locais através, designadamente, do apoio e estímulo à fixação de empresas e à criação de emprego, do investimento em setores estratégicos da economia local, da implementação de políticas de infra-estruturas e redes de comunicações, da atração de fundos externos, da mobilização e mediação de atores políticos e económicos locais e externos, etc.

²⁸ JUAN MOZZICAFREDO, *Estratégias políticas de desenvolvimento local*, cit., e RUI JACINTO, *Território e Intervenção Municipal: Os Municípios e a Promoção Local do Desenvolvimento*, cit., pág. 79.

Mas se é certo que se deve operar uma mudança de paradigma na intervenção municipal a questão que se coloca agora reside em saber se serão os municípios capazes de responder a este desafio.

Não obstante o papel nuclear que os municípios têm tido na satisfação das necessidades básicas das comunidades locais e na criação de infra-estruturas e equipamentos, em especial nas zonas mais marginalizadas em que constituem, muitas vezes, os únicos agentes económicos relevantes e os principais empregadores, importa salientar que existem múltiplas limitações que impedem uma intervenção municipal capaz. Pois, se é certo que nos últimos anos se tem verificado um aumento significativo das atribuições e competências dos municípios em múltiplos domínios, contudo estas transferências de atribuições e poderes não foram acompanhadas por transferências de recursos financeiros, humanos e materiais suficientes.

Com efeito, são bem conhecidos os condicionamentos financeiros dos municípios e sobretudo dos que têm menor dimensão, resultantes da insuficiência das receitas próprias e agravados pelo quadro de contenção e rigor financeiro. Acrescem ainda as limitações técnicas e organizativas. Por outro lado, também se coloca a questão de saber se a circunscrição municipal não constituirá um obstáculo aos processos de desenvolvimento local.

As dinâmicas locais não são passíveis de uma circunscrição ou delimitação espacial rígida como a que corresponde ao "concelho" português. Existe um conjunto de inter-relações e interdependências à escala supra municipal e regional que acabam por esbater as fronteiras municipais. No interior do país, e considerando em especial o norte transmontano, constatamos que as iniciativas e estratégias de desenvolvimento local só são viáveis se mobilizarem a intervenção de um amplo conjunto de entidades públicas (municípios) e privadas a uma escala regional ou, pelo menos, "supramunicipal". Com efeito, no norte transmontano constatamos a existência de um conjunto de problemas comuns aos diversos municípios, designadamente, a necessidade de melhores redes de comunicação e de transportes públicos entre os principais núcleos urbanos, a incapacidade de atrair investimento externo, um tecido empresarial e industrial enfraquecido, pouco diversificado, e sem apoios financeiros, a fraca densidade demográfica, as limitações financeiras dos municípios e a falta de poder de negociação externa dos mesmos.

No entanto, as regiões do interior também possuem identidades, recursos, património natural e arquitetónico, especificidades culturais e produtivas, enfim, potencialidades que devem ser aproveitadas e valorizadas.

E, por outro lado, existem inter-relações, interdependências e mobilidades entre espaços locais que não devem ser desvalorizadas. Um território constituído por um número tão significativo de municípios partilhando problemas, necessidades, ambições e vontades comuns, deve ser objeto de estratégias concertadas a um nível "supramunicipal". Importa superar o "bairrismo", o "localismo" e o "isolacionismo" e criar condições para uma mudança estrutural nestes territórios. Tal só é possível, neste momento, se existir uma atuação conjunta dos municípios de modo a, designadamente, criar redes de comunicações e de transporte entre os principais espaços urbanos (que coincidem, normalmente, com as sedes dos municípios) de modo a facilitar a circulação de bens, pessoas, serviços e conhecimento (*maxime*, inovação), atrair investimentos estratégicos, mobilizar os diferentes atores locais (a Sociedade), articular, concertar e aumentar a escala das políticas municipais com vista à definição e concretização de objetivos estratégicos comuns.

Neste contexto, e perante a ausência de regiões administrativas, ganha particular relevância o fenómeno da cooperação intermunicipal, o qual pode, potencialmente, permitir superar (apenas) algumas das limitações do nosso tradicional modelo de Administração Local, assente nas freguesias e nos municípios.

A cooperação intermunicipal²⁹ constitui atualmente um mecanismo imprescindível à supressão das limitações das coletividades territoriais de base, e, cada vez mais, um instrumento necessário de otimização e racionalização da organização administrativa do território³⁰.

O fenómeno da cooperação intermunicipal não é recente, mas tem vindo, desde as últimas décadas do Século XX, a acentuar-se profundamente, registando-se hoje uma vasta gama de mecanismos de cooperação

²⁹ A cooperação intermunicipal pode definir-se como "um modelo de relacionamento jurídico-intersubjetivo que se estabelece entre dois ou mais municípios (portugueses), cujo conteúdo se traduz no exercício conjunto ou concertado de poderes públicos municipais, tendo em vista a prossecução ou a representação de interesses comuns, mediante a adoção de diferentes formas jurídicas, designadamente, a celebração de acordos, a criação de novos entes jurídicos ou a aprovação de atos jurídico-normativos", FRÉDÉRIC ALEXANDRE TEIXEIRA, *O Fundamento Jurídico da Cooperação Intermunicipal em Portugal*, cit., pág. 99.

³⁰ CLOTILDE DEFFIGIER, *Intercommunalité et Territorialization de L'Action Publique en Europe*, in *Revue Française D'Administration Publique*, n.º 121-122, 2007, págs. 79 e segs.

intermunicipal, embora com graus de intensidade diversos, em todos os países da União Europeia.

A crescente importância da cooperação intermunicipal assenta em fatores diversos que se podem resumir aos seguintes: a intensificação dos processos de descentralização de poderes para às autarquias locais, com o consequente aumento das responsabilidades e tarefas a cargo dos municípios, os quais nem sempre possuem condições financeiras e técnicas suficientes para a sua prossecução de modo isolado; a necessidade de uma gestão eficiente e conjunta dos serviços públicos locais, suprindo-se as limitações territoriais dos municípios e permitindo-se uma gestão de escala com a consequente partilha e redução dos custos de prestação; o acesso a fundos comunitários; e, mais recentemente, como uma interessante solução para a resolução dos problemas de organização e gestão administrativa do território, constituindo assim uma alternativa, designadamente, aos processos de fusão de municípios e, em especial no caso português, uma forma de colmatar algumas das lacunas resultantes da ausência de uma autarquia de nível superior ao do município.

De entre as várias formas de cooperação intermunicipal aquela que apresenta maiores potencialidades para suprir as múltiplas limitações do nosso tradicional modelo de organização territorial é, indiscutivelmente, a cooperação intermunicipal sob forma associativa, e, sobretudo, aquela que se traduz nas áreas metropolitanas e nas comunidades intermunicipais. Contudo, e tendo em consideração que é o interior que mais suscita a questão do desenvolvimento local, as nossas considerações centrar-se-ão nas comunidades intermunicipais e restantes associações de municípios, deixando de parte a questão das áreas metropolitanas, pois nestas, o ponto fundamental reside, essencialmente, na otimização da gestão dos serviços públicos metropolitanos, e não tanto no estabelecimento e promoção de condições estruturais para o desenvolvimento.

6. AS COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS: UM "NOVO" PARADIGMA DE INTERVENÇÃO TERRITORIAL

A ausência de regiões administrativas criou um imenso vazio na administração territorial do Estado que gera consequências nefastas na capacidade de intervenção da Administração Local e na articulação e coordenação entre os níveis de Poder Central e Local. Ora, foi precisamente

para preencher esta lacuna que surgiu em 2003 a reforma da divisão administrativa, também designada de "reforma relvas", que deu origem às comunidades intermunicipais através da Lei n.º 11/2003, de 13 de maio. Contudo, estas entidades intermunicipais estavam enquadradas por um regime jurídico inadequado, sobretudo pelo facto de tais entidades não possuírem um âmbito territorial devidamente definido com base em critérios objetivos, sendo apenas o resultado de uma livre escolha dos municípios associados.

Um passo importante na reforma da administração territorial do Estado seria dado através da dimensão territorial do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) e do novo regime do associativismo municipal, através da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que deu origem às novas comunidades intermunicipais – associações de municípios de "fins múltiplos" com um âmbito territorial correspondente às NUTS III (unidades territoriais supramunicipais e infra-regionais). Posteriormente, a Lei n.º 45/2008 seria revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que introduziu algumas alterações no regime das associações de municípios em geral.

As comunidades intermunicipais, que mereceram uma larga adesão por parte dos municípios do continente, vêm permitir à administração local ganhar escala e capacidade de intervenção e de negociação, e têm como atribuições essenciais, nomeadamente, as seguintes: a promoção do planeamento e da gestão de estratégias de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido, assegurando a competitividade e a atratividade do território e a complementaridade entre os municípios associados; articular investimentos municipais; participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional; participar em programas e ações de cooperação descentralizada, entre outras.

As comunidades intermunicipais vêm permitir superar algumas das mais graves lacunas resultantes da ausência de regiões administrativas, e constituem, nesta medida, um passo importante na reorganização territorial do Estado e no reforço e elevação da escala de atuação dos municípios. De facto, constitui hoje um dado assente que os municípios já não podem ser vistos como unidades isoladas de atuação administrativa. As múltiplas limitações das autarquias municipais ao nível organizativo, financeiro e espacial, a transcendência de muitos dos problemas locais e a necessidade de se promover a gestão e o planeamento estratégico da atuação

administrativa exigem mecanismos de resposta a uma escala territorial mais ampla que a municipal.

O papel que estas entidades podem ter no desenvolvimento das regiões do interior do país é potencialmente significativo. Um dos problemas mais graves que os municípios do interior enfrentam reside na incapacidade de negociação externa, de afirmação da sua posição (dos seus interesses) perante o Poder Central e a própria União Europeia, resultante, em larga medida, do facto de não terem nem densidade demográfica, nem relevância económica bastante para poderem exercer "pressão" e reivindicarem a sua posição. As comunidades intermunicipais podem assim permitir a promoção e reivindicação "a uma só voz" dos interesses dos territórios mais marginalizados e subdesenvolvidos, bem como a atração de investimentos externos.

A mudança de paradigma na intervenção territorial que acima expusemos exige um aumento da escala de intervenção da administração local, pois, a criação e consolidação de vias de comunicação, a articulação de investimentos estratégicos, o planeamento regional, e a articulação, mediação e mobilização de iniciativas e agentes – que como vimos são condições fundamentais para a sustentabilidade e viabilidade de qualquer programa de desenvolvimento – só é possível a uma escala regional, ou, pelo menos supramunicipal, e, por outro lado, a otimização da gestão de serviços públicos estratégicos (*maxime*, transportes públicos) exige uma determinada escala, naturalmente, superior a dos municípios, pois, limitações técnicas e financeiras impedem os mesmos, de menor dimensão (demográfica e financeira), de os levar a cabo de modo sustentável.

Não obstante as comunidades intermunicipais constituírem um salto qualitativo ao nível da organização territorial portuguesa, importa chamar a atenção para um conjunto de problemas particularmente complexos: (i) a dependência das mesmas em relação à vontade (ou falta dela) de cooperação dos sujeitos cooperantes, que, frequentemente, não chegam a acordo, o que bloqueia os processos de cooperação; (ii) a burocratização e complexidade dos processos decisórios, sempre dependentes do acordo entre os sujeitos cooperantes (da formação de muitas maiorias); (iii) a falta de legitimação democrática direta dessas estruturas de cooperação, bem como a complexidade dos esquemas adotados, o que dificulta a prestação de contas e a responsabilização (política) dos agentes envolvidos; (iv) as restrições presentes na Constituição no que respeita à assunção, pela Administração

municipal, de tarefas (atribuições e competências) reservadas à regiões administrativas, que, por não existirem, são assumidas pelo Poder Central.

Por fim, importa deixar claro que as comunidades intermunicipais não esgotam nem substituem as regiões administrativas que poderão ainda ser instituídas. No entanto, com a Lei n.º 75/2013 perdeu-se uma importante oportunidade de se constituir comunidades intermunicipais de âmbito regional, mediante a agregação de comunidades intermunicipais menores, na medida em que, na referida lei, deixa de prever-se, como sucedia no artigo 38.º da Lei n.º 45/2008, a faculdade de fusão de comunidades intermunicipais, o que permitiria, ainda mais, aumentar a escala de intervenção da Administração Local, não apenas a um nível supramunicipal mas também regional. Não obstante, nada impede que a referida lei seja alterada de modo a que se reponha aquela faculdade. Até lá, a intervenção municipal de âmbito regional continua a ser hipoteticamente possível, embora funcionalmente mais limitada, através de associações de municípios (de fins específicos) ou de outras "entidades intermunicipais", como sucede com as empresas locais.