

**Maria Eduarda Gonçalves
Pierre Guibentif, Glória Rebelo**
(Coordenadores)

**CONSTITUIÇÃO
E MUDANÇA SOCIOECONÓMICA**
.....

QUATRO DÉCADAS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA


PRINCIPIA

A ARQUITETURA CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO: A CONSTITUIÇÃO, A REGIONALIZAÇÃO E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

.....

Raul Lopes
ISCTE-IUL

1. Introdução

Com consciência da dificuldade do exercício, ensaia-se aqui uma interpretação do entendimento conceptual de desenvolvimento consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP). Para tal compara-se o articulado da versão atual da CRP (2005) com a versão original aprovada em abril de 1976. Desta análise três conclusões sobressaem:

- i. Os deputados constituintes entendiam o desenvolvimento como um processo multidimensional, refletindo uma visão paradigmática alinhada com o seu tempo histórico;
- ii. O território ocupa um lugar central, ainda que subordinado, no modelo de desenvolvimento preconizado pela CRP;
- iii. A arquitetura constitucional do desenvolvimento territorial manteve-se no essencial constante nestas quatro décadas, o que revela o seu grau de assertividade inicial.

A resiliência e a assertividade das opções constitucionais neste domínio levaram-nos a questionar as razões subjacentes. Para além de a gravidade dos pro-

blemas territoriais de desenvolvimento que a democracia herdou ter inspirado as opções tomadas, julga-se que o enunciado de vários normativos constitucionais terá sido influenciado pelo acervo de conhecimentos e pela experiência de planeamento anterior ao 25 de Abril, nos quais a influência externa foi recorrente, pese embora o fechamento do País ao mundo. Recordam-se aqui alguns nomes e factos que nos ajudam a compreender o pano de fundo da Assembleia Constituinte no que respeita à problemática do desenvolvimento regional. Ilustram-se ainda alguns dos problemas de desenvolvimento existentes e chama-se a atenção para o extraordinário papel das autarquias locais na melhoria das condições de vida no Portugal democrático.

De entre as soluções preconizadas pela Constituição para a promoção do desenvolvimento sobressai a regionalização, justamente o normativo que de forma mais evidente ficou por cumprir. Aproveita-se este ensaio para refletir sobre a pertinência atual do processo de regionalização e enuncia-se um conjunto de ideias que se julga corresponderem aos atuais desafios do desenvolvimento territorial em Portugal, particularmente no que se reporta ao figurino institucional da governança territorial e à participação cívica em que desejavelmente deve ancorar-se o desenvolvimento.

Conclui-se que os atuais desafios que se colocam nos planos do desenvolvimento, da governança e da cidadania estão muito para além da regionalização, colocando-nos perante a necessidade de reinventar o sistema de governança territorial, ainda que tal não reclame uma revisão constitucional.

2. Do território ao desenvolvimento territorial: uma clarificação conceptual que se impõe

Completar quatro décadas de regime constitucional democrático é um bom pretexto para refletir sobre a evolução temporal dos normativos constitucionais, nomeadamente no que se refere ao território. O problema é que na CRP existem várias aceções de território (Ferrão, 2016), refletindo ora a tradição ligada ao ordenamento biofísico, ora a experiência portuguesa de planeamento urbanístico, ora ainda a experiência do planeamento económico que viria a influenciar a visão do desenvolvimento e do planeamento regional. Acresce que a leitura do texto constitucional a partir da visão que se tem atualmente da problemática do desenvolvimento territorial nos obriga a algum esforço de «descodificação» conceptual. Desde logo, porque ao

tempo da redação da Constituição o conceito de desenvolvimento territorial ainda não se encontrava cunhado pela bibliografia académica.

Importa ter presente que *desenvolvimento territorial* nos remete para uma visão integradora no plano disciplinar e de parceria no domínio institucional. Ora, na bibliografia académica do início dos anos 70, assim como na prática política europeia, o que havia era uma visão fragmentada da problemática territorial. No caso português (Campos & Ferrão, 2015), o *ordenamento do território* estava profundamente associado ao investimento em «obras públicas», sendo a dimensão agroflorestal confiada aos agrónomos e paisagistas, enquanto aos militares e aos geógrafos cabiam a abordagem da dimensão geoestratégica e o desenho das infraestruturas estruturantes do espaço físico. Já o *desenvolvimento local* era assimilado a ordenamento urbano e, sob a tutela dos arquitetos e engenheiros-urbanistas, remetido para o âmbito do *planeamento urbanístico*. Pelo meio, os economistas preocupavam-se em entender as dinâmicas económicas subjacentes ao *desenvolvimento regional* e entregavam-se ao desenho de políticas urbano-industriais tendo como enquadramento conceptual o *planeamento (económico) regional*. A esta fragmentação disciplinar juntava-se, ao nível da implementação das políticas territoriais, uma compartimentação institucional, definida ora por setores, ora por escalas geográficas de intervenção. O conceito de governança multinível só surgiria muito mais tarde.

Em síntese, no plano normativo e operacional, a abordagem espacial da economia assentava nos conceitos de *desenvolvimento regional* e de *planeamento regional*, forma instrumental de o Estado os promover nas regiões menos desenvolvidas. O conceito de *desenvolvimento territorial* é em grande medida tributário do contributo de outras áreas disciplinares, o que atualmente nos remete para um entendimento pluridisciplinar de desenvolvimento e, na dimensão espacial, não apenas para a escala da *região*, mas também para a escala do *rural*, do *urbano* e do *intraurbano*. Assim sendo, embora utilizemos aqui o conceito de *desenvolvimento territorial*, importa sublinhar que ele se não encontra inscrito na CRP, pois à data os conceitos que pontificavam na bibliografia eram os de desenvolvimento regional, de desenvolvimento rural e de urbanismo. Note-se também que quando na CRP se fala em desenvolvimento económico (seja em termos aespaciais, seja em termos regionais) associa-se sistematicamente o económico ao social. O desenvolvimento regional é visto essencialmente em termos de condições de vida e estas como resultado das condições económicas e sociais. Cremos que esta associação não é fruto do acaso, antes refletindo a vontade dos constituintes de vincarem a rutura com o entendimento de desenvolvimento consagrado nos planos de fomento, que no essencial equiparavam desenvolvimento a crescimento económico.

Não obstante a entropia conceptual provocada pelo olhar temporalmente desfasado, parece-nos útil ensaiar uma leitura da arquitetura do *desenvolvimento territorial* consagrada na Constituição, entendida como uma visão de conjunto integradora de duas dimensões analíticas complementares: por um lado, os normativos conceptuais inscritos na CRP que exprimem um entendimento conceptual do desenvolvimento, em linha com o que atualmente entendemos por desenvolvimento territorial; por outro lado, o desenho das estruturas institucionais de suporte às políticas de desenvolvimento territorial, o que nos coloca no domínio da *governança territorial*, outro conceito inexistente à data da aprovação da CRP de 1976.

3. Que caminhos para o desenvolvimento territorial apontava a CRP?

Quando comparamos os «princípios fundamentais» da versão atual da CRP (2005) com a versão aprovada pela Assembleia Constituinte em 1976, de imediato percebemos a amplitude das mudanças ideológico-doutrinárias que ocorreram nas últimas quatro décadas. Por exemplo, o artigo 9.º da atual CRP estabelece como tarefa fundamental do Estado «incentivar a participação democrática dos cidadãos» onde em 1976 se postulava incumbir prioritariamente ao Estado «assegurar a participação organizada do povo». Da mesma forma, igualmente no artigo 9.º, incumbia a CRP76 ao Estado a tarefa de «socializar os meios de produção e a riqueza [...] e abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem», preocupações que foram substituídas pela incumbência de «promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional». Ou seja, os «cidadãos» tomam o lugar do «povo» e a preocupação com o «território» o lugar do combate à «exploração». Numa leitura apressada dir-se-ia que houve uma mudança radical na ordem constitucional e que, além do mais, a preocupação com o desenvolvimento territorial estava ausente da mente dos deputados constituintes. Tal leitura, salvaguardadas as diferenças de nomenclatura conceptual já assinaladas, está longe de corresponder à verdade.

Com efeito, a primeira ideia a reter da leitura da Constituição, da versão atual ou da original, é que a preocupação com a harmonia territorial do desenvolvimento se interpenetra com o modelo de desenvolvimento social, sendo mesmo um dos seus pilares de suporte. Porém, as preocupações com o território surgem na CRP numa posição subalterna face a outras políticas, especialmente à política de ambiente e à política de habitação.

A leitura do capítulo dos «Direitos e Deveres Sociais» revela que o direito ao «ambiente e qualidade de vida» (art.º 66.º) se encontra ao mesmo nível do «direito à segurança social» (art.º 63.º), do «direito à proteção na saúde» (art.º 64.º) e do «direito à habitação» (art.º 65.º). É neste contexto que o *território* aparece inscrito entre os «direitos sociais», mas numa posição subalterna, como dimensão instrumental do ambiente, da qualidade de vida e da política de habitação. Com efeito, o n.º 2 do art.º 65.º (que reproduz o texto de 1976) estabelece que «para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado» definir «uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social». Por sua vez, o art.º 66.º define como incumbência do Estado «ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem», servindo aqui o ordenamento do território exclusivamente o papel instrumental de assegurar o «direito ao ambiente», conforme decorre do n.º 2 do art.º 66.º. A segunda ideia a reter é que, na versão original da CRP (e na atual!), as preocupações com a equidade social se entrecruzam com as preocupações quanto aos desequilíbrios regionais. No desenho da organização económica do País, os deputados constituintes definiram como incumbências prioritárias do Estado (art.º 81.º):

- a) Promover o aumento do bem-estar social e económico do povo, em especial das classes mais desfavorecidas;
- c) Promover a igualdade entre os cidadãos, através da transformação das estruturas económico-sociais;
- d) Operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento;
- e) *Orientar o desenvolvimento económico e social no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões;*
- h) Realizar a reforma agrária;
- i) *Eliminar progressivamente as diferenças sociais e económicas entre a cidade e o campo.*

Como se vê, segundo o texto original, incumbe ao Estado promover o desenvolvimento económico de forma socialmente equitativa... mas atribui-se-lhe também a incumbência, com a mesma prioridade, de corrigir as assimetrias regionais de desenvolvimento entendidas como diferenças de crescimento entre «regiões», mas tam-

bém como diferenças entre «a cidade» e «o campo». A estas dimensões acrescenta-se na versão atual a preocupação com os desequilíbrios entre o «litoral» e o «interior» [art.º 81.º, *d*)]. Ou seja, do ponto de vista económico, a CRP tem como ambição a promoção de um modelo de desenvolvimento regional equilibrado, seja na relação litoral/interior, seja na relação cidade/campo ou ainda ao nível inter-regional.

A terceira ideia a reter é que a CRP não se limita a apontar para um modelo de desenvolvimento regional equilibrado. Faz corresponder a este objetivo normativo uma estrutura organizacional de suporte à sua concretização. De acordo com a arquitetura constitucional, a correção das assimetrias regionais de desenvolvimento pressupõe:

- i. Um sistema de planeamento regional com «órgãos de planificação regional»;
 - ii. Uma organização político-administrativa do Estado descentralizada.
- E já assim era há 40 anos!

Na versão constitucional de 1976, «a organização económica e social do país deve ser orientada, coordenada e disciplinada pelo Plano», tendo em vista «a construção de uma economia socialista» (art.º 91.º). Era precisamente o plano que deveria «garantir o desenvolvimento harmonioso dos sectores e regiões, a eficiente utilização das forças produtivas, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com a política social, educacional e cultural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português» (art.º 91.º, 2.). Para tanto estabelecia o art.º 95.º que «o país será dividido em Regiões Plano com base nas potencialidades e nas características geográficas, naturais, sociais e humanas do território nacional, com vista ao seu equilibrado desenvolvimento e tendo em conta as carências e os interesses das populações».

Na versão atual da Constituição, o desígnio da «economia socialista» cedeu lugar à consagração da «economia mista», mas continua a preconizar-se (art.º 80.º) o «planeamento democrático do desenvolvimento económico e social», por forma a promover o «desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões» e «a defesa do mundo rural e a preservação do equilíbrio ecológico».

Subjacente ao processo de planeamento previsto está a existência de um sistema de organização político-administrativa descentralizado, na base do qual se encontram as regiões autónomas (Título VII) e três tipos de autarquias locais: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (art.º 237.º e art.º 238.º da CRP76). Aí se previa também a possibilidade de adotar outras formas de «organização territo-

rial autárquica» nas áreas metropolitanas, assunto só agora retomado pelo Programa do XXI Governo Constitucional. Desde 1976 (Título VIII) que as autarquias locais são entendidas como entidades coletivas de base territorial, dotadas de atribuições e competências próprias, bem como de autonomia financeira e patrimonial. Para tal dispõem de órgãos de governo, cuja legitimidade emana do sufrágio territorial e cujos limites de atuação são definidos por lei. Ou seja, as autarquias locais são independentes da administração central, que sobre elas apenas exerce a tutela (*a posteriori*), cabendo ao sistema judicial o julgamento das eventuais infrações.

Esta configuração da organização político-administrativa do Estado representou, como é sobejamente conhecido, uma profunda rutura com a situação vigente durante o Estado Novo. É precisamente desta inovação que decorre o principal impulso para o desenvolvimento regional no Portugal democrático. Particularmente no que às condições de vida se reporta, a instituição das autarquias locais e a consequente «Lei das Finanças Locais» (Lei n.º 1/79) foram, sem dúvida, os principais instrumentos da política de desenvolvimento regional em Portugal nas últimas décadas.

Em síntese, nestas quatro décadas, a CRP descartou a simbologia ideológica inerente à ambição de construir em Portugal uma sociedade socialista, tendo, por consequência, redesenhado os princípios de organização económica e social do País, mas manteve no essencial a arquitetura do desenvolvimento territorial. Os pilares desta arquitetura são, conceptualmente, a inequívoca preocupação com a correção dos desequilíbrios regionais e, institucionalmente, um sistema de planeamento regional complementar de uma organização político-administrativa descentralizada.

A visão conceptual encontra-se em sintonia com o entendimento paradigmático da política regional prevalecente na bibliografia europeia da época, visão aliás acolhida por outros documentos e estudos de planeamento que se vinham realizando em Portugal desde o final dos anos 60 (nomeadamente, PC, 1969). Em todo o caso, a consideração pluridimensional das assimetrias regionais na CRP autoriza-nos a que as definamos atualmente como assimetrias territoriais. Com efeito, a principal lacuna é a dimensão das assimetrias intraurbanas.

O sistema de planeamento regional evoluiu ao longo destes anos para um sistema complexo que envolve as escalas nacional, regional e local. Mas, mais do que por ser um sistema multinível, tornou-se num sistema complexo pelas preocupações temáticas que se entrecruzam em qualquer daquelas escalas geográficas. O planeamento do ordenamento do território é disso expressão emblemática, sobretudo após a aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98). O processo de planeamento territorial subjacente

às políticas enquadradas pelo Acordo de Parceria Europeia, «Portugal 2020» é outro exemplo desta complexidade do sistema territorial de planeamento.

É na vertente da organização político-administrativa que o edifício constitucional mais inacabado se encontra, haja em vista a não-implementação das regiões administrativas. Mas é também neste domínio que o figurino constitucional se revelou mais ousado e mais contribuiu para o desenvolvimento regional e local. A instituição das regiões autónomas e das autarquias locais constitui um legado histórico que os deputados constituintes ofereceram ao País.

4. Revolução de Abril: ruturas e continuidades ou o peso da história no texto constitucional?

A CRP foi elaborada pela Assembleia Constituinte saída das primeiras eleições livres com sufrágio universal realizadas em Portugal. É, portanto, uma assembleia que marca uma rutura com o longo passado obscurantista em que a ditadura do Estado Novo mergulhou o País. Nesse tempo, o acesso à educação constituía privilégio de uma elite e mesmo esta era prisioneira do isolamento internacional a que o regime político condenara Portugal. Não havia liberdade nem direito de opinião, havia censura política ao que se dizia e escrevia e o ensino era vigiado de perto pela polícia política. Conteúdos programáticos e bibliografia passavam por um estreito crivo, não fosse o ensino das ciências sociais (da história à filosofia e à sociologia, passando pela economia) inspirar ideias que o regime considerava subversivas.

Neste contexto, uma questão se impõe: como explicar a arquitetura do desenvolvimento regional consagrada na Constituição de 1976, especialmente quanto à sensibilidade social e à sintonia com as ideias norteadoras da política regional na Europa? Sem ter a pretensão de esgotar o assunto, formula-se de seguida um primeiro contributo para responder à pergunta.

Desde logo, recorde-se, o conceito de *desenvolvimento* que transparece da CRP76 está ancorado no direito à segurança social, à proteção da saúde e à habitação, mas também nas condições territoriais que mais diretamente se refletem na qualidade ambiental e nas condições de vida, de que o ordenamento do território se apresenta meramente como instrumento. Mas o texto constitucional vai mais longe ao integrar no conceito de desenvolvimento quer as preocupações com a equidade social, quer as preocupações com o equilíbrio espacial do desenvolvimento económico e social. Dir-se-ia, atualmente, preocupações com a coesão social e territorial.

De resto, estas seriam preocupações centrais do Plano de Médio Prazo 77-80 (DCP 1977) elaborado ao mesmo tempo que a CRP. Curiosamente, na versão constitucional de 1976, os desequilíbrios espaciais eram vistos como dicotomia «cidade-campo», a que nas revisões posteriores se vem juntar a oposição «urbano-rural» e a dicotomia «litoral» *versus* «interior». Ora, na bibliografia portuguesa a visão recorrente dos desequilíbrios de desenvolvimento tende a acentuar as diferenças entre as condições da faixa litoral do País e as do interior, pelo que seria de esperar que fosse este o entendimento conceptual retido pela Assembleia Constituinte. Acontece que os estudos sobre a realidade territorial portuguesa à data da revolução de 1974 eram muito escassos, pelo que não deve surpreender o facto de os deputados terem veiculado para o texto constitucional os conceitos à época prevalecentes na bibliografia internacional, sobretudo na francesa (por exemplo, Aydalot, 1971, 1976 e 1985; Armstrong & Taylor, 2000; Boudeville, 1972; Perroux, 1961).

A sintonia dos protagonistas da Assembleia Constituinte com a problemática europeia do desenvolvimento regional não se revela apenas nos conceitos vertidos no texto constitucional. Acompanhando aquelas que eram as grandes tendências de mudança paradigmática na Europa dos anos 60-70, os nossos deputados constituintes introduziram em Portugal um novo desenho de organização político-administrativa que, por um lado, se viria a revelar uma das componentes com maior estabilidade ao longo do tempo das sucessivas revisões constitucionais e, por outro, se evidenciou como o principal instrumento do desenvolvimento regional em Portugal. Desenvolvimento que na visão constitucional era e é, em síntese, um conceito tripartido: o desenvolvimento é visto como tendo na equidade social um dos seus pilares; mas esta equidade é indissociável da correção das assimetrias regionais de desenvolvimento económico; finalmente, a descentralização surge-nos como o terceiro pilar, como o garante da prossecução do desenvolvimento. Se este entendimento de desenvolvimento é ainda atual, no contexto histórico em que foi formulado, para mais num quadro de decisão coletiva fraturante como era o da Assembleia, é sem dúvida uma obra que merece reconhecimento pelas suas pertinência e coerência.

Ora, se a ausência de uma tradição académica em Portugal nesta matéria explica a utilização do referencial europeu, fica por explicar como foi possível num país fechado sobre si mesmo adotar uma visão paradigmática da problemática do desenvolvimento e do desenvolvimento regional, em particular, tão atual face à bibliografia internacional contemporânea. Tendemos a achar que a resposta remete para a conjugação de fatores de ordem pessoal e de ordem socioeconómica.

Começando pelos aspetos que remetem para as «redes sociais» da época: é certo que matérias como o desenvolvimento e, por maioria de razão, o desenvolvimento regional estavam completamente ausentes dos *curricula* universitários portugueses de então. Mas também é sabido que havia na Assembleia Constituinte pessoas com lucidez e ousadia para furar o cerco obscurantista do regime, mantendo ligações com o acervo cultural do Centro da Europa¹; e não apenas na Assembleia da República, mas também na administração. Ao longo da história portuguesa, sobretudo do século XX, é possível referenciar pessoas com relevantes funções na administração pública que fizeram parte da sua formação no estrangeiro.

Atestam esta «ligação» ao exterior o debate que se vinha realizando desde os anos 60 nalguns círculos restritos sobre o urbanismo e a política de habitação². A esta dinâmica específica devemos ainda acrescentar o papel das organizações políticas (clandestinas) e dos movimentos religiosos, sobretudo do movimento operário católico, em ambos os casos com fortes relações com organizações similares estrangeiras. Muitas das pessoas que viriam a integrar a Assembleia Constituinte e os diretórios partidários do pós-25 de Abril foram «formados» politicamente neste contexto.

Para além destas «redes sociais» de debate e difusão de ideias, um outro *fórum* anterior ao 25 de Abril merece ser destacado. Tendo como pano de fundo as tarefas do planeamento de médio prazo, o Governo criara em 1960 a Junta de Planeamento Económico Regional. Seis anos volvidos, no âmbito do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC), foi instituída a Divisão de Planeamento Regional, e em 1969 instituídas as comissões de planeamento regional. Estas comissões haveriam de ser convertidas, em 1979, nas CCR – comissões de coordenação regional –, antecessoras das atuais CCDR. Pelo meio, em 1971, foi criado o Gabinete da Área de Sines (DL n.º 270/71, de 19 junho), introduzindo na agenda a reflexão sobre o planeamento do desenvolvimento regional.

¹ Infelizmente, nem o *site* da AR nem o da CNE apresentam a lista dos deputados eleitos para a Assembleia Constituinte. Deixa-se aqui a lista dos nomes a partir da Wikipédia: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Assembleia_Constituinte_\(Portugal\)#Resultados_eleitorais_e_deputados_eleitos](https://pt.wikipedia.org/wiki/Assembleia_Constituinte_(Portugal)#Resultados_eleitorais_e_deputados_eleitos)

² Merece aqui destaque o papel dos arquitetos Gonçalo Ribeiro Telles e Nuno Teotónio Pereira (ambos ligados ao movimento católico), bem como o protagonismo de Nuno Portas nos anos 60 e 70 no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), onde surgiria o Núcleo de Arquitetura e Urbanismo (NAU) que viria a evoluir para o atual Núcleo de Estudos Urbanos e Territoriais.

As tarefas e decisões inerentes a esta orgânica de planeamento regional aglutinaram um conjunto de pessoas e geraram ideias que viriam a marcar o debate regional nas décadas que se seguiram ao 25 de Abril. Aliás, a par das CCDR (e suas antecessoras) o STPC viria a revelar-se a «grande escola» técnico-política de planeamento em Portugal, dela tendo emergido vários membros dos governos do PSD e do PS. Nestas «escolas» sempre existiram portas de comunicação entre a universidade, o estrangeiro (ligação a universidades e à administração) e a experiência técnico-política de planeamento regional, anterior e posterior ao 25 de Abril. Neste legado histórico merecem destaque:

- O papel de vários académicos que foram protagonistas da reflexão sobre a organização regional do País, a «regionalização». Depois de, nos anos 30, Amorim Girão ter mapeado a divisão provincial e definido a sua iconografia, Marcello Caetano integrou as províncias no Código Administrativo de 1936. Em 1957, Orlando Ribeiro escreve *A Geografia e a Divisão Regional do País*, dando maior visibilidade às propostas que já constavam do seu livro de 1945 *Portugal, o Atlântico e o Mediterrâneo*. Em 1966, Eugénio Castro Caldas publica na Gulbenkian o livro *Regiões Homogêneas no Continente*. Pouco depois, em 1967, Francisco Pereira de Moura divulga o seu *Esboço de Divisão Regional* e em 1973 (DN de 20 março), Freitas do Amaral esgrime argumentos *Em Prol do Desenvolvimento Regional*, pondo a tónica na estrutura administrativa;
- Paralelamente, ia sendo construída a visão das assimetrias regionais em Portugal, cuja principal referência é o artigo de Sedas Nunes (1964) «Portugal, Sociedade Dualista em Evolução» publicado na *Análise Social*. Merecem aqui igualmente destaque *As Assimetrias Espaciais de Crescimento no Continente Português* de M. Santos Loureiro e vários estudos dos anos 50-70 realizados no Centro de Estudos Agrários da Fundação Calouste Gulbenkian, nomeadamente os de Henrique de Barros e de Eugénio Castro Caldas;
- O próprio Governo de então não foi indiferente ao debate, tendo a estruturação regional da administração criado fricções internas, bem visíveis na troca epistolar que teve lugar em 1972 entre os ministros Gonçalves Rapazote e Mota Campos (*vd.* cartas publicadas em Melo, 2009). Marcello Caetano, que antes de ser primeiro-ministro teve a seu cargo a tutela do Planeamento, tinha ideias claras sobre a questão, expressas num

discurso de 1967: «Mas do que tenho a certeza é de que será mais difícil promover o desenvolvimento de regiões sem instituições e estruturas administrativas próprias do que naquelas que as tenham. Como não se me afigura provável que o legislador ressuscite províncias ou crie regiões administrativas condizentes com as regiões económicas a desenvolver, teremos pois de nos contentar com simples comissões coordenadoras e executivas onde, na ordem regional, estejam representados os diversos serviços e entidades locais que devam participar na acção de fomento» (Melo, 2009, p. 23);

- Como pano de fundo deste debate estão os estudos realizados no âmbito do STPC ligados aos planos de fomento. Na sua génese evidenciaram-se nomes como o do então jovem economista João Salgueiro, que chegou a integrar o Governo de Marcello Caetano com a pasta do Planeamento, João Cravinho, Vitor Constâncio, Sedas Nunes e Francisco Pereira de Moura. Curiosamente, mas certamente não por acaso, todos militantes do movimento católico, entre os quais se deverá acrescentar pelo menos outros dois destacados economistas, os professores Simões Lopes e Manuela Silva. Nos trabalhos do STPC merecem destaque os estudos económicos preparatórios do III Plano de Fomento (1968-1973). Em especial impõe-se aqui referir o relatório (PC, 1969) *Política de Ordenamento do Território*, onde pela primeira vez em Portugal se ensaiou em sede de planeamento regional uma abordagem económica do ordenamento do território. Mais, este estudo constitui uma aplicação ao caso português da teoria dos polos de crescimento regional de François Perroux, um economista francês que não era estudado nas nossas universidades.

Enquanto por cá se gerava este legado cognitivo recebido pela Assembleia Constituinte, em países como França, Itália e Reino Unido, nessa altura, a política regional era uma prioridade da política de desenvolvimento (Vanhove, 1999; Lacour, 2003). Tratava-se de uma política que, no essencial, visava proceder à redistribuição espacial do crescimento económico, transferindo recursos económicos das regiões mais ricas para as mais pobres (Faini & Fabio, 1987). Esta política, que vinha sendo experimentada desde os anos 50, enfrentou nos anos 70 o desafio da descentralização, com a criação regional de estruturas orgânicas da administração dotadas de autonomia (Mény, 1982). A experiência francesa e a instituição de regiões em Itália (Cammelli, 1990) polarizavam o debate sobre esta questão ao tempo

em que em Lisboa se redigia a Constituição. Ao contrário do que acontece no já referido relatório sobre o ordenamento do território, no texto constitucional não é perceptível a influência da teoria dos polos de crescimento regional de François Perroux (Perroux, 1961; Boudeville, 1972). Não obstante, a Constituição de 1976 parece acolher aquela visão paradigmática da Política Regional, preconizando repetidamente a correção das assimetrias litoral/interior e urbano/rural e deixando implícita a ideia de que era necessário proceder à discriminação positiva a favor dos espaços menos desenvolvidos, isto é, redistribuir regionalmente o crescimento económico. Acresce que, como se viu, a Assembleia Constituinte se revelou particularmente atenta ao debate então existente na Europa, tendo adotado um figurino orgânico para a administração pública de natureza inequivocamente descentralizada (Graham, 1985). Em contraste com o legado do Estado Novo, sob vários aspetos as autarquias locais portuguesas são, ainda hoje, um exemplo sem paralelo na UE relativamente ao grau de descentralização de que dispõem (Galès, 1998)³. Aliás, ao nível da UE, as preocupações com a descentralização das políticas públicas só se viriam a manifestar com efetividade nos anos 90, na sequência da reforma dos fundos estruturais de 1989 (*vd.* Balme, 1995).

A quem devemos tributar o mérito de ter veiculado para o texto constitucional este legado histórico? Segundo o testemunho recebido de Helena Roseta⁴, Aquilino Ribeiro Machado, pelo PS, e Álvaro Veiga de Oliveira, pelo PCP, foram dos deputados da Assembleia Constituinte que mais se empenharam na discussão da temática que vimos referindo: duas pessoas com forte ligação ao interior de Portugal, que viveram no estrangeiro e cuja história de vida os coloca entre a elite social e política portuguesa, ambos politicamente engajados nas organizações político-sociais do seu tempo⁵.

³ É verdade que a despesa pública gerida pelas autarquias locais é pouco mais de um décimo do total, mas os poderes (regulamentares, de planeamento e de investimento) das autarquias portuguesas são mais amplos do que os das congéneres europeias.

⁴ A quem publicamente agradeço.

⁵ Aquilino Machado nasceu no meio literário (em Paris), tinha ligações à Beira Interior, era neto de um dos primeiros Presidentes da República, foi figura de destaque na Maçonaria e o primeiro presidente eleito da Câmara de Lisboa. Já Veiga de Oliveira era originário de São João da Pesqueira, licenciado em Engenharia e com um longo período de militância política na clandestinidade, que o levaria ao exílio e à prisão. Depois da revolução ocupou vários cargos ministeriais, tendo sido igualmente vereador na Câmara de Cascais.

5. O contexto socioeconómico da elaboração da CRP76

Pese embora a importância dos fatores «pessoais» e do legado institucional anterior ao 25 de Abril no acertar do passo com as orientações paradigmáticas da política regional na Europa, certamente que eles não teriam sido suficientes para gerar o alargado entendimento comum que se exprimiu em vários dos artigos da CRP de 1976 relativamente à problemática do desenvolvimento regional. Cremos que para tal contribuiu também a pesada herança de subdesenvolvimento que o regime democrático recebeu do regime fascista, sendo por demais evidentes os problemas de desenvolvimento e premente a sua resolução (DCP, 1977). Esta realidade socioeconómica não poderia ter deixado de influenciar o pensamento dos deputados, dando expressão quer à consciência social que emergiu com o 25 de Abril, quer ao conhecimento gerado na administração durante as décadas anteriores. Desenvolver o País era então uma prioridade absoluta. Ora, as assimetrias regionais em termos de condições de vida eram evidentes, pelo que, inevitavelmente, desenvolvimento teria de significar intrinsecamente desenvolvimento regional (como Simões Lopes repetidamente afirmava nas suas intervenções).

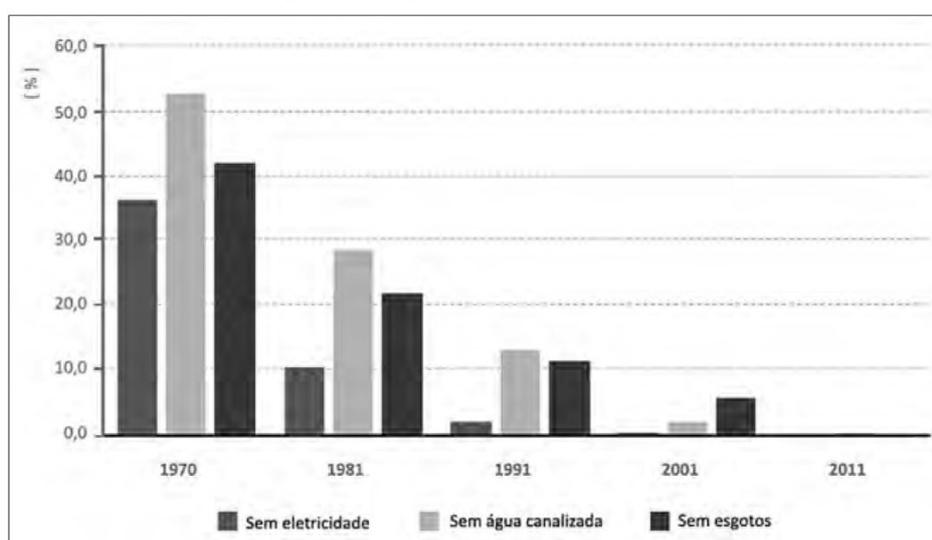
Quando se olha para a realidade socioeconómica portuguesa atual, pesem embora os problemas que persistem e os que o século XXI nos trouxe de novo, é difícil imaginar o que era o País quando os deputados se reuniram na Assembleia da República para elaborar a Constituição.

Hoje cerca de três quartos do emprego é assegurado pelos serviços, mas no início dos anos 70 este setor não representava mais de um terço do emprego, pouco mais do que o emprego assegurado pelo setor primário (mesmo sem considerar totalmente o subemprego da agricultura familiar). No atual contexto geo-económico, Portugal destaca-se por ser o País da UE28 com piores níveis de qualificação académica. Um indicador disso é o facto de cerca de dois terços da população empregada ter no máximo o Ensino Secundário. Mais impressionante ainda é recordar que em 1981 cerca de 70% da população ativa tinha no máximo o 1.º Ciclo, a velha 4.ª classe. E o que dizer de um país onde menos de uma em cada cinco mulheres em idade ativa estava empregada? Pois era precisamente isso o que acontecia em Portugal em 1970 (INE, 2015).

Resumidamente, a revolução democrática de 1974 herda um país com uma base económica arcaica, recursos humanos desqualificados, e as mulheres fora do mercado de trabalho, com tudo o que isso significa não apenas no plano económico, mas também ao nível social. Portanto, os desafios que se colocavam ao desen-

volvimento eram enormes, não devendo surpreender que alguns deles ainda hoje integrem a agenda da política de desenvolvimento. Mas impõe-se reconhecer aqui que, no plano das condições de vida, os problemas de desenvolvimento territorial seriam incomensuravelmente maiores na atualidade se a CRP de 1976 não tivesse instituído as autarquias locais.

Figura 1. Proporção de alojamentos sem infraestruturas básicas



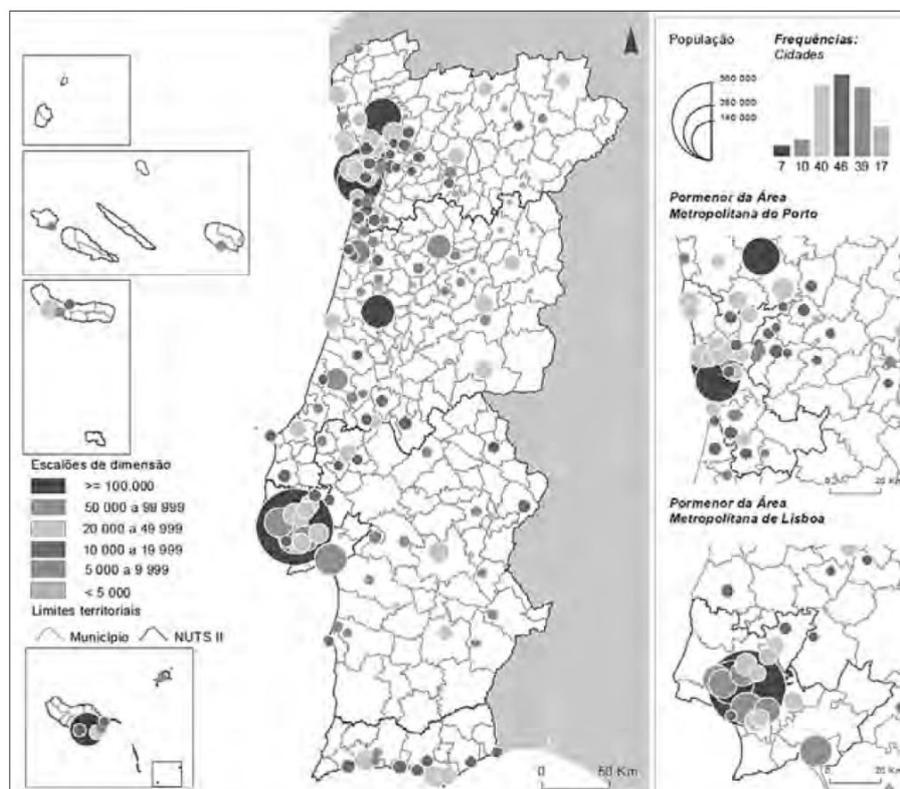
Fonte: INE-25 de Abril, 40 anos de estatísticas

O gráfico anterior resume bem as condições habitacionais do País herdadas pela democracia. Mais de um terço das casas não dispunha de energia elétrica, mais de 40% não estavam conectadas à rede de esgotos e mais de metade não dispunham de água canalizada. E estes números escondem as grandes assimetrias territoriais existentes no País, até por exprimirem, sobretudo, a realidade dos meios urbanos⁶.

Claro que continuamos a ser um país marcado por fortes assimetrias, com uma estrutura urbana desequilibrada (faltam cidades de dimensão média e as principais cidades localizam-se no litoral), a que acresce um elevado contraste urbano-rural. Por exemplo, em Portugal, os espaços urbanos ocupam dez vezes menos área do que os espaços rurais, mas possuem o dobro da população e geram o triplo da riqueza.

⁶ Note-se que, segundo o estudo de Sedas Nunes já referido, em 1960 quase metade da população urbana residia no distrito de Lisboa, onde as condições de vida eram claramente superiores às do resto do país.

Figura 2. População residente em cidades por escalões de dimensão



Fonte: INE-Cidades Portuguesas, retrato estatístico

Poderiam ser arrolados aqui muitos mais indicadores que tornariam evidentes duas coisas:

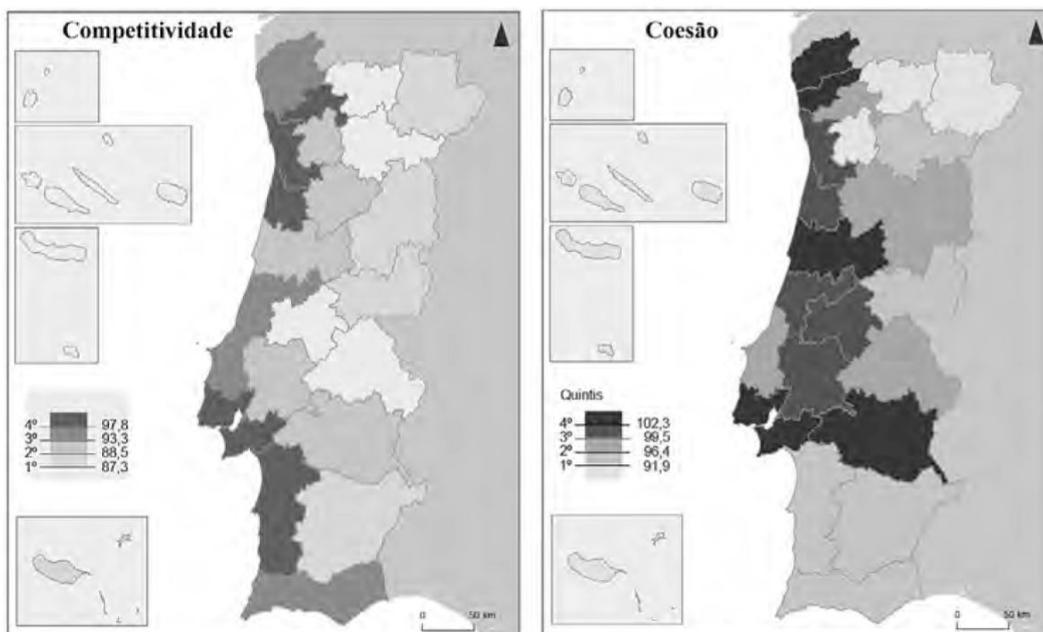
- i. Em grande medida por força da intervenção das autarquias locais, houve uma convergência das condições de vida no país;
- ii. Atualmente, as principais assimetrias regionais não se exprimem ao nível das condições de vida, mas ao nível da competitividade regional, tendo como pano de fundo o enorme *handicap* competitivo do País. O que não invalida que tenham entretanto surgido novas assimetrias territoriais intraurbanas, exprimindo graves desigualdades sociais.

Os atuais desafios da competitividade regional sobrepõem-se aos problemas decorrentes dos desequilíbrios regionais, o que é indissociável da situação do País no respetivo contexto geoeconómico.

Com efeito, no plano internacional, Portugal apresenta um baixo padrão de competitividade. Ilustram-no, sumariamente:

- O facto de nos últimos 10 anos a economia portuguesa ter estagnado. Acresce que o crescimento económico em Portugal se tem situado sistematicamente abaixo da média da UE28, tendo inclusive o País «descolado» de Espanha desde a viragem do século;
- A produtividade por hora de trabalho em Portugal é menos de metade da média da Zona Euro, superando apenas o valor de seis países do Leste, não aderentes ao euro.

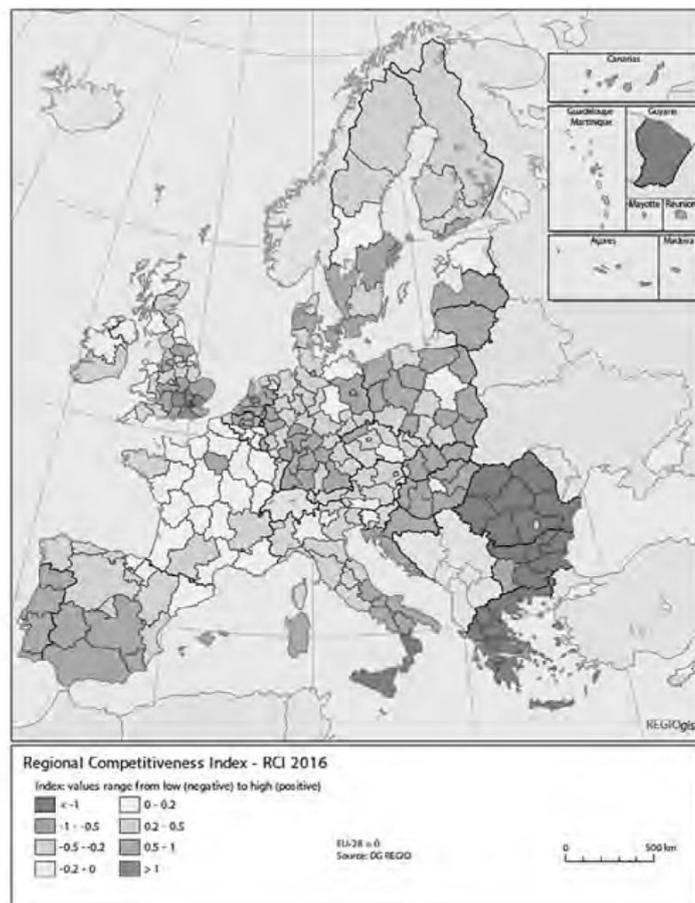
Figura 3. Competitividade versus coesão, 2015



Fonte: INE-Índice de Desenvolvimento Regional

Esta vulnerabilidade é acentuada no plano interno pelo facto de apenas a Área Metropolitana de Lisboa se aproximar das regiões mais competitivas do Centro da Europa.

Nestas condições, a adoção de uma estratégia sistémica de desenvolvimento territorial em Portugal é um imperativo que se justifica antes de mais pelo interesse nacional. Mas representa um desafio ao nível da governança territorial, o que nos leva de novo à Constituição.

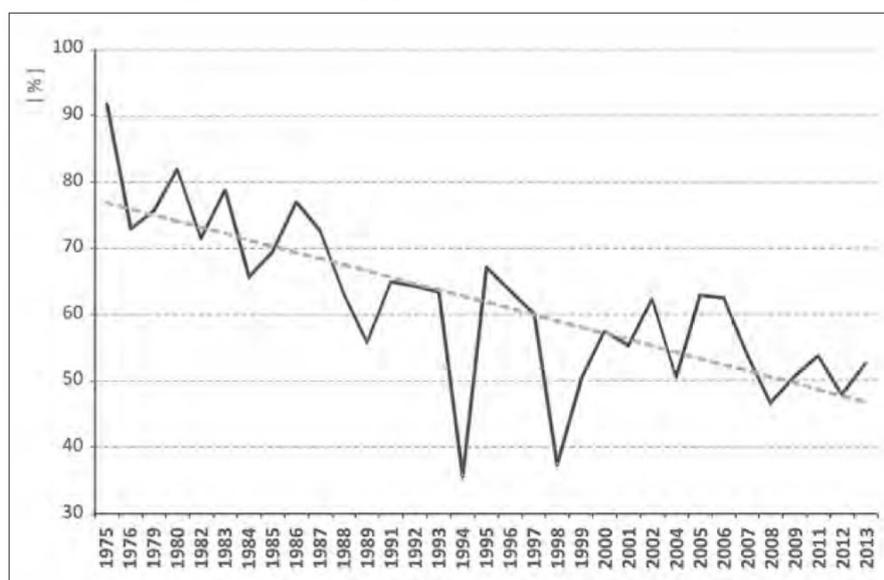
Figura 4. Índice de competitividade das regiões europeias, 2016

Fonte: Eurostat

6. Regionalização: falta cumprir a Constituição ou falta reinventar a governança territorial?

O gráfico seguinte deixa bem claro que, ao longo dos nossos 40 anos de democracia, tem havido uma inequívoca tendência para a diminuição do grau de participação eleitoral em Portugal.

Haverá razões várias para isso, mas, pese embora este seja apenas um dos indicadores possíveis, a democracia tem vindo a cavar um hiato entre os cidadãos e o poder político. Ora, justamente a participação e o exercício da cidadania ativa devem ser vistos como um requisito da materialização do desenvolvimento em democracia.

Figura 5. Participação média em atos eleitorais

Fonte: Ministério da Administração Interna, Direção-geral de Administração Interna

Assim sendo, a descentralização administrativa tem vindo a impor-se como um requisito do desenvolvimento, tanto no País como na UE. Mas não se julgue que este é um caminho fácil. Por exemplo, hoje em dia as políticas de base local (*place based policies*) são uma orientação adquirida na UE. Mas só na reforma de 1998 é que ficou consagrado o princípio da subsidiariedade, apesar de já uma década antes (1988) o então presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors (citado por Blame, 1995) ter considerado que a criação de um espaço político europeu não poderia ser feita sem que os representantes das autoridades locais e regionais ascendessem à condição de «mediadores naturais entre as autoridades nacionais e os cidadãos».

Este era, de resto, o caminho já apontado pela CRP76, como vimos. Com o tempo, em Portugal a descentralização quase se tem vindo a tornar sinónimo de regionalização. Faltará cumprir este desígnio constitucional, pois a regionalização é a solução para os problemas do desenvolvimento territorial? Não cremos que assim seja.

Em Portugal, a regionalização foi defendida e a sua implementação tentada em contextos temporais, políticos e económicos muito distintos... mas, invariavelmente, o processo fracassou. Tal deveria ser o bastante para concluirmos que se trata de uma ideia politicamente inviável. E o País precisa de soluções operacionalizáveis no contexto político existente.

A redução da participação eleitoral supraevidenciada acontece tanto nas eleições nacionais como nas locais, sugerindo que o problema é mais amplo e que a participação cívica de que precisamos não se esgota na eleição de órgãos de governo (nacionais, regionais ou locais). Precisamos sobretudo de maior envolvimento dos atores no desenvolvimento territorial. Mas não é claro que a regionalização o assegure, pois não traria formas de relacionamento administração-cidadãos radicalmente diferentes. De resto a CRP não associa participação cívica a regionalização.

Em síntese, parece claro que o desafio que se coloca hoje ao desenvolvimento regional é bem mais complexo do que o existente quando os deputados constituintes vislumbraram na regionalização a solução do problema. Com efeito, estamos hoje perante o desafio de grande amplitude que é reinventar o sistema de governança territorial português⁷. Para tal, precisamos de três condições que estão muito para além da regionalização. Poderá, aliás, dizer-se que a regionalização não é condição nem necessária nem suficiente para atingir esses desideratos:

- Precisamos, antes de mais, de uma estratégia de desenvolvimento regional de âmbito nacional que deixe claro para onde queremos ir e como lá chegar. Uma estratégia que seja sistémica, articulando as dinâmicas territoriais de todos os espaços territoriais nacionais, resistindo à tentação das abordagens dicotómicas litoral-interior, rural-urbano, Porto-Lisboa, etc.;
- Precisamos de mudar as prioridades da política de desenvolvimento territorial e de aumentar a eficácia da gestão dos fundos da UE, no sentido de promover de forma mais assertiva o desenvolvimento regional e local. Muito mais do que investir em infraestruturas e equipamentos locais de apoio às condições de vida, precisamos agora de investir nos fatores imateriais do desenvolvimento e, especialmente, no fortalecimento das dinâmicas regionais de competitividade. Ora, a regionalização faria sentido enquanto suporte instrumental de uma estratégia de repartição espacial de recursos, no sentido de capacitar as regiões mais frágeis para disputarem às regiões metropolitanas a sua fatia do «bolo». O problema é

⁷ «A governança territorial é um conceito global que caracteriza a forma como as várias políticas públicas territorialmente relevantes, consideradas conjuntamente, são aplicadas. A governança territorial é avaliada em função do seu contributo para a concretização dos objetivos das políticas de desenvolvimento territorial. Resulta da qualidade das relações multinível e trans-setoriais estabelecidas no contexto das políticas públicas» (CE, 2011, p. 16).

que agora não há «bolo» para repartir. Em vez disso enfrentamos o desafio de aumentar a capacidade de gestão estratégica dos processos territoriais de desenvolvimento. Não se trata de transferir recursos das regiões ricas para as pobres. Agora trata-se de mobilizar os atores e as potencialidades de todas e cada uma das regiões. Mais do que competição entre regiões, precisamos de parcerias interregionais que valorizem as sinergias da sua complementaridade económica (cuja configuração geográfica não se justapõe necessariamente à das regiões administrativas);

- Finalmente, precisamos de uma maneira diferente de executar as políticas territoriais. Precisamos de promover o *networking*, de gerir as várias zonas de fricção da governança territorial multinível e multiescala, de aumentar a capacidade de mobilização e de participação dos atores territoriais, enfim, de melhorar a eficiência das políticas de desenvolvimento territorial. Promover a cidadania, a participação, o *networking* dos atores e a integração territorial das políticas públicas é, sem dúvida, um desafio de monta com que atualmente nos confrontamos, e que está muito para além do alcance da regionalização.

Concordando-se com a bondade destas ideias, então reinventar a governança territorial deverá, nomeadamente, passar por duas ordens de medidas:

- i. Medidas de reestruturação da organização territorial da administração, no sentido de, por um lado, reforçar as competências de planeamento estratégico ao nível regional e, por outro, aumentar a capacidade de execução política à escala supramunicipal, sim, mas infra-regional;
- ii. Medidas de promoção da inovação societal, da participação e da aproximação dos cidadãos aos decisores.

No sentido de contribuir para a discussão dessas medidas, que aliás o Programa do XXI Governo colocou na agenda política, avançamos de seguida algumas ideias para debate.

O reforço da capacidade organizacional da administração na escala intermédia entre a administração central e as autarquias locais poderá passar por:

- Manter as comissões de coordenação do desenvolvimento regional (CCDR) como administração desconcentrada, mas dotá-las de efetivas

competências de planeamento estratégico e de coordenação territorial de políticas nacionais/sectoriais e regionais. Tal deveria passar, nomeadamente, por criar algum mecanismo de legitimação política indireta do órgão executivo das CCDR, bem como pela criação de um órgão consultivo de âmbito regional onde os atores políticos, empresariais, intelectuais e cívicos tivessem voz ativa;

- Criar um novo órgão de governo à escala das áreas metropolitanas, cujas competências não sejam uma emanção das competências municipais, mas antes uma plataforma de organização da cooperação intermunicipal dotada de competências próprias, de uma agenda de desenvolvimento territorial e de uma liderança clara e legitimada pelo sufrágio direto;
- Instituir uma estrutura técnico-política supramunicipal com a responsabilidade de promover a coerência dos sistemas urbano-rurais e de gerir o investimento nas infraestruturas e nos equipamentos de relevância supramunicipal. Esta estrutura, dotada de órgãos de governo com autonomia face às autarquias locais, deveria todavia emanar das autarquias locais acolhendo as competências que estas entendessem transferir-lhe, mas sem reproduzir os equívocos do modelo de gestão das associações de municípios e das comunidades intermunicipais (que neste quadro seriam extintas).

Por sua vez, a promoção da cidadania ativa e da inovação societal, bem como o reforço da identidade dos cidadãos com os protagonistas das políticas territoriais, muito beneficiaria de medidas como as que seguidamente se sugerem:

- Eliminar o distrito enquanto círculo eleitoral e repensar os círculos eleitorais ajustando-os à configuração geográfica da nova orgânica administrativa resultante do figurino supraenunciado;
- Criação de um círculo eleitoral nacional nas eleições para a Assembleia da República, articulada com a criação de círculos uninominais de candidaturas independentes;
- Repensar o processo de votação, introduzindo a votação eletrónica via Internet;
- Permitir que nas eleições autárquicas os eleitores votem não apenas no concelho de residência, mas também naquele onde exercem a sua atividade profissional e ou de onde são naturais;

- Repensar o sistema eleitoral dos municípios, aumentando o poder de controlo pluripartidário das assembleias municipais e introduzindo no poder executivo uma componente que reforce a capacidade técnico-política de gestão autárquica em detrimento da mera representação partidária. Uma via para isso poderá ser a introdução nos municípios de um processo de eleição do órgão executivo semelhante ao existente nas freguesias. Por exemplo, poderá instituir-se como presidente e como vice-presidente da câmara os dois primeiros nomes da lista mais votada para a assembleia municipal, cabendo a esta assembleia a cooptação, sob proposta do presidente, dos restantes autarcas com funções executivas. Tal cooptação não deveria ser limitada aos membros eleitos da assembleia municipal;
- Promover a inovação societal que valorize o envolvimento dos cidadãos na gestão das políticas públicas territoriais, nomeadamente com recurso às tecnologias digitais de comunicação (fóruns digitais de cidadania, mecanismos de auscultação e de avaliação de decisões...). No mínimo, poderia pensar-se na definição de barómetros territoriais de satisfação face às políticas públicas;
- Criar um Observatório Nacional do Desenvolvimento Regional centrado na universidade, mas envolvendo representantes dos atores económicos, culturais e políticos emanados das organizações territoriais;
- Finalmente, mas não menos importante, especialmente nos espaços rurais, precisamos de repensar a lógica de organização setorial dos serviços públicos, substituindo-a por uma lógica matricial de diversificação integrada. Usando uma metáfora clínica, trata-se de substituir a organização dos serviços hospitalares segmentados por tipo de doença por uma lógica de cuidados de saúde centrados no doente em função das suas patologias concretas. Tal poderá passar pela instituição de equipas itinerantes de serviço público, dotadas de polivalência funcional.

7. Conclusão

Na CRP, a preocupação com a harmonia territorial do desenvolvimento foi cunhada logo em 1976 e desde então a dimensão territorial surge como suporte do modelo de desenvolvimento social preconizado para o País.

As preocupações territoriais da Assembleia Constituinte exprimiam uma visão teoricamente atualizada e assertiva face aos problemas de desenvolvimento dos anos 70. A instituição do poder local revelar-se-ia mesmo o principal contributo para o desenvolvimento regional em Portugal. Entretanto, o caminho da regionalização revelou-se inviável e, por outro lado, a problemática do desenvolvimento regional alterou-se. Os atuais desafios do desenvolvimento, da governança e da cidadania estão muito para além da regionalização, ainda que não reclamem uma revisão constitucional.

Atualmente, enfrentamos o desafio de reinventar a governança territorial a vários níveis, nomeadamente regional e local. No plano regional, precisamos de preencher o vazio existente e de dotar a administração de capacidade organizativa para lidar com os desafios que se colocam ao desenvolvimento territorial. Um caminho para isso é a revisão do estatuto das CCDR e a instituição de regiões metropolitanas com governo próprio. No plano local, precisamos de introduzir maior eficácia na intervenção com impacto supramunicipal bem como de um novo fôlego nas apostas estratégicas e de novos protagonistas para o fazer. Para isso é preciso reforçar a democracia local e a cidadania, mas também a capacidade técnica de gestão e o modelo de governança intermunicipal. Na secção anterior enunciámos várias medidas que podem contribuir para este desiderato.

Bem sabemos que não se pode mudar tudo ao mesmo tempo, mas bom seria que alguma coisa mudasse. O Programa do atual governo aponta alguns passos que vão no sentido aqui definido, como é o caso do reforço do papel das CCDR e da criação de uma nova estrutura metropolitana com legitimação direta. Outras das propostas feitas apontam em direção diversa do que aqui sugiro, seja no que se reporta às autarquias locais ou à participação cívica. Discutir a questão é um começo e em si mesmo uma mudança de atitude.

Referências bibliográficas

- AR (1976), *Constituição da República Portuguesa*, Assembleia da República.
AR (1979), Lei 1/79 – Lei das Finanças Locais, Assembleia da República.
AR (2005), *Constituição da República Portuguesa*, Assembleia da República.
Armstrong, Harvey e Jim Taylor (2009), *Regional Economics and Policy*, Wiley.
Aydalot, Philippe (1971), *Essai sur la Théorie du Développement*, Paris, Éditions Cujas.
Aydalot, Philippe (1976), *Dynamique Spatiale et Développement Inégal*, Paris, Economica.

- Aydalot, Philippe (1985), *Economie régionale et urbaine*, Paris, Economica
- Balme, Richard e Jouve, Bernard (1995), «L'Europe en Région : les Fonds Structurels et la Régionalisation de l'Action Publique en France Métropolitaine», in *Politiques et Management Public*, vol. 13, n.º 2, Cahier 1, pp. 35-58.
- Boudeville, Jacques-Raoul (1972), *Aménagement du Territoire et Polarisation*, Éditions M.-Th. Génin.
- Cammelli, Marco (1990), «Regioni e Rappresentanza degli interessi: Il Caso Italiano», *Stato e Mercato* 29 (2), pp. 151-199.
- Campos, Vítor e João Ferrão (2015), *O Ordenamento do Território em Portugal, Uma Perspetiva Genealógica*, WP1 do ICS – Instituto de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa.
- CE (2011), *Glossário do Desenvolvimento Territorial, Territory and Landscape* n.º 2, Conselho da Europa.
- DCP/SEP (1977), *Plano de Médio Prazo 77-80*, 12 vols., Departamento Central de Planeamento/Secretaria de Estado do Planeamento, Lisboa, INCM.
- EUROSTAT, Informação estatística vária, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Faini, Riccardo e Fabio Schiantarelli (1987), «Incentives and Investment Decisions: The Effectiveness of Regional Policy», *Oxford Economic Papers*, n.ºs 39.3, pp. 516-533.
- Ferrão, João (2016), «O Território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005): dos Preceitos Fundadores às Políticas de Território do Futuro», *Sociologia Problemas e Práticas*, número especial, pp. 123-134.
- Galès, Patrick Le e Christian Lequesne (eds.) (1998), *Regions in Europe*, Routledge
- GOV (2015), *Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019*, <http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf>
- Graham, Lawrence S. (1985), «Administração Pública Central e Local: Continuidade e Mudança», *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), pp. 903-924.
- INE (2015), *25 de Abril, 40 Anos: Estatísticas*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística
- INE (2016), *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
- Lacour, C. e Delamarre, A. (2003), *40 Ans d'Aménagement du Territoire*, Paris, La Documentation Française.
- Lopes, Raul (2001) *Competitividade, Inovação e Territórios*. Celta Editora.
- Lopes, Raul (2003) *Competitividade, Território e Política Regional*, in Grupo Parlamentar PS, *Novas Políticas para a Competitividade*, pp. 137-145. Celta Editora.

- MAOTDR (2007), *PNOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Melo, António (2009), *Memória & Prospetiva: Da Província à Região-Plano*, CCDR Norte.
- Mény, Y. e De Witte, B. (eds.). (1982), *Dix Ans de Régionalisation en Europe: Bilan et Perspectives, 1970-1980*, Paris, Editions Cujas.
- Nunes, A. Sedas (1964), «Portugal, Sociedade Dualista em Evolução», *Análise Social*, Vol. II, n.º 7-8, pp. 407-462.
- PC (1968), *III Plano de Fomento*, Presidência do Conselho, Lisboa, INCM.
- PC (1969), *Política de Ordenamento do Território*, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, [http://www.dpp.pt/pt/base-de-dados/Arquivo-historico/Documents/III Plano de Fomento/ECPP-260_0000_Indice.pdf](http://www.dpp.pt/pt/base-de-dados/Arquivo-historico/Documents/III%20Plano%20de%20Fomento/ECPP-260_0000_Indice.pdf)
- Perroux, François (1961), *L'Économie du XX^{ème} Siècle*, Paris, Presses Universitaires de France
- Vanhove, Norbert (1999), *Regional Policy: a European Approach*; 3.rd ed., Ashgate.
- Wikipédia: Resultados eleitorais e lista de deputados eleitos para a Assembleia Constituinte. [https://pt.wikipedia.org/wiki/Assembleia_Constituinte_\(Portugal\)#Resultados_eleitorais_e_deputados_eleitos](https://pt.wikipedia.org/wiki/Assembleia_Constituinte_(Portugal)#Resultados_eleitorais_e_deputados_eleitos)