



FACULDADE DE DIREITO

Universidade de Coimbra

**Andreia Romão Ventura**

**Territorialização de Políticas Públicas**

Estudo para a compreensão da participação das colectividades territoriais na elaboração das políticas públicas

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Ciências Jurídico-Forenses*

Orientadora: Professora Doutora Suzana Tavares da Silva

*Coimbra, 2015*

*Ao meu Pai, pela força e protecção de sempre . . .*

## **Lista de siglas e a abreviaturas**

Al. – Alínea

Apud - Conforme

Art. - Artigo

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CEE – Comunidade Económica Europeia

Cf. - Confrontar, confirmar

CGTP – Confederação Geral de Trabalhadores Portugueses

CIM - Comunidade Inter-Municipal

Cit. - Citado

CR – Comité das Regiões

CRP - Constituição da República Portuguesa

CT – Cooperação Transfronteiriça

Dep. - Departamento

Etc. - Et cetera

Ex vi – por força

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FLUL – Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

JO – Jornal Oficial da União Europeia

MAI - Ministério da Administração Interna

p./pp. - página/páginas

Sep. – Separata

ss. - seguintes

Trad. - Traduzido

UE – União Europeia

UGT – União Geral de Trabalhadores

V.g. - *verbi gratia* (por exemplo)

Vol. - Volume

## Introdução

No mundo universitário, o mundo da busca do saber, apresentamos a nossa dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses dedicada a um dos temas mais recentes e desafiantes do direito público actual – "*A Territorialização de Políticas Públicas*". Um estudo para a compreensão da participação das colectividades territoriais na elaboração das políticas públicas, no contexto dos novos *modelos de governança territorial*, que ganham peso junto dos fenómenos de europeização de enquadramento comunitário.

Olhar criticamente os cenários de desenvolvimento territorial numa perspectiva jurídica de *reconstrução democrática das garantias institucionais dos direitos sociais* é o nosso propósito, contribuindo para a antecipação de novas formas de governação e de cenários de mobilização de recursos para a coesão territorial que contemplem respostas atentas à diversidade de contextos locais.

Segue-se uma breve peça escrita organizada em duas partes, argumentativamente articuladas entre si, cada uma composta por dois capítulos.

Iniciamos com o primeiro capítulo da primeira parte a marcar um momento de conhecimento das tensões que entretecem a transformação do estado e do direito público vigente aturdidos pelos fenómenos de globalização.

O segundo capítulo da primeira parte procura respostas e enuncia propostas de inovação no mosaico organizacional do Estado que sustentem a acção integrada de base territorial das políticas públicas.

A segunda parte da presente dissertação assume a reflexão sobre o impacto da capacidade de mobilização colectiva para a inovação e coesão sociais como caminho para a socialidade. O primeiro capítulo evidencia uma análise do percurso evolutivo das experiências de Cooperação Transfronteiriça na União Europeia. O segundo capítulo apresenta o caso português da Euro-região EUROACE como pretexto exemplificativo para a compreensão das Euro-regiões como produto legal, organizatório e institucional da União Europeia. Foi este o trilho escolhido.

## PARTE I

### Abertura da estadualidade: a nova chave conceptual do Estado e do Direito Público

#### Capítulo I - Globalização e transformação do Estado

Neste nosso século XXI, a dimensão estadual surge demasiado distante para assimilar as necessidades dos direitos sociais no âmbito local, mas também, demasiado enfraquecida e desprotegida para controlar os poderes de mercado que pulsam à escala global.

A globalização surge muitas vezes como um processo inevitável, quase sagrado<sup>1</sup>. Traduz-se, mais concretamente, na internacionalização dos negócios, no aumento exponencial do fluxo do comércio, do capital, de pessoas (migrações internacionais e mercado de trabalho), de informação e no desenvolvimento tecnológico.

Na verdade, a palavra "Globalização" designa um processo de integração económica mundial marcadamente caracterizado pela transversalidade<sup>2</sup>, na medida em que, acontecimentos, decisões e actividades em determinada zona do globo têm reflexos práticos em regiões distantes do outro lado do mundo. Justamente, o centro nevrálgico da globalização reside no elevado nível de interdependências entre as nações.

Uma palavra que não existia passou agora a significante da humanidade inteira no século XXI<sup>3</sup>. Muitas vezes associada ao sistema político-económico capitalista e ao pensamento económico neoliberal levanta problemas à sobrevivência do modelo de garantia dos direitos fundamentais compreendidos tradicionalmente à luz da escala estadual.

Incontornavelmente, o processo de globalização irrompe nas nossas vidas diariamente e influencia o modo como lemos o mundo contemporâneo. Domina as relações

---

<sup>1</sup> Podemos precisar no tempo o dia 6 de Agosto de 1991 como a data que marca o início da "Era da Globalização", no momento em que o britânico "Timothy Berners-Lee" publica o primeiro texto em "World Wide Web";

<sup>2</sup> Para melhor compreensão do fenómeno da globalização – cf. SINGER, Peter. "Um só mundo. A ética da Globalização". Tradução de Maria de Fátima St. Aubyn. Gradiva, 2004;

<sup>3</sup> Expressão conhecida do sociólogo britânico Antony Giddens: "the term globalization has come from nowhere to be everywhere in a period of a decade".

económicas, influencia novos movimentos sociais, altera a organização produtiva e veicula mudanças culturais, sociais e institucionais a uma velocidade estonteante. Uma realidade muito complexa, altamente dinâmica e multifacetada.

Após a queda do Muro de Berlim, o mundo abre-se à comunicação em rede. Vemos eclodir um verdadeiro "ecossistema" de novos poderes públicos numa escala de interacção que pressupõe um sistema relacional complexo à escala mundial e que não dispõe ainda de mecanismos jurídicos consolidados de decisão política.

Neste panorama em que o mundo muda vertiginosamente o mesmo não coincidiu com o poder político e com o figurino do Estado. A reacção à globalização foi tardia e marca passo desnortadamente face à emergência de novos actores informais no procedimento de decisão política e administrativa.

O exercício de poderes de autoridade unilateral e o uso territorial do aparelho coercivo do Estado estremeceram com a lógica do "Estado Global". A figura do Estado deixou de ser o eixo sobre o qual tudo gira no sistema inter-relacional global e transnacional.

Invocamos a expressão "*marble cake*" (bolo mármore), de *Sabino Cassese*, para ilustrar a ideia de constante entrecruzamento de cada um dos níveis de exercício do poder público, em oposição à expressão de "*layer cake*" (bolo em camadas) que evidencia, diferentemente, a existência de vários patamares estáticos de exercício do poder público (global, nacional, regional e local), que não se interpenetram, embora possam cooperar.

A nova arquitectura da estadualidade projecta-se através de parâmetros caracterizados pela abertura, ou seja, mais pluralistas e competitivos, porém, mais fluidos e opacos, nos quais surge secundarizada a dimensão política dos Estados-Nação, tanto na assunção das responsabilidades, como nas hipóteses de regulação ou alteração das directrizes político-estratégicas e de controlo. Desta captura do poder político pelo poder económico resulta um choque com a avaliação da dimensão garantística do direito e, em

consequência, um evidente agravamento da erosão das soberanias, deixando a descoberto os limites dos Estados<sup>4</sup>.

Um novo paradigma de vivência comunitária parece instalar-se no horizonte da estadualidade. A doutrina jusadministrativista europeia, particularmente aquela que assiste a fenómenos de degradação competitiva dos ordenamentos jurídicos mais garantísticos, entende que, vai chegando a hora de abandonar as vestes largas e usadas e trilhar o caminho<sup>5</sup>.

Em virtude da segregação social, gerada pelo alargamento do fosso entre os que beneficiam do processo tecnológico e científico e aqueles que ficam à margem, densifica-se a premência da construção de uma visão cosmopolita e multidimensional do direito público, no sentido de um *modelo garantístico e aberto de realização do direito*, capaz de satisfazer as exigências prospectivas da comunidade e de contemplar uma compreensão nova do exercício do poder público garantidor da vigência dos princípios gerais de direito<sup>6</sup>, dos direitos da pessoa e da democracia, na medida em que, o direito se quer para o Homem e não para o Estado<sup>7</sup>.

Os novos rumos de mudança apontam para uma nova dimensão jurídica estruturante da acção política estadual, no contexto da reforma do Estado e da modernização da Administração Pública, por via da caracterização de um novo poder público – o poder de *governança*<sup>8</sup> ou *governance*<sup>9</sup>, ou ainda, *governância*<sup>10</sup> extensível aos

---

<sup>4</sup> "Não há pacto de estabilidade e crescimento que escape à lógica da captação de investimentos directos, nacionais e estrangeiros. Mas o Estado que os atrai tem ele próprio de ser um Estado garantidor da concorrência. (...) As políticas públicas optam por encaminhar os dinheiros públicos para grandes investimentos infraestruturantes em vez de os desonerar para os serviços garantidores da efectivação de direitos sociais." – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes – «Entre discursos e culturas jurídicas: A 'governance' do terceiro capitalismo e a constituição social», 2006, cit., p.149 e 150;

<sup>5</sup> Baseado no poema original de *Fernando Teixeira de Andrade* – "O Tempo da Travessia";

<sup>6</sup> Os princípios gerais de direito como condição de validade da acção do Estado, num quadro de complexidade social – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes – «Princípios: entre a sabedoria e a aprendizagem». Sep. de *Ars Iudicandi*: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Castanheira Neves. Vol.I, 2008, p. 386-387; e ainda: BRONZE, Fernando José Pinto – «Lições de Introdução ao Direito», 2006, p.477-502;

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto - «O futuro da democracia - Governo dos homens ou governo das leis?», 1988, cit., p. 201 – 227;

<sup>8</sup> Cf. GARCIA, M.<sup>a</sup> da Glória – «Direito das Políticas Públicas», 2009, cit., p. 25 (a extensa nota de rodapé n.º 27) e 88 – [a Autora opta pela palavra «governança» porque defende que «a governança é uma velha

vários níveis territoriais (europeu, estadual, regional e local), o qual seduz pela sua capacidade de "*pilotagem de sistemas complexos*<sup>11</sup>": fomenta redes de intercâmbio mundial do conhecimento, gere a representação de interesses, recorre a pareceres técnicos de peritos, ao mesmo tempo que procura integrar a comunidade e dar respostas com sentido mais humano aos movimentos sociais, económicos e culturais de expressão territorial. O seu padrão teleológico reside na constante avaliação das dimensões garantísticas do direito e na conversão das exigências sociais de distribuição equitativa dos bens sociais em interesses públicos a prosseguir pelos órgãos do poder político<sup>12</sup>.

No fundo corresponde a um novo instrumento jurídico-normativo de reforma do Estado e das instituições públicas que socorre os Estados da impotência para fazerem face ao movimento unificador da globalização (que unifica culturas, padrões de consumo, economias e sonhos) e atribui vigor jurídico-político às novas identidades sociais e locais que vão ganhando escala.

---

novidade», demonstra que a palavra existe na língua portuguesa e exprime uma realidade histórica a que os fenómenos jurídico-políticos regressaram, embora com as características do seu próprio tempo];

<sup>9</sup> Entre nós: CANOTILHO, J.J. Gomes – «Entre discursos e culturas jurídicas: A 'governance' do terceiro capitalismo e a constituição social», 2006, *cit.*, p. 145 e ss.; «'Broncosos' e interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre historicidade constitucional: *Constitucionalismo e geologia da 'good governance'*», Almedina, 2006;

<sup>10</sup> Cf. ARAGÃO, Alexandra – «A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?», 2005, *cit.*, p.4 (nota de pé de página n.º7) – [na óptica da Autora a opção pela designação "Governância" é mais adequada porque o sufixo "ância" exprime a ideia de acção ou de resultado de uma acção];

<sup>11</sup> Expressão que caracteriza um novo poder de "*Governanz*" ou "*Governance*" extraído de uma recente linha teórica alemã estudiosa das mutações da acção política e administrativa estadual e elaboração de políticas públicas. Essencialmente aponta a governança como força de direcção sem a impor. Destacamos a dedicação a tais temáticas pelo Professor *Hermann Hill* e os estudos sobre reforma do Estado e análise sobre o poder de governança por *Klaus König*. – GARCIA, M.<sup>a</sup> da Glória – «*Direito das Políticas Públicas*», 2009, *cit.*, p. 25-30 e 100;

<sup>12</sup> "Trata-se da político-socialização do direito [...] Postula-se que todos os problemas humanos, do nascimento à sobrevivência, da educação ao ensino, da saúde à habitação, do emprego ao nível de vida, etc., são problemas que a sociedade deverá assumir, de que será responsável e a que é chamada a resolver. É assim, [...] que o Estado se volve em 'Estado de direitos sociais' que o desenvolvimento económico-social há-de garantir e a que tudo funcionaliza" – cf. NEVES, Castanheira A. – «Estudos Jurídicos de Coimbra: *Entre o Legislador, a sociedade e o Juiz ou entre sistema, função e problema: modelos actualmente alternativos da realização do direito*», 2007, *cit.*, p.244;



Em sintonia com os apelos do fenómeno global surge como um mecanismo agregador, que confere unidade e coerência às relações policêntricas entre o Estado e a Sociedade e promove a partilha do poder em rede para uma maior eficiência na acção<sup>13</sup>.

A *governance estadual* define-se como poder público que actua num contexto de fragmentação administrativa, com múltiplas estruturas e actores que reclamam coordenação entre si, e de proliferação de múltiplos centros de poder social e grupos sociais activos (v.g. entidades privadas; entidades públicas de dimensão supra-estadual; organizações internacionais ou comunidades de estados; entidades administrativas infra-estaduais: locais, regionais, autónomas e independentes; poderes de grupos económicos; sindicatos, corporações públicas, peritos, etc.), que actuam segundo padrões técnicos e políticos que fogem à lógica unitária e hierárquica da administração estadual e se manifestam através de instrumentos normativos de "*soft law*"<sup>14</sup>, como direito flexível.

Neste novo paradigma da governação inscreve-se um quadro jurídico para a acção política que possibilite o reajuste e a adaptação à realidade social e que permita reformular ou manter estratégias e finalidades amparadas pelos limites jurídicos da acção, os quais determinados pelas várias realidades conexas e pelo respeito aos (novos) princípios jurídicos que se vão densificando no horizonte problemático do poder de *governança* (princípios: da transparência de procedimentos; da gestão prudente dos recursos; da eficiência; da colaboração ou cooperação interorgânica e interinstitucional; da participação dos cidadãos; da informação acessível;) e, certamente, pelos valores inegáveis que intrinsecamente transportam (em primeira linha, o valor jurídico da dimensão humana, local e temporalmente situada).

---

<sup>13</sup> Sobre o conceito jurídico de eficiência: "A eficiência tem sido entendida sobretudo [...] no quadro da dimensão informadora da racionalidade global do agir administrativo. [...] Trata-se apenas de controlar a actividade administrativa de implementação das políticas [...] apenas de ajustar aquele controlo (judicial da actividade prestadora do Estado Social) à complexidade técnica e aos parâmetros impostos pelo princípio da sustentabilidade como forma de optimização do bem-estar da população". – cf. SILVA, Suzana Tavares da – «*O princípio (fundamental) da eficiência*», 2009, *cit.*, p.4 e 20, recurso *on-line*;

<sup>14</sup> "Prevalgono accordi, intese, protocolli, tutta una serie de atti che segnano l'incontro di volontà di soggetti diversi (amministrazioni statali, regioni, enti locali, imprese private, ecc.) che si collocano su un piano contrattuale e perciò paritario: [...] *soft law*, diritto che è «morbido» soprattutto perché è bem poco «diritto». Dove sono finite la sacralità della legge, la sua supremazia sull'amministrazione, l'autorità del provvedimento amministrativo, la formalità delle procedure decisionali, la separazione tra diritto e politica e tra interesse pubblico e interesse privato?" – cf. BIN, Roberto. «Lo Stato di Diritto: *Stato di diritto sotto stress*», 2004, *cit.*, p. 73;

Não descarta, também, uma intenção de abertura a novas fontes de direito (v.g. pareceres técnicos de peritos na preparação e acompanhamento de decisões), transportando assim, mais direito e menos lei, no quadro do exercício da *governança* estadual para fazer avançar estratégias e mecanismos jurídico-normativos que promovam o reforço da cooperação e da coesão social, na elaboração de políticas públicas territorializadas<sup>15</sup>.

Um entendimento em oposição ao tradicional conceito de lei ("*hard law*") e ao sistema tradicional de exercício do poder estadual<sup>16</sup> ("*government*"), organizado em hierarquias, cadeias de obediência e mecanismos de tutela ("*modelo top-down*"), baseados no controlo e no comando centralizados ("*command and control system*") e na execução da lei formal, o qual se encontra, em muitas áreas fortemente desajustado da realidade social e a dificultar a amplitude material da acção estadual que assegure as dimensões de socialidade e democracia<sup>17</sup>.

A acção política do Estado através da edição das políticas públicas<sup>18</sup> não pode repousar apenas no plano da tradicional discricionariedade administrativa e na liberdade de

---

<sup>15</sup> Cf. Art.1º da Lei n.º48/98, de 11 de Agosto que estabelece as Bases Políticas de Ordenamento do Território e do Urbanismo. E também: art.1º, n.º2 da Lei n.º58/2007, de 4 de Setembro aprova o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e é constituído por um Relatório e por um Programa de Acção – [tomemos como exemplo de enquadramento jurídico que concretiza uma estratégia de *governança* para a elaboração de políticas públicas de expressão territorial com opções estratégicas e prioritárias que procuram alinhar em coerência níveis de poder diversificados com outros instrumentos estratégicos, como o QREN para o período 2007/13, com vista à obtenção de um modelo de desenvolvimento e gestão territorial integrado, harmonioso e sustentável];

<sup>16</sup> "O Parlamento é o órgão através do qual o Estado, esse ente monstruoso, se relaciona com o valor benévolo do direito." – cf. SOARES, Rogério E. – «*Sentido e limites da função legislativa no Estado Contemporâneo*», 1986, *cit.*, p. 439;

<sup>17</sup> "[...] O 'modelo social' [...] ergueu os direitos sociais a dimensão estruturante da juridicidade e da democracia. [...] A democracia só é um processo ou procedimento justo de participação política se existir uma justiça distributiva no plano dos bens sociais." – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes – «*Entre discursos e culturas jurídicas: A governança do terceiro capitalismo e a constituição social*», 2006, *cit.*, p. 146;

<sup>18</sup> Sobre o conceito de "*políticas públicas*" como: "concretas formas de agir em razão dos interesses da comunidade, de modo a alcançar a justiça social, a segurança e o desenvolvimento económico e social ambientalmente sustentável". – cf. GARCIA, M.ª da Glória – «*Direito das Políticas Públicas*», 2009, *cit.*, p. 127 e 128. – [A Autora aponta a diversidade de políticas públicas e promove uma classificação segundo um critério/desdobramento entre *as políticas públicas globais ou em rede* (ou macro-políticas), que se caracterizam pela transversalidade de estratégias e *as políticas públicas sectoriais* (ou micro políticas), internas e distingue entre *políticas estatuais, regionais ou locais*, segundo um critério geográfico das entidades públicas e ainda *as políticas supra-estaduais, mundiais ou europeias*, com base nas relações entre os Estados soberanos e demais organizações internacionais];

conformação legislativa<sup>19</sup>, que realize o direito através da lei e nos seus limites, sob pena de acentuar a discrepância entre os fins das normas e os resultados fácticos.

A ideia-chave reside na concepção de um esquema de necessária simbiose entre as exigências do cumprimento da lei, a satisfação do interesse público e a garantia do exercício dos direitos e liberdades fundamentais, abordagens típicas da actividade jusadministrativa em geral, em complementaridade e articulação com um poder político flexível e especializado, que oriente liberdades, informe, coordene e racionalize as condições e os pressupostos materiais possibilitadores do exercício da liberdade e dos direitos sociais.

Autores<sup>20</sup> partilham o entendimento de que a acção da Administração Pública ultrapassa, hoje, largamente as incumbências que tradicionalmente lhe eram atribuídas, na esteira do exercício de uma administração executiva. Os imperativos de prossecução do interesse público ordenam o abandono da definitividade da lei, sendo muitas vezes objecto de negociação ("*reasoned decision making*"), nos termos do que, a doutrina e a jurisprudência designam como um novo papel deliberativo para a Administração, mais fiscalizador e monitorizador, capaz de construir relações com os agentes de mercado para proporcionar às populações as políticas públicas necessárias e assegurar a coerência entre políticas regionais e políticas de concorrência.

Um novo modelo de gestão pública emana<sup>21</sup> e apresenta um modelo de governação em rede que ousa, apostando nos novos processos e técnicas de gestão e direcção ao serviço do Estado, para que a decisão política e a sua implementação sejam moldadas pela colaboração de interesses-chave e populações-alvo. Propõe, designadamente, a substituição de estruturas hierárquicas (nalgumas áreas como: ambiente,

---

<sup>19</sup> "Criar direito, exercer a função legislativa já não se manifesta em qualquer provisão geral e abstracta [...] É produzir uma norma legitimada para tocar esses valores essenciais [...] Num Estado de garantia define-se um sentido político à participação do Estado na vida da sociedade. Quer isto dizer que não é politicamente insignificante a forma por que o Estado dispensa os seus favores, garante os homens contra o infortúnio e reparte os seus bens – coisa que até aqui não tinha nenhum conteúdo político." – cf. SOARES, Rogério E. – «*Sentido e limites da função legislativa no Estado Contemporâneo*», 1986, *cit.*, p.438.

<sup>20</sup> Cass R. Sunstein, citado por, M.<sup>a</sup> da Glória Garcia – cf. GARCIA, M.<sup>a</sup> da Glória – «*Direito das Políticas Públicas*», 2009, *cit. por*, p.23.

<sup>21</sup> MOREIRA, Vital – «*Nova gestão pública' e direito administrativo*» – Revista de Legislação e de Jurisprudência, 142, n.º3978, 2013, p. 173-195.

emprego, política social ou imigração) por novas formas de coordenação e interacção de sistemas sociais (v.g. métodos abertos de coordenação: *Agências de regulamentação, Gabinetes de Iniciativas Fronteiriças*, etc.) para promover a cooperação e o intercâmbio, como forma de chegar a acordo sobre objectivos e orientações comuns, muitos deles, obtidos mediante instrumentos de natureza contratual ou por via da harmonização de vários instrumentos políticos (v.g. diversas formas de legislação, programas, orientações, quadros estratégicos de desenvolvimento, etc.).

Um modelo que procura, em primeira linha, organizar e operacionalizar a Administração Pública e os seus agentes de modo a obter: qualidade, eficácia e a simplicidade dos actos regulamentares, melhorias no desempenho dos serviços públicos, aumento da eficiência e da transparência e controlo da corrupção. Trabalha para orientar estratégias e objectivos vocacionados para aceder às necessidades do cidadão e assim identifica e define as competências e as responsabilidades.

Reconhecemos que os mecanismos da democracia representativa, sendo necessários, não são suficientes à luz dos novos padrões que se impõem e à medida que a globalização e o acesso generalizado à informação arrastam os indivíduos. Nesse sentido, também o Direito Público é forçado a adaptar-se e a promover a abertura dos sistemas jurídico-administrativos<sup>22</sup> (designados como *fenómenos de abertura da estadualidade*: a regulação, o modelo de *governança*, a informalidade da acção estadual, a avaliação de resultados, etc.), alicerçados nos princípios da boa governança (v.g. abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência) para que o Estado soberano possa cumprir as suas incumbências, nomeadamente, as de coordenação da política económica com as políticas sociais, educativas e culturais<sup>23</sup>, sob pena de se colocarem em causa os alicerces do Estado de Direito Democrático, num quadro de escassez financeira e de esgotamento de recursos.

---

<sup>22</sup> Sobre a ideia de acentuação da dimensão global do direito que rege a Administração Estadual: *Sabino Cassese* citado por *M. da Glória Garcia* – cf. GARCIA, M.<sup>a</sup> da Glória – «*Direito das Políticas Públicas*», 2009, *cit. por*, p.29;

<sup>23</sup> Cf. art. 67º, n.º2, al. h) da CRP *ex vi* art.90.º da CRP;

É necessário repensar conteúdos e reconstruir dogmáticas à luz da realidade social, de modo a acompanhar os novos processos de mudança que se reflectem desde logo nas concepções do Estado.

O antigo modelo do Estado-Nação soberano, fechado em fronteiras territoriais, que impunha o poder interna e externamente está a ruir e o Direito Global caminha no sentido da autonomização, alicerçando a sua força vinculante e a sua legitimação em *modelos de intercooperação e coordenação transnacional* entre indivíduos, pessoas colectivas privadas, formas associativas não institucionais e até pessoas colectivas públicas (v.g. *Associações de Regiões Transfronteiriças e Transnacionais*, *Organizações Internacionais* de âmbito ibérico, europeu e mundial).

Neste padrão argumentativo procuramos uma reconstrução jurídico-conceptual de pilotagem e proximidade. Um saber dirigido e partilhado com a comunidade jurídica, na qual a dimensão humana é o desafio teleológico em busca da densificação de actuações e respostas mais humanas e mais próximas que atentem os desequilíbrios e as diferenças e que fundamentem um enquadramento dogmático dos desafios valorativos que se colocam perante o avanço tecnológico, a globalização, a proliferação dos riscos sociais e a aceleração dos fenómenos em rede numa perspectiva de *inter e transdisciplinariedade*<sup>24</sup>.

Discutir hoje estes temas não pode ser nos termos de um isolacionismo. Com a alteração dos espaços de pertença, um discurso em rede terá um conjunto de implicações no modelo austríaco kelseniano baseado no domínio da razão hierárquica. O que queremos dizer é que, hoje, os problemas da comunidade jurídica não podem ser dirimidos mobilizando apenas o direito como fonte nacional, em sentido tradicional, o que pode levar-nos à interrogação se não teremos afinal de cortar o "cordão umbilical" entre Estado e Constituição<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Cf. DURO, Pedro – «Uma nova contextualização do Direito: a transdisciplinariedade». *Working papers*, FDUN, n.º1, 2000;

<sup>25</sup> "O desafio vai mais longe e chega mesmo à questão central da justificação do Estado e da Constituição. [...] Com efeito, a fundamentação e justificação das regras directivas tal como ela é desenvolvida pela economia político-constitucional parece apontar para a superação quer da 'mistificação' do Estado quer da sacralização da Constituição." – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes - «Estado adjetivado e teoria da Constituição», 2007, *cit.*, p.115;

As correntes dos discursos da pós-modernidade afirmam a superação do conceito de Estado, sustentando que a estadualidade foi apenas uma leitura possível da modernidade baseada num conceito de soberania agora superado. Os autores questionam o conceito de Estado e propugnam até uma nova ciência do Estado baseada numa "*Doutrina do Estado pós-estatal*" ou "*Teoria do Estado sem Estado*"<sup>26</sup>.

Em nosso entender, o surgimento destes temas denuncia um fenómeno global e não uma verdadeira superação do conceito de Estado<sup>27</sup>. Trata-se de *fenómenos de alargamento do espectro de acção dos elementos estruturantes do Estado* (v.g. como a globalização e a desfronteirização), que nos apontam para um caminho de mudança e transformação do Estado<sup>28</sup>, no sentido da identificação de um novo mosaico organizativo, que se revela através de um rosto do "*Estado social e económico garantidor*" (*Hans Peter Bull*) capaz de se abrir aos cidadãos e a outras entidades (públicas ou privadas), assumindo-se como "*uma nova forma europeia de Estado*" (*Hans Peter Bull*), que aposta intensamente em dimensões de cooperação entre Estados<sup>29</sup>, em novas técnicas de gestão pública e novas formas de produção de bens públicos, baseadas numa abordagem de flexibilização e especialização da gestão (v.g. divisão dos departamentos em pequenos

---

<sup>26</sup> Sobre a discussão do conceito de *pós-soberania*, autores como *Richard Bellamy*, bem como, *Carl Schmitt*. Entre nós: Francisco Lucas Pires em «*Teoria da Constituição de 1976: a transição dualista*». Sobre a formulação de "*uma nova ciência do Estado*", *Robert Christian Van Ooyen*; uma *doutrina do Estado pós-estatal* surge com *Neil Walker* e ,entre nós, *Rui Cunha Martins* – cf. LOUREIRO, João Carlos – «*Adeus ao Estado-Social?: o insustentável peso de não-ter*», 2007, *apud.*, p.132 e 133, notas rodapé n.º 139, 140, 145 e 146;

<sup>27</sup> Sobre o conceito de "Estado Global" – "Fecha-se o ciclo do Estado Social (ou para alguns, Estado Pós-Social), para se abrir passagem ao 'Estado Global' (ou 'Estado Globalizado')" – cf. ROQUE, Miguel Prata – «*A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*», 2014, *cit.*, p.27;

<sup>28</sup> "Uma resposta moderna à velha questão do bem comum, que compreende uma série de tarefas do Estado que se subdivide em três grupos: referentes ao Estado Social (assistência e previdência), prestações de serviços públicos (saúde, desenvolvimento social, infra-estruturas) e as responsabilidades globais." - cf. LOUREIRO, João Carlos – «*Adeus ao Estado-Social?: o insustentável peso de não-ter*», 2007, *cit.*, p.138, notas rodapé n.º 170;

<sup>29</sup> "A cooperação na direcção da política e a direcção política através da cooperação abrem o caminho à nova forma de direcção – *governance* – que se pretende autolegitima como uma mudança paradigmática na prossecução de tarefas políticas. É esta ideia de *governance* que alimenta a procura de estruturas cooperativas quer a tarefa de normação (como, por exemplo, o "outsourcing" legislativo, os contratos normativos no âmbito da autonomia e planeamento da segurança social, dos cuidados de saúde)." – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes – «Entre discursos e culturas jurídicas: *A governance do terceiro capitalismo e a constituição social*», 2006, *cit.*, p.154;

centros de formulação de políticas sendo as actividades operacionais de implantação das políticas transferidas para serviços satélites).

O Estado Social assume as vestes de um Estado de activação ou activador e um Estado de garantia, em que cada um assume um "*papel activo para assegurar a sua inclusão nos novos sistemas diferenciados da sociedade*"<sup>30</sup> e, é segundo essa perspectiva que desenvolveremos as nossas reflexões em torno da concepção de *territorialização das políticas públicas*, no quadro do reforço da coesão social e da necessidade de dar resposta às diversas necessidades sociais com expressão territorial<sup>31</sup>.

O derrube das fronteiras tradicionais remete-nos, em termos jurídicos, para um conceito de *constitucionalismo multinível*<sup>32</sup>, segundo o qual a Constituição se relaciona e conforma com outros normativos e interage com grande parte dos actores políticos e sociais no cenário global (v.g. a generalização do uso da internet, as grandes plataformas de informação, a maior especialização dos agentes económicos, sociais, culturais e administrativos), reflectindo um pensamento político prospectivo e estratégico que investe no planeamento e na acção gestacionária de bens e de recursos e envolve negociação e compromisso, confiança e ajustamentos para a execução das políticas públicas<sup>33</sup>.

Em nosso ver a eficácia das políticas públicas passa também, naturalmente, por uma maior participação e reforço do envolvimento da Sociedade Civil que compreenda grupos sociais fortes e activos: sindicatos e organizações de empregadores (os parceiros sociais); organizações não-governamentais; associações profissionais; organizações

---

<sup>30</sup> Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes – «*Entre discursos e culturas jurídicas: A governance do terceiro capitalismo e a constituição social*», 2006, *cit.*, p. 148;

<sup>31</sup> "Os direitos sociais e os princípios socialmente conformadores significam, no actual contexto, a legitimação de medidas públicas destinadas a garantir a inclusão do indivíduo nos esquemas prestacionais dos sistemas sociais funcionalmente diferenciados." – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes – «*Entre discursos e culturas jurídicas: A governance do terceiro capitalismo e a constituição social*», 2006, *cit.*, p. 149;

<sup>32</sup> "Hoje a Constituição como norma deve assegurar a normatividade no complexo contexto do *constitucionalismo em rede* que alguns autores designam por *multilevel constitutionalism*." – cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes - «*Princípios: entre a sabedoria e a aprendizagem*», 2008, *cit.*, p. 385 e 386;

<sup>33</sup> "O impacto da interconstitucionalidade não legitima, porém, a desvalorização da força normativa da Constituição concretamente vigente e válida numa determinada comunidade jurídico-política." – cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes – «*Princípios: entre a sabedoria e a aprendizagem*», 2008, *cit.*, p. 386;

caritativas; organizações que promovem a participação dos cidadãos na vida local e municipal, contando com uma contribuição especial das igrejas e comunidades religiosas. Estas organizações desempenham o papel fundamental de expressar as preocupações e necessidades dos cidadãos, proporcionam serviços, mobilizam apoios e muitas vezes, actuam como um sistema de alerta rápido para a orientação do debate político.

Consideramos também ter em conta a importância das redes<sup>34</sup>, europeias e internacionais, centradas em objectivos específicos que ligam empresas, comunidades, centros de investigação e as autoridades locais e regionais, proporcionam novos alicerces para a integração europeia e ajudam a suprir a distância que nos separa do resto do mundo. Além disso, actuam ainda como multiplicadores das relações entre os cidadãos e as instituições (v.g. o "*Dia europeu sem carros*" ou o "*Pacto de Autarcas*").

Precisamente no centro destes *fenómenos de abertura da estadualidade*, aqui descritos, surgem as constituições como norma cimeira do ordenamento jurídico e "*estatuto jurídico do político*"<sup>35</sup>, vinculadas a continuar a afirmar a sua identidade no palco global e a responder às dimensões prestacionais e de protecção no contexto do Estado Social<sup>36</sup>.

Muitas são as sugestões de transformação das estruturas internas do Estado mas todas recomendam, de uma forma ou de outra, o seu "*emagrecimento*"<sup>37</sup> severo para se

---

<sup>34</sup> Sobre o conceito de *governança em rede* ou "*networks políticas*": [diríamos que reconiza uma configuração governativa que se apoia num espírito de participação reforçado em que uma multiplicidade de actores interage e participa na concepção e implementação de políticas públicas com uma certa autonomia face à autoridade do estado. O Estado não aparece aqui como autoridade, mas sim, como activador de actores, públicos ou privados movidos por uma mentalidade de coordenação de interesses diversos (público-privados, formais ou informais) e actores sociais].

<sup>35</sup> Cf. GARCIA, M.<sup>a</sup> da Glória - «*Direito das Políticas Públicas*», 2009, *apud.*, p.84;

<sup>36</sup> "A constituição pode ter deixado de ser uma norma dirigente, mas não está demonstrado que não tenha capacidade para ser uma norma directora." – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes – «*O Direito Constitucional como ciência de direcção: § 2º Desafios metódicos e metodológicos à sustentabilidade normativa do Estado Social: I – A direcção através do direito*», 2010, *cit.*, p.23;

<sup>37</sup> "No nosso tempo em que reconhecidas vozes de novo clamam por «regras e não política» e, de preferência, «regras nenhuma», isto é, «desregulamentação»; sempre por «tanto melhor estado quanto menor estado» e, ao mesmo tempo (paradoxalmente), pela promoção pelo «menor estado» ou estado menor, do *contra-agemum* «desigualdades», isto é, por uma sadia redistribuição negativa dos rendimentos, ou por enriquecer os ricos para maior bem-estar futuro comum de todos nós."- cf. ALMEIDA, Aníbal – «*Indecidibilidade e intransitividade na Teoria da Decisão*», 1999, *cit.*, p. 36;



adequar mais ao mercado tendo, por consequência, o evidente enfraquecimento das dimensões do Estado Social, que implicam uma intensa conformação de imposições económicas, sociais e culturais, no sentido da concretização de políticas públicas com o objectivo de realização da democracia económica, social e cultural (cf. art.2º da CRP).

Ao mesmo tempo assistimos a um crescimento de expectativas dos cidadãos que exigem cada vez mais do Estado, pois os padrões de bem-estar ampliaram-se, exige-se mais, melhor e com mais escolha, dando lugar a um discurso de escassez de recursos, tanto simbólicos quanto económicos.

Daqui decorre que o Estado, no contexto de um processo público aberto<sup>38</sup>, está adstrito pela Constituição a desempenhar um papel relevante no âmbito dos direitos sociais e, nesse sentido, a empreender tarefas de conformação, transformação e modernização das estruturas económicas e sociais<sup>39</sup>.

Afiguram-se necessários novos instrumentos de participação democrática que permitam constituir sistemas de *governance* entre o Estado e a Sociedade, baseadas em princípios de coordenação, cooperação e consenso, nos quais se fundamentam os novos valores na cultura administrativa dirigida para os resultados e indutora de eficiência económica, de modo, a obter operatividade no controlo da actividade de implementação de políticas públicas, que devem surgir como oportunas, eficazes, coerentes e compreensíveis, capazes de garantir uma abordagem comum e coerente, no âmbito de um sistema social complexo<sup>40</sup>, aliviando a tendência de *judicialização da política* que tem vindo a ser seguida e reforçando, por outro lado as notas de *juridicização* do exercício dos poderes sociopolíticos que ampliem o peso da realização do direito.

---

<sup>38</sup> "[...] ao comportamento [...] das organizações políticas dotadas de poder de comando, aliás, silenciando o exercício do poder pelas grandes empresas com poder no mercado (*market power*), que não se obrigam a qualquer forma de transparência (publicidade de meios e de intenções) e não precisam de temer o sufrágio, dispondo os governos sem reciprocidade de espécie alguma, no nosso novo tempo de «globalização» fatal e de sempre iminente ameaça ou acção de fuga ou de transferência a que se chama [...] deslocalização." – cf. ALMEIDA, A. – «*Indecidibilidade e intransitividade na Teoria da Decisão*», 1999, *cit.*, p. 35 e 36;

<sup>39</sup> [Os direitos fundamentais como princípios de ordenação de Estado e da Sociedade: função de liberdade; função de prestação; função de protecção; função de não discriminação];

<sup>40</sup> "O aumento do risco e conseqüente desconhecimento dos efeitos da vida em comunidade mistura-se com a ampliação do bem-estar, numa sociedade em que a ciência e a técnica não param de nos surpreender." – cf. GARCIA, M.<sup>a</sup> da Glória – «*Sociedade de risco, política e direito*», 2008, *cit.*, p.112;

Em busca do ponto óptimo entre o global e o local, neste "transbordar" territorial da Constituição<sup>41</sup>, direccionamos a nossa análise para o *fenómeno de europeização das políticas públicas*, ao abrigo das formulações da política de coesão da União Europeia, empenhada em atribuir às regiões da Europa um papel relevante<sup>42</sup>, como meio para enfrentar os efeitos do fenómeno oposto de (des)territorialização que a globalização promove, segundo o qual as relações (económicas, políticas ou culturais) entre os homens e entre as instituições tendem a desvincular-se das contingências do espaço.

No horizonte de uma Europa que se pretende sustentável, inovadora e inclusiva num mundo globalizado, a União Europeia promove o fomento de políticas públicas regionais com apoios para a implementação de *modelos de cooperação de proximidade ou transfronteiriça* e *modelos de cooperação transnacional* que dêem voz e gestão às identidades europeias, ligadas por relações de cooperação territorial (históricas, políticas ou de poder) e apetrechando-as com soluções de inovação social para uma distribuição igualitária dos recursos públicos e dos investimentos a todos os níveis territoriais.

Efectivamente, a fronteira integradora da União Europeia promove, deste modo, um grande espaço institucional fruto de um progressivo processo de integração entre Estados-Membros<sup>43</sup>. O tendencial desaparecimento (consentido) de fronteiras físicas através da atribuição de um novo papel às regiões e aos órgãos do poder local fundamentam a proliferação de verdadeiros mecanismos e instrumentos jurídicos de colaboração e coordenação regional transfronteiriça, dando sentido a uma visão de

---

<sup>41</sup> Sobre a expressão "*transbordar territorial da constituição*" para a compreensão do conceito de constitucionalismo multinível – cf. SILVA, Suzana Tavares da - «*O princípio (fundamental) da eficiência*», 2009, *cit.*, p.8 (nota de pé de pág. n.º 8), recurso *on-line*.

<sup>42</sup> "Somos os embaixadores da Europa nas regiões e nos municípios e os seus porta-vozes no debate europeu. Mantemos um diálogo directo com os nossos concidadãos sobre as realizações da Europa e os desafios futuros e contribuimos para explicar e dar conta da aplicação e do impacto territorial das políticas comunitárias." - [Com o Tratado de Lisboa, entre outras alterações, o CR tem direito de apelar para o Tribunal de Justiça para defender as suas prerrogativas ou para anular legislação da U.E. que viole o princípio da subsidiariedade quando não respeite as competências dos poderes locais e regionais. Neste sentido a União reforça a dimensão local e regional e a coesão territorial.] – cf. «*Declaração de Missão do Comité das Regiões*», Bruxelas, 21 de Abril de 2009, recurso *on-line*.

<sup>43</sup> Cf. MOREIRA, Vital – «*Respublica' europeia – Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*», 1.ª ed., 2014, *apud.*, p.33-35 e 51-68;

governança regional como meio para o aprofundamento democrático e reinvenção do Estado Social.

Abre-se aqui, de facto, um campo de tensão entre o conceito tradicional de Estado soberano e nacional que reclama poder sobre um determinado território e as múltiplas territorialidades que o afrontam, mas que farão parte da solução possível para a sua sobrevivência.

Porém, a derradeira aposta em processos de integração transfronteiriça, baseados em normas procedimentais informais (instrumentos quase-jurídicos) entre autoridades intervenientes, mais focadas na resolução prática dos problemas da vida corrente administrativa, surge como resposta às falhas das autoridades centrais junto dos actores regionais e locais.

Acreditamos que o florescimento de modelos de *governança*, no âmbito da elaboração de *políticas públicas territorializadas*, rasga caminhos e anuncia um *modus* inovador de exercer o poder político e de relacionamento com outros poderes e interesses, sejam eles internos ou externos, públicos ou privados, numa dinâmica que procura a convergência entre a definição do direito e a execução do direito, mas que não está determinada por critérios de legalidade estrita, certeza e segurança.

Pretendemos desenvolver um estudo para a compreensão dos fenómenos de *Territorialização das Políticas Públicas* numa *perspectiva europeizadora* como desafio ao denominado *constitucionalismo multinível*, com vista a promover o desenvolvimento de actividades económicas e sociais transfronteiriças, no contexto da *Cooperação Territorial Europeia*, compreendida enquanto produto legal, organizatório e institucional da União Europeia, alicerçada no entendimento de um conceito de *governance* compreendido enquanto processo contínuo em permanente balanceamento de equilíbrios entre necessidades e capacidades de "*governar em rede*", assente em termos organizatórios, numa ideia de organização do sector público em vários níveis de governança territorial que competem em termos de legitimidade e competências para administrar segmentos territoriais (populações) ou sectoriais/prestacionais (educação, saúde, habitação).

## CAPITULO II – Dimensão político-organizacional – Pensar o mosaico jurídico-organizatório da "Territorialização de Políticas Públicas"

A dogmática tradicional do Direito Administrativo sofre hoje as tormentas<sup>44</sup> da mudança que a Globalização trouxe, nomeadamente, uma pretensa convergência que a escala global gera e que pode frutificar numa benéfica *"esperança de aproximação dos indivíduos numa comunidade jurídica global que os liberta de terem nascido num lugar inóspito e esquecido do planeta"*<sup>45</sup>.

Esta premissa aponta a necessidade de conceder alma e vigor jurídico-institucional e organizatório às novas linhas que tecem os discursos de vanguarda da gestão autárquica, centrados na reflexão sobre a importância do território como forma de atingir patamares de desenvolvimento estratégico, integrado e sustentável<sup>46</sup>.

Estas novas abordagens surgem juridicamente ancoradas nos chamados *modelos de governança* que proliferam como instrumento jurídico privilegiado de coordenação das políticas públicas e, assim, reconhecem o nível infra-estadual (regional ou local) como o elemento dinamizador de uma resposta integrada de *territorialização das políticas públicas* com potencialidades para melhorar as soluções e as alternativas para as necessidades das comunidades e das pessoas, no seio da especificidade de cada território.

Nesta nova fase de reacção jurídico-pública ao fenómeno global<sup>47</sup>, o Direito Administrativo, apesar de operar num quadro de fragmentação administrativa, deverá

---

<sup>44</sup> "[...] a legalidade que estrutura o direito administrativo e até agora tem fundado a acção do Governo e da Administração não cobre por inteiro a actividade a desenvolver pelo Estado, em especial quando se trata de efectivar os direitos sociais [...] Mesmo que as leis, mantendo a lógica tradicional, se multipliquem [...] a verdade é que chegam cada vez com mais atraso à realidade, com o que o direito tende a perder a função condutora, deixando de ser produtor de sentido da acção." – cf. GARCIA, M.<sup>a</sup> da Glória – «*Direito das Políticas Públicas*», 2009, *cit.*, p.39;

<sup>45</sup> Cf. ROQUE, Miguel Prata – «*A dimensão transnacional do Direito Administrativo*», 2014, *cit.*, p.875;

<sup>46</sup> Cf. CORDEIRO, António M. R.; MARTINS, H. A. – «*A Carta Educativa Municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: tendências de mudança*», *Cadernos de Geografia*, 2013, n.º 32, p.347 – 351; CORDEIRO, António M. R.; ALCOFORADO, Luís; FERREIRA, António G. – «*Projecto Educativo Local. Um Processo Associado a Estratégias de Desenvolvimento Integrado e Sustentável*», *Cadernos de Geografia*, n.º 30-31, 2012, p.305-315;

<sup>47</sup> "[...] em virtude do aumento das interdependências, se dá uma fragmentação do poder e consequente desagregação da autoridade." – cf. ARAGÃO, Alexandra - «*A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?*», 2005, *cit.*, p.4;

assumir o comando normativo para a regulação da acção pública e da função administrativa, no contexto de um Estado de Direito atormentado que procura a reinvenção numa sociedade globalizada.

Significa que os órgãos públicos estaduais devem procurar o balanceamento entre a garantia da concorrência e da liberdade individual de acesso a bens e outras utilidades económicas e a imposição de vinculações jurídico-públicas às entidades privadas que operam no mercado, muitas sob as vestes de "*networks institucionais*", para que se garantam os traços matriciais da socialidade e da democracia, como justa distribuição de recursos, entenda-se, acesso a um conteúdo mínimo de utilidades económicas básicas e elementares à digna sobrevivência do indivíduo<sup>48</sup>, fundado no respeito ao princípio da dignidade humana e ao princípio da igualdade.

Nesta formulação, o princípio da democracia económica, social e cultural<sup>49</sup> é relevante como princípio organizatório da prossecução de tarefas pelos poderes públicos e ergue-se como princípio conformador das políticas públicas, impondo o seu inegável sentido de socialidade, designadamente, do ponto de vista jurídico-constitucional, como princípio de ordenação das tarefas e prioridades do Estado (cf. art.9º, alíneas a), d), e) da CRP) na realização prática da justiça social, na eliminação ou compensação das desigualdades e injustiças sociais e na garantia das condições sociais de existência<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Anotação ao art.1º da CRP : "A dimensão intrínseca e autónoma da dignidade da pessoa humana [...] aponta para a necessidade de [...] uma abertura às novas exigências da própria pessoa humana. Estas novas exigências podem reclamar a necessidade de prestações (públicas ou privadas). [...] É a dignidade compreendida como dimensão aberta e carecedora de prestações que legitima e justifica a socialidade, traduzida, desde logo na garantia de condições dignas de existência (cfr. AcTC n.º509/02 sobre o rendimento social de inserção)". – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital – «*Constituição da República Portuguesa Anotada*», 2007, vol. I., *cit*, p.199;

<sup>49</sup> Anotação ao art.2º da CRP (Estado de Direito Democrático): "IX: [...] os direitos fundamentais são também os direitos positivos, de carácter económico, social e cultural, sendo que em relação a muitos deles é sobre o Estado que impede o encargo da sua satisfação". – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital – «*CRP Anotada*», 2007, vol. I., *cit*, p.208;

<sup>50</sup> "Apesar da 'aura de legitimidade' que a democracia confere aos sistemas políticos, começa a considerar-se que a questão da (in)governabilidade é uma questão natural e inerente ao funcionamento das democracias representativas. [...] porque a democracia representativa parece exigir que todos os cidadãos sejam tratados por igual [...] se pretendemos realizar políticas justas, é precisamente a essas diferenças que devemos atender. A conciliação destas duas exigências contrapostas exige inovações institucionais e mutações na compreensão da democracia." – cf. ARAGÃO, Alexandra – «*A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?*», 2005, *cit*, p.4, recurso *on-line*;

Daqui decorre que a Administração Pública encontra-se socialmente adstrita à estruturação de serviços fornecedores de prestações sociais em igualdade (na educação, na saúde, na segurança social ou na habitação – art.63º da CRP) e determinada a refazer objectivos, prioridades e modos estratégicos de acção, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do país<sup>51</sup>.

A verdade é que o processo de globalização da economia consagra uma crescente concentração de poderes transnacionais de mercado que desgastam progressivamente a margem de controlo democrático dos Estados e inutilizam muitas das ferramentas políticas de reforma social e de controlo dos poderes de mercado. Como tal, a acção pública tem de se ocupar da integração de várias escalas e de várias traves temporais, tendo por base uma óptica de *visão estratégica do planeamento* que deverá ser aceite como um processo contínuo com metas de desenvolvimento flexíveis e vocacionados para as potencialidades de um território concreto.

Neste referencial alargado evidenciam-se necessidades de reordenamento institucional e de renovação de uma abordagem que parta mais da base do que do topo, isto é, que demonstre uma ideia de planear a partir do território e que identifique a centralidade das comunidades na definição das políticas públicas, como resultado da compreensão da comunidade como "*espaço local*" onde se estabelecem autênticas relações e práticas sociais que contribuem para gerar alternativas apropriadas para os problemas e anseios de uma determinada comunidade territorial<sup>52</sup>.

Pretende-se em primeira linha a recomposição das ambições e dos sentidos colectivos das populações e das autoridades dos territórios concretos, ligados por elos de

---

<sup>51</sup> "Na verdade, todos os direitos têm custos comunitários, ou seja, custos financeiros públicos. Têm portanto custos públicos não só os modernos direitos sociais, aos quais toda a gente facilmente aponta esses custos, mas também têm custos públicos os clássicos direitos e liberdades, em relação aos quais, por via de regra, tais custos tendem a ficar na sombra, ou mesmo no esquecimento. Por conseguinte, não há direitos gratuitos, direitos de borla, uma vez que todos eles se nos apresentam como bens públicos em sentido estrito." – cf. NABAIS, José Casalta – «*A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos*», 2003, *cit*, p.749.

<sup>52</sup> Cf. CORDEIRO, António M. R; ALCOFORADO, L.; Ferreira, A. G. – «*Projeto Educativo Local. Um Processo Associado a Estratégias de Desenvolvimento Integrado e Sustentável*», Cadernos de Geografia, n.º 30-31, 2012, *apud.*, p.308.

interdependência, que anseiam por emergir como elemento de regulação social e política do seu "espaço local", mediante a possibilidade de edição de novas formas de cooperação, com o alto patrocínio das políticas públicas de coesão da União Europeia<sup>53</sup>.

Este novo entendimento estratégico da governação territorial para a elaboração das políticas públicas conhece várias designações conceptuais, tais como: "*territorialização racionalizada de políticas públicas*" ou "*políticas públicas de base territorial (PPBT)*" ou mesmo, "*territory-focused public policies*".

Trata-se de um conceito de inovação social no quadro da pertinência das escolhas públicas para fazer face a problemas de desenvolvimento relacionados com a crise do Estado Social e com a escassez de recursos que desafiam a transformação do Estado, da economia e da sociedade civil<sup>54</sup>.

Concebemos um fenótipo composto, em nosso entender, por três elementos ligados entre si, corporizado na forma de um triângulo<sup>55</sup>: (1) na base, temos *um território pertinente* consoante a política pública em análise; (2) na linha ascendente, uma visão que enquadra a mobilização entre actores e modelos de *governança* local e regional, com geometria variável e não rígida, os quais operam segundo uma visão estratégica, em domínios de actuação como: recapitalização, eficiência, racionalização, integração/cooperação horizontal e vertical entre serviços e segmentos territoriais e

---

<sup>53</sup> Sobre as novas relações em emergência: "A uma escala mais alargada, a abertura das fronteiras e a cooperação inter-regional no quadro da União Europeia têm vindo a proporcionar novas experiências de relacionamento internacional [...] Com efeito, é hoje evidente que a integração transfronteiriça, [...] poderá constituir mais um factor de segmentação e centrifugação das potencialidades e dos recursos locais. [...] a participação [...] em redes internacionais é um factor inquestionável de desenvolvimento ao proporcionar novos centros de interesse, maior fluxo de informação, novos actores e recursos acrescidos que só as redes internacionais podem canalizar". – cf. COVAS, António - «*Integração Europeia, regionalização administrativa e reforma do Estado Nacional*», 1997, *cit.*, p.158.

<sup>54</sup> Considerações debatidas recentemente numa conferência promovida pela Fundação Calouste Gulbenkian realizada nos passados dias 6 e 7 de Outubro de 2014, na sede da Fundação, em Lisboa, subordinada ao tema: "*Afirmar o Futuro – Políticas Públicas para Portugal*", onde a *Quaternaire*, Portugal participou e apresentou as suas propostas para a territorialização das políticas nos domínios da cultura e educação. – cf. <http://www.conferencia.gulbenkian.pt>.

<sup>55</sup> Sobre o conceito de *Territorialização de Políticas Públicas*: "concepção e implementação de programas e projectos com impacto territorial relevante, cujas prioridades de intervenção são definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território-alvo, com participação, formal ou informal, na sua elaboração de instituições e actores identificados com tal território". – cf. Relatório de Base do IFDR, I.P. sobre «*Territorialização de políticas Públicas em Portugal*», coordenação e redacção de António Manuel Figueiredo, 2010, *cit.*, p.11.

enquadramento legal de parcerias entre a administração central, local e terceiro sector para a partilha de orçamentos e fundos estruturais; (3) na linha descendente, uma visão sobre o território concreto, com as suas dinâmicas associadas, em nome de uma maior inclusão territorial.

Considera-se, segundo o Relatório de Base do IFDR, I.P. sobre «*Territorialização de Políticas Públicas em Portugal*»<sup>56</sup>, uma distinção clara entre: a "*territorialização de políticas públicas*" e os "*impactos territoriais das políticas públicas*", conceitos em si distintos – isto é, uma política pública é territorializada quando se demonstre que uma estratégia específica é concebida a partir do território ou com a sua participação, pelo que, não é suficiente afirmar que investimentos ou acções empreendidos no território determinem fenómenos de territorialização.

Deveremos ter presente que *políticas públicas de base territorial (PPBT) (territory-focused public policies)* são aquelas que são concebidas e implementadas segundo um quadro estratégico prospectivo elaborado a partir de um dado território, com graus eventualmente desiguais de participação do sistema de actores regionais e locais. Todavia, os *impactos territoriais* das políticas públicas produzem-se independentemente de estas poderem ou não ser consideradas PPBT.

O *Projecto Educativo Local (PEL)*<sup>57</sup> constitui um desafiante instrumento de gestão estratégica para o desenvolvimento de políticas públicas locais de educação e formação que componha um "espaço educativo local". Organizado em etapas e prioridades, podemos qualificá-lo como um modelo exemplificativo de *Territorialização de Políticas Públicas*, compreendido como um conjunto de práticas sociais de construção partilhada, destinadas a recriar realidades e gerar alternativas com recurso ao envolvimento de todos (os poderes públicos, a Sociedade Civil e Comunidade em geral), numa "*acção transformadora conjunta*" que permita melhorar as comunidades a curto, médio e longo

---

<sup>56</sup> Cf. Relatório de Base do *Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR)*, I.P. sobre «*Territorialização de Políticas Públicas em Portugal*», coordenação e redacção de António Manuel Figueiredo, 2010;

<sup>57</sup> Cf. CORDEIRO, António M. R.; ALCOFORADO, L.; FERREIRA, A. G. – «*Projecto Educativo Local. Um Processo Associado a Estratégias de Desenvolvimento Integrado e Sustentável*», Cadernos de Geografia, n.º 30-31, 2012, *apud.*, p.305-309;



prazo, promovendo a união das dimensões da vida (o território, a vida das pessoas e das comunidades).

Outros planos estratégicos de desenvolvimento mobilizam todos os recursos disponíveis, tais como: *Plano Estratégico do Turismo, Atlas Desportivo Municipal, Atlas Ambiental Urbano, Carta Social, Carta Educativa, Agenda 21 Local, Plano Municipal de Emergência, Projecto cidade saudável* e proporcionam uma resposta pública mais humanizadora e com potencial para multiplicar iniciativas fora das competências legais da esfera pública por via de uma Sociedade Civil forte, activa e responsável<sup>58</sup>.

Daqui decorre que, a lógica conceptual de *Territorialização de Políticas Públicas* adquire uma relevância estratégica como fonte de legitimação e eficácia da política regional, num país como o nosso, com um território pequeno em área, mas com uma diversidade de espaços bem distintos, no qual vigora um modelo de territorialização do Estado (inacabado)<sup>59</sup> que não dispõe de um enquadramento verdadeiramente político e administrativo de cariz regional, facto que aliás, contrasta com grande parte das experiências europeias onde o nível regional é reconhecido como um actor determinante nas estratégias de desenvolvimento sustentado dos territórios.

Nesta perspectiva, um modelo de governação territorial, assim desenhado, tem em vista, promover uma visão que valorize o território em sentido político<sup>60</sup> e que sucumba as políticas públicas territorialmente cegas que ignoram a diversidade geográfica e social em Portugal. Trata-se de um modelo alicerçado na ideia matriz de que a acção pública deverá procurar ancoragem junto de cada um dos locais onde se exerce, mediante a criação de um sistema de activação de forças sociais constituídas por indivíduos, grupos e instituições,

---

<sup>58</sup> Cf. CORDEIRO, António M. R; ALCOFORADO, L.; FERREIRA, A. G. – «*Projecto Educativo Local. Um Processo Associado a Estratégias de Desenvolvimento Integrado e Sustentável*», Cadernos de Geografia, n.º 30-31, 2012, *apud.*, p.308-312;

<sup>59</sup> AMARAL, Diogo Freitas – *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 3ªed., 2014, *apud.*, 667-674;

<sup>60</sup> "O território é cada vez mais um *território-projecto*, construído pela cooperação dos actores [...] Governar já não é apenas ter competência sobre um território concebido como um espaço delimitado por fronteiras. [...] A comunicação, a interacção, a negociação entre actores do campo político e campos conexos produzem o território político como espaço legítimo da acção pública. Igualmente, noções como a proximidade, a eficácia, a participação, a cidadania formam novos materiais de um referencial político construído à volta do local." – cf. RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel; GOMES, Catarina - «*O poder local português e a construção europeia: o estado labiríntico revisitado*», 2011, *cit.*, p.20;

pois serão eles a criar, modelar, adaptar e executar a gestão local dessas políticas, balizadas pelos princípios jurídicos da descentralização<sup>61</sup> e da subsidiariedade<sup>62</sup>.

Uma concepção que nos transporta para a ideia persistente de reconfiguração da arena política, no sentido da cristalização de uma indissociável dimensão imaterial do desenvolvimento económico, relacionada com a coordenação de agentes e políticas a nível local e orientada para o "*empoderamento institucional*" do desenvolvimento regional e local, que tem, aliás, sido o parente pobre do financiamento público<sup>63</sup>.

Para que tal aconteça é desejável atender às idiosincrasias identificadas, de forma a eliminar algumas contingências que minam as potencialidades de concertação territorial como os mecanismos de cooperação e associativismo municipal. Atentemos: (1) é necessário incutir uma maior flexibilidade nas condições de execução da legislação europeia e dos programas da política regional comunitária com forte impacto territorial, pois, são instrumentos jurídicos muito pormenorizados mas insuficientemente adaptáveis aos condicionalismos e especificidades locais; (2) é importante estabelecer critérios e medidas de discriminação positiva que apoiem as entidades subnacionais com menor capacidade financeira ou administrativa para implementarem programas comunitários; (3)

---

<sup>61</sup> "Quem diz a descentralização diz municipalismo: são cousas que não se separam. E a descentralização é remédio único para obstar a que num prazo mais ou menos curto Portugal desapareça da lista das Nações da Europa." – Alexandre Herculano, *Um Português*, n.º36, de 23 de Maio de 1853 – cf. «*Debate Público sobre Regionalização (Textos de apoio...)*», MAI, Secretariado Técnico para a Regionalização. Porto, 1982, *cit.*, p.3;

<sup>62</sup> "A normatividade específica do princípio da subsidiariedade plasmado no art.6º-1 deve ter em conta a inserção sistemática (Estado unitário e estruturação plural do território) [...] No contexto da separação vertical de poderes e de competências o princípio da subsidiariedade tem uma dimensão prática de grande relevância: a promoção e defesa dos interesses regionais (cfr.art.225º-2); [...] a prossecução de interesses próprios das populações das autarquias locais (cfr. art.235º-2) cabe, em primeira mão, aos entes autárquicos mais próximos aos cidadãos (municípios e freguesias)." – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes Canotilho; MOREIRA, Vital - «CRP Anotada», 2007, vol. I, *cit.*, p.234. [Em ligação argumentativa podemos afirmar que a subsidiariedade, tal como, a globalização é hoje uma palavra de ordem da vida política contemporânea]: "Constitui o instrumento por excelência da territorialização das políticas públicas, enquanto modelo de acção pública que tende a instituir um regime de governança, pelo qual a Europa se poderia afirmar como ordem política supra-nacional e em função da qual os Estados recuam como princípio único de organização social". –cf. RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel; GOMES, Catarina – «*O poder local português e a construção europeia: o estado labiríntico revisitado*», 2011, *cit.*, p.73;

<sup>63</sup> "[...] por capacitação institucional para o desenvolvimento não estamos a falar de apoios ao funcionamento corrente de instituições locais ou regionais. Pelo contrário, temos em mente apoios a planos estratégicos de desenvolvimento de actividades, estabelecidos em função de resultados a atingir e de metas/objectivos de contratualização bem definidos." – cf. RELATÓRIO DE BASE DO IFDR, I.P. sobre «*Territorialização de Políticas Públicas em Portugal*», coordenação e redacção de António Manuel Figueiredo, 2010, *cit.*, p.11;

não é viável continuar a estruturar o papel das regiões em torno de uma tradição política clássica de centralidade do Estado, numa lógica de funcionamento vertical das delegações regionais sectoriais, que favorece a excessiva sectorialização das políticas públicas e os localismos caóticos.

Nesta perspectiva, é necessário sublinhar que os territórios infra-estaduais não são meras realidades políticas inertes e submissas ao Estado, ao Mercado, à União Europeia e à Globalização, muito pelo contrário, a definição do território também é um elemento mutante na realidade social e surge como dinâmico a implicar um conjunto de relações e posicionamentos colectivos e colaborativos, que a todo o momento constroem e reconstroem a sua específica esfera de acção pública e assim conduzem os seus destinos, patrocinados por ideais de inter-municipalidade, no quadro de uma actuação institucional em teia.

O novo regime jurídico do Associativismo Municipal – Lei nº 45/2008 de 27 de Agosto – permitiu estabilizar a controvérsia sobre as *Comunidades Inter-municipais*, distinguindo entre estas e as *Associações de Municípios de fins específicos*. Entende-se, à luz desta lei, o associativismo municipal como espaço institucional de *Territorialização de Políticas Públicas*, mas que não tem no novo quadro legislativo uma presença concreta. Porém, ao elencar uma série de domínios nos quais cabe às CIM "assegurar a articulação das actuações entre os municípios e os serviços da administração central" (cf. art.5º/2), podemos extrair por via da interpretação jurídica uma preocupação de focagem nos temas das novas escolhas públicas de expressão territorial.

#### ▪ **Uma teia organizacional em apreciação**

Hoje a comunidade jurídica procura dar resposta a uma nova forma de compreender o relacionamento entre o Estado e os cidadãos, que passa sobretudo pelo estímulo à atribuição de legitimidade, muito mais do que o reforço da autoridade.

Num padrão relacional com reforçadas notas de reciprocidade e interdependência, baseadas na confiança e na negociação, segundo um modelo de *governância interactiva*<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Um conceito avançado pelo autor *Jan Kooiman*, cit. por, ARAGÃO, Alexandra – «A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?», 2005, p.32, recurso *on-line*. Encontramos também uma referência a esta ideia em: RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel; GOMES, Catarina – «O poder local

que compreende mecanismos, processos e instituições através dos quais cidadãos e grupos articulam os seus interesses e exercem os seus direitos, cumprem as suas obrigações e medeiam as suas diferenças, pelo que jamais será um mero processo de aplicação de leis.

Na verdade, não se trata de um problema de redefinição ou aumento de competências, é antes de mais, uma tarefa de sopesação e balanceamento das relações entre os diversos actores em presença: *actores sociais não territoriais, actores colectivos transnacionais e transfronteiriços, actores públicos, privados, mistos, fruto de parcerias, peritos, unidades de investigação, parceiros sociais, entidades associativas, entidades fundacionais, etc.* Um conjunto de entes novos a envolver nos processos decisórios fundamentados e especializados, em concordância com os novos princípios vertebrantes dos *modelos de governância*<sup>65</sup>, com o intento de elaborar e institucionalizar uma cultura de avaliação e diálogo, que abra portas aos discursos da justiça e da confiança<sup>66</sup>.

De facto, Portugal não tem vindo a acompanhar as principais tendências de reorganização do território para a gestão e execução das políticas públicas. O modelo vigente apresenta grandes problemas de desadequação institucional às componentes de um poder de *governança* que emergente.

Evidenciam-se: (1) *descontinuidades na Administração Pública*, nomeadamente, entre os vários níveis territoriais (local/regional/central) e entre esferas sectoriais da acção pública; (2) *problemas da organização administrativa*, desde logo, a inexistência de um processo de regionalização e ainda, falhas e fragilidades em processos de desconcentração,

---

*português e a construção europeia*», 2011, *cit. por*, p.202, nota n.º206: Na *governança* moderna "o princípio orientador é a complementaridade funcional dos vários actores num constante modo interactivo";

<sup>65</sup> "E são cinco os princípios constitucionais vertebrantes da *governança europeia*: o princípio da transparência, o princípio da coerência, o princípio da abertura, o princípio da eficácia e o princípio da democracia participativa." - ARAGÃO, Alexandra – «A *Governança na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?*», 2005, *cit.*, p.12;

<sup>66</sup> "A lógica das *networks inter-organizacionais* tem vindo a mudar a natureza do controlo e da legitimidade, na medida em que todos necessitam uns dos outros para conseguir os seus objectivos: um processo contínuo através do qual interesses diversos ou conflituosos são acomodados e a acção cooperativa desenvolvida. A não cooperação torna-se assim mais onerosa pois tem como consequência o aumento dos custos de transacção - [Porém não é consensual, há quem aponte problemas, nomeadamente, os processos políticos são menos transparentes e a legitimidade democrática insuficiente pois permite que a responsabilidade colectiva por acções conjuntas se dilua e seja difícil imputar responsabilidades.] – cf. SILVA, Nuno Miguel da Costa Ribeiro - «A *participação dos Municípios nas Associações Transfronteiriças: O caso do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular*», 2012, *apud*, p.87 e 120;

com objectivos inacabados que apenas redundaram na mera transferência de competências para os municípios; (3) os territórios possuem diferentes existências institucionais, muito díspares, levando a estratégias desgarradas de acção e incapacidade de integração colaborativa na construção de espaços políticos regionais; (4) aponta-se também, o domínio da *lógica sectorial*, em vez de uma *perspectiva de desenvolvimento integrado*, evidente no pouco peso do contributo das regiões na elaboração de planos de desenvolvimento regional, aliada à inexistência de órgãos regionais eleitos com visibilidade política. Não obstante, a intervenção das CCDR's como actores relevantes da *territorialização de políticas públicas*, as quais foram durante muito tempo as instituições essenciais para organizar e consolidar o pensamento estratégico em termos de planeamento regional, pois são as grandes portadoras de conhecimento estratégico sobre as suas regiões de intervenção<sup>67</sup>.

Do ponto de vista jurídico-institucional é necessário garantir o apoio mais focado às instituições existentes e renunciar à proliferação excessiva de entidades e organismos com competências conflitantes ou sobrepostas que agravam a fragmentação administrativa e a excessiva separação de funções públicas.

Por último, é essencial apontar um caminho para reinvenção das fontes de direito público, no sentido do reconhecimento de um elenco amplo e alargado de instrumentos de acção pública que não tenham de ser apenas legislativos. Muitos deles são, aliás, instrumentos informais e económicos que escapam à lógica subsuntiva da lei<sup>68</sup>.

Uma última nota, perante os discursos enfatizados de escassez de recursos, para acudir ao cumprimento do *princípio da suficiência financeira* que subjaz ao princípio da autonomia financeira local, um princípio comum e básico do ordenamento jurídico português, expressamente consagrado na Constituição e desenvolvido na Lei das Finanças

---

<sup>67</sup> Cf. RELATÓRIO DE BASE DO IFDR, I.P. sobre «*Territorialização de Políticas Públicas em Portugal*», coordenação e redacção de António Manuel Figueiredo, *apud*, p.112.

<sup>68</sup> "A governança, o contrato, o projecto tornam-se os novos instrumentos de uma acção pública em recomposição." – cf. RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel; GOMES, Catarina – «*O poder local português e a construção europeia: o estado labiríntico revisitado*», 2011, *cit.*, p.20.

Locais<sup>69</sup>. Daqui decorre que cada ente local possa assegurar dispor de recursos e de poder tributário para sustentar os seus próprios desígnios e políticas públicas sociais, pois sem receitas não há investimento.

Neste aspecto, a política regional comunitária tem tido um papel ímpar na reestruturação administrativa e na promoção dos níveis subnacionais, nos termos do que se entende por, fenómeno de  *europeização dos actores subnacionais*, reconduzindo a *governança* europeia à escala regional e local, de modo a incentivar que territórios intermédios como as regiões pudessem surgir como um segmento territorial eficaz de integração, organização e regulação sociopolítica originando verdadeiros espaços produtivos e identitários.

Acreditamos na consagração de um efectivo *sistema de difusão da capacidade de actuação em matéria de direitos sociais*<sup>70</sup>, direccionado para a criação de instituições exemplares que corporizem as dinâmicas de *Territorialização das Políticas Públicas*, num ambiente de coordenação e cooperação, nos termos de um ideário de uma "*constelação multi-institucional, participativa e multinível de garantias dos direitos civis, políticos e sociais*<sup>71</sup>", como sinal do aprofundamento dos espaços deliberativos e participativos das democracias sociais, no exercício de processos contínuos de sopesação dos direitos sociais balanceados com as liberdades de mercado. Transformações que implicam elevados custos e exigentes alterações organizacionais e institucionais que, em nosso entender, não são obra despicienda.

Congratulamo-nos com a ideia de chegar aos cidadãos através da democracia regional e local, de facto, porque os municípios e as cidades em geral, podem desempenhar um papel fulcral na regulação e gestão de determinados serviços e prestações sociais de qualidade, no sentido de caminhar para um novo patamar de competitividade, com um novo ciclo de políticas públicas direccionado para as seguintes prioridades estratégicas: i)

---

<sup>69</sup> Cf. Art. 6º da Lei n.º73/2013, de 3 de Setembro – Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais;

<sup>70</sup> Cf. PISARELLO, Gerardo, «*Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*», 2006,*cit.*,p.130, tradução nossa;

<sup>71</sup> Cf. PISARELLO, Gerardo, «*Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*», 2006,*cit.*,p.136;

inovação, empreendedorismo e sociedade do conhecimento; ii) desenvolvimento sustentável – dimensão ambiental; iii) potencial humano e coesão social; iv) cultura e património; v) coesão territorial e desenvolvimento equilibrado.

A institucionalização deste modelo está em curso sem qualquer receita previamente descrita e vaticinada. Indagamos apenas que a sorte da sua concretização dependerá das dinâmicas que o associativismo local assumir em interacção com as novas modalidades de conhecimento técnico e crítico sobre estratégias de desenvolvimento local, sendo fundamental apostar no fortalecimento da sua capacidade organizativa.

Densificamos um conjunto de propostas a integrar numa pretensa solução de governabilidade organizatória de *Territorialização das Políticas Públicas* que permita definir uma articulação espacial compatível com o financiamento dos fundos comunitários, numa lógica de complementaridade entre o global e o saber fazer local que sabemos contribuir para a revitalização do território: (1) identificação das políticas públicas cuja gestão implica uma relação de proximidade com o território; (2) estruturação de *Programas regionais* para a concepção e execução territorial das políticas públicas essenciais para o desenvolvimento regional, de acordo com as características do território pertinente, numa base de contratualização plurianual; (3) definir espaços territoriais e institucionais em rede, de natureza intermunicipal, dos serviços universais e prestações sociais – infra-estruturas, recursos humanos, ambiente, segurança, mobilidade, educação/formação e na saúde; (4) implementar *sistemas regionais de inovação* orientados para a qualificação do investimento empresarial privado, valorização das especializações regionais e criação de economias de eficiência colectiva com relações equilibradas de cooperação e concorrência; (5) em termos orgânicos: as CCDR's deverão actuar estritamente vinculadas ao núcleo de *políticas públicas territorializadas* e às práticas de concertação e coordenação estratégicas, segundo uma lógica não dependente da orgânica dos governos. Especificamente: a acção das CCDR's, no quadro da sua actual orgânica<sup>72</sup>, pode ser melhorada através da activação do espaço dos Conselhos Regionais e dos

---

<sup>72</sup> Cf. DL n.º 228/2012, de 25 de Outubro – Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, recentemente alterada pelo DL n.º 68/2014, de 8 de Maio – em especial: art. 2.º, n.º2, al. a), b) e c); art.3.º,6.º, n.º1, n.º5, al. a) e b); art.7.º e 8.º;

Conselhos de Coordenação Intersectorial, inscrevendo na sua prática o tema da *territorialização de políticas públicas*.

Pretendemos traçar uma proposta, com sentido dogmático e afloramentos práticos, que contribua para o desprendimento dos quadros mentais amarrados da dogmática tradicional da organização administrativa (formal, hierarquizada, autoritária e unilateral) que se apresentam pouco operativos perante as novas inquietações. Estão em causa inovações institucionais sérias porque se pretende significar uma ideia que é nova, como a propósito refere a Professora Doutora Alexandra Aragão: "*a governância pretende ser uma nova resposta para preocupações novas, uma solução diferente para problemas especiais*"<sup>73</sup>.

Não encaramos como uma solução perfeitamente acabada, rígida e inflexível mas sim em permanente construção na continuidade.

---

<sup>73</sup> Cf. ARAGÃO, Alexandra – «A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?», 2005, *cit.*, p.4, recurso *on-line*;



## PARTE II

### A caminho das Euro-regiões?

Da nova economia política internacional e do debate do regionalismo europeu emerge actualmente uma expectativa sobre a instauração de uma *Europa das Regiões* que compreenda uma imagem territorial de representação colaborativa do território, de iniciativa regional e local, por via da implantação de um poder de *governança multinível*, sustentado pelos princípios da subsidiariedade, solidariedade, universalidade e selectividade das políticas públicas.

Construir visões partilhadas e estratégicas que permitam às colectividades territoriais reposicionarem-se de forma sustentada<sup>74</sup> face aos processos de globalização<sup>75</sup> é o seu desígnio. A ambição não é nova nos discursos da política regional comunitária.

### Capítulo I – As experiências de Cooperação Transfronteiriça no contexto da concepção da "multi-level governance" europeia

A Europa confirma uma verdadeira atmosfera normativa na política regional comunitária que regista crescentes evoluções. Redes, cooperação e *governança de base territorial*<sup>76</sup> são os conceitos-chave que irão mobilizar as instituições comunitárias e os Estados-Membros para o desenvolvimento de experiências de gestão comum do território e dos seus recursos para a eliminação de um conjunto de obstáculos e discontinuidades que

---

<sup>74</sup> Sobre a relação entre a sustentabilidade e o território. – cf. CONDESSO, Fernando dos Reis - «*Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas. Direito Administrativo e desenvolvimento regional*», 2005, *apud.*, p.246-264.

<sup>75</sup> "Nesta fase o princípio da territorialidade torna-se obsoleto pelo menos do ponto de vista substantivo [...] Ainda que os estados nacionais insistam em afirmar a sua soberania territorial [...] Os governos nacionais passam quase a resumir a sua actividade à implementação de 'compromissos internacionais'. A liberdade de decisão política restringe-se a níveis nunca antes pensados. [...] Conduz a uma perda significativa da relevância jurídica das fronteiras físicas que *Habermas* apelida de 'porosidade das fronteiras estaduais'."- cf. ROQUE, Miguel Prata – «*A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*», 2014, *cit.*, p.202 e 204;

<sup>76</sup> " [...] dar centralidade regulativa aos sistemas de interacção sociais por meio dos seus actores individuais e colectivos. A partir desse conceito analítico de direcção, o institucionalismo centrado nos actores defende uma 'nova estadualidade', uma 'nova arquitectura de Estado', em que se recortam novas formas institucionalizadas de cooperação e de comunicação entre: (i) os actores sociais mais importantes e os interesses politicamente organizados; e (ii) o Estado e as organizações políticas."; – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes – «*O Direito Constitucional como ciência de direcção: § 2º Desafios metódicos e metodológicos à sustentabilidade normativa do Estado Social: I – A direcção através do direito*», 2010, *cit.*, p.24-25;

dificultam ou impedem a transferência regular de acessibilidades importantes<sup>77</sup>, nomeadamente, no acesso a inovações tecnológicas e aos processos de conhecimento e de informação que tanto peso têm na economia global.

O estímulo à cooperação transfronteiriça resulta da intervenção do Conselho da Europa que defendeu, em 1958 na *Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais*, que a integração económica implica a abolição de fronteiras físicas e administrativas que permitam inverter dinâmicas regressivas de desenvolvimento económico e social nas regiões de fronteira através de estratégias comuns.

Em 1971 surge a *Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)*<sup>78</sup> que agregou regiões, comunidades de planeamento, associações de freguesias e municípios, cidades e institutos, de modo a coordenar interesses e acções e dar voz aos problemas e necessidades especificamente fronteiriços, tais como: o ordenamento do território, a protecção ambiental, os trabalhadores transfronteiriços, a protecção civil, a cultura, a educação e a saúde.

Em 21 de Maio de 1980 é celebrada a *Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça (CT)* entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais<sup>79</sup>. Esta Convenção forneceu mecanismos jurídicos de CT com modelos de acordo bilaterais ou multilaterais interestaduais e esquemas de concertação que dão origem a vários Acordos e Tratados, principalmente entre os países com mais tradição de cooperação.

Em 1981 a Comissão Europeia recomendava a cooperação transfronteiriça em matéria de desenvolvimento regional, recomendação que foi reforçada pelo Regulamento (CEE) 1784/84 relativo ao FEDER, que destacava a relevância de uma coordenação

---

<sup>77</sup> Designa-se Efeito Barreira (E.B.), o qual é sobretudo sentido nas áreas fronteiriças dos territórios;

<sup>78</sup> Cf. Estatutos da *Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)* resultam da Assembleia de fundação de 17/18 de Junho de 1971 e das Deliberações de 21 de Janeiro de 1977. (Recurso *on-line*);

<sup>79</sup> Cf. *Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais*, aberta à assinatura dos Estados-Membros do Conselho da Europa, em 21 de Maio de 1980. Em Portugal foi aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 29/87 [Diário da República I, n.º 185, de 13/08/1987]. [Perante necessidade de um quadro legal que formalizasse juridicamente os actos dessa cooperação, em 1995, surge um *Protocolo adicional* que permitiu às autoridades e entidades locais e regionais efectuar acordos de cooperação transfronteiriça com organismos ou autoridades de outros Estados e estabelecer organismos permanentes de cooperação através de entidades de direito público ou privado];

transfronteiriça do desenvolvimento regional capaz de promover a cooperação entre os órgãos regionais e locais<sup>80</sup>.

A Carta Europeia de Ordenamento do Território, assinada em Torremolinos, em 20 de Maio de 1983, assume uma importância fundamental, pois definiu um novo quadro de políticas concretas de cooperação regional transfronteiriça e transnacional com o objectivo de diminuir as desigualdades regionais à escala europeia.

O Regulamento (CEE) n.º2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988<sup>81</sup>, relativo às missões dos Fundos Estruturais, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, identifica as zonas de fronteira como zonas com problemas específicos e prevê que o FEDER assuma a missão de contribuir para o apoio de experiências-piloto para o desenvolvimento regional a nível comunitário.

Em 1990, a Comunicação C (90) 1562/3<sup>82</sup> estabelece as directrizes dos programas operativos e incentiva a criação de projectos de iniciativa comunitária em zonas fronteiriças.

Perante os problemas específicos do território fronteiriço surge o *INTERREG*, lançado em 1990<sup>83</sup>, como instrumento de dinamização dos processos de cooperação. Contou com sucessivas edições e revelou ser o mais importante programa de financiamento das micro-regiões transfronteiriças promovendo um verdadeiro "*empowerment*" junto dos actores locais<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Cf. MEDEIROS, Eduardo - «A Cooperação Transfronteiriça: processos e modelos», Dep. de Geografia da FLUL, 2007, pp. 8 - 9, recurso *on-line*;

<sup>81</sup> Cf. Regulamento (CEE) n.º4254/88 de 19 de Dezembro de 1988 que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional;

<sup>82</sup> Cf. Comunicação C(90) 1562/3 aos Estados-membros JO na C 215 de 30.8.1990;

<sup>83</sup> [Com uma dotação: 800 milhões de euros (1990-1993) financiados pelo FEDER, FSE e FEOGA.] - cf. «*Guias para as iniciativas comunitárias* (resultantes da reforma dos fundos estruturais)», 1.º edição, 1990, *apud.*, pp. 24, recurso *on-line*;

<sup>84</sup> Cf. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/cooperation/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm) - INTERREG-I (1990-93); INTERREG II –A (1994-99); INTERREG III-A (2000-2006); INTERREG IV (2007-2013); INTERREG V (2014-2020). E ainda, MEDEIROS, Eduardo J. R.- *Articulação territorial das regiões fronteiriças: os casos Portugal-Espanha e Suécia-Noruega no âmbito do INTERREG-A*. In: actas do VI Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa: UNL, 2007;

A partir de 1990 damos conta da emergência de novos territórios funcionais inseridos em redes institucionais de cooperação que evidenciam uma expressiva expansão de entidades e associações com interesse no reforço da intensidade da cooperação transfronteiriça associada à especialização dos agentes económicos, sociais, administrativos e culturais de âmbito regional e local.

Este programa de financiamento desempenhou na fronteira portuguesa e espanhola um papel inédito<sup>85</sup>: introduziu verdadeiros "ventos de mudança" nos "ecossistemas" transfronteiriços, ou seja, criou e desenvolveu um capital institucional muito valioso, abrindo o corredor para uma nova tipologia de projectos de cooperação que potenciaram uma maior convergência e integração institucional, económica e social. Podemos afirmar que deu voz e gestão a um novo modelo de cidadania europeia e de *governança*, na medida em que, um conjunto de instituições locais passa a representar o "*cuore político*" e as vontades de cooperação das populações transfronteiriças.

A constituição da *Euro-cidade Valença-Tui*<sup>86</sup> é um exemplo digno do que afirmamos, bem como a cooperação transfronteiriça Alentejo – Algarve – Andaluzia<sup>87</sup>.

No âmbito do *INTERREG*, os domínios privilegiados de intervenção foram, numa fase inicial, as acessibilidades, com o objectivo de reduzir o carácter periférico dos territórios transfronteiriços<sup>88</sup>. Conceberam-se projectos que visaram sobretudo melhorar a circulação entre os dois lados da fronteira, por exemplo, com os projectos na zona do Vale do Minho como: *o Ferryboat de Caminha*, a *Ponte Internacional de Valença*, a *autoestrada Braga-Valença (INTERREG I)*. E outros prioritários que se sucederam: infra-estruturas básicas de abastecimento de água e saneamento (projecto *DEPUTRANS* –

---

<sup>85</sup> Cf. <http://www.poctep.eu/> ;

<sup>86</sup> Protocolo de Cooperação para a criação da Eurocidade Valença-Tui, disponível em: [http://www.cm-valenca.pt/portal/page/valenca/portal\\_municipal/orgaos\\_autarquicos/EUROCIDADE/Protocolo%20Eurocidade.pdf](http://www.cm-valenca.pt/portal/page/valenca/portal_municipal/orgaos_autarquicos/EUROCIDADE/Protocolo%20Eurocidade.pdf) ;

<sup>87</sup> [Com relacionamentos intensos de cooperação desde 1995 os seus projectos são beneficiários da iniciativa comunitária INTERREG e do actual programa POCTEP. Em Maio de 2010 surge o Acordo de Cooperação Transfronteiriça para a criação da Comunidade de Trabalho “Eurorregião Alentejo-Algarve- Andaluzia] – cf. <http://www.euroaaa.eu/site/index.php> ;

<sup>88</sup> Cf. Decreto do Governo n.º19/95 – aprova o Protocolo sobre o Programa INTERREG II – Portugal e Espanha,

tratamento de águas residuais domésticas e *REDESANEA* – qualificação das redes de saneamento); recuperação do património construído e natural (*projecto de extensão do Parque Nacional Peneda-Geres ao território galego- INTERREG I*); acções específicas de fomento da cooperação transfronteiriça para uma cultura de cooperação e criação de instituições de suporte (*projecto TRANSLATO* – preservação e promoção conjunta do Caminho de Santiago de Compostela).

O *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* (EDEC, 1999)<sup>89</sup>, embora não sendo um documento vinculativo fornece uma linha de orientação política eficaz e coerente para o desenvolvimento de respostas às especificidades locais com três princípios directores: i) desenvolvimento espacial policêntrico; ii) equidade no acesso a infra-estruturas e ao conhecimento; iii) gestão prudente da natureza e do património cultural. Aponta, designadamente, para o reforço da análise territorial europeia numa perspectiva de integração dos vários níveis de organização política e territorial<sup>90</sup>. Nesse aspecto a cooperação interadministrativa é a chave de uma política assente em opções direccionadas para o desenvolvimento de redes transfronteiriças/inter-regionais e transnacionais<sup>91</sup>.

A Convenção de Valência<sup>92</sup>, em 2002, constituiu um marco decisivo para o incremento de relações administrativas dirigidas ao desenvolvimento sustentável dos territórios tendo em vista promover, coordenar e apoiar actividades de cooperação transfronteiriça entre as entidades territoriais. Nessa medida trouxe uma disciplina jurídica que permitiu a constituição de organismos de cooperação e estruturas territoriais de

---

<sup>89</sup> Cf. O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), adoptado em *Potsdam* em 1999, atente-se: Resolução do Parlamento Europeu relativo ao ordenamento do território e ao Esquema do desenvolvimento do espaço comunitário [Jornal Oficial C226 de 20.07.1998]; Parecer do Comité Económico e Social sobre o "Esquema de desenvolvimento do espaço comunitário (EDEC) - [Jornal Oficial C407 de 28.12.1998]; Parecer do Comité das Regiões sobre o Esquema de desenvolvimento do espaço comunitário [Jornal Oficial C93 de 06.04.1999].

<sup>90</sup> Cf. CONDESSO, Fernando dos Reis – «*Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas. Direito Administrativo e desenvolvimento regional*», 2005, *apud.*, p13.

<sup>91</sup> Principais programas de cooperação europeia transnacional da natureza financeira e técnica: *CARDS* (2000-06, com países da Europa do Sudeste.); *MEDA* (1996 modificado em 2000 com os países do Sul do Mediterrâneo), *TACIS* (2000-06, com Novos Estados Independentes); *Phare* (Países da Europa Central e Oriental).

<sup>92</sup> Cf. Resolução da Assembleia da República n.º 13/2003 que aprova a “Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais, assinada em Valência em 3 de Outubro de 2002.

cooperação transfronteiriça sem personalidade jurídica - as *Comunidades de Trabalho* (entre regiões ou entre entidade locais) e os *Grupos de Trabalho* (entre municípios).

Recentemente a "Estratégia de Lisboa" (2000)<sup>93</sup> e a "Estratégia Europa 2020"<sup>94</sup> alinharam o seu entendimento numa perspectiva de *territorialização* da política de coesão social da União Europeia baseada nas políticas de solidariedade entre as regiões e na inovação social como meio de reformulação das abordagens aos desafios locais, nomeadamente no que às prestações sociais diz respeito.

Podemos encontrar alguns exemplos de modalidades de "*soft power*" num *modelo de governança em rede*<sup>95</sup>, em que os instrumentos de persuasão, consenso e parceria facilitam a transferência de políticas entre os diferentes órgãos de poder local e regional na elaboração dos *Programas Nacionais de Reformas*, no âmbito da "Estratégia Europa 2020" – As *Conferências* entre o Governo de Espanha e as Comunidades Autónomicas; *Os Fóruns* sobre o crescimento na Dinamarca, envolvendo o governo nacional, os governos regionais e a comunidade empresarial; os futuros *contratos territoriais* da Polónia, no quadro da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Regional 2010-2020; o *Conselho da Inovação do Ministério dos Assuntos Económicos* da Hungria; os *Acordos entre o governo federal e as províncias* da Áustria nos domínios da política energética e ambiental; o *Conselho* criado pelo Governo búlgaro para elaborar o *Contrato de Parceria* para 2014-2020<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Conselho Económico e Social – "Estratégia de Lisboa" - Parecer de Iniciativa (Aprovado no Plenário de 24 de Maio de 2005). Relator: Conselheiro Adriano Pimpão. Lisboa, 2005, recurso *on-line*.

<sup>94</sup> Cf. Parecer do Comité das Regiões (92.<sup>a</sup> reunião plenária 11 e 12 de Outubro de 2011) – "*Uma Europa eficiente em termos de recursos – iniciativa emblemática da Estratégia Europa 2020*" – Referências: [COM (2011) 21 final e COM (2011) 571 final]. Relator: *Michel Lebrun* (BE-PPE) Deputado ao Parlamento da Comunidade Francesa.

<sup>95</sup> [Sublinhe-se a importância do «*pensamento estratégico no sentido de uma perspectiva de futuro na decisão presente*» quanto a aspectos de sustentabilidade económica e social num contexto de escassez de recursos e a realização do direito. A tónica está no alcance do equilíbrio entre a necessidade de conferir coerência aos objectivos de expressão territorial comunitários, a exigência de coesão nacional e de desenvolvimento económico, social e cultural ambientalmente sustentado e a exigência imposta pela individualidade do território de definição das políticas públicas locais, por apelo aos poderes democráticos originários e aos exercício do poder de governança local.] – cf. GARCIA, M.<sup>a</sup> da Glória – «*Direito das Políticas Públicas*», 2009, *apud.*, p.194 e 196;

<sup>96</sup> Cf. «*Guidance on Community-Led Local development for Local Actors*», 2014, *apud.*, recurso *on-line*.

As primeiras experiências-piloto remontam aos anos cinquenta, no norte da Europa. No entanto, só com o fim da Guerra Fria se cristaliza a tendência das Euro-regiões no horizonte da política comunitária regional.

Em 1952, os *Agrupamentos Escandinavos* foram criados pelo *Conselho Nórdico* e incluíam países como a Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia e Islândia. Marcam a primeira experiência relevante de cooperação transfronteiriça. Eis que dez anos depois esta evolui para a assinatura do "*Tratado de Helsingfors*", o qual determina o enquadramento legal dos relacionamentos de cooperação entre as partes signatárias.

Na região do Vale do Reno surge a primeira região transfronteiriça oficial da União Europeia – *EUREGIO*, criada em 1958 nas zonas de fronteira entre a Holanda e a Alemanha. Outras experiências positivas se sucederam nos anos seguintes como a *Euro-região Rhin-Waal*, *Euro-região Rhin-Mosa*, *Região Ems – Dollar*.

A integração transfronteiriça tem proporcionado novas experiências de relacionamento institucional transfronteiriço, pelo que, configura um factor inquestionável de desenvolvimento no quadro da União Europeia<sup>97</sup>. Vejamos.

Em 2007, a Noruega e a Suécia reúnem esforços para defender os interesses e as necessidades das suas regiões de fronteira. A Região de Fronteira entre a Suécia e a Noruega apresentava um atraso socioeconómico em relação às grandes *urbes* da Península da Escandinávia. Demonstrou ser um exemplo de um programa europeu estabeleceu vínculos informais de longa duração e vínculos formais plenamente integrados na gestão dos programas transfronteiriços.

No caso ibérico, a Associação Transfronteiriça de Municípios do "*Eixo Atlântico*", fundada em 1992-99, revela ser o nosso paradigma da Cooperação Transfronteiriça<sup>98</sup>, com

---

<sup>97</sup> Cf. MEDEIROS, Eduardo J. R. – «*Redefinir o conceito de Euroregião*», in: *actas do Congreso Internacional Cooperación Transfronteriza – Andalucía-Algarve-Alentejo*, 2009, Universidad de Huelva, e ainda: «*Euro-Meso-Macro. As novas regiões no espaço ibérico e europeu*», 2010, XII Congresso Ibérico de Geografia, Porto.

<sup>98</sup> O Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP), Associação Transfronteiriça de Municípios, sob a figura jurídica de associação de direito privado português, com domicílio social no Porto (Portugal), possui 2 sedes (Porto e Vigo), pessoal técnico e orçamento próprio, bem como uma posição como actor privilegiado no contexto da Euro-região galaico-portuguesa.

uma gestão de fundos próprios e comunitários obtidos nos diferentes períodos de programação (1994-99; 2000-2006; 2007-2013).

A cooperação estabelecida no seio do *Eixo Atlântico Noroeste Peninsular* constitui um verdadeiro espaço de cooperação regional e urbana ao abrigo de um sistema de gestão estruturada numa organização complexa em rede em que colaboram diversos actores sociais.

A Associação engloba os municípios mais representativos da Euro-região e funda-se no exercício continuado da liderança local no seu território, além de que, conta com uma agenda política específica e uma identidade concreta, nas quais reflecte preocupações sociais e de desenvolvimento sustentável evidenciados, por exemplo, nos seus projectos mais recentes que demonstram a manutenção de uma efectiva abordagem integrada entre a Galiza e a Região do Norte de Portugal para a definição de projectos e opções estratégicas de investimento comuns e complementares.

Realçamos alguns desses projectos lançados pelo *Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Galiza – Norte de Portugal* (AECT-GNP)<sup>99</sup>: i) programa de intercâmbio "*IACOBUS*", um sistema de intercâmbio entre professores, investigadores, pessoal administrativo e de serviços das Instituições de Ensino Superior da *Euro-região Galicia-Norte de Portugal*; ii) o evento "*1º Job Day*" da *Euro – região Galicia- Norte de Portugal*, em parceria com a Eurocidade Tui-Valença e as associações empresariais do sector metalúrgico para a contratação de trabalhadores transfronteiriços em empresas do sector<sup>100</sup>.

Acrescem dois projectos importantes: i) *O projecto "ARIEM 112"*<sup>101</sup> que visa estabelecer mecanismos de colaboração permanente entre serviços de emergência nos dois lados da fronteira, Portugal /Galiza e Castela - Leão; ii) *O projecto "Agenda Digital Local da Euro-região Galiza – Norte de Portugal"*, em parceria com a Junta de Galiza e o Eixo

---

<sup>99</sup> Cf. <http://galicia-nortept.xunta.es/pt-pt/inicio>;

<sup>100</sup> Cf. Mais informações em: <http://www.gnpaect.eu/pt/euroregiao/job-days-da-euroregiao-galicia-norte-de-portugal-setor-metal>;

<sup>101</sup> Conta com um investimento global de 400 mil euros, co-financiado a 75 por cento pelo Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriço Espanha e Portugal (POCTEP);



Atlântico do Noroeste Peninsular visa promover a implementação de um *modelo eurorregional de agenda digital* dirigido às autarquias locais para incentivar uma maior participação dos municípios na governação electrónica; iii) Projecto "*Noroeste Global*" com competências na área dos projectos de investigação, investimento e comunicação destina-se a potenciar o valor estratégico da macrorregião do Noroeste como marca internacional, com vista a aumentar a capacidade de inovação e internacionalização da região noroeste, através das potencialidades da cooperação entre autarquias, universidades e empresas<sup>102</sup>.

Por último, destacamos em especial o projecto mais recente e pioneiro na Europa no que à Cooperação Transfronteiriça diz respeito, trata-se do primeiro hospital transfronteiriço europeu.

O Hospital de *Cerdagne* edificado nos Pirenéus é partilhado pelas regiões de "*Languedoc Roussillon*" (França) e da Catalunha (Espanha)<sup>103</sup>. Estas duas regiões fronteiriças desenvolveram os seus relacionamentos através dos mecanismos de cooperação transfronteiriça, designadamente através da criação de um Agrupamento Territorial de Cooperação Transfronteiriça (AECT), em 2010, para a concretização e gestão do Hospital, inaugurado em 19 de Setembro de 2014<sup>104</sup>.

Destacamos como os AECT's<sup>105</sup> contribuem como instrumento jurídico para a configuração de um modelo de cooperação mais avançado de cooperação transfronteiriça.

As "*Conclusões da XXIV Cimeira Luso-Espanhola de Zamora*", em 22 de Janeiro de 2009 reforçam uma ideia de um modelo de cooperação de 2ª geração, pois os AECT's permitem a criação de estruturas organizativas comuns que permitem ultrapassar as

---

<sup>102</sup> Cf. <http://www.gulbenkian.pt/Institucional/pt/CanalFCG/Noticias/Noticia?a=5017>;

<sup>103</sup> Cf. <http://www.hcerdanya.eu/>;

<sup>104</sup> O projecto em apreço foi apoiado pelo INTERREG III – A (fase de estudo e viabilidade do projecto) e pelo Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-França-Andorra (POCTEFA) 2007-2013, na sua fase complementar e obteve 60% do custo total através do FEDER. A Comissão Europeia reconheceu a especificidade do projecto e concedeu financiamentos para gestão directa pelo AECT criado;

<sup>105</sup> Cf. Reg. (CE) n.º1082/2006 relativo aos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT) com alterações recentes introduzidas pelo Reg. (U.E.) n.º 1302/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013 relativas à clarificação, à simplificação e à melhoria da constituição e do funcionamento desses agrupamentos;

insuficiências e os obstáculos que permanecem nas áreas fronteiriças, desde logo, os obstáculos administrativos e jurídicos. Assim, afiguram-se como instrumentos de actuação para otimizar a gestão conjunta dos recursos financeiros comunitários e dos investimentos públicos, nacionais e municipais, segundo um planeamento integrado do território fronteiriço<sup>106</sup>, procurando gerar conjuntamente as iniciativas e os projectos de cooperação com inequívocos resultados nas áreas da saúde e protecção civil.

Sublinhamos o nosso interesse no *Plano de Acção Local "Francoforte"* no "*Oder-Slubice*", 2010-2020, Centro de Cooperação Germano-Polaca (Frankfurt-Slubice). Um projecto que consiste num grupo de trabalho público para a cooperação germano-polaca no domínio da cooperação transfronteiriça e do desenvolvimento urbano conjunto das cidades vizinhas de *Francoforte no Oder* (Alemanha) e *Slubice* (Polónia). O plano de acção local centra-se em projectos de infra-estruturas (transportes públicos, reconstrução de edifícios históricos), na educação (ensino de línguas estrangeiras nas escolas, conferências e workshops sobre assuntos transfronteiriços), no desenvolvimento do turismo (o turismo nas escolas europeias e ofertas de turismo cultural a nível transfronteiriço) e no desenvolvimento económico (publicidade de locais transfronteiriços)<sup>107</sup>.

Caminhamos para novas dinâmicas espaciais que inauguram o novo espaço funcional das redes políticas territorialmente ancoradas que perpassam as fronteiras nacionais em busca de articulação, auto-regulação e racionalização técnico-burocrática. Nelas integram-se outras redes políticas de longo alcance que conectam a União Europeia aos confins territoriais do espaço europeu e alteram as mentalidades centralizantes e hierarquicamente obedientes do poder governamental dos Estados-Membros na condução dos assuntos europeus, sem localismos cegos, nem regionalismos empolados.

---

<sup>106</sup> "O processo sistemático de gestão da mudança que deverá ter cariz criativo, identificando e acompanhando as acções mais importantes, tendo em atenção tanto as forças como as fraquezas, bem como as ameaças e oportunidades, passa hoje pelo planeamento." - cf. CONDESSO, Fernando dos Reis - «*Ordenamento do Território ...*», 2005, *cit.*, p.659;

<sup>107</sup> Projecto co-financiado por fundos da UE e pelo programa do FEDER para a cooperação transfronteiriça «Polónia (Voivodia da Lubúsquia) - Brandenburgo 2007-2013». – cf. <http://www.frankfurt-slubice.eu/> ;

## Capítulo II - O caso da Euro-região EUROACE

Os Estados-Membros e as Regiões são confrontados com os processos de globalização que manifestam uma tensão evidente entre as liberdades económicas e os direitos sociais<sup>108</sup>.

No quadro de uma maior concorrência pelos recursos devido à escassez, que são distribuídos segundo modelos de mercado de bens e serviços, as empresas e os territórios procuram incessantemente factores de diferenciação que os posicionem e destaquem na arena global e europeia.

A Comissão Europeia reconhece as fragilidades estruturais da Europa demonstradas no contexto da crise financeira e entende que a Europa tem de estar na posse de um plano estratégico e de desenvolvimento com uma importante função de redistribuição de recursos.

A "*Estratégia Europa 2020*" para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, lançada em 2010 para suceder à "*Estratégia de Lisboa*", procura adaptar-se às especificidades de cada região europeia, num contexto de reforço da coesão económica, social e territorial<sup>109</sup>.

A "*Estratégia Europa 2020*" preconiza o lançamento de um conjunto de iniciativas emblemáticas que constituem a orientação geral para acções a promover e a implementar, designadamente, para o desenvolvimento local integrado como um método fundamental para realizar os objectivos dos movimentos de *Europeização* através do estímulo à concretização das *políticas públicas regionais europeias*.

---

<sup>108</sup> "No que se refere ao funcionalismo social económico [...] na 'análise económica do direito'- com o seu entendimento da sociedade e de toda a prática social, mesmo política (recorde-se a teoria da *public choice*), segundo a estrutura do mercado, com o seu utilitarismo [...] – o direito só teria sentido na perspectiva da eficiência económica (da 'maximização da riqueza', segundo *Posner*) e para a realizar, acabando mesmo por reduzir-se a um papel residual na coerência do '*teorema de Coase*' [...] – embora com possíveis e complementares intenções também distributivas, segundo alguns (pense-se em *Calabresi*)." - cf. NEVES, Castanheira A. - «Estudos Jurídicos de Coimbra: *Entre o Legislador, a sociedade e o Juiz ou entre sistema, função e problema: modelos actualmente alternativos da realização do direito*», 2007, cit., p.253;

<sup>109</sup> Cf.Bruxelas, 3.3.2010 [COM(2010) 2020 final] – Comunicação da Comissão: Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Recurso *on-line*;

Os fundos estruturais em conjugação com a Política de Coesão constituem mecanismos para atingir os objectivos prioritários de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo para os Estados-Membros e as regiões, pois apoiam em especial o reforço da cooperação entre regiões a nível nacional e internacional e representam a principal vertente de investimento do orçamento da União Europeia (UE), através da aplicação do *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* (FEDER), do *Fundo de Coesão* e do *Fundo Social Europeu* (FSE). Globalmente estes fundos dizem respeito a um terço do orçamento total da UE, sendo que todas as regiões da União beneficiarão da Política de Coesão, embora as regiões desfavorecidas possam vir a obter montantes mais elevados de investimento<sup>110</sup>.

Actualmente, a Política de Coesão conta com novas regras, pois estabelece que o financiamento será direccionado para investimentos prioritários, pelo que, cada região tem de atribuir uma percentagem substancial do FEDER à inovação e investigação, à agenda digital, ao suporte às pequenas e médias empresas, à mudança para uma economia assente num baixo nível de emissões de carbono (regiões mais desenvolvidas: 80%, regiões em transição: 60%, regiões menos desenvolvidas: 50%) e à redução das disparidades económicas, sociais e territoriais que ainda subsistem no espaço da U.E. como expressão da solidariedade europeia.

A Comissão reconhece que o desenvolvimento local é um processo a longo prazo que compreenderá vários períodos de financiamento. Deste ponto de vista, recomenda um compromisso financeiro também a longo prazo para o desenvolvimento de activos na Comunidade.

---

<sup>110</sup> Cf. Regulamento (UE) n.º1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013 - estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho;

Desenvolver ligações entre os níveis de governação locais, regionais e nacional é um aspecto particularmente importante ao lidar com sectores e instituições "âncora" como escolas (educação), hospitais (saúde) e universidades (ensino/investigação)<sup>111</sup>.

Neste contexto, a cooperação transfronteiriça enquanto participação das administrações, agentes socioeconómicos e cidadãos numa prática permanente de intercâmbios e colaboração transfronteiriços requer a máxima consideração e implicação de todos os agentes (governamentais e não governamentais) que constituem, o que na prática é a actual *Rede de Organismos de Cooperação Transfronteiriça* actuante em toda a Euro-região EUROACE<sup>112</sup>.

O espaço EUROACE afigura-se como produto da cooperação transfronteiriça, na medida em que, enquadra a sua estratégia regional nos grandes objectivos da nova *Estratégia Europa 2020* e pode assegurar um importante papel promissor na concretização da referida estratégia e no desenvolvimento de soluções em matéria de socialidade, solidariedade, justiça social e activação da cidadania<sup>113</sup>.

Deste modo a dinâmica de cooperação transfronteiriça sobre a qual assenta a criação da EUROACE afirma-se como uma via que as três regiões constituintes – *Alentejo, Centro e Extremadura* – consideram da maior importância para prosseguirem os seus objectivos de desenvolvimento e por isso, instituíram um plano estratégico comum dirigido a um novo ciclo de relacionamentos.

De facto, as relações de cooperação transfronteiriça entre as regiões da *Extremadura, Alentejo* e o Centro remontam aos anos noventa, tendo sido

---

<sup>111</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de Setembro que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento, bem como a estrutura orgânica relativa ao exercício, designadamente, das competências de apoio, monitorização, gestão, acompanhamento e avaliação, certificação, auditoria e controlo, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Dezembro de 2013;

<sup>112</sup> Cf. Regulamento (UE) n.º. 1299/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Dezembro de 2013, relativo às disposições específicas aplicáveis ao apoio prestado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objectivo da Cooperação Territorial Europeia;

<sup>113</sup> Lançamento das *guide lines* para o desenvolvimento local de base comunitária (DLBC) lançado no início do período de programação de 2014-2020, a fim de dar aos indivíduos directamente envolvidos nos grupos de acção local alguns instrumentos práticos e sugestões para a execução do DLBC em diversos contextos. – cf. « *Guidance on Community-Led Local development for Local Actors* », versão 2, 2014, recurso *on-line*.

institucionalizadas através da celebração de *Protocolos de Cooperação Transfronteiriça*, em 1992 (*Junta da Extremadura* e a CCDR Alentejo) e em 1994 (*Junta da Extremadura* e CCDR Centro).

Os primeiros projectos foram apresentados ao abrigo dos programas INTERREG e POCTEP<sup>114</sup> (*Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal*), os quais empenhados no desenvolvimento das zonas fronteiriças entre Espanha e Portugal, tendo em vista o reforço das relações económicas e as redes de cooperação existentes.

Os relacionamentos e a participação activa de agentes e de entidades do Alentejo, do Centro e da *Extremadura* já demonstravam intensidade e bons resultados, possibilitando a concepção e a concretização de projectos mais ambiciosos<sup>115</sup>.

Assim, nasce em 21 de Setembro de 2009, em Vila Velha de Ródão, a Comunidade de Trabalho da Euro-região Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE), mediante o designado *Protocolo de Cooperação Transfronteiriça* pela Junta da Extremadura e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo e do Centro.

A EUROACE é qualificada juridicamente como um organismo sem personalidade jurídica<sup>116</sup>, regida pelas normas de uma Comunidade de Trabalho, constituído ao abrigo da *Convenção de Valência*<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> Cf. Decisão da Comissão Europeia C(2007) 5165 de 25/10/2007 que adopta o programa operacional "*Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha - Portugal 2007-2013*" – última alteração: Decisão da Comissão Europeia C(2011) 5123 final. (25.7.2011) que altera a Decisão C(2007)5165 e adopta o "*Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha - Portugal 2007-2013*" de intervenções estruturais comunitárias a título do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, no âmbito do objectivo de cooperação territorial europeia em Espanha e Portugal;

<sup>115</sup> [Um exemplo interessante em matéria de *Cooperação Transfronteiriça para a negociação colectiva sindical* – como parte do Conselho Sindical inter-regional Extremadura-Alentejo, a UGT Extremadura e os sindicatos portugueses (CGTP e UGT PT.) realizaram conjuntamente projectos financiados pelo FEDER que entre outros, ofereceu nos escritórios dos sindicatos, no período entre 2005 e 2008, um serviço de aconselhamento em matéria de mobilidade profissional aos trabalhadores transfronteiriços, em actividade ou desempregados, para que os migrantes pudessem conhecer os seus direitos e as suas obrigações no país de acolhimento, nomeadamente, sobre salários, tempo de trabalho, prestações sociais, maternidade (prestações e direitos) e prevenção de riscos e acidentes de trabalho];

O território EUROACE apresenta-se como território de ligação entre as duas maiores áreas metropolitanas da Península Ibérica, Madrid e Lisboa. Conta com o envolvimento directo da administração através dos *Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças (GIT)* constituídos por três núcleos na CCDR Alentejo (Évora), CCDR Centro (Coimbra) e *Junta da Extremadura* (Mérida), cujo projecto foi aprovado pelo *Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha - Portugal* (POCTEP) e financiado pela UE através do FEDER. Trata-se de três gabinetes com orçamentos e recursos humanos próprios, que trabalham para coordenar, assessorar e prestar apoio técnico às *Comissões Específicas* da EUROACE.

Podemos definir o território EUROACE como uma resposta integrada destas três regiões, na medida em que, pressupõe um ganho de escala para enfrentarem a concorrência crescente e para se afirmarem numa Europa que procura, ela própria, encontrar respostas para a situação mundial com orientações e acções direccionadas para o longo prazo.

Esta nova Euro-região responde aos grandes interesses e objectivos fixados pela União Europeia para a presente década, apresentando o seu território como fonte de recursos e de práticas sociais valorizados pelas perspectivas europeias – sectores como a energia<sup>118</sup> e eficiência nos consumos de recursos (eixo 1) e a luta pela coesão social, económica e territorial (eixo 2) são dois eixos vertebrantes que permitem realçar a importância dos territórios como o da EUROACE com capacidades para responderem às exigências europeias.

---

<sup>116</sup> Cf. Art.3º do Protocolo (extracto) n.º 4/2009 – Protocolo de Cooperação Transfronteiriça para a constituição da Comunidade de Trabalho da Euro-região Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE).

<sup>117</sup> Cf. Art.9º, n.º2, al.a) da Resolução da Assembleia da República n.º. 13/2003: Aprova a Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais, assinada em Valência em 3 de Outubro de 2002;

<sup>118</sup> "*Medidas de adaptação e mitigação da alteração climática através do impulso das energias alternativas no Centro, Alentejo, Extremadura*" – um projecto que fomenta a produção de energia com fontes alternativas e acções conjuntas para o fomento da investigação, estudo e análise de tecnologias e do potencial, procura de soluções técnicas eficientes, demonstração, difusão e sensibilização para promoção do investimento nesta área. [*Programa financiador*: Cooperação Territorial Europeia; Eixo: Cooperação e Gestão Conjunta em Ordenamento do Território e Acessibilidades; *Fundo*: FEDER; Data de Aprovação: 28/01/2009; *Custo Total*: €2.781.259,00; *Comparticipação Comunitária*: €2.085.944,25] – [esta informação é relevante para demonstrar a importância/dependência do financiamento comunitário].

Além disso, não perde de vista um plano de acção essencial em torno da investigação e do desenvolvimento tecnológico<sup>119</sup>, das tecnologias de informação e comunicação, da formação e das actividades logísticas com o objectivo de aumentar a competitividade da EUROACE.

Em matéria de inovação e desenvolvimento tecnológico, a EUROACE está ainda aquém do que é desejável, apesar de registar progressos crescentes. Precisamente, a Junta da *Extremadura* promoveu a criação de "*clusters*", no âmbito do modelo regional de inovação INNOVEEX, que visa a inovação no tecido empresarial regional e ainda, o Projecto MITTIC (*Modernização e Inovação Tecnológica com base em TIC*)<sup>120</sup>, em sectores estratégicos e tradicionais que utiliza tecnologias de ponta para melhorar processos produtivos em produtos agro-alimentares, bem como promove o intercâmbio de conhecimentos para a inovação e desenvolvimento tecnológico.

Por outro lado é necessário também apetrechar o ordenamento do território no espaço EUROACE com instrumentos de informação territorial e estatística adequados à tomada de decisões e que permitam estabelecer prioridades para a planificação conjunta das grandes infra-estruturas, através de uma efectiva coordenação administrativa e legislativa transnacional, por exemplo, através de "*um catálogo de serviços conjuntos*" nas zonas fronteiriças, susceptíveis de serem geridos e financiados conjuntamente e utilizados indistintamente pelos cidadãos portugueses e espanhóis.

Destacamos a iniciativa ambiciosa de agilizar uma *estratégia de coordenação dos organismos e serviços com competências em protecção civil e emergências*, no espaço EUROACE, através da qual se pretende melhorar a prevenção e gestão conjunta dos desastres naturais, como incêndios e inundações em áreas transfronteiriças e organizar uma resposta conjunta para as emergências decorrentes de catástrofes naturais e outras

---

<sup>119</sup> "A Rede de Investigação Transfronteira Extremadura Centro e Alentejo" visa promover um quadro de cooperação entre Centros de Investigação e o desenvolvimento tecnológico das regiões Centro, Alentejo e Extremadura para atingir uma maior competitividade e valorização dos recursos regionais dos espaços de fronteira. [Programa financiador: Cooperação Territorial Europeia; Eixo: Cooperação e gestão conjunta para o fomento da competitividade e a promoção do emprego; Fundo: FEDER; Data de Aprovação: 28/01/2009; Custo Total: €3.048.369,85; Participação Comunitária: €2.286.277,39];

<sup>120</sup> Para mais informações sobre o Projecto MITTIC na Euro-região EUROACE – disponível em: <http://mittic.gobex.es/index.php?idioma=en>;



(epidemias, acidentes biológicos, químicos, catástrofes naturais, terrorismo, acidentes em transportes públicos, etc.), com uma estrutura estável de emergências, protocolos técnicos de intervenção e coordenação em emergências para uma resposta sanitária conjunta<sup>121</sup> em situações de emergência a múltiplas vítimas. Passa também pela celebração de um *Protocolo Internacional* para ampliar o raio de acção em quilómetros em vigor, dentro do qual não é necessária autorização estatal para prestar ajuda em caso de incêndio no outro lado da fronteira.

Acreditamos que a constituição de uma *Rede de Cidades* é fundamental como meio para aprofundar a cooperação na Euro-região em apreciação, através da padronização de políticas e da definição de iniciativas conjuntas nos mais variados sectores de intervenção pública de modo a captar financiamento para o desenvolvimento de actuações transfronteiriças.

Por exemplo, a *rede NATURACE* é uma rede que integra espaços naturais e prevê a coordenação de projectos de gestão partilhada de recursos hídricos e bacias fluviais, no sentido de uma actuação conjunta numa bacia hidrográfica internacional para a utilização mais eficiente dos recursos hídricos transfronteiriços do Tejo e do Guadiana<sup>122</sup>.

O espaço EUROACE conta ainda com outros organismos de cooperação transfronteiriça com recurso aos demais instrumentos jurídicos de cooperação, por exemplo: 1. "*La Raya-A Raia*" é uma Associação Internacional de Cooperação luso-extremenha para o desenvolvimento rural das zonas de intervenção dos seus associados<sup>123</sup>; 2. "*AGRUPACIÓN 7X7*" é uma rede que integra catorze municípios de ambos os lados da

---

<sup>121</sup> "Acuerdo marco entre el Reino de España y la República Portuguesa" - sobre cooperação sanitária transfronteiriça, celebrado em Zamora a 22 de Janeiro de 2009 e publicado no "*Boletín Oficial del Estado*" em 13 de Abril de 2010 – tem como objectivo melhorar o acesso à assistência sanitária e aos serviços de emergência junto das populações da zona fronteiriça e simplificar os procedimentos administrativos e financeiros ao abrigo das disposições do Direito Comunitário e com respeito pela legislação interna de cada parte e os demais compromissos internacionais assumidos pelas partes;

<sup>122</sup> Cf. "*Projecto Tejo Internacional*" - visa o desenvolvimento social e económico no espaço fronteiriço demarcado pelo Tejo Internacional, mediante estratégias de cooperação territorial e acções sobre o tecido económico, as empresas e o emprego que valorizem os recursos naturais, culturais e históricos da Euro-região. [*Programa financiador*: Cooperação Territorial Europeia; Eixo: Cooperação e Gestão Conjunta em Ambiente, Património e Prevenção de Riscos; *Fundo*: FEDER; *Data de Aprovação*: 28/01/2009; *Custo Total*: €7.482.916,67; *Comparticipação Comunitária*: €5.612.187,50];

<sup>123</sup> Cf. <http://www.laraya-araia.org>;

fronteira<sup>124</sup> e visa promover projectos de cooperação transfronteiriça entre os promotores da rede e criar redes entre os municípios participantes<sup>125</sup>.

A estratégia EUROACE é sinónimo de cooperação de valor reforçado num contexto de integração europeia e dependência de fundos comunitários para financiamento dessa cooperação. Neste sentido, consideramos que um *plano estratégico em rede* poderá de pleno direito incrementar um programa de acção comum e preparar projectos para financiamento comunitário (v.g. qualificação do património cultural transfronteiriço, rede de cidades sustentáveis, etc.) para além da adesão a outras redes internacionais de cidades (v.g. *Pacto de Autarcas*<sup>126</sup>), promover acções comuns a exercer junto dos centros de poder europeus e fazer-se representar junto das instituições europeias.

Em rede, justamente, as cidades da Euro-região poderão definir valores de referência, metas a atingir e compromissos comuns a vários níveis que tornem a EUROACE num território de referência à escala internacional pela partilha de boas práticas sociais.

Conscientes da sua condição<sup>127</sup> as administrações das três regiões estão interessadas em aprofundar o "*factor transfronteiriço*" e deverão ser os principais impulsionadores da materialização da Euro-região (ideia de Estado activador) como uma autêntica Comunidade de Trabalho dotada de voz e identidade próprias nos cenários ibérico, comunitário e internacional, pelo que, a cooperação deverá ser sistematizada e

---

<sup>124</sup> Beja, Elvas, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Moura e Portalegre, no Alentejo, e Almendralejo, Badajoz, Cáceres, Coria, Mérida, Plasencia e Zafra, na região da Extremadura;

<sup>125</sup> Cf. <http://7x7.cm-evora.pt/>;

<sup>126</sup> Na área da energia, constitui um modelo de governação multinível que propõe envolver os actores locais e regionais na diminuição dos efeitos das alterações climáticas e na implementação de políticas de energia sustentável. O *Pacto de Autarcas* foi lançado pela Comissão Europeia justamente para apoiar as autarquias locais nesse esforço. Surge em 2008 e provém do *Pacote Clima e Energia* da UE;

<sup>127</sup> [Nota: os acentuados custos de contexto para os cidadãos e empresas nos territórios próximos da fronteira são os principais pontos fracos apontados, desde logo justificados por factores como a dificuldade de captação e fixação de recursos humanos, o fraco nível de internacionalização da economia, predomínio de uma indústria muito centrada nas fases iniciais da cadeia de valor, bem como disparidades evidentes nos modelos de organização político-administrativas dos países intervenientes que se reflectem nas regiões e municípios como barreiras restritivas à maximização das suas potencialidades];

regular, assumida pelas três administrações regionais nos seus orçamentos, no que concerne a eventuais custos a consignar.

O sector da saúde é um dos domínios onde a cooperação transfronteiriça é uma componente essencial para assegurar elevados níveis de protecção social e contribuir para a coesão e justiça sociais, bem como para o desenvolvimento sustentável das zonas de fronteira e, nessa medida, pode frutificar com ganhos significativos, desde que sejam aproveitadas as sinergias e os relacionamentos de proximidade.

A Directiva n.º 2011/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Março de 2011, relativa ao exercício dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços, vem reforçar a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de cuidados de saúde, ao estabelecer regras de acesso a cuidados de saúde transfronteiriços seguros e de elevada qualidade<sup>128</sup>, consagrando o direito ao reembolso dos custos dos cuidados de saúde transfronteiriços que figuram entre as prestações a que a pessoa segurada tem direito no Estado-membro de afiliação e até ao limite da assunção de custos que esse Estado teria assumido se os cuidados tivessem sido prestados no seu território (cf.art.7.º).

Efectivamente, a promoção da cooperação em matéria de cuidados de saúde e o estabelecimento de normas de acesso a cuidados de saúde transfronteiriços representa um passo de gigante para o desenvolvimento local e regional, desde logo, o reconhecimento de receitas médicas emitidas num e noutro Estado-Membro, prestados de acordo com os princípios da universalidade do acesso a cuidados de saúde de qualidade, da equidade e da solidariedade<sup>129</sup>.

Para potenciar melhor os laços de cooperação na área da saúde pretende-se fomentar também a criação de condições facilitadoras para o uso partilhado de recursos transfronteiriços de saúde que sejam garantidores um elevado nível de protecção da saúde

---

<sup>128</sup> Cf. Art. 1.º; 3.º, al. e); 4.º,n.º2, al. f) e n.º3; 7º; 12º; 14.º, n.º1 e 2 e 15.º da Directiva n.º 2011/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Março de 2011;

<sup>129</sup> Cf. art. 3, al. c) e art. 4º, n.º1 da Lei n.º52/2014 de 25 de Agosto que estabelece normas de acesso a cuidados de saúde transfronteiriços e promove a cooperação em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços, transpondo a *Directiva n.º2011/24/U.E.,do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Março de 2011*, e a Directiva de Execução n.º 2012/52/U.E. da Comissão, de 20 de Dezembro de 2012;

humana, tendo em conta a evolução científica, através da organização de eventos que estimulem o desenvolvimento de competências e elevem a qualidade dos serviços prestados: "Workshops" e encontros transfronteiriços para troca de experiências sobre governança clínica, avaliação dos planos e projectos transfronteiriços de saúde, acções de formação obrigatórias para todos os profissionais das unidades de saúde, um portal *online* sobre programas de formação transfronteiriços, etc.

Na educação invocamos o *Memorando de Entendimento entre o Ministério da Educação da República Portuguesa e a Junta da Extremadura do Reino de Espanha*, sobre a adopção da Língua Portuguesa como língua estrangeira de opção curricular no sistema educativo da *Comunidade Autónoma da Extremadura* e vice-versa, com vista ao desenvolvimento de relações bilaterais entre Portugal e Espanha, segundo as orientações aprovadas pelo Conselho da Europa e pela União Europeia para a promoção do multilinguismo.

A área da Juventude surge-nos como um caso de efectiva cooperação transfronteiriça, por exemplo, a *Extremadura* criou uma *Rede de Gabinetes de Emancipação Jovem* que tem a particularidade de prestar apoio especializado, tanto a jovens portugueses como espanhóis.

No plano cultural também se prevê o reforço do intercâmbio cultural transfronteiriço de pessoas e instituições culturais que passa, designadamente, pela criação de uma *Rede de Bibliotecas Públicas EUROACE*.

Ao serviço da inovação na Euro-região é necessário promover um plano de acção e formas organizativas para a construção de uma *Aliança para a Inovação* que deverá concentrar-se num conjunto de sectores produtivos estratégicos do espaço EUROACE (agricultura e agro-indústria, energia, turismo, floresta), na modernização da Administração Pública e sectores transversais para a inovação do território e para a economia em geral. Este projecto *e-EUROACE* pretende fomentar o desenvolvimento de serviços que promovam o "*e-learning*" e o "*e-government*", desburocratizando as Administrações e o "*e-commerce*" para pessoas, organizações e a criação de uma *Agenda Digital EUROACE*.

Do exposto podemos afirmar que a recente criação da EUROACE representa um sinal importante de como, num mundo em permanente mudança a intervenção pública e a aplicação de orientações e projectos próprios territorializados são idóneos a reforçar os mecanismos de cooperação na procura da concertação de políticas públicas e da integração dos diversos parceiros (económicos, científicos e sociais).

O espaço EUROACE é assim representativo de uma estratégia de cooperação em tempos de crise e incerteza, com dois eixos de intervenção sediados na inovação e competitividade e na cidadania e democracia participativas. Uma região europeia em que a fronteira une e não segrega e os cidadãos são sujeitos activos desta nova realidade nascente.

O território EUROACE afirma-se como um verdadeiro corredor estratégico de desenvolvimento que organiza, integra e coordena todas as dinâmicas de cooperação como *modelo de governança multinível*, promovendo a articulação funcional entre os níveis de governação central, regional e local e potenciando a experiência e os conhecimentos técnicos dos intervenientes. Fomenta o estabelecimento e o aprofundamento de sinergias entre políticas públicas, ainda que, as diferentes competências de governação estejam entregues a diferentes órgãos, todos articulam a sua acção entre si em redes específicas, potenciadoras da partilha e divulgação de boas práticas, que dizem respeito à cooperação entre agentes e colectividades locais com acções estratégicas de reforço da base económica das regiões.

A matriz de orientação estratégica EUROACE enquadra-se, assim, num promissor *modelo de Territorialização de Políticas Públicas*, na medida em que, privilegia as abordagens de *governança* das políticas e o reforço da mobilidade e envolvimento das autoridades regionais e locais transfronteiriças.

No que se refere às pessoas, dirige-se aos aspectos da vida dos cidadãos como o emprego, a capacitação das pessoas através do ensino e formação, a saúde e as políticas sociais e, ainda a cultura, o desporto e a participação cívica.

Constatamos como a cooperação actua como um factor de mais-valia para os agentes e para os territórios aumentando a sua competitividade com reforço da coesão territorial e nos quais os seus cidadãos se revêem e participam<sup>130</sup>.

Funda-se nos novos meios de dar solução aos novos problemas do Estado de Direito Social<sup>131</sup>, nomeadamente, as dificuldades organizatórias, de eficiência financeira e procedimentais. Constitui uma resposta digna às exigências de acentuação da dimensão garantística do direito e da socialidade na incessante procura da (re) construção do Estado e na (re) densificação de um outro Direito Público - o *Direito Administrativo da escassez* e o *Direito das Políticas Públicas* - pois baseia o seu quadro estratégico na consciência jurídica geral de prossecução das tarefas fundamentais do Estado no âmbito económico-social, em especial, numa articulação entre a *governança europeia* e a *governança nacional* e a gestão desses equilíbrios com as necessidades da pessoa humana e da sua dignidade sentidas pelos cidadãos a nível local, atento o modo como se expressam no espaço territorial.

Apesar de ser difícil neste domínio estabelecer grandes traços de caracterização típica, tendo em conta, as suas diversas exigências concretas, entendemos que os fenómenos de *Associação Transfronteiriça* surgem integrados nas perspectivas de *Territorialização das Políticas Públicas* e permitem configurar um novo referencial normativo para o futuro próximo do Estado Social no seio do modelo aberto de coordenação na União Europeia.

Damos conta de algumas das suas notas caracterizadoras: (1) *busca da unidade entre comunidades* cada vez mais similares, embora histórica e institucionalmente distintas; (2) *respeito pelo princípio da autonomia* e pelos legítimos interesses das comunidades participantes; (3) *soluções de integração social e activação da cidadania*

---

<sup>130</sup> "A *liberdade igual* é interpretada neste contexto como a igual possibilidade de inclusão em um sistema social diferenciado. A realização deste princípio de *igualdade de inclusão* continua a colocar o nó górdio da socialidade: a inclusividade pressupõe justiça quanto às possibilidades iguais de acesso." - cf. CANOTILHO, J.J. Gomes - «O Direito Constitucional como ciência de direcção. §1º Retrospectiva. V - A 'governance' do terceiro capitalismo e a constituição social», 2010, cit.,p.21;

<sup>131</sup> "Mesmo que este Estado Social não seja mais, hoje, do que um simples '*pendant*' funcional de relações subjectivas interpessoais, ele continua a ter a indeclinável tarefa de inclusão social politicamente ponderada." - cf. CANOTILHO, J.J. Gomes - «O Direito Constitucional como ciência de direcção. §1º Retrospectiva. V - A 'governance' do terceiro capitalismo e a constituição social», 2010, cit.,p.21;

*local* garantidoras do desenvolvimento económico e da realização da "liberdade igual"<sup>132</sup> das pessoas perante o quadro de exigências acrescidas do paradigma neoliberal e da globalização; (4) *densificação de linhas normativas de inovação social* para a modernização e racionalização das políticas sociais e acesso a serviços públicos e prestações sociais com qualidade; (5) *expressão de uma identidade europeia na esfera pública infra-estadual* através do incremento das políticas regionais europeias que destacam o carácter pluriespacial no exercício das políticas sociais, segundo a assunção de que, a perspectiva comunitária pode progredir com maior efectividade do que uma óptica estatal (dimensão de *socialidade supranacional*<sup>133</sup>); (6) *afirma a centralidade directora do direito*<sup>134</sup> num Estado de Direito Democrático; (7) *funda um conjunto de dinâmicas político-sociais através da comunidade política* (Estado, Organizações sociais, Instituições Particulares de Solidariedade Social, a União Europeia, os cidadãos, etc.); (8) *cria e implementa mecanismos de protecção institucionalizada* de âmbito económico, social e cultural.

É basilar na nossa proposta compreender que o território existe e é um elemento essencial da concepção das políticas públicas e da própria eficiência colectiva e gestão prudente de recursos. Os territórios definem economias de proximidade e ilustram a diferenciação de espaços de racionalidade para as políticas públicas mediante critérios de uso eficiente dos recursos e através da articulação das intervenções, da selectividade dos investimentos, do estabelecimento objectivo e situado das prioridades e da salvaguarda da sustentabilidade.

---

<sup>132</sup> Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes – «*O Direito Constitucional como ciência de direcção...*», 2010, *cit.*, p.21;

<sup>133</sup> Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital - «*Constituição da República Portuguesa Anotada*», vol. I., *cit.*, p.247 - Anotação ao art.7.º da CRP " XIV – [...] A socialidade supranacional (o chamado modelo social europeu) implicará a articulação da política de convergência económica e financeira dos Estados-Membros (orientada para a liberalização dos mercados) com a Carta Social Europeia de direitos fundamentais e a institucionalização de uma política social europeia [...]";

<sup>134</sup> Como "*concretização do direito directivo-constitucional*" – cf. CANOTILHO, J.J. Gomes – «A 'governance' do terceiro capitalismo e a constituição social», 2010, *apud.*, p.21;

## Conclusão

Reconhecemos no saber universitário que deslindamos uma ideia de caminho por percorrer que nos inquieta e desafia a cada passo. Este desígnio é ainda mais sentido quando os temas que desventramos procuram, ainda, entre o jurídico e o político, acolhimento e identidade nos discursos jusadministrativistas.

A partilha do mundo é a cada dia mais intensamente colocada perante ameaças novas e a complexidade das matérias sobre as quais o Direito cuida obriga a construir um discurso jurídico inovador e aberto numa teia argumentativa de regular confronto entre o direito e a justiça.

Cabe ao jurista do século XXI a missão de empreender uma renovação problemática do discurso jurídico, nomeadamente, em torno das políticas públicas centradas na busca de soluções de inovação social adequadas para o modelo de Estado Social em reinvenção.

Numa área em que o percurso jurídico é mais aberto e *o Direito vive mais de se ir dizendo do que de se ter como dito*, é pertinente que o jurista assuma uma *perspectiva normativa* situada que condense uma compreensão prática da realização do direito. Tal implica compreendê-lo por dentro e não apenas descrevê-lo, sem perder de vista a manutenção de intensos e permanentes canais abertos com a comunidade.

Terminamos no ponto de chegada conscientes de que esta contribuição marca apenas um ponto de partida.



## Bibliografia

### Referências monográficas

AMARAL, Diogo Freitas – *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 3ªed. Coimbra: Almedina, 2014. 926pp. ISBN 9789724028057.

ANDRADE, José Carlos Vieira de – *Organização do Estado Português*. Coimbra: CEFA – Centro de Estudos e Formação Autárquica, 2003. 154pp. Série: Manuais CEFA. ISBN 972880900X.

BIN, Roberto – *Lo Stato di Diritto - Stato di diritto*. Bologna: Il Mulino, 2004. 129pp. ISBN 978-8815096753.

BOBBIO, Norberto – *O futuro da Democracia*. Trad. Miguel Serras Pereira. 1ªed., Lisboa: Dom Quixote, 1988. 229pp. Série Viragem, 38.

BRAVO, Ana Bela Santos; SÁ, Jorge A. Vasconcelos e – *Autarquias Locais: descentralização e melhor gestão*. Lisboa: São Paulo: Verbo, 2000. 185pp. ISBN 9722220217.

BRONZE, Fernando José Pinto – *Lições de Introdução ao Direito*. 2ªed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. 988p. ISBN 972-32-1378-8.

CANOTILHO, J.J. Gomes – *"Broncosos" e interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006. 345pp. Série: o tempo e a norma. ISBN 9724027430.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª ed., 5ª reimp., Coimbra: Almedina, 1522 pp. ISBN 9789724021065.

CANOTILHO, J.J. Gomes; Streck, Lenio Luiz (coord.) – *Entre discursos e culturas jurídicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. Série: *Studia Iuridica* n.º89, 278pp. ISBN 9789723214611.

CONDESSO, Fernando dos Reis – *Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas. Direito Administrativo e desenvolvimento regional*. Lisboa: Instituto Superior de

Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa, 2005. 964pp. ISBN: 972-8726-50-3.

COVAS, António – *Integração Europeia, regionalização administrativa e reforma do Estado–Nacional*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração, 1997. 277pp. ISBN 9729222134.

FELIZES, Joel Augusto – *Identidades e Estratégias no Poder Local Português*. [s.l.]: Humus Editora, 2013. 160pp. Tema: Sociologia ISBN 9789898139757.

FERRARESE, Maria Rosaria – *La Governance tra politica e diritto*. Bologne: Il Mulino, 2010. 218p. Série Saggi; 729. ISBN 9788815133922.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Direito das Políticas Públicas*, Coimbra: Almedina, 2009. Políticas Públicas. Direito Público (monografias); 255pp. ISBN 978-972-40-3799-8.

LOBO, Manuel da Costa; DUARTE, Paula P. Rolo – *Desempenho das Competências e Funções atribuídas às entidades Supra Municipais – Leis 10 e 11 de 2003*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração (INA), [Dep.L. 2005]. 104pp. ISBN 972-9222-56-8.

LOPES, José – *Regionalização: Portugal e as experiências na União Europeia*. Coimbra: CEFA, 1998. 337pp. ISBN 9729303517.

MEDEIROS, Eduardo J. R. – *O Processo de Cooperação Transfronteiriça na U.E. Os casos de estudo do INTERREG-A nas regiões de fronteira: Portugal-Espanha e Suécia-Noruega*. Centro de Estudos Geográficos da U. L. Núcleo de Estratégias Territoriais (NEST), 2009, Lisboa. ISBN – 978-972-636-197-8.

MIRANDA, Jorge; SILVA, Jorge Pereira da (org.) – *Estudos de Direito Regional*. Lisboa: LEX, 1997. 945pp. ISBN 9729495580.

MONTALVO, António Rebordão – *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*. [s.l.]: Almedina, 2003. 233pp. Coleção: monografias. Tema: Direito Administrativo. ISBN 9789724020020.

MOREIRA, Vital – *"Respublica" europeia. Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*. 1.ªed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. 538pp. ISBN 978-972-32-2294-4.

NOVAIS, Jorge Reis – *Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e democrático de direito*. Coimbra: Almedina, 2006. 231pp. ISBN 9724028453.

OLIVEIRA, António Cândido de – *A Democracia local: (aspectos jurídicos)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. 192pp. ISBN 9723213192.

PISARELLO, Geraldo – *Los derechos sociales y sus garantías – Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Editorial Trotta, 2006. 140pp. ISBN 9788481648942.

POSNER, Richard A. – *How judges think*. London: Harvard University Press, 2008. 387pp. ISBN 9780674028203.

ROCHA, J. A. Oliveira – *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. [s.l.]: Escolar Editora, 2010. 192pp. Tema: Administração e Gestão. ISBN 9789725922866.

ROQUE, Miguel Prata – *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo. Uma visão cosmopolita das situações jurídico-administrativas*. Lisboa: AAFDL (livraria), 2014. 1405pp. [Depósito L. n.º 378111/14].

RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel; GOMES, Catarina – *O poder local português e a construção europeia: o estado labiríntico revisitado*. Coimbra: Almedina, 2011. Coleção CES. Série Democracia e Participação. 239pp. ISBN 978-972-40-4638-9.

SILVA, Suzana Tavares da – *Direitos fundamentais na arena global*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. 173pp. ISBN 9789892601106.

SINGER, Peter – *Um só mundo. A Ética da Globalização*. Trad. de Maria de Fátima St. Aubyn. 1ªed. Lisboa: Gradiva, 2004. Coleção: Filosofia Aberta. 282pp. ISBN: 9789726629559.

SOARES, Rogério *Ehrhardt* [pref. J. J. Gomes Canotilho] – *Direito Público e Sociedade Técnica*. Coimbra: Tenacitas, 2008. 164pp. 1.ªed., Atlântida, Coimbra 1969. ISBN 9789728758189 (brochado).

### **Parte ou volume e contribuições em monografias**

ALMEIDA, Aníbal – «Indecidibilidade e intransitividade na Teoria da Decisão». In: Separata de Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares. Boletim da Faculdade de Direito, *Studia Iuridica*, n.º61, Coimbra: Coimbra Editora, 1999. p.7-52.

ARAGÃO, Alexandra - «A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?». In: Colóquio Ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires Coimbra: Coimbra Editora, 2005. p.105 a 106. (Recurso *on-line* disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/handle/10316/21774>).

CANOTILHO Gomes, J.J. - «Estado adjetivado e Teoria da Constituição». In: *Estudos Jurídicos de Coimbra* – Silva, Nascimento Luciano (coord.) Colab. Anabela Miranda Rodrigues ... [et. al.] Curitiba: Juruá Editora, 2007. ISBN 978-85-362-1551-8. p.107-126.

CANOTILHO, J.J. Gomes – «Princípios: entre a sabedoria e a aprendizagem». In: *Sep. de Ars iudicandi: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Castanheira Neves*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. Vol.I, p. 375-387.

CANOTILHO, J.J. Gomes – «Tribunal Constitucional, jurisprudências e políticas públicas». In: *Anuário Português de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. ISBN 972-32-1338-9. Vol. 3, p.77-86.

CANOTILHO, J.J. Gomes. – «O Direito Constitucional como ciência de direcção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da "Constituição Social")». In: Coord. J.J. Gomes Canotilho, Marcus Orione Gonçalves Correia, Érica Paula Barcha Correia - *Direitos Fundamentais Sociais*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. ISBN 9788502090347. p.11 – 31.

CORDEIRO, António M. R; ALCOFORADO, L.; FERREIRA, A. G. eds. 2014.«Territórios, Comunidades Educadoras e Desenvolvimento Sustentável.» In: *Livro*

*de Resumos do I Congresso Internacional*. 1.<sup>a</sup> Ed. ISBN: 978-989-96810-3-3. Coimbra: Departamento de Geografia/FLUC.

CORREIA, Fernando Alves – *Formas Jurídicas de Cooperação Intermunicipal*. Coimbra: Almedina, 1986.74p. *Separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*. Dep. L. n.º 2896/83.

FERRÃO, João – «Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem» In: *Europa. Novas Fronteiras. Portugal: 25 anos de integração europeia*. Centro de Informação Europeia Jacques Delors. ISSN 0873-8068. PP1016/12. n.º 26/27 (Jan./Dez. 2010) p. 77-84 (Recurso *on-line* disponível em: [https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=full-set-set&set\\_number=078577&set\\_entry=000001&format=999](https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=full-set-set&set_number=078577&set_entry=000001&format=999))

GARCIA, M<sup>a</sup> da Glória F. P. D. - «Sociedade de risco, política e direito». In: *Estudos Comemorativos dos 10 anos da Fac. Dir. Univ. Nova de Lisboa*. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2008. ISBN 978-972-40-3426-3 p.111-135.

LOUREIRO, João Carlos – «*Adeus ao Estado Social?: o insustentável peso de não-ter*». In: *Separata de. Boletim da Faculdade de Direito*. Vol. 83 (2007). Coimbra: [s.n.], 2007. p.99-182.

NABAIS, José Casalta – «A face oculta dos direitos fundamentais: deveres e os custos dos direitos». In: *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Vol.1. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p.737-763.

NEVES, Castanheira António - «Entre o Legislador, a sociedade e o Juiz ou entre sistema, função e problema: modelos actualmente alternativos da realização do direito». In: Silva, Nascimento Luciano (coord.). *Estudos Jurídicos de Coimbra*. Curitiba: Juruá Editora, 2007. ISBN 978-85-362-1551-8. p.229-268.

SILVA, Suzana Tavares da – «Sustentabilidade e solidariedade no financiamento do bem-estar: o fim das boleias?». In: *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda/coord. Marcelo Rebelo de Sousa ...[et al.]*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. Vol.V. p.819-842.

SOARES, Rogério Ehrhardt – «*Sentido e limites da função legislativa no Estado Contemporâneo*». In: Separata de "Feitura de Leis". [s.l.]: [s. n.], 1986? p.431-445.

### **Publicações Periódicas**

AZEVEDO, Fátima; NUNES, Rui - «*As regiões dão para tudo: o conceito de regionalização é muito elástico e permite ambiguidades, deve-se começar pelos objectivos*». In: *Economia Pura*. Lisboa: EP. Ano 1, n.º6 (1998). p.12-19.

CAMPOS, João Mota de – «*Uma comunidade de estados ou uma Europa de regiões?*». In: *Direito e Justiça*. Lisboa: [s.n.]. ISSN 0871-0336. Vol.10,t.1 (1996). p.183-190.

CORDEIRO, António M. R; ALCOFORADO, L.; FERREIRA, A. G. 2012. "Projeto Educativo Local. Um Processo Associado a Estratégias de Desenvolvimento Integrado e Sustentável", In: *Cadernos de Geografia*, n.º 30-31. 2012 Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Departamento de Geografia p. 305 -315. ISSN 0871-1623. (Recurso *on-line* disponível em: [http://dx.doi.org/10.14195/0871-1623\\_31\\_27](http://dx.doi.org/10.14195/0871-1623_31_27)).

CORDEIRO, António M. R; MARTINS, H. A. – «*A Carta Educativa Municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: tendências de mudança*». In: *Cadernos de Geografia*, n.º32. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Departamento de Geografia, 2013. p. 339 - 356. ISSN 0871-1623. (Recurso *on-line* disponível em: [http://dx.doi.org/10.14195/0871-1623\\_32\\_28](http://dx.doi.org/10.14195/0871-1623_32_28)).

COVAS, António; NETO, Paulo – «*A União Europeia pós-Maastricht e a nova política regional: da regionalização ao regionalismo?*». In: *Estudos de Economia*. Lisboa: ISE. ISSN 0870-13-26. Vol.12, n.º4 (Jul./Set.1992). p.439-448.

MATEUS, Augusto – «*Só é região quem pode: é preciso competências para que as regiões se afirmem como tal*». In: *Economia Pura*. Lisboa: EP. Ano 1, n.º6 (1998). p.24-29.

MEDEIROS, Eduardo J. R. – «*Euro-Meso-Macro. As novas regiões no espaço ibérico e europeu*», In: XII Congresso Ibérico de Geografia. Porto, 2010.

MEDEIROS, Eduardo J. R. – «*Redefinir o conceito de Euroregião*», In actas do Congresso Internacional Cooperación Transfronteriza - Andalucía-Algarve-Alentejo. Universidad de Huelva, 2009.

MEDEIROS, Eduardo J. R.- *Articulação territorial das regiões fronteiriças: os casos Portugal-Espanha e Suécia-Noruega no âmbito do INTERREG-A*. In: actas do VI Congresso da Geografia Portuguesa.Lisboa: UNL,2007.

MOREIRA, Vital - «'Nova gestão pública' e direito administrativo». In: *Revista de Legislação e de Jurisprudência*. Coimbra. ISSN 0870-8487 A. 142, n.º 3978 (2013), p. 173-195.

Oliveira, António Cândido de – «*40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal*». In: *Direito Regional e Local*. [s.l.]:[s.n.] ISSN 1646-8392. N.º1 (2008) p.5-13.

PINTO, Aires de Jesus Ferreira – «Factos, ideia e sugestões em matéria de regionalização». In: *Estudos Autárquicos*. [s.l.]. ISSN 0872-4555. Ano 3, n.º4/5 (1995). p.19-28.

PORTO, Manuel Carlos Lopes - «Estado fragmentado ou regionalização administrativa?». In: *Separata de: 20 anos da Constituição de 1976*. [s.l.]: Coimbra Editora, 2000.

SILVA, Suzana Tavares da – «O princípio (fundamental) da eficiência». In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Porto. ISSN 1645-1430.A., N.º esp. (2010), p.519-544.

#### **Teses e Trabalhos académicos (publicados ou não publicados)**

SILVA, Ermelinda Amélia Veloso da Costa Lopes Fernandes – *Cooperação e desenvolvimento das regiões fronteiriças na CE: estudo do caso Minho- Galiza*. Braga: Universidade do Minho, 1993. 181p. Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, área de especialização: Estudos Económicos e Sociais, apresentada à Universidade do Minho. Disponível no Centro de Documentação Europeia – U. Minho.

SILVA, Nuno Miguel da Costa Ribeiro e - *A participação dos Municípios nas Associações Transfronteiriças: O caso do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular*. Ano: 2012. 369p.

Tese de Doutoramento elaborada sob a orientação do Professor Doutor Ramón Ángel Bouzas Lorenzo e Professor Doutor Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo. Departamento Ciência Política e da Administração. Programa de Doutoramento em Processos Políticos Contemporâneos. Linha de Investigação em Gestão Pública. Acessível na Universidade Santiago de Compostela (Minerva: Repositório Institucional da USC - <http://dspace.usc.es/handle/10347/6984?mode=full> ) Santiago de Compostela, Espanha.

VALE, Luís António Malheiro Meneses do – *Racionamento e racionalização no acesso à saúde: contributo para uma perspectiva jurídico-constitucional*. Coimbra: [s.n.], 2007. Dissertação de mestrado em ciências Jurídico-Políticas apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Tese elaborada sob a orientação do Prof. Doutor J. J. Gomes Canotilho. 3 vol.

### **Documentos legislativos e judiciais**

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.<sup>a</sup>ed.rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. Vol. I. 1152p. ISBN 9789723214628.

### **Legislação portuguesa**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA – de 2 de Abril de 1976, na redacção que lhe foi dada pelas Leis Constitucionais n.os 1/82, de 30 de Setembro, 1/89, de 8 de Julho, 1/92, de 25 de Novembro, 1/97, de 20 de Setembro, 1/2001, de 12 de Dezembro, e 1/2004, de 24 de Julho alterada pela Lei Constitucional n.o 1/2005, de 12 de Agosto (Sétima revisão constitucional). D. R. I Série-A. 155. (12.08.2005) 4642-4686.

LEI n.º48/98, de 11 de Agosto que estabelece as Bases Políticas de Ordenamento do Território e do Urbanismo. D. R. I Série-A. 184 (11.08.1998) 3869-3875.

LEI n.º58/2007, de 4 de Setembro aprova o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), rectificada pelas Declarações de Rectificação n.º80-A/2007, de 7 de Setembro e n.º 103-A/2007, de 23 de Novembro, e é constituído por um Relatório e por um Programa de Acção. D. R. I Série. 170 (4.09.1998) 6126-6181.

LEI n.º 73/2013 de 3 de Setembro estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. D. R. I Série. 169 (3.09.2013) 5499 -5519.



LEI n.º 75/2013, de 12 de Setembro, estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico (RJAL) D. R. I Série. 176. (12.09.2013) 5688-5724.

LEI n.º52/2014 de 25 de Agosto, que estabelece normas de acesso a cuidados de saúde transfronteiriços e promove a cooperação em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços, transpondo a *Directiva n.º2011/24/U.E.,do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Março de 2011*, e a Directiva de Execução n.º 2012/52/U.E. da Comissão, de 20 de Dezembro de 2012. D. R. I Série. 162. (25.08.2014). 4434-4440.

DECRETO-LEI n.º 133/2013, de 3 de Outubro, estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas. D. R. I Série. 191. (3.10.2013) 5988 – 6002.

DECRETO DO GOVERNO n.º 29/87 de 13 de Agosto, aprova a Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa em 21 de Maio de 1980. Revoga o Decreto do Governo n.º 15/86, de 19 de Novembro . D. R. I Série. 185. (13/08/1987).

DECRETO DO GOVERNO n.º19/95 – aprova o Protocolo sobre o Programa INTERREG II – Portugal e Espanha assinado em 16 de Maio de 1995. Disponível em: <http://www.gddc.pt/siii/docs/dec19-1995.pdf>.

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º13/2003, aprova a *Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais*, assinada em Valência em 3 de Outubro de 2002.

PROTOCOLO (extracto) n.º 4/2009 – Protocolo de Cooperação Transfronteiriça para a constituição da Comunidade de Trabalho da Euroregião Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE). D. R. II Série. 239. (11.12.2009) 50040 – 50042.

*Acuerdo marco entre el Reino de España y la República Portuguesa- sobre cooperação sanitária transfronteiriça, celebrado em Zamora a 22 de Janeiro de 2009 e publicado no "Boletín Oficial del Estado" em 13 de Abril de 2010. Boletín Oficial del Estado (BOE). Sec. I. N.º89. Martes, 13 de Abril de 2010. 32900 -32903.*

PARECER de Iniciativa (Aprovado no Plenário de 24 de Maio de 2005). "Estratégia de Lisboa". Conselho Económico e Social. Relator: Conselheiro Adriano Pimpão. Lisboa, 2005. 37p. Recurso *on-line* disponível em: <http://www.ces.pt/download/85/EstratLisboa.pdf>.

### **Legislação Europeia**

DIRECTIVA n.º 2011/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Março de 2011, relativa ao exercício dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços. JO L 88/45 - L 88/65 (4.4.2011).

REGULAMENTO (CEE) n.º 4254/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988 que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. JO N.º L 374. (31.12.1988) 0015-0020.

REGULAMENTO (CE) n.º1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006 relativo aos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT). JO L 210/19 – L 210/24. (31.07.2006).

REGULAMENTO (U.E.) n.º 1302/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013 que altera o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT), no que se refere à clarificação, à simplificação e à melhoria da constituição e do funcionamento desses agrupamentos. JO L 347/303- L 347/319 (20.12.2013).

DECISÃO DA COMISSÃO EUROPEIA, adopta o programa operacional "Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha - Portugal 2007-2013. Bruxelas, C(2007) 5165 (25.10.2007).

DECISÃO DA COMISSÃO EUROPEIA que altera a Decisão C(2007) 5165 e adota o programa operacional "Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha - Portugal 2007-2013. C(2009) 7886. (14/10/2009).

DECISÃO DA COMISSÃO EUROPEIA que altera a Decisão C(2007)5165 que adota o "Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha - Portugal 2007-2013" de intervenções estruturais comunitárias a título do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, no âmbito do objectivo de cooperação territorial europeia em Espanha e Portugal. Bruxelas. C(2011) 5123 final. (25.7.2011).

RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU relativo ao ordenamento do território e ao Esquema do desenvolvimento do espaço comunitário. JO C226(20.07.1998).

PARECER DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL sobre o "Esquema de desenvolvimento do espaço comunitário (EDEC). JO C407 (28.12.1998).

PARECER DO COMITÉ DAS REGIÕES sobre o Esquema de desenvolvimento do espaço comunitário. JO C93. (6.4.1999).

PARECER DO COMITÉ DAS REGIÕES sobre a «Plataforma Europeia contra a pobreza e a exclusão social». Relatora Christine CHAPMAN (UK-PSE), Membro da Assembleia Nacional do País de Gales. (2011/C 166/04). Jornal Oficial da União Europeia. (7.6.2011) C 166/18 - C 166/22.

PARECER DO COMITÉ DAS REGIÕES - *Uma Europa eficiente em termos de recursos – iniciativa emblemática da Estratégia Europa 2020*. Relator: Michel Lebrun (BE-PPE) Deputado ao Parlamento da Comunidade Francesa. 2012/C 9/08. Textos de Referências: COM(2011) 21 final, COM(2011) 571 final e COM(2011) 571 final.. JO (11.1.12). C 9/37 - C 9/44.

ESTATUTOS da *Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)* resultam da Assembleia de fundação de 17/18 de Junho de 1971 e das Deliberações de 21 de Janeiro de 1977. Bona / Estrasburgo, 21 de Janeiro de 1977, alterados por último em 25.11.1994 na

Assembleia Geral em Trieste. Recurso *on-line* disponível em:  
[http://www.aebr.eu/files/publications/Statutes\\_PT.pdf](http://www.aebr.eu/files/publications/Statutes_PT.pdf) .

COMUNICAÇÃO C(90) 1562/3 . JO na C 215. (30.8.1990).

*Guidance on Community-Led Local development for Local Actors*. European Structural and Investment Funds. Guidance for Member States and Programme Authorities. Guidance for Beneficiaries. Versão 1, Maio 2014. 110p. Recurso *on-line* disponível em:[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#3](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#3).

### **Artigos em documentos electrónicos**

MEDEIROS, Eduardo - *A Cooperação Transfronteiriça: processos e modelos*. Dep. de Geografia da Faculdade de Letras da Univ. de Lisboa. pp. 8,9. Recurso *on-line* disponível em:[http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/eduardo\\_medeiros/docs/pub\\_pap\\_em\\_ct\\_processos\\_e\\_modulos.pdf](http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/eduardo_medeiros/docs/pub_pap_em_ct_processos_e_modulos.pdf).

### **Livros Electrónicos**

*Noroeste Global* - Coordenação e Autoria: José Manuel Félix Ribeiro (Coordenação do Projecto Noroeste Global), João Ferrão (Coordenação do Projecto Noroeste Global); Fundação Calouste Gulbenkian: Francisca Moura e Joana Chorincas (Coordenação da Iniciativa Cidades) - 2014, Fundação Calouste Gulbenkian - Design TVM designers; Impressão Multitema, Soluções de Impressão, S.A. ISBN 978-989-96019-7-0. Depósito Legal 378550/14 (Recurso *on-line* disponível em: [http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/ICS\\_JFerrao\\_Noroeste\\_LEN.pdf](http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/ICS_JFerrao_Noroeste_LEN.pdf)).

### **WEBSITES**

AGENCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO I.P. Lisboa. Disponível em:  
<http://www.adcoesao.pt/index.html>

ASOCIACIÓN LA RAYA- A RAIA. Zarza La Mayor (Cáceres). Disponível em:  
<http://www.laraya-araia.org/index.php>

CÂMARA MUNICIPAL DE VALENÇA. Disponível em: [http://www.cm-valenca.pt/portal/page/valenca/portal\\_municipal](http://www.cm-valenca.pt/portal/page/valenca/portal_municipal)

COMMITTEE OF THE REGIONS. Brussels. Disponível em: <http://cor.europa.eu/pt/about/Pages/index.aspx>

COMUNIDADE DE TRABALHO GALICIA-NORTE DE PORTUGAL. Disponível em: <http://galicia-nortept.xunta.es/pt-pt/inicio>

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL. Portugal. Disponível em: <http://www.ces.pt/>

COUNCIL OF EUROPE. Strasbourg. Disponível em: <http://www.coe.int/pt/web/portal/home>

EUR-LEX – Acesso ao Direito da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

EUROPEAN COMMISSION – regional policy - INFOREGIO. Brussels. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm)

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN. Lisboa. Disponível em: <http://www.gulbenkian.pt/Institucional/pt/Homepage>

GABINETE DE DOCUMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO. Lisboa. Disponível em: <http://www.gddc.pt/default.asp>

GNP-AEC- Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Galicia-Norte de Portugal (GNP-AECT). Vigo (Pontevedra) –Espanha. Disponível em: <http://www.gnpaect.eu/en/gnp-aect-1>

HOSPITAL DE CERDANYA (AECT) Disponível em: <http://www.hcerdanya.eu/>  
<http://www.frankfurt-slubice.eu/home,en.html>

LIVRARIA EM LINHA UE. Serviço das Publicações da União Europeia. Luxemburgo. Disponível em: <https://bookshop.europa.eu/en/home/>

MITTIC, Modernização e Inovação tecnológica com base TIC. Disponível em :  
<http://mittic.gobex.es/index.php?pagina=&idioma=en>

PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA Espanha-Portugal (2007-13).  
Disponível em: <http://www.poctep.eu/index.php>

SITE OFICIAL EURORREGIÃO AAA (Alentejo-Algarve-Andalucia). Disponível em:  
<http://www.euroaaa.eu/site/index.php>

SITE OFICIAL INSTITUTO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL, I.P. Disponível em: <http://www.ifdr.pt/paginainicial.aspx>

SITIO WEB OFICIAL EURORREGIAO ALENTEJO-CENTRO-EXTREMADURA.  
Disponível em: <http://www.euro-ace.eu/en>

SITIO WEB OFICIAL DA COMISSÃO EUROPEIA Disponível em:  
[http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)

SITIO WEB OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em:  
[http://europa.eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/index_en.htm)

### **Outros (estudos, artigos, *guide-lines*)**

*Acerca das Divisões Regionais*. Ministério da Administração Interna. Secretariado Técnico para a Regionalização. Porto: [s.n.], 1983.101 pp.

*Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial – AECT* – Estudo realizado pelo GEPE (Grupo de Estudos Políticos Europeus, Bruxelas), sob a direcção do Professor Nicolas LEVRAT, no âmbito do programa de investigação do CR. Supervisão da Unidade de Análise Política, Estudos e Programação Legislativa Interinstitucional (Gianluca Spinaci, Jaroslaw Lotarski e Lucia Cannellini) e do secretariado da Comissão COTER (Damian Lluna Taberner). Redacção concluída em Janeiro de 2007. CdR 117/2007 Estudo FR-EP(ext.)/gc. 235pp.(Recurso *on-line* disponível em: <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/9e2c34ac-504c-4815-bb3f-dd9710bf5167.pdf>).

*Debate Público sobre Regionalização* (Textos de apoio sobre os temas em debate), Ministério da Administração Interna, Secretariado Técnico para a Regionalização; Porto, [s.n.], 1982 42pp.

*Décimo quarto relatório anual (1988) da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social. Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.* Luxemburgo: Serviço das Publicações das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1990. 126pp. ISBN 92-826-0361-X.

*Documento de Trabalho EUROACE 2020: Uma estratégia para a Euroregião Alentejo-Centro-Extremadura.* Coord. e Redacção Henrique Albergaria. IERU – Universidade de Coimbra; José Castro. Universidade de Extremadura; Carlos Silva. Universidade de Évora. 74pp. (Recurso *on-line* disponível em: [http://www.euroace.eu/sites/default/files/estrategia\\_euroace\\_port.pdf](http://www.euroace.eu/sites/default/files/estrategia_euroace_port.pdf)).

DURO, Pedro – «*Uma nova contextualização do Direito: a transdisciplinarietà*». Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2000. *Working papers*, FDUN, n.º1. 23pp.

*Governança Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais – Estudo para o Observatório do QCA III.* Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coordenação de José Reis. Dezembro 2005. 93pp. Recurso *on-line* disponível em: [http://www.qren.pt/np4/file/1424/15\\_Governa\\_\\_o\\_Regional\\_e\\_Gest\\_o\\_das\\_Inte.pdf](http://www.qren.pt/np4/file/1424/15_Governa__o_Regional_e_Gest_o_das_Inte.pdf)

*Guia para as iniciativas comunitárias resultantes da reforma dos fundos estruturais.* 1.ªed. Comissão Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1990-91. 30pp. ISBN 92-826-0460-8. (Recurso *on-line* disponível em: <http://bookshop.europa.eu/pt/guia-para-as-iniciativas-comunit-rias-resultantes-da-reforma-dos-fundos-estruturais-pbCM6090216/>).

*Relatório de Base do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), I.P. sobre «Territorialização de Políticas Públicas em Portugal»,* coordenação e redacção do Professor Dr. António Manuel Figueiredo Edição: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP., Lisboa, 2010, 195pp., Anexos (16 p.). (Recurso *on-line* disponível em: <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=14&eid=3862>).

*Relatório Nacional do Debate Público sobre a Regionalização* - Ministério da Administração Interna. Secretaria de Estado da Administração Regional e Local. [s.l.]:[s.n.],1983. Relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho criado pelo Despacho conjunto de 8.1.1983. 88pp. [Depósito L. 1497/83].



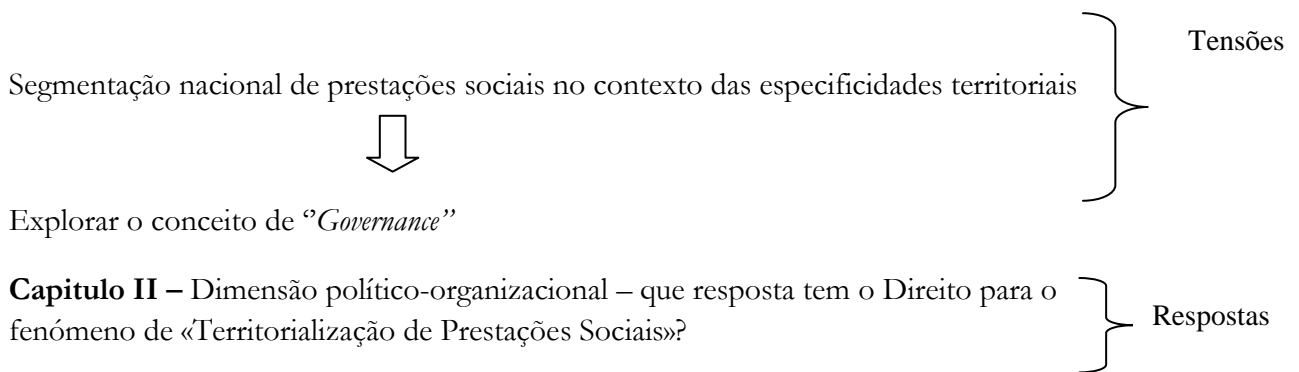
**Anexo I**  
**Linhas de orientação conceptual**

*Territorialização de Políticas Públicas* – Estudo para a compreensão da participação das colectividades territoriais na elaboração de políticas públicas

**PARTE I**

**Abertura da estadualidade: a nova chave conceptual do Estado e do Direito Público**

**Capítulo I** – Globalização e transformação do Estado



**PARTE II**

**A caminho das Euro-regiões? Aspectos de inovação e continuidade**

Capítulo I – experiências de Cooperação Transfronteiriça na União Europeia

Capítulo II – o caso português: abordagem ao caso da Euro-região EUROACE (tendo c paradigma nacional o caso do eixo atlântico do Noroeste Peninsular) no contexto das novas soluções em matéria de socialidade;

} Consequências

**Substrato conceptual:** Democracia e Socialidade – trazer mais direito e menos lei no quadro do exercício da governança estadual na elaboração de políticas públicas no contexto das especificidades territoriais.

Data: 2 de Outubro

## Índice

Introdução .....	4
Parte I.....	5
Capítulo I - Globalização e transformação do Estado.....	5
CAPITULO II – Dimensão político-organizacional – Pensar o mosaico jurídico-organizatório da "Territorialização de Políticas Públicas" .....	20
Parte II.....	33
Capítulo I – As experiências de Cooperação Transfronteiriça no contexto da concepção da "multi-level governance" europeia .....	33
Capítulo II - O caso da Euro-região EUROACE .....	43
Conclusão.....	56
Bibliografia .....	57
Anexo I .....	73