



BEM-ESTAR E GOVERNANÇA EM PORTUGAL: DESCENTRALIZAÇÃO E DISPARIDADES TERRITORIAIS NA PERSPETIVA INTERNACIONAL

WELL-BEING AND GOVERNANCE IN PORTUGAL: DECENTRALIZATION AND TERRITORIAL DISPARITIES FROM AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE.



Cristina Pereira



Câmara Municipal: Marco de Canaveses, Portugal

Hermínia Gonçalves



Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD), Portugal

Teresa Sequeira



Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD), Portugal

Resumo: O artigo analisa a relação entre a governança da ação política e a utilização de indicadores de bem-estar em Portugal, buscando compreender como a governança influencia a distribuição territorial do bem-estar e quais indicadores evidenciam desigualdades regionais. Metodologicamente, realizou-se uma revisão narrativa da literatura, utilizando bases de dados científicas e produção académica nacional sobre governança multinível, indicadores de bem-estar e políticas públicas. Paralelamente, desenvolveu-se uma análise documental de relatórios nacionais e internacionais e de documentos oficiais. Os resultados evidenciam avanços significativos nos indicadores de bem-estar em Portugal entre 2011 e 2021, sobretudo na participação cívica, bem-estar económico, condições materiais de vida, emprego e segurança pessoal. Contudo, persistem desafios relacionados ao aumento da vulnerabilidade económica e ao desequilíbrio entre vida profissional e pessoal. A análise regional revelou fortes disparidades territoriais, especialmente em rendimento, educação, acesso a serviços e satisfação com a vida entre diferentes regiões do país. Verificou-se ainda que a qualidade das instituições e o capital social influenciam diretamente a valorização e a eficácia dos indicadores de bem-estar. Apesar dos progressos observados, permanecem limitações na integração e monitorização desses indicadores nas decisões regionais e municipais, reforçando a necessidade de uma governança mais transparente, participativa e orientada por evidências científicas para promover a coesão territorial e o bem-estar coletivo em Portugal.

Palavras-chave: Território; Bem-Estar; Políticas Sociais; Governança; Coesão; Descentralização.

Abstract: *This article analyzes the relationship between political governance and the use of well-being indicators in Portugal, seeking to understand how governance influences the territorial distribution of well-being and which indicators reveal regional inequalities. Methodologically, a narrative literature review was conducted using scientific databases and national academic production on multilevel governance, well-being indicators, and public policies. In parallel, a documentary analysis of national and international reports, as well as official documents, was carried out. The results highlight significant improvements in well-being indicators in Portugal between 2011 and 2021, particularly in civic participation, economic well-being, material living conditions, employment, and personal security. However, challenges remain regarding increasing economic vulnerability and work-life imbalance. The regional analysis revealed strong territorial disparities, especially in income, education, access to services, and life satisfaction among different regions of the country. The study also found that the quality of institutions and social capital directly influence the recognition and effectiveness of well-being indicators. Despite the progress observed, limitations persist in the integration and monitoring of these indicators in regional and municipal decision-making processes, reinforcing the need for more transparent, participatory, and evidence-based governance to promote territorial cohesion and collective well-being in Portugal.*

Keywords: *Territory; Well-Being; Social Policies; Governance; Cohesion; Decentralization.*



INTRODUÇÃO

Partimos de uma noção abrangente de bem-estar, que considera não apenas as condições materiais, mas também a qualidade de vida dos cidadãos. A pesquisa atual sobre os determinantes do bem-estar revela a dificuldade de medir este conceito e conclui que a análise do bem-estar deve ser necessariamente multidimensional, baseada numa série de indicadores que variam entre países e até entre diferentes regiões dentro de um mesmo país. Esta investigação já constatou que a avaliação do bem-estar deve valorizar tanto a dimensão subjetiva, através da análise da percepção individual, como a dimensão objetiva, incluindo indicadores materiais e padrões de acesso (Rodríguez-Pose & Tselios, 2019). No entanto, a interpelação da operacionalização do bem-estar continua a revelar o desafio de compreensão de interações entre políticas públicas, governança e bem-estar (Delsignore, Aguilar-Latorre & Oliván-Blázquez, 2021). O presente artigo visa explicitar a relação entre a governança da ação política e a utilização de indicadores de bem-estar em Portugal. O reconhecimento de que a distribuição do bem-estar não é homogênea leva-nos a procurar compreender como a governança influencia a dinâmica da distribuição territorial do bem-estar, procurando as interações que se estabelecem na governança multinível entre os formuladores de políticas e os mobilizadores de financiamento. Especificamente, pretende-se averiguar quais os indicadores de bem-estar utilizados na governança multinível da ação política em Portugal e como se distribuem os territórios de bem-estar no país. A compreensão do conceito de bem-estar tem sido objeto de debate ao longo dos anos, refletindo-se numa diversidade de teorias que, por vezes, apresentam discordâncias substanciais tanto nos seus fundamentos como nas implicações políticas (Fumagalli, 2021). Esta multiplicidade de abordagens, embora intrinsecamente relacionada com a natureza subjetiva do conceito, pode representar um desafio para os agentes políticos na definição de estratégias eficazes para promover o bem-estar dos cidadãos através de políticas públicas (Hausman, 2020). A emergência de uma abordagem pragmática sugere que os decisores políticos possam agir em prol do bem-estar sem depender necessariamente de uma só teoria, considerando dimensões como a liberdade, a habitação e a saúde como essenciais para o bem-estar geral (Fumagalli, 2021; Hausman, 2020).

Uma perspetiva relevante é a proposta por Sen (1974, 1985), que enfatiza a análise do seu bem-estar social, como uma estrutura que valoriza os recursos e benefícios territoriais do setor público. Sen (1974, 1985) destaca como elementos fundamentais da análise a capacidade ou oportunidades reais de acesso a recursos (expectativas versus recursos disponíveis) e os

funcionamentos associados a esses recursos. A capacidade representa o que as pessoas são capazes de fazer ou aceder, enquanto a funcionalidade representa o que uma pessoa realmente faz e experimenta (Muller & Trannoy 2011).

Os índices que dependem sobretudo do Produto Interno Bruto (PIB) têm sido amplamente reconhecidos como inadequados para medir o bem-estar social (Torras, 2008). Índices alternativos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que consideram os efeitos distributivos da riqueza, têm assumido maior destaque na discussão do bem-estar. O IDH adota uma visão abrangente do desenvolvimento, mobilizando três atributos: PIB real per capita – expresso através do poder de compra; atributo da educação – medido pela taxa de alfabetização de adultos e por um índice combinado de taxas de matrícula escolar a diversos níveis; atributo da saúde – representado pela esperança de vida.

Em Portugal, embora já com alguns anos de publicação, o Relatório “Municípios, sustentabilidade e qualidade de vida” (Ferrão & Guerra, 2004) fornece uma visão bastante completa quanto ao papel que noções como bem-estar subjetivo ou qualidade de vida foram progressivamente adquirindo na esfera do pensamento e da ação política. Tais noções têm sido paulatinamente utilizadas para complementar o que o PIB per capita evidencia.

Um dos aspetos contemporâneos relacionados com a qualidade da governança prende-se com o papel da descentralização na melhoria dos diferentes níveis de governança. Embora a recente tendência de descentralização em muitos países europeus tenha sido objeto de debates sobre as respetivas implicações sociais, económicas e políticas, o seu impacto na redução das desigualdades sociais só começou a ser explorado recentemente, pelo estudo de Tselios e Rodriguez-Pose de Tselios e Rodriguez-Pose (2022). Segundo os autores, a descentralização reduz a pobreza e a exclusão social, especialmente nos países europeus com boa governança. No entanto, a longo prazo, o processo de descentralização requer análises detalhadas sobre o verdadeiro impacto da transferência de poder e recursos para níveis subnacionais de governo (Greer, 2009).

A gestão dos indicadores de bem-estar na política multinível em Portugal é afetada por diversos fatores. A descentralização do poder decisório destaca-se como um ponto central da governança multinível, ampliando a autonomia dos governos locais e regionais (Almeida et al., 2022). Dias & Seixas (2018) propõem que o processo de governança multinível em Portugal incorpore a análise de indicadores de bem-estar nas estratégias de desenvolvimento regional. Todavia, considerando dificuldades de coordenação, cooperação e colaboração entre os atores, assim como complexidades envolvidas na implementação da governança multinível, os

mesmos autores destacam a necessidade de criar mecanismos de coordenação eficazes (Dias & Seixas, 2018, Pereira, 2014).

Compreender a dinâmica de relação entre a governança multinível e a distribuição do bem-estar é crucial para perspetivar maiores níveis de coesão socio-territorial na distribuição do bem-estar. O reconhecimento de que, num contexto de governança multinível, há uma interação entre diferentes níveis de governo e que a qualidade da governança desempenha um papel crucial na promoção do bem-estar em todo o território, leva-nos a enunciar as duas seguintes questões de investigação:

- Em que medida a qualidade da governança afeta o bem-estar e que indicadores de bem-estar são utilizados na governança multinível?
- Qual é a tendência que Portugal regista ao nível da interação da governança e bem-estar. Que diferenças territoriais no bem-estar?

Em síntese, este artigo pretende explorar diferentes perspetivas sobre a interligação entre bem-estar, governança e desenvolvimento territorial, analisando também o comportamento da distribuição territorial de indicadores de bem-estar em Portugal para interpelar sobre a necessidade de uma matriz de governança responsável com propósitos de equilibrar de forma sustentável índices de bem-estar. No capítulo do enquadramento teórico lançaremos um olhar abrangente sobre o problema em equação, para depois, no capítulo da investigação, nos centramos na realidade portuguesa.

PERSPECTIVAS INTERNACIONAIS DA INTERAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO, BEM-ESTAR E DESCENTRALIZAÇÃO

Políticas públicas, desenvolvimento e bem-estar, que interações?

Nos países europeus que se regem por um regime de “estado providência”, garantir o bem-estar de todos os cidadãos é desde há muito uma prioridade política, através da afetação de recursos tangíveis e intangíveis do setor público, pagos diretamente ou de algum modo financiados ao abrigo de acordos de cooperação e controlados pelo setor público.

A distribuição de bens e serviços públicos visa, em geral, alcançar uma distribuição justa e eficiente dos recursos disponíveis. No entanto, é notório que algumas nações têm sido mais bem-sucedidas do que outras neste objetivo. Estas diferenças entre países são muitas vezes determinadas por dois fatores: “quem” entrega os recursos do setor público, ou seja, se a

alocação de bens e serviços públicos é realizada ao nível nacional, regional ou local (Rodríguez-Pose & Tselios, 2019); e “quão bem” esses bens e serviços são fornecidos (Ezcurra & Rodríguez-Pose, 2014).

Vários documentos recentes (Barth et al., 2021; Böhme et al., 2023; Terzi, 2021) destacam a importância de entender a coesão social na Europa de uma forma ampla, que vá além do Produto Interno Bruto (PIB), defendendo a elaboração e implementação de políticas de coesão territorial. À luz dos objetivos políticos atuais, estes autores sugerem que conceitos como bem-estar, qualidade de vida, desenvolvimento sustentável e resiliência sejam incorporados no debate sobre a política de coesão da União Europeia.

Uma revisão dos indicadores existentes revela que já existem vários indicadores compostos que podem ser utilizados, como índices de bem-estar, complementando ou mesmo substituindo o PIB como a metodologia padrão para avaliar o progresso e o desenvolvimento das sociedades. Embora o PIB continue a ser o principal indicador macroeconómico global para quantificar a atividade económica e, por conseguinte, o progresso social, desde a década de 1970 há um debate considerável sobre as suas limitações nesse objetivo (Ferrão & Guerra, 2004). Terzi (2021) argumenta que para enfrentar adequadamente os desafios sociais do século XXI, é necessário utilizar indicadores como mudança climática, questões ambientais, pobreza e desigualdades sociais, educação, saúde e qualidade de vida.

Na União Europeia, o primeiro trabalho significativo na definição de indicadores de bem-estar e qualidade de vida está associado ao Relatório Stiglitz (Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2007). Este relatório sugere indicadores sociais que medem o desenvolvimento e o bem-estar e apresenta recomendações para incorporar essa medição no processo de tomada de decisão política. Em 2009, a Comissão Europeia lançou a iniciativa Beyond GDP (Comissão das Comunidades Europeias, 2009), seguida por outras iniciativas promovidas pela OCDE, como o Better Life Index (OCDE, 2016, OCDE, 2017b) e How's Life (OCDE, 2017a, OCDE, 2020). O Better Life Index é um índice de bem-estar baseado em onze dimensões e nos respetivos indicadores. Estas onze dimensões de bem-estar foram comparadas com as nove dimensões e respetivos indicadores utilizados para medição da qualidade de vida propostos pelo Eurostat (2017). Entre essas dimensões contam-se as seguintes: condições materiais de vida e alojamento, rendimento e riqueza, atividade produtiva ou outra atividade principal, trabalho e remuneração, equilíbrio trabalho família, saúde, educação e competências, lazer e relações sociais, ligações/relações sociais e a comunidade, segurança (económica, física, pessoal), qualidade ambiental, envolvimento cívico e governança, satisfação global com a vida.

Desde 2019, o tema da coesão social na União Europeia (UE) tem sido abordado de forma insistente. O Relatório Anual Sustainable Growth Strategy (2020, p.1) afirma, logo no início, que “Economic growth is not an end in itself. An economy must work for the people and the planet.” Conforme destacado por Terzi (2021), a UE procura desenvolver uma estratégia de crescimento sustentável, adotando um conjunto alternativo de indicadores capazes de medir o bem-estar associado a um crescimento inclusivo e sustentável.

A nível global, a Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável (OCDE, 2019; United Nations, 2019), adotada em 2015, enfatiza a necessidade de paz e prosperidade para as pessoas e para o planeta. No seu cerne estão os “17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODS), que constituem um apelo urgente à ação de todos os países para alcançar uma paz e prosperidade globais.

Há esforços para avaliar o desempenho dos ODS em cada país através de índices adaptados a contextos específicos. Por exemplo, o ESPON 2020 Cooperation Programme preconiza um conjunto de índices adaptados à Europa, medindo os ODS a nível local ou regional.

Böhme et al. (2023) no seu estudo, concluíram que não só a política de coesão na UE pode beneficiar de uma ligação mais estreita com o bem-estar e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com é possível identificar domínios comuns de bem-estar relevantes para a ação política regional e local: acesso a serviços de interesse geral, ambiente, governança, saúde, habitação, satisfação com a vida, bem-estar material, segurança e inclusão social.

Outro estudo, implementado por Sabato, Mandelli e Vanhercke (2021), recupera os princípios da Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, que promove três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e económica. Estas dimensões estão refletidas em três das cinco ‘áreas de importância crítica’ da Agenda 2030: pessoas, planeta e prosperidade. A área das pessoas refere-se à igualdade de oportunidades e ao combate à pobreza e desigualdade.

Estas prioridades são cada vez mais relevantes na Europa. Após a pandemia de Covid-19, a União Europeia lançou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (Vanhercke, Sabato & Spasova, 2022), que gerou Planos de Recuperação e Resiliência apresentados pelos estados-membros. Estes planos incluem centenas de iniciativas políticas e económicas para os próximos anos, muitas das quais focadas nas desigualdades territoriais. Bockhorst (2022) destaca que há um renovado foco no bem-estar através de investimentos sociais, refletido em pilares como

coesão social e territorial, saúde e resiliência social e institucional e políticas para a próxima geração, crianças e juventude, que constituem a base social do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em curso até 2026.

Descentralização e governança do bem-estar: Que interações?

Por descentralização entendemos a repartição de competências e atribuições entre o Estado central e outras entidades públicas e privadas. Como defende Caupers (1994), o Estado não possui exclusividade na prossecução do interesse público, existindo outras entidades públicas e privadas capazes de realizar esse objetivo.

O nosso foco de análise sobre a descentralização política refere-se ao grau em que um governo central permite que governos subnacionais, como regionais e municipais, desempenhem funções de governança com efeitos visíveis no bem-estar das populações (Pike, Rodríguez-Pose & Tomaney, 2017). Este modelo abre novas possibilidades para que regiões e municípios promovam o bem-estar dos seus cidadãos. Áreas determinantes do bem-estar, como saúde, educação e ambiente, fazem parte de um ecossistema vasto e complexo, onde a descentralização de competências oferece oportunidades para atuar ao nível regional ou local, adotando políticas que promovam o bem-estar das pessoas.

O principal objetivo da descentralização é conferir aos cidadãos ou aos seus representantes eleitos maior poder na tomada de decisões públicas, promovendo uma maior proximidade entre os cidadãos e o governo, e uma maior democratização no acesso a serviços de bem-estar. Embora existam muitas formas de descentralização política, ela exige, em maior ou menor grau, consagração constitucional, um sistema político diverso e plural, a criação de instâncias políticas locais e regionais, e o encorajamento da participação dos cidadãos em decisões que lhes dizem respeito.

Rodríguez-Pose e Tselios (2019) observam que, apesar de muitos estudos sobre bem-estar, a relação entre descentralização política e bem-estar tem atraído pouca atenção dos investigadores, permanecendo incerta. Por um lado, a descentralização pode aumentar o bem-estar através de maior eficiência e equidade, proporcionando uma provisão eficiente de bens e serviços públicos, além de melhorar a participação, transparência e responsabilidade na formulação de políticas. Ao aproximar a governação das populações, a descentralização pode aumentar o capital social e ser mais responsiva às diferenças nas necessidades e preferências dos cidadãos em diferentes territórios (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2010; Tselios et al., 2012).

Por outro lado, a descentralização também pode resultar em menor bem-estar, comprometendo economias de escala, especialmente em regiões com pobreza crônica. Muitas vezes, a descentralização reduz a influência política das regiões mais pobres sobre a alocação de recursos financeiros decididos pelos governos centrais, gerando desigualdades acentuadas entre regiões mais ricas e mais pobres (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2010; Tselios et al., 2012).

A ambivalência da relação entre a descentralização e o bem-estar interpela-nos a discutir esta relação, mobilizando a variável qualidade da governança. A qualidade das instituições e da governança, ou seja, "quão bem" os bens e serviços públicos são usados em favor dos cidadãos, é fundamental para determinar até que ponto a descentralização pode efetivamente influenciar o bem-estar individual.

O conceito de governança é relevante para entender as dinâmicas das sociedades contemporâneas, sendo utilizado em diversos domínios científicos: ciência política, administração pública, economia, sociologia e geografia (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). Governança refere-se a uma mudança no entendimento de governo, implicando novos processos ou métodos de governação (Rhodes, 1996).

O Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu, através do relatório "Towards better territorial governance in Europe" (ESPON, 2014), define governança territorial como a formulação e implementação de políticas públicas para um dado território, mobilizando coordenação de atores e instituições, integração setorial de políticas, mobilização de atores territoriais, adaptação a mudanças, e compreensão das especificidades territoriais.

O Manual de Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico da União Europeia (European Commission, 2013a) destaca a importância da natureza multinível dos processos políticos e a necessidade de envolvimento dos níveis subnacionais de governo e de diversos atores territoriais, especialmente no contexto de descentralização.

Carmo (2019) sublinha a importância da flexibilidade e liderança colaborativa, enquanto Gonçalves (2022) destaca as estruturas de colaboração mútua inspirados nas teorias de sociedade de risco reflexiva e de reforma do Estado Providência, e sublinha a importância das parcerias sociais desenvolverem uma prática eficiente de governança local multinível, de alocação de stakeholders e recursos, enfatizando a articulação multinível e a durabilidade dos processos locais implementados; Castells (2005) destaca o papel das redes sociais na organização social e Calmon & Costa (2013) vêem as redes como formas de governança, enfatizando liderança, coordenação e cooperação. Carmo & Esgaio (2016) discutem parcerias

como estratégia colaborativa para criar sinergias, e Silva (2002) destaca a necessidade de consciencialização mútua para promover a autonomia e resolver problemas sociais.

O Relatório *Worldwide Governance Indicators*, do Banco Mundial (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010), desdobra a qualidade da governança em seis pilares: Os indicadores abrangem seis áreas-chave de governança, como: (i) Voz e Responsabilidade: avalia a participação dos cidadãos, liberdade de expressão e prestação de contas; (ii) Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo: mede a estabilidade política e a segurança; (iii) Efetividade do Governo: analisa a capacidade do governo de fornecer serviços e implementar políticas; (iv) Qualidade Regulatória: avalia a eficiência e transparência das regulamentações; (v) Estado de Direito: reflete a confiança nas instituições legais e a aplicação justa das leis; (vi) Controle da Corrupção: examina a corrupção no setor público.

Os Indicadores de Governança Mundial, utilizados para avaliar a governança comparativamente, permitem destacar países que consistentemente se destacam, num ou vários indicadores, a saber: (i) Dinamarca, pela estabilidade política, eficiência governamental e baixos níveis de corrupção; (ii) Suécia, pelo sistema político estável, transparência e participação cidadã; (iii) Finlândia, pela alta qualidade regulatória, estado de direito e baixa corrupção; (iv) Noruega, avaliada positivamente em todas as áreas de governança, e (v) Suíça, pela efetividade do governo e controle da corrupção (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010).

A qualidade da governança é assumida na literatura como crucial para entender a relação entre descentralização e bem-estar. Governos com boas instituições e governança eficiente são mais capazes de gerir e distribuir equitativamente bens e serviços públicos, promovendo o bem-estar dos cidadãos. A combinação de descentralização política com uma governança de qualidade pode reduzir problemas como corrupção, clientelismo e nepotismo (Rodríguez-Pose & Di Cataldo, 2015). Em países com instituições robustas e economias estáveis, os governos tendem a ser mais eficazes na distribuição de bens públicos, aumentando a perceção de bem-estar. Governos responsáveis e transparentes, liderados por políticos confiáveis, desenham e implementam políticas públicas que beneficiam a comunidade e reduzem desigualdades, fortalecendo o diálogo, mobilizando partes interessadas e aumentando a participação política, o que, por sua vez, reduz desigualdades territoriais (Pike, Rodríguez-Pose & Tomaney, 2017).

Por conseguinte, o processo de descentralização, por si só, não garante maior bem-estar. Se a descentralização diminuir a qualidade da governança, pode ser prejudicial ao bem-estar dos cidadãos. No entanto, quando a governança local proporciona ganhos de qualidade superior aos de uma governação centralizada, o impacto no bem-estar pode ser positivo (Rodríguez-Pose & Tselios, 2019).

Rodríguez-Pose & Tselios (2019) examinam como diferentes níveis de descentralização política afetam a distribuição justa e eficiente de recursos e bens, concluindo que fortalecer a descentralização política e a qualidade da governança é essencial para desenvolver comunidades mais coesas e equitativas. Peiró-Palomino (2020) destaca uma associação robusta entre a qualidade do governo e o bem-estar, mostrando que governos de alta qualidade melhoram várias dimensões do bem-estar, como educação, emprego e segurança.

Tselios & Rodríguez-Pose (2022) investigam a relação entre descentralização e eficácia no combate à pobreza e exclusão social, concluindo que a qualidade da governança é um fator determinante. Governos regionais, com capacidade para adaptar políticas às necessidades locais, podem teoricamente reduzir a pobreza e exclusão social, aumentando o bem-estar, desde que a governança seja de alta qualidade.

Finalmente, Ferrara (2022) analisa a política de desenvolvimento regional da UE e o bem-estar regional, constatando que intervenções políticas intensas estão geralmente associadas a um maior crescimento do bem-estar. A relação entre políticas de crescimento económico e bem-estar é convexa, enquanto políticas sociais têm uma relação côncava. Quando combinadas, apresentam uma relação linear, destacando a importância de políticas integradas para promover o bem-estar regional.

METODOLOGIA

A presente investigação surge como parte de um estudo mais abrangente, fundamentado em diversas leituras e teorizações sobre o conceito de bem-estar, os seus indicadores e sua relação com a governança. O propósito deste artigo é procurar analisar a relação entre a qualidade da governança e o bem-estar das populações, respondendo desta forma ao problema de investigação equacionado: compreender como a governança influencia a dinâmica de distribuição territorial do bem-estar e que indicadores são mobilizados na governança multinível em Portugal.

Ao procurar explicitar a relação do bem-estar com a governança multinível, pretendemos analisar a distribuição territorial de indicadores de bem-estar em Portugal e descortinar interações com a qualidade da governança multinível dos formuladores de política e mobilizadores de financiamento. Retomando as questões de investigação:

- Em que medida a qualidade da governança afeta o bem-estar e que indicadores de bem-estar são utilizados na governança multinível?

- Qual é a tendência que Portugal regista ao nível da interação da governança e bem-estar. Que diferenças territoriais no bem-estar?

Em termos metodológicos, optámos por uma revisão narrativa da literatura, uma vez que esta técnica se adequa à realização de análises e interpretações críticas amplas, permitindo compreender o “estado da arte” de um determinado assunto sob uma perspectiva teórica ou contextual (Alves-Mazzotti, 2002). As revisões narrativas, que são caracterizadas pela ausência de critérios explícitos e sistemáticos para a busca e análise crítica da literatura e pela não utilização de estratégias de busca sofisticadas e exaustivas, foram consideradas adequadas para a fundamentação teórica do problema em estudo. Além disso, utilizámos a consulta de documentos oficiais, a análise documental e fontes secundárias para analisar as possibilidades presentes na literatura consultada e responder às questões de investigação formuladas.

As produções bibliográficas consultadas tiveram como principal fonte as bases de dados SCOPUS e WEB of SCIENCE, recorrendo-se igualmente a produção científica nacional vertida em artigos, relatórios de investigação, atas de congressos e livros. Privilegiaram-se publicações diversas, como *Territórios de Bem-Estar: Assimetrias nos municípios portugueses* (Mauritti et al., 2022), *Better Life Index* (OCDE), *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional* (ISDR), e o *Regional Well-Being Database* (OECD), identificando temáticas recorrentes e apontando novas perspectivas sobre o conceito de bem-estar e a sua articulação com políticas sociais, territórios e governança, e coesão social. Além da literatura científica, procedemos a uma análise documental de fontes secundárias, como relatórios de entidades independentes, nacionais e internacionais, e documentos oficiais.

APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Descentralização e bem-estar em Portugal: Interações na literatura

Atendendo a que a descentralização de políticas públicas envolve os municípios portugueses numa governança estratégica multinível de há 20 anos a esta parte, nesta primeira secção de apresentação de resultados iremos procurar responder à primeira questão de investigação subjacente, ou seja, qual é a tendência que se regista em Portugal quanto à interação entre a qualidade da governança e o bem-estar?

Desde há muito que a agenda política da União Europeia (UE) assinala a importância da dimensão social como um elemento identitário do espaço europeu. Já vimos que expressões como ‘coesão social’ ou ‘eliminação das desigualdades’ traduzem prioridades estratégicas da UE, para o que tem contribuído a identificação de determinantes de bem-estar e de qualidade

de vida para além do Produto Interno Bruto, avaliando os respetivos efeitos também em termos espaciais. Ao reforçar-se o conhecimento sobre os problemas locais, fundamenta-se a atuação dos diversos atores políticos e sustenta-se a implementação de medidas de política social potenciadoras de bem-estar e qualidade de vida.

É disso exemplo, em Portugal, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional. Embora seja inevitável a verificação de alguma distância entre os objetivos de um Programa tão vasto como o PNPOT e a sua implementação territorial, projetar o desenvolvimento através de numa filosofia descentralizadora passa, inevitavelmente, por analisar as oportunidades e os constrangimentos que diferentes territórios proporcionam aos seus residentes. Proporcionar uma efetiva igualdade de oportunidade implica reduzir disparidades geográficas e sociais através de mecanismos de política social que garantam direitos iguais a todos os cidadãos, independentemente do local de residência (European Commission, 2013c).

No quadro de todos estes esforços de compreensão da noção de bem-estar e de formulação de políticas para a sua promoção, como se comporta Portugal? O que tem sido feito para ‘pensar’ o conceito e torná-lo influente nos processos de tomada de decisão política, às mais diversas escalas, em particular, à escala regional/local?

A este respeito, são diversos os estudos que têm sido realizados em Portugal nas últimas duas décadas.

Fonseca (2002) na sua análise sobre *Índices de Desenvolvimento Concelhio*, sublinhou a dificuldade de quantificar o desenvolvimento, pelo carácter multifacetado associado à acessibilidade de oportunidades e à fruição de meios orientados para o progresso e para uma vivência saudável. O autor quantifica o nível de desenvolvimento económico e social das regiões e concelhos de Portugal Continental, selecionando para tal indicadores sobre dimensões da vida humana, que apresentam cinco índices parciais de desenvolvimento, rendimento, saúde e assistência social, a educação, a cultura, o emprego e a atividade económica (Fonseca, 2002).

A partir desta análise, Fonseca (2002) identificou uma diferenciação significativa entre as zonas do litoral e do interior, assim como disparidades entre regiões e concelhos em Portugal.

Também Ferrão e Guerra (2004) contribuíram para a construção de um sistema de indicadores para monitorizar a qualidade de vida nos municípios portugueses. Eles argumentaram que o bem-estar dos cidadãos depende da satisfação das necessidades básicas e do fortalecimento das capacidades de escolha e de intervenção cívica, sugerindo que os

indicadores de qualidade de vida se alinham com os conceitos de desenvolvimento humano e sustentável. Os autores também evidenciaram a dicotomia litoral/interior e a emergência de 'territórios arquipélago', caracterizados por grandes regiões metropolitanas e várias aglomerações urbanas no litoral e no interior. Portugal é descrito como um país de assimetrias territoriais, com divisões tradicionais e formas emergentes de reorganização territorial.

No mesmo entendimento Matos *et al.* (2019) interpelam as disparidades geográficas a nível nacional que afetam o bem-estar e a qualidade de vida dos indivíduos em Portugal, e construíram com uma base de dados geográfica à escala concelhia, abrangendo várias dimensões como habitação, serviços de educação, saúde e apoio social, emprego, ambiente, segurança e grupos vulneráveis. A análise multivariada revelou uma diferenciação territorial significativa em termos de condições e oportunidades oferecidas aos cidadãos, concluindo que a igualdade de oportunidades não está garantida em todo o país.

Matos *et al.* (2019) defendem que a redução das disparidades territoriais exige políticas integradas de base territorial, que abordem a complexidade das problemáticas sociais, económicas e ambientais, promovendo um desenvolvimento inclusivo e sustentável. No seguimento dos resultados os autores ressaltam a necessidade de se valorizarem estratégias de governabilidade multinível comprometidas com a integração de intervenções locais específicas para enfrentar os desafios de coesão territorial (Matos et al., 2019). Todavia, para os mesmos autores (Matos *et al.*, 2019), a atividade corrente de planeamento de políticas públicas e as tomadas de decisão política ainda não incorporam suficientemente preocupações a nível do bem-estar e da qualidade de vida. Os autores justificam esta afirmação salientando que não são sistematicamente tidos em conta, na qualidade de vida das populações, os impactos de medidas políticas que, na generalidade dos casos, continuam a ser concebidas e avaliadas segundo lógicas exclusivamente sectoriais, esquecendo perspetivas mais abrangentes de valorização do bem-estar dos cidadãos e das comunidades. Fundamentalmente, apesar dos avanços em torno da avaliação do bem-estar reportados nos estudos e relatórios internacionais, esses contributos são largamente ignorados e não são colocados ao serviço dos processos de governança, nomeadamente, dos territórios.

Em "Territórios de Bem-Estar: Assimetrias nos municípios portugueses" Mauritti et al. (2022) visa definir um modelo de avaliação do bem-estar em Portugal continental e explorar as relações entre desigualdades e bem-estar. Este estudo identifica e caracteriza os territórios de bem-estar e discute as interações entre municípios com melhores índices de bem-estar e qualidade da governança multinível. Os municípios foram agrupados segundo características sociodemográficas, socioeducacionais e socioprofissionais. A partir dessa segmentação,

diferentes dimensões de bem-estar foram analisadas, servindo como base para examinar a relação com as desigualdades sociais identificadas.

Os autores destacam que as desigualdades sociais segmentam Portugal territorialmente e influenciam significativamente o bem-estar observado nos municípios (Mauritti et al., 2022). A análise territorial das relações entre desigualdades sociais e bem-estar, baseada em cinco estudos de caso, combinou informação quantitativa (indicadores selecionados) e qualitativa (observação sistemática, entrevistas a representantes locais, grupos focais com residentes). Os resultados confirmam que os desafios à promoção do bem-estar são variados e relacionam-se com oportunidades e condições de emprego, equilíbrio entre trabalho e vida familiar, qualidade das relações sociais, acesso a serviços e equipamentos públicos, habitação e segurança. Estas configurações de bem-estar são influenciadas pelas desigualdades sociais nos territórios estudados.

Recentemente, Dionísio, Rego e Sequeira (2023) investigaram a qualidade de vida nos municípios portugueses através de uma abordagem multidimensional baseada em dados estatísticos. A análise de "clusters" identificou três grupos de municípios com características distintas: (i) Concelhos das zonas interiores, próximos da fronteira espanhola, com baixa densidade populacional e económica. (ii) Concelhos da zona costeira entre Lisboa e Porto, Algarve e "capitais regionais", com níveis razoáveis de atividade económica e oferta de bens e serviços. (iii) O concelho de Lisboa, isolado, caracterizado pela forte aglomeração das funções centrais da capital. Os resultados confirmam que as políticas públicas destinadas a melhorar a coesão territorial não têm sido eficazes para reduzir as desigualdades na qualidade de vida analisada.

Distribuição de indicadores de bem-estar em Portugal

Analisando agora a dinâmica da distribuição de indicadores de bem-estar, procuramos responder à segunda questão de investigação: Qual é a tendência que Portugal regista ao nível da interação entre governança e bem-estar, e quais são as diferenças territoriais no bem-estar? Para alcançar este objetivo, seguimos uma abordagem metodológica estruturada em três etapas sequenciais, com a (i) revisão narrativa da literatura para identificar e compilar os indicadores de bem-estar utilizados em Portugal. Este tipo de revisão permitiu-nos efetuar análises e interpretações críticas abrangentes, fornecendo uma compreensão teórica e contextual do "estado da arte" sobre o tema. Seguimos com a (ii) a consulta de documentos oficiais e fontes

secundárias, como relatórios do Instituto Nacional de Estatística (INE), e outras fontes relevantes. Esta etapa foi crucial para assegurar uma visão abrangente e fundamentada dos indicadores de bem-estar em Portugal. Por fim (iii) a análise documental, para validar e contextualizar os dados obtidos. Esta análise permitiu garantir a precisão e a relevância dos indicadores analisados no contexto da governança multinível em Portugal.

Com base nos dados apresentados no Quadro 1, observámos as variações anuais dos diferentes indicadores de bem-estar, assumidos pelo INE, entre 2011 e 2022, fornecendo uma visão detalhada das tendências ao longo do tempo. Esta abordagem permitiu-nos identificar as áreas de progresso e os desafios persistentes, bem como as diferenças territoriais no bem-estar, contribuindo para uma análise compreensiva da interação entre governança e bem-estar em Portugal.

Quadro 1 - Índice de Bem-Estar em Portugal

Perspetiva/Domínio	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bem-estar económico	13,0	10,5	12,3	14,6	17,8	19,9	23,7	26,4	29,9	24,8	28,4	29,1
Vulnerabilidade económica	44,5	36,2	30,2	32,5	41,6	47,5	54,7	60,6	62,8	58,6	63,7	66,0
Emprego	37,6	28,1	24,4	29,1	31,9	35,6	44,3	51,5	53,2	52,3	52,7	55,2
Condições Materiais de Vida	27,9	22,0	20,8	24,0	28,7	32,3	38,6	43,5	46,4	42,3	45,7	47,3
Saúde	43,4	46,0	47,6	39,3	40,8	44,1	45,8	44,7	47,6	51,6	50,1	50,1
Balanço vida-trabalho	53,2	50,2	47,6	45,7	47,5	46,8	44,3	43,9	42,0	44,2	41,3	42,0
Educação, conhecimento e competências	28,3	28,9	31,5	34,7	37,9	39,7	40,6	42,4	44,3	38,4	43,2	47,9
Relações sociais e bem-estar subjetivo	33,3	31,8	30,4	28,9	37,1	45,3	46,3	47,2	44,6	42,0	42,0	42,0
Participação cívica e governação	13,1	13,1	19,0	24,5	28,0	30,3	31,2	31,0	28,5	26,4	26,1	26,4
Segurança pessoal	46,1	48,3	53,8	59,4	61,6	69,5	67,0	63,8	66,5	69,3	69,6	66,9
Ambiente	61,0	62,5	63,8	65,1	64,8	66,6	65,1	65,4	65,9	65,1	61,2	64,7
Qualidade de Vida	36,1	36,4	39,2	40,2	43,7	47,2	47,1	47,0	46,8	46,0	45,7	46,7
Índice de Bem-Estar	33,5	31,3	32,4	34,5	38,5	42,1	44,4	45,9	46,7	44,9	45,7	46,9

Fonte: Adaptado de INE, Índice de Bem-estar, 2004-2022.

O Quadro 1 apresenta avaliações médias do Índice de Bem-Estar Regional da OCDE abrangendo onze domínios referidos à vida das pessoas em diferentes regiões de Portugal, incluindo condições materiais, qualidade de vida e bem-estar subjetivo. Registamos, na generalidade, em Portugal, melhorias notáveis entre 2011 e 2021 em quase todos os domínios

de bem-estar, especialmente na participação cívica, no bem-estar económico, condições materiais de vida, emprego e segurança pessoal. No entanto, observa-se um aumento na vulnerabilidade económica, um grave aumento da vulnerabilidade e deterioração do equilíbrio entre a vida pessoal e o trabalho, indicando áreas onde ainda há desafios a serem superados.

Olhando para os dados apresentados no Relatório para Portugal no Relatório *Bem-estar regional da OCDE: uma medida mais próxima da vida*¹, que utiliza onze indicadores para medir cada região, incluindo rendimento, emprego, habitação, saúde, acesso a serviços, ambiente, educação, segurança, envolvimento cívico, comunidade e satisfação com a vida, podemos desde logo observar a distribuição de indicadores de bem-estar pelas cinco regiões (NUT1) de Portugal Continental (Quadro 2). Este quadro permite uma análise comparativa dos indicadores de bem-estar nas diferentes regiões de Portugal Continental, destacando as variações significativas que existem em áreas como rendimento, habitação, saúde, educação, ambiente, segurança, e satisfação com a vida. Essa análise regional é essencial para compreender as disparidades territoriais e orientar políticas que visem melhorar o bem-estar de todas as comunidades em Portugal.

Quadro 2 – Indicadores de Bem-Estar em Portugal por Região

		REGIÃO				
	Indicadores de Bem-Estar	AREA METROPOLITANA DE LISBOA				
		NORTE	CENTRO	ALENTEJO	ALGARVE	
Condições Materiais	Rendimento	2.5	2.7	3.5	2.8	3.7
	Emprego	7.1	7.4	7.2	7.3	6.7
	Habitação	4.0	5.7	3.4	5.1	4.0
Qualidade de Vida	Saúde	7.5	7.1	7.1	5.8	6.0
	Educação	3.3	3.6	6.3	3.7	4.4
	Ambiente	8.4	8.4	7.9	8.8	8.2
	Segurança	9.9	9.8	9.8	9.8	9.6
	Envolvimento Cívico	2.9	2.2	2.8	2.1	0.5
	Acessibilidade aos Serviços	7.2	6.4	8.3	5.8	5.8
Bem-estar subjetivo	Comunidade	6.0	5.8	6.4	5.5	4.7
	Satisfação com a Vida	3.5	2.7	4.2	3.8	4.2

Fonte: OECD *Regional Well-Being Database*, Nov. 2022. Elaboração pelos autores.

¹ <https://www.oecdregionalwellbeing.org>

O *Índice de Bem-Estar Regional da OCDE* é uma ferramenta que visa preencher lacunas não contempladas pela simples referência ao Produto Interno Bruto, oferecendo uma perspectiva mais completa do bem-estar.

Estes dados são da maior importância para compreender como se distribui o bem-estar em Portugal, visto que um valor nacional pode não refletir a realidade local, tornando os dados regionais essenciais para entender as disparidades dentro do país. O quadro apresenta uma análise dos indicadores de bem-estar distribuídos pelas cinco regiões de Portugal, NUT II: Norte, Centro, Área Metropolitana de Lisboa (AML), Alentejo e Algarve, por sua vez, agrupados em três categorias principais: condições materiais, qualidade de vida e bem-estar subjetivo.

A seguir, são apresentados os destaques de cada categoria e região:

- No que respeita ao rendimento o destaque surge pela AML (3.5) e Algarve (3.7) apresentam os valores mais elevados, indicando melhores condições de rendimento nessas regiões. O Norte (2.5) e Centro (2.7) têm os valores mais baixos.
- Todas as regiões têm valores relativamente altos de Empregabilidade, variando de 6.7 no Algarve a 7.4 no Centro.
- O Centro destaca-se positivamente na área da habitação (5.7), enquanto a AML tem o valor mais baixo (3.4), sugerindo desafios habitacionais nessa área.
- No âmbito da Qualidade de Vida, a saúde tem no Norte o valor mais alto (7.5), indicando melhores condições de saúde. Em oposição o Alentejo (5.8) e Algarve (6.0) têm os valores mais baixos.
- Com um novo destaque na educação, a AML (6.3) enquanto o Norte (3.3) apresenta o valor mais baixo.
- Todas as regiões têm valores altos, na categoria do ambiente, com o Alentejo tendo o maior valor (8.8), sugerindo boas condições ambientais em todo o país.
- No que respeita à segurança, os valores são muito altos e semelhantes em todas as regiões, com uma ligeira vantagem para o Norte (9.9).
- Refletindo sobre o envolvimento cívico os valores são baixos em todas as regiões, especialmente no Algarve (0.5).
- A acessibilidade aos serviços tem uma diferenciação positiva na AML (8.3), enquanto o Alentejo e o Algarve (5.8) têm os valores mais baixos.
- A liderar a comunidade, a AML de Lisboa (6.4), enquanto o Algarve (4.7) tem o valor mais baixo.
- A satisfação com a vida tem na AML e o Algarve (4.2) os valores mais altos, enquanto o Centro (2.7) apresenta a menor satisfação.

De forma geral, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) apresenta uma diferenciação positiva em diversos indicadores, nomeadamente ao nível do rendimento, da educação, da acessibilidade aos serviços e da satisfação com a vida.

A região Norte evidencia um desempenho favorável em dimensões como a saúde, a segurança e o sentido de comunidade, embora revele fragilidades no envolvimento cívico e nos níveis de rendimento.

O Centro destaca-se pelos bons indicadores associados ao emprego e à habitação, mas apresenta resultados menos favoráveis no que respeita ao rendimento e à participação cívica.

Por sua vez, o Alentejo e o Algarve revelam desempenhos mais heterogéneos, sobressaindo em áreas específicas, como a qualidade ambiental no Alentejo e os níveis de segurança em ambas as regiões. Contudo, continuam a enfrentar desafios relacionados com o envolvimento cívico e a acessibilidade aos serviços.

A diversidade das condições de bem-estar entre as diferentes regiões de Portugal evidencia áreas de maior robustez e outras de maior vulnerabilidade, fornecendo indicadores relevantes para a definição de políticas regionais e nacionais orientadas para a promoção do bem-estar geral.

De seguida o Quadro 3 apresenta o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR), que combina indicadores de Competitividade, Coesão e Qualidade Ambiental para fornecer uma visão global do desenvolvimento regional.

Quadro 3 – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional

ISDR	REGIÃO				
	NORTE	CENTRO	ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	ALENTEJO	ALGARVE
Global	99,59	97,36	100,06	96,03	91,76
Competitividade	98,38	93,56	113,17	91,73	89,10
Coesão	99,15	100,22	105,79	95,70	91,94
Qualidade Ambiental	101,39	98,53	98,51	101,14	94,49

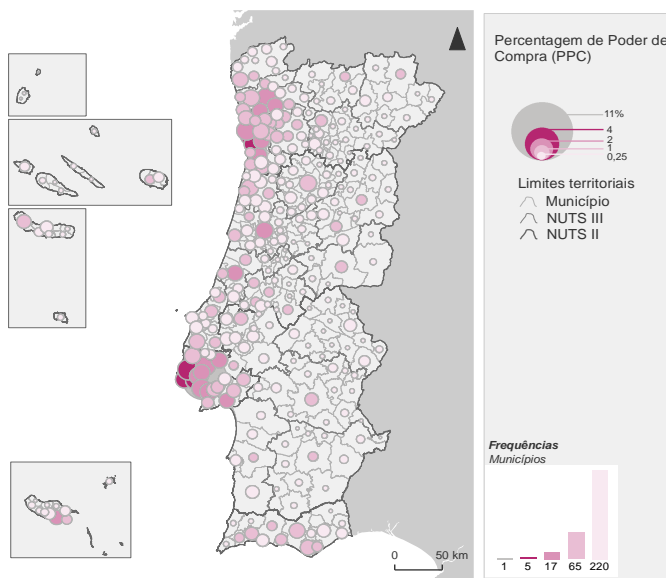
Fonte: INE, Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (2021). Elaboração pelos autores.

Da leitura do quadro 3 a destacar a AML a liderar o ISDR Global(100,06), seguida pelo Norte (99,59) e com menor índice o Algarve (91,76). Especificamente sobre a Competitividade, e por oposição a AML destaca-se significativamente, com o Algarve no valor mais baixo (89,10). Olhando a Coesão, novamente, a AML lidera, com o Algarve na última posição (91,04).

No que respeita à Qualidade Ambiental o Norte está na frente (100,39), enquanto o Algarve está na posição mais baixa (94,49).

No que concerne às desigualdades territoriais, o poder de compra apresenta variações expressivas entre concelhos da mesma região, revelando fortes disparidades entre os territórios mais favorecidos e os mais vulneráveis. Observam-se igualmente contrastes marcados entre áreas urbanas e rurais. Regiões como as Terras de Trás-os-Montes e a Beira Baixa apresentam valores de poder de compra inferiores aos verificados nos principais centros urbanos, refletindo desigualdades socioeconómicas persistentes no território nacional, conforme evidenciado na Figura 1 do *Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio – 2021*, promovido pelo Instituto Nacional de Estatística.

Figura 1 - Percentagem de Poder de Compra por município, 2021



Fonte: INE, Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio – 2021.

O diagnóstico das disparidades regionais em Portugal, assente no poder de compra, é apresentado no Quadro 4, podendo servir como base para a formulação de políticas públicas direcionadas à promoção da coesão territorial, do desenvolvimento regional equilibrado e da melhoria da qualidade de vida da população.

Quadro 4 – Distribuição por NUT III do Poder de Compra

	Poder de Compra NUT III (2021)
NUT III territórios que integra	REGIÃO NORTE

1. Alto Minho 2. Cávado 3. Ave 4. Área Metropolitana do Porto	Concelho com MAIOR Poder de Compra	Porto 147,6	Área Metropolitana do Porto
5. Alto Tâmega 6. Tâmega e Sousa 7. Douro 8. Terras de Trás-os-Montes	Concelho com MENOR Poder de Compra	Vinhais 61,9	Terra de Trás-os-Montes
Territórios que Integra	REGIÃO CENTRO		
1. Oeste 2. Região de Aveiro 3. Região de Coimbra	Concelho com MAIOR Poder de Compra	Coimbra 119,8	Região de Coimbra
4. Região de Leiria 5. Viseu Dão Lafões 6. Beira Baixa 7. Médio Tejo 8. Beiras e Serra da Estrela	Concelho com MENOR Poder de Compra	Penamacor 61,2	Beira Baixa
Territórios que Integra	REGIÃO AREA METROPOLITANA DE LISBOA		
	Concelho com MAIOR Poder de Compra	Lisboa 186,3	Área Metropolitana de Lisboa
	Concelho com MENOR Poder de Compra	Moita 82,3	Área Metropolitana de Lisboa
Territórios que Integra	REGIÃO ALENTEJO		
1. Área Metropolitana de Lisboa	Concelho com MAIOR Poder de Compra	Sines 120,3	Alentejo Litoral
	Concelho com MENOR Poder de Compra	Barrancos 67,2	Baixo Alentejo
Territórios que Integra	REGIÃO ALGARVE		
1. Algarve	Concelho com MAIOR Poder de Compra	Faro 116,0	Algarve
	Concelho com MENOR Poder de Compra	Monchique 65,7	Algarve
Fonte: INE, Poder de Compra per Capita, 2021. Elaboração pelos autores.			

O quadro apresenta uma análise detalhada do poder de compra por concelho nas diferentes regiões de Portugal, em 2021, segundo a classificação NUTS III, permitindo evidenciar disparidades económicas significativas entre concelhos pertencentes à mesma região. Na Região Norte, o Porto, integrado na Área Metropolitana do Porto (AMP), destaca-se como o concelho com maior poder de compra (147,6), enquanto Vinhais, localizado nas Terras de Trás-os-Montes, regista o valor mais baixo (61,9). Na Região Centro, Coimbra apresenta o índice de poder de compra mais elevado (119,8), na Região de Coimbra, ao passo que Penamacor, na Beira Baixa, regista o valor mais reduzido (61,2). Na Área Metropolitana de Lisboa (AML), Lisboa assume uma posição claramente dominante, com o valor mais

elevado de poder de compra (186,3), contrastando com a Moita, que apresenta o valor mais baixo da região (82,3). Relativamente ao Alentejo, Sines, situado no Alentejo Litoral, evidencia o maior poder de compra (120,3), enquanto Barrancos, no Baixo Alentejo, apresenta o valor mais reduzido (67,2). Por fim, na Região do Algarve, Faro destaca-se como o concelho com maior poder de compra (116,0), ao contrário de Monchique, que regista o índice mais baixo da região (65,7).

Esta análise evidencia a persistência de desigualdades territoriais significativas em Portugal, reforçando a necessidade de políticas regionais orientadas para a redução das assimetrias socioeconómicas e para a promoção de um desenvolvimento territorial mais equilibrado.

A articulação entre o Índice de Bem-Estar Regional da OCDE e o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional revela-se particularmente relevante para a compreensão das desigualdades territoriais em Portugal. A análise conjunta destes indicadores (quadros 1 e 3) evidencia contrastes entre espaços urbanos e rurais, permitindo uma leitura multidimensional do desenvolvimento regional e das condições de bem-estar. Simultaneamente, possibilita a identificação de fragilidades e potencialidades territoriais, constituindo um importante instrumento de apoio à formulação de políticas públicas e à investigação em matéria de coesão territorial.

5. DISCUSSÃO

A análise integrada dos quatro quadros revela várias tendências importantes sobre o bem-estar e o desenvolvimento regional em Portugal, desde logo pela melhoria geral no bem-estar ao longo dos anos, embora a vulnerabilidade económica e o equilíbrio vida-trabalho continuem sendo desafios significativos.

Em resumo, Portugal tem mostrado progresso significativo em várias dimensões do bem-estar, mas as disparidades regionais e certos indicadores específicos sugerem a necessidade de intervenções direcionadas para promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todas as regiões.

A análise dos indicadores de bem-estar revela disparidades significativas entre diferentes regiões de Portugal. Estas disparidades não são apenas geográficas, mas também socioeconómicas com impacto na qualidade de vida. As regiões costeiras, em geral, apresentam maior desenvolvimento económico, melhores infraestruturas e melhor acesso a serviços,

contrastando com as regiões do interior que enfrentam desafios como o despovoamento, a falta de emprego e infraestruturas inadequadas. Este fenómeno manifesta-se em diversos indicadores de bem-estar, como saúde, educação e qualidade ambiental, com a acessibilidade aos cuidados de saúde frequentemente limitada nas regiões do interior, o que contribui para disparidades significativas na qualidade de vida.

Adicionalmente, são destacadas outras disparidades territoriais relevantes, como as diferenças entre áreas urbanas e rurais e entre as regiões do Norte e do Sul do país. Estas disparidades são influenciadas por uma combinação de fatores históricos, geográficos, políticos e económicos. Para promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável, é fundamental abordar estas disparidades de forma integrada e holística. Isso implica a implementação de políticas e estratégias que considerem as especificidades de cada região e promovam a coesão territorial, garantindo que todas as comunidades tenham acesso a oportunidades e serviços essenciais para o seu bem-estar e prosperidade.

As disparidades no bem-estar entre regiões refletem não apenas diferenças económicas, mas também sociais e institucionais (Delsignore, Aguilar-Latorre & Olivián-Blázquez, 2021; Rodríguez-Pose & Tselios, 2019), argumentam que a governança multinível e a qualidade das instituições locais são essenciais para abordar estas desigualdades. A abordagem holística proposta pelos autores destaca a necessidade de políticas públicas que sejam sensíveis às características específicas de cada região, promovendo um desenvolvimento equilibrado e sustentável em Portugal (Dias & Seixas, 2018; Pereira, 2014; Gonçalves, 2022).

A governança multinível desempenha um papel crucial na relação entre bem-estar e desenvolvimento territorial em Portugal. A qualidade das instituições e o capital social dos territórios influenciam a valorização dos indicadores de bem-estar.

Portugal tem seguido a tendência europeia de incluir indicadores de bem-estar para além do PIB na governança, no entanto, apesar da existência de territórios com melhores indicadores de bem-estar, não é evidente que a monitorização desses indicadores esteja a ser integrada nas decisões regionais ou municipais (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2010; Tselios et. al, 2012). As desigualdades profundas na distribuição do bem-estar ameaçam a universalidade dos direitos fundamentais e evidenciam a necessidade urgente de dados baseados em conhecimento científico para compreender melhor as relações entre desigualdades territoriais, bem-estar das populações e qualidade da governança.

Considerando as áreas-chave suscetíveis de produzir impactos significativos na melhoria da qualidade de vida e na redução das disparidades sociais em Portugal, é possível identificar um conjunto de eixos prioritários de intervenção:

- (i) acesso a serviços básicos, crucial assegurar um acesso equitativo a serviços essenciais, como saúde, educação, habitação e transporte, para garantir a qualidade de vida de todos os cidadãos, independentemente da região em que residem. A equidade no acesso a esses serviços pode contribuir para a redução das disparidades socioeconómicas e promover a coesão social.
- (ii) promoção da saúde e bem-estar, investindo em programas de promoção da saúde e prevenção de doenças para melhorar o bem-estar da população. Ao promover estilos de vida saudáveis, garantindo acesso a cuidados de saúde de qualidade e oferecer apoio psicossocial, é possível reduzir a incidência de doenças e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.
- (iii) inclusão social e combate à pobreza, desenvolvendo políticas que combatam a pobreza e promovam a inclusão social visando garantir igualdade de oportunidades para todos os cidadãos. Apoiar grupos vulneráveis e garantir acesso equitativo a recursos e serviços pode contribuir significativamente para a redução das desigualdades e promover um desenvolvimento mais equitativo.
- (iv) apoio à família e infância pelo investimento em políticas de apoio à família e à infância é fundamental para garantir o desenvolvimento saudável das crianças e o bem-estar das famílias. Medidas como creches acessíveis, programas de parentalidade e apoio psicossocial podem fortalecer os laços familiares e promover um ambiente saudável para o crescimento das crianças.
- (v) promoção do envelhecimento ativo através de programas e serviços que promovam o envelhecimento ativo e saudável é essencial para garantir a qualidade de vida dos idosos. Acesso a cuidados de saúde adequados, atividades de lazer e apoio social podem contribuir para o bem-estar e a inclusão social dos idosos em todas as regiões do país.
- (vi) cultura e lazer favorecendo programas culturais, desportivos e de lazer acessíveis para promover a participação cívica, o bem-estar emocional e a coesão social. Essas iniciativas podem contribuir para o desenvolvimento pessoal e social dos cidadãos, promovendo um sentido de comunidade e pertença.

A análise dos indicadores evidencia disparidades regionais significativas, destacando-se a Área Metropolitana de Lisboa (AML) em domínios como o poder de compra e a competitividade, enquanto o Algarve e algumas áreas das regiões Norte e Centro enfrentam maiores desafios ao nível da governança do bem-estar e da coesão territorial. Os resultados relativos ao poder de compra e ao Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)

demonstram a necessidade de políticas territorialmente diferenciadas, particularmente direcionadas para os territórios mais vulneráveis.

Embora se verifiquem progressos em indicadores como saúde, segurança e educação, persistem fragilidades em áreas como a habitação, a participação cívica e o acesso equilibrado a oportunidades e serviços. Em síntese, a implementação de políticas públicas orientadas para estas dimensões poderá ter um impacto significativo na promoção do bem-estar da população e na redução das desigualdades territoriais em Portugal. Torna-se, assim, essencial adaptar as políticas às especificidades e necessidades de cada região, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado, inclusivo e sustentável em todo o território nacional.

CONCLUSÃO

A relação entre a governança multinível e o bem-estar em Portugal revela-se fundamental, assumindo os indicadores de bem-estar um papel central na compreensão das dinâmicas territoriais e na definição de políticas públicas. A qualidade da governança, das instituições e do capital social dos territórios influencia diretamente os níveis de bem-estar e a capacidade de valorização dos diferentes indicadores sociais, económicos e territoriais.

Contudo, apesar da existência de territórios com desempenhos diferenciados ao nível dos indicadores de bem-estar, verifica-se que a monitorização desses indicadores nem sempre se traduz na sua integração efetiva nos processos de tomada de decisão, quer à escala regional quer municipal. Esta limitação compromete a formulação de políticas públicas mais ajustadas às especificidades territoriais e dificulta a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado, inclusivo e sustentável.

Embora existam avanços, persistem desafios na implementação coerente da governança e da opção por políticas baseadas em indicadores de bem-estar. Os dados demonstram que a coordenação multinível é essencial para evitar discrepâncias entre territórios municipais e regionais, e garantir uma distribuição equitativa de recursos. É crucial aprofundar a análise multidimensional do bem-estar, incorporando indicadores económicos, sociais, ambientais e de qualidade de vida, para uma compreensão abrangente das necessidades da população e uma resposta política mais eficaz.

Em síntese, os indicadores de bem-estar estão a ganhar relevância na governança multinível em Portugal, mas é essencial melhorar a sua integração, monitorização e utilização eficaz na formulação de políticas públicas. As disparidades territoriais no bem-estar destacam a necessidade de políticas e estratégias integradas que promovam a coesão territorial e o bem-

estar de todas as comunidades. A promoção de uma governança mais transparente, participativa e multinível é crucial para garantir um desenvolvimento socioeconómico mais uniforme em todo o país.

Para futuras investigações, é essencial explorar o desenvolvimento e implementação de políticas públicas voltadas para o bem-estar e desenvolvimento regional em Portugal, com base em abordagens holísticas e inclusivas. Isto requer políticas de base local associadas a uma governança local e multinível eficiente que atendam às necessidades específicas de cada comunidade e região, promovendo a coesão socioterritorial e padrões comuns de acesso ao bem-estar.

Agradecimentos: Este trabalho é apoiado por fundos nacionais, através da FCT – Fundação Portuguesa para a Ciência e da Tecnologia no âmbito do projeto UIDB/04011/2020.

REFERÊNCIAS

- Almeida, R., Valadares, J., Faria, E., Tavares, B., & Dias, A. (2022). Planejamento e políticas intergovernamentais: o programa criança feliz na perspetiva da governança multinível. *Research Society and Development*, 11(1), e7911124788. <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i1.24788>.
- Alves-Mazzotti, A. (2002). A “revisão bibliográfica” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. In L. Bianchetti & A. Machado (Org.), *A bússula do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações* (p. 25-44). São Paulo: Cortez.
- Anand, P., van Hees, M. (2006). Capabilities and achievements: An empirical study. *The Journal of Socio-Economics*, 35, 268–284.
- Barth, J., Lavorel, C., Miller, C., Hafele, J. (2021). A compass towards 2030: navigating the EU’s economy beyond GDP by applying the Doughnut Economics framework. Bonn: ZOE Institute for Future-fit Economies.
- Böhme, T., Hagemann, K., Ivanov, B., et al. (2023). Cohesion policy benchmarks beyond GDP to better reflect well-being standard of living: overview. Brussels: European Committee of the Regions. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/38442>
- Bok, D. (2010). *The politics of happiness: What government can learn from the new research on well-being*. Princeton University Press.
- Bokhorst D. (2022). Steering national social reforms through the EU’s recovery plan. In B. Vanhercke, S. Sabato & S. Spasova (Eds.), *Social policy in the European Union: State of play 2022, Policymaking in a permacrisis* (p. 25-41). Brussels: ETUI and OSE.
- Caupers, J. (1994). *A administração periférica do Estado*. Editorial Equitas.
- Christof Schiller, Thorsten Hellmann, Antonia Pieper (2022): *Liberal Democracies Must Demonstrate Long-term Thinking*. Disponível em: www.sgi-network.org

- Comissão das Comunidades Europeias (2009). O PIB e mais além. Medir o progresso num mundo em mudança. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Croca Caeiro, Joaquim (2022). Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal. Edições ISCSP. ISBN: 978-989-646-163-81.
- Dias, R. and Seixas, C. (2018). Modelos regionais de governança da sustentabilidade: uma análise às primeiras estratégias integradas de desenvolvimento territorial em Portugal. *Rper*, (48), 5-16. <https://doi.org/10.59072/rper.vi48.488>.
- Dionísio, A., Rego, M. C. & Sequeira, T. (2023). Quality of Life in Portuguese Municipalities: A Multidimensional Approach. *Ekonomika regiona / Economy of regions*, 19(3), 828-843. <https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2023-3-16>
- Duranton, G., Venables, A.J. (2021). Place-Based Policies: Principles and Developing Country Applications. In: Fischer, M.M., Nijkamp, P. (eds) *Handbook of Regional Science*. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-60723-7_142
- ESPON (2014). Towards better territorial governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project. Luxembourg: ESPON.
- European Commission (2013a). EVALSED - The resource for the evaluation of Socio-Economic Development - Evaluation guide. Brussels: European Commission
- European Commission (2013b). Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes. Brussels: European Commission.
- European Commission (2013c). Progress on 'GDP and beyond' actions. Brussels: European Commission.
- European Commission (2024). “Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion.” [Inforegio - Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/economic-and-social-affairs/economic-social-and-territorial-cohesion/ninth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion_en).
- Eurostat (2017). Final report of the expert group on quality-of-life indicators. Luxembourg: Office of the European Union.
- Ezcurra, R., Rodríguez-Pose, A. (2013). Political decentralization, economic growth and regional disparities in the OECD. *Regional Studies*, 47(3), 388–401. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.731046>
- Ezcurra, R., Rodríguez-Pose, A. (2014). Government quality and spatial inequality: A cross-country analysis. *Environment and Planning*, 46, 1732–1753.
- Ferrão, J., Guerra, J. (2004). Municípios, Sustentabilidade e Qualidade de Vida: Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da Qualidade de Vida nos municípios portugueses (Continente). Lisboa: Observa - Ambiente, Sociedade e Opinião Pública.
- Ferrara, Antonella and Dijkstra, Lewis and McCann, Philip and Nisticò, Rosanna, *The Response of Regional Well-Being to Place-Based Policy Interventions* (2022). <http://doi.org/10.10616/j.regsciurbeco.2022.10380>.
- Fonseca, P. (2002). Índices de desenvolvimento concelhio. *Revista de Estatística*, 2.º Quadrimestre de 2002, p. 13 - 46.

- Frijters, P., Clark, A., Krekel, C., Layard, R. (2020). A happy choice: wellbeing as the goal of government. *Behavioural Public Policy*, 4 (2), 1–40. <https://doi.org/10.1017/bpp.2019.39>
- Fumagalli, R. (2021). Theories of well-being and well-being policy: a view from methodology. *Journal of Economic Methodology*, 1–10. <https://doi.org/10.1080/1350178x.2020.1868780>
- Gonçalves, H. (2022) Welfare-Partnership Dynamics and Sustainable Development. *Sustainability*, 14, 7819. <https://doi.org/10.3390/su14137819>
- Hanell, T. (2018). *Regional quality of life in the EU. Comprehending the European space beyond GDP through the capability approach*. Helsinki: Aalto University.
- Hausman, D. (2020). Enhancing welfare without a theory of welfare. *Behavioural Public Policy*, 1–16. <https://doi.org/10.1017/bpp.2019.34>
- Helliwell, J., Layard, R., Sachs, J. (2018). *World Happiness Report 2018*. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2018/WHR_web.pdf
- Hoekstra, R. (2020). *Measuring the Wellbeing Economy: How to go beyond GDP*. Cambridge, UK: University of Cambridge Press.
- Instituto Nacional de Estatística - Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio: 2021. Lisboa: INE, 2023. Disponível <url:https://www.ine.pt/xurl/pub/439549749> . ISSN 0872-5977. ISBN 978-989-25-0654-8
- Ribeiro, J. Cadima (coord.). *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento*. Universidade do Minho Editora, 2023. DOI: 10.21814/uminho.ed.132.
- Kahneman, D. (1999). Objective happiness. In D. Kahneman, E. Diener, & N. Schwarz (Eds.), *Well-being: Foundations of hedonic psychology* (p. 3–25). New York: Russell Sage Foundation Press
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: A summary of methodology, data and analytical issues* (World Bank Policy Research Working Paper nº 5430). Washington DC: World Bank.
- Kim, A. (2008). *Decentralization and the provision of public services: Framework and implementation* (World Bank Policy Research Working Paper nº 4503). Washington DC: World Bank.
- Lagas, P., Van Dongen, F., Van Rijn, Visser, H. (2015). Regional quality of life in Europe. *Region*, 2(2), 1-26.
- Matos, F., Marques, T., Maia, C., Saraiva, M., Ferreira, M., Ribeiro, D (2019). *Medir a qualidade de vida dos cidadãos: Uma abordagem territorial para repensar as políticas públicas*. IV Conferência em Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento Territorial – Descentralização & Desenvolvimento. Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019.
- Mauritti, R. (coordenação), Craveiro, D., Cabrita, L., Botelho, M., Nunes, N., Silva, S. (2022). *Territórios de Bem-estar: Assimetrias nos municípios portugueses*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Muller, C., Trannoy, A. (2011). A dominance approach to the appraisal of the distribution of well-being across countries. *Journal of Public Economics*, 95, 239–246.
- Nicholas Charron, Victor Lapuente, and Monika Bauhr (2024). “The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds.” *QoG Working Paper Series 2024:2*.

- Department of Political Science, University of Gothenburg. ISSN: 1653-89191. [2024_2_Charron_Lapiente_Bauhr.pdf \(gu.se\)](#)
- OCDE (2016). Better Life Index 2016: Definitions and metadata. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2017a). How's Life? 2017 Measuring well-being. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2017b). Better Life Index, Country Reports. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2019). Better Policies for 2030. An OECD Action Plan on the Sustainable Development Goals. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2020). How's Life? Measuring well-being. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2022). Regional Well-Being Database (<https://www.oecdregionalwellbeing.org/#> , consultado em 29 de março de 2024).
- Pereira, M. (2014). Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s). DRD - Desenvolvimento Regional Em Debate, 4(2), 4-20. <https://doi.org/10.24302/drd.v4i2.679> .
- Peiró-Palomino, J., Picazo-Tadeo, A. J., & Rios, V. (2020). *Well-being in European regions: Does government quality matter?* Papers in Regional Science, 99(3), 555-5821.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (2017). Shifting horizons in local and regional development. *Regional Studies*, 51, 46–57.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, XLIV, p. 652-667.
- Rodríguez-Pose, A., Di Cataldo, M. (2015). Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography*, 15, 673–706.
- Rodríguez-Pose, A., Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10, 619–644.
- Rodríguez-Pose, A., Tselios, V. (2019). Well-being, political decentralisation and governance quality in Europe. *Journal of Human Development and Capabilities*, 20 (1), 69-93. <https://doi.org/10.1080/19452829.2018.1563773>
- Sabato, S., Mandelli, M., Vanhercke, B. (2021), The Socio-Ecological dimension of the EU recovery. From the European Green Deal to the Recovery and Resilience Facility. Madrid: EUROsociAL Programme.
- Sen, A. (1974). Informational bases of alternative welfare approaches: Aggregation and income distribution. *Journal of Public Economics*, 3, 387–403.
- Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., Fitoussi, J.-P. (2007). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>
- Terzi, A. (2021). Economic policy-making beyond GDP: An introduction (Discussion Paper No. 142). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Teschl, M., Comim, F. (2005). Adaptive preferences and capabilities: Some preliminary conceptual explorations. *Review of Social Economy*, 63, 229–247.
- Torras, M. (2008). The subjectivity inherent in objective measures of well-being. *Journal of Happiness Studies*, 9, 475–487.

Tselios, V., Rodríguez-Pose, A. (2022). Can decentralization help address poverty and social exclusion in Europe? *Territory, Politics, Governance*, 1–24. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2098174>

Tselios, V., Rodríguez-Pose, A., Pike, A., Tomaney, J., Torrissi, G. (2012). Income inequality, decentralisation, and regional development in western Europe. *Environment and Planning*, 44, 1278–1301.

United Nations (2019). *The Sustainable Development Goals Report 2019*. United Nations Publications.

UNDP (United Nations Development Programme). 2024. *Human Development Report 2023-24: Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world*. New York.

Van Kersbergen, K., Van Waarden, F. (2004). ‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal Political Research*, 43(2), p. 143-171. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x>

Vanhercke, B., Sabato, S., Spasova S. (Eds.) (2022). *Social policy in the European Union: State of play 2022, Policymaking in a permacrisis*. Brussels: ETUI and OSE.

Submissão em: 19/07/2025

Aprovação em: 10/05/2026