

SOBRE A REFORMA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO ESTADO PORTUGUÊS

ON THE POLITICAL AND ADMINISTRATIVE REFORM OF THE PORTUGUESE STATE*

Leonardo Costa

lcosta@porto.ucp.pt

Professor auxiliar da Faculdade de Economia e Gestão e Investigador do Centro de Estudos do Pensamento Português, Universidade Católica Portuguesa, Porto

Paulo Osório

osorio.vr@gmail.com

Consultor *free lancer* na Paulo Meneses Osório – Consult & Export, Unipessoal Lda., Vila Real

RESUMO/ABSTRACT

O Governo português tem em curso uma reforma do Estado. Neste artigo analisamos o impacto de três alternativas de reforma: cenário da reforma em curso (CREC), cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS 3 (CNUTS) e cenário baseado na regionalização (CR). A análise de impacto contempla várias dimensões: coerência organizativa de conjunto (poder central e local), racionalização territorial das políticas públicas, vulnerabilidade aos lóbbis, qualidade dos quadros dos partidos políticos, competitividade da economia, coesão social e territorial, qualidade da democracia, custos operacionais. Os resultados mostram que o CREC é mais do mesmo e por isso não é promissor, em particular, no controlo da despesa pública. O CR é o cenário mais interessante mas de difícil aplicação no imediato. O CNUTS é o cenário mais promissor, podendo evoluir para o CR, se a sociedade portuguesa assim o desejar.

Palavras-chave: Democracia, Globalização, Governança, Megacidades, Reforma do Estado

Códigos JEL: F630, H000, H100, O100.

The Portuguese government has an on-going State reform. In this article we analyse the impact of three reform scenarios: the on-going reform (CREC), scenario based on supra municipal territories of the type NUTS 3 (CNUTS), and scenario based on regionalization (CR). The analysis includes several dimensions: overall organizational consistency (balancing central and local powers), rationalization of territorial policies, vulnerability to lobbies, quality of political parties members, economic competitiveness, social and territorial cohesion, quality of Democracy, operational costs. Results show that CREC is more of the same and thus not promising, particularly in what concerns the control of public expenditure. CR is the most interesting scenario but difficult to implement immediately. CNUTS is the most promising scenario, allowing Portugal to evolve into CR, if the society desires so.

Keywords: Democracy, Globalization, Governance, Megacities, State Reform.

JEL codes: F630, H000, H100, O100.

1. INTRODUÇÃO

No momento em que escrevemos este artigo, passaram 38 anos desde a instauração da democracia em Portugal em 1974. Em 1936, 38 anos antes de 1974, tinha início a Guerra Civil de Espanha (1936-1939) e em 1939, com a invasão da

Polónia pela Alemanha de Hitler, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). No tempo longo de Fernand Braudel [3], todos estes eventos são recentes. As gerações mais velhas do presente presenciaram os referidos eventos¹.

* Apoios: Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Governo de Portugal, Ministério da Educação e Ciência.

¹ O livro de memórias da Segunda Guerra Mundial de Winston Churchill [7] diz muito acerca da Europa no presente. Segundo Churchill, a democracia é o pior de todos os regimes com exceção de todos os outros.

A globalização é o processo de integração económica, social e cultural dos países do mundo que teve início no final da Segunda Guerra Mundial (1945) e se acentuou com a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da Guerra Fria (1991)². No que se refere à teoria macroeconómica por detrás, o processo começou por ter um enquadramento keynesiano, no quadro das instituições criadas na Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944. A partir do final dos anos 70 do século XX, com a ajuda da crise petrolífera, o enquadramento mudou para monetarista e/ou neoclássico. Este novo enquadramento teórico macroeconómico suportou, na década de 1980, a ideologia pró-mercado³ de governos liberais conservadores, em particular nos Estados Unidos da América (Administração Reagan) e no Reino Unido (Governo Thatcher), está na base do designado Consenso de Washington⁴ e tem dominado a atuação de instituições internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e, mais recentemente, as *troikas*. Sobre o referido enquadramento e as perspetivas keynesianas alternativas, ver Davidson [9], Dullien e Gué-

² A globalização a que nos referimos neste artigo corresponde à globalização contemporânea referida em Findlay e O'Rourke [15], globalização a que se referem Castells [5, 6], Rodrik [29], Sassen [31], Stiglitz [33] e outros autores. Segundo Findlay e O'Rourke [15], a globalização contemporânea não nasceu do nada. Pelo contrário, é o resultado de um longo processo mundial de desenvolvimento económico e durou séculos ou mesmo milénios a ser construída. Findlay e O'Rourke [15] fornecem uma visão integrada e abrangente da história do comércio mundial no segundo milénio.

³ Esta ideologia caracteriza-se por defender que as falhas do Estado são sempre piores do que as falhas de mercado e por isso apoia sempre mais mercado, mesmo quando a evidência mostra que o mesmo não é eficiente, e menos Estado, mesmo quando a evidência mostra que a ação reguladora do mesmo é necessária. Nesta linha, Friedman e Schwartz [16] defenderam que a crise de 1929 se deveu essencialmente a uma falha de atuação das autoridades monetárias, a uma falha do Estado. As prescrições *ex-post* de Friedman e Schwartz [16] para a crise de 1929 têm sido seguidas na gestão das presentes crise financeira, crise das dívidas soberanas e crise do euro (crises que estão relacionadas entre si, pois os bancos europeus compraram quantidades significativas de ativos tóxicos, aconselhados por agências de *rating* que os classificaram de AAA, e os Estados endividaram-se em operações de salvamento dos referidos bancos). As prescrições têm sido impostas pelo sistema financeiro à sociedade, com a ajuda dos atores políticos, ao arrepio de todas as evidências empíricas e pondo em causa a própria democracia. Por outras palavras, torce-se e sufoca-se a realidade, para que a mesma se torne consistente com a referida teoria explicativa. Em simultâneo, convertem-se problemas estruturais (de desenvolvimento e competitividade) em problemas morais de comportamento (genéticos e/ou de raça). Historicamente, o mercado precedeu a democracia no mundo ocidental. Todavia, no presente e no referido mundo, é a legitimidade do mercado que assenta na democracia, e não o contrário.

⁴ Designação do economista John Williamson para a descrição que realizou em 1990 daquilo que era o consenso liberalizante do Tesouro Americano, do FMI e do Banco Mundial para a América Latina. Mais tarde, o termo ganhou a conotação de crença dogmática na capacidade do mercado para resolver tudo em sociedade.

rot [11], Findlay e O'Rourke [15], Friedman e Schwartz [16], Martins [19], Rodrik [29] e Stiglitz [32, 33].

A preponderância das economias de mercado no mundo, a liberalização do comércio de bens e da circulação de capitais, as barreiras à imigração nos países mais desenvolvidos, o aparecimento de cadeias de valor globais⁵ e de outras formas de deslocalização da produção, a existência de falhas nos mercados globais e/ou a incipiente regulação global, a Internet, a revolução das novas tecnologias de comunicação e transporte, a era da informação, a sociedade do conhecimento, a sociedade em rede, a constituição de megacidades, a governança, etc., são traços que caracterizam a globalização.

Segundo Castells [6], a sociedade em rede é a sociedade em que vivemos, depois de termos transitado mais de um século na sociedade industrial. Corresponde à era da informação, à sociedade do conhecimento, à terceira vaga de Toffler [35]. Esteja onde estiver, a humanidade está condicionada, nos aspetos fundamentais da sua existência, por aquilo que acontece nas redes globais e locais que configuram a sociedade em rede e que incluem e organizam o essencial da riqueza, do conhecimento, do poder, da comunicação e da tecnologia do mundo [6].

A globalização conduziu à reconfiguração dos territórios mundiais, com o processo de urbanização mundial e/ou a constituição em cada país de grandes aglomerações urbanas: as megacidades⁶. As megacidades da sociedade em que vivemos são as regiões metropolitanas de Castells [6], as *metapolis* de Ascher [1]. Para as empresas, as megacidades constituem os territórios principais da sua atuação no espaço global. Para os países, as megacidades constituem bacias de emprego regionais, polos principais da sua articulação na economia mundial e/ou da sua competitividade.

Fora das megacidades encontram-se nos países do mundo territórios alternativos, de baixa densidade populacional, rurais. Rural, na era da informação, significa um território com uma baixa densidade populacional. Culturalmente, na era da informação, toda a população mundial se está a tornar progressivamente urbana, viva esta em territórios urbanos, de grande densidade populacional, ou rurais, de baixa densidade populacional.

Com esta transição da era industrial para a era da informação e com a reconfiguração inerente dos territórios mundiais, os Estados nacionais têm vindo a transferir poder de decisão para níveis de decisão superiores, nomeadamente instituições supranacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia (UE), o Mer-

⁵ Como exemplo de cadeia de valor global, ver http://wto.internapcdn.net/WTO/flash/2011_09_19_pf_miwi.mp4

⁶ As megacidades mundiais têm normalmente mais de 10 milhões de habitantes e uma hierarquia entre si. As mais importantes, as cidades globais de Sassen [31], são os centros estratégicos principais da economia mundial. Isto é, são centros administrativos, financeiros, científicos, empresariais, de informação, com uma grande influência regional, nacional e mundial, nódulos neurálgicos da rede em que opera a economia mundial.

cosul, o G8, o G20, etc., e para níveis de decisão inferiores, tais como entidades regionais e entidades locais supramunicipais e municipais. Apesar de postas em causa pelos acontecimentos financeiros mais recentes, ganharam fôlego no Ocidente, a partir dos anos 80 do século XX, as ideias de aprofundamento da democracia, de subsidiariedade⁷ e de governança. A governança da era da informação substituiu o governo da era industrial [2, 5, 6, 27]. A governança, isto é, o envolvimento das organizações da sociedade civil em parcerias com os governos supranacionais, nacionais, regionais e locais, na equação e na implementação das políticas públicas, foi a forma encontrada de restaurar a confiança dos cidadãos nos poderes públicos. Figueiredo [13] menciona estudos empíricos que relacionam um clima de confiança debilitada com a corrupção.

Os problemas colocam-se em diferentes escalas e, no respeito do princípio da subsidiariedade, exigem à sua resolução a existência de poderes públicos eleitos e parcerias com a sociedade civil, isto é, governança nas diferentes escalas. Em simultâneo, se a era industrial era caracterizada por políticas sectoriais desconexas, a era da informação requer que a primazia seja dada a políticas territoriais, de competitividade e coesão, que se traduzam em políticas sectoriais coerentes e/ou estratégias de desenvolvimento custo-efetivas [12]⁸.

A globalização tem os seus paradoxos. Estes acentuaram-se na versão híper da globalização posta em prática a partir dos anos 80 do século XX, com a desregulação dos mercados financeiros. A UNCTAD [37] refere que nos últimos 30 anos os países em desenvolvimento têm vivido períodos conturbados de crescimento e colapso desse mesmo crescimento. Os países que se saíram melhor foram aqueles que não se deixaram guiar pelos mercados financeiros *tout court* e, em vez disso, apostaram em políticas heterodoxas, adaptadas às suas condições, afetando os seus recursos a atividades crescentemente produtivas. Rodrik [29] refere que este tem sido o caso da China. Castells [5] menciona a distância crescente que existe entre o espaço onde as questões são definidas (global) e o espaço onde as mesmas são geridas (os Estados nacionais), apontando para a necessidade de uma governança global sem governo mundial. Rodrik [29] diz que há um paradoxo fundamental na versão híper da globalização em curso: a coexistência entre mercados globais, Estados nacionais e democracia não é sustentável; um deles vai ser sacrificado. Para Rodrik [29], não querendo ou não sendo possível abandonar os Estados nacionais, são os mercados globais que têm de ser limitados, a bem da democracia.

Tendo por base o pano de fundo acima indicado, procedemos neste artigo a uma análise de impacto de três cenários alternativos de reforma organizacional do Estado

português. Na próxima secção descrevemos os problemas que identificamos na sociedade portuguesa e no seu Estado. Em seguida, descrevemos três cenários alternativos de reforma deste último: i) Cenário da reforma em curso (CREC); ii) Cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS 3 (CNUTS); e iii) Cenário baseado na regionalização (CR). Depois, procedemos à análise de impacto e discutimos os resultados. Na última secção apresentamos as principais conclusões.

2. A SOCIEDADE PORTUGUESA E O SEU ESTADO

Sobre a sociedade portuguesa e o seu Estado, remetemos o leitor para as análises de Cadilhe [4], Costa [8], Figueiredo [13, 14] e Melo [22, 23]. Aqui apresentamos características principais da sociedade portuguesa e do Estado português que nos podem ajudar a melhor definir os cenários de reforma organizacional do referido Estado, no contexto da era da informação em que vivemos. A percepção das referidas características resulta, também, da experiência dos autores nos contactos com o poder político e com a administração do Estado e enquanto gestores de pessoas em organizações públicas, concordatárias e privadas.

Culturalmente falando, o País oscila entre o centralismo nas decisões e o impulso paroquial⁹ como estratégia de fuga ao centralismo, aos mais diversos níveis. Assim, o poder local pode ser entendido como uma fuga ao poder central, o poder das freguesias como uma fuga ao poder das câmaras, etc. Os taberneiros do Porto tentaram escapar às decisões do poder central do Marquês de Pombal, que alegadamente pretendiam proteger o mercado, e foram enforcados na Cordoaria do Porto. O centralismo, o impulso paroquial e o conflito entre os dois têm profundas raízes históricas.

Em Portugal, o Estado precedeu a nação [20], sendo que apenas o Noroeste do País conheceu uma estrutura verdadeiramente senhorial [21]. No período da Reconquista Cristã, o senhorio das antigas vilas romanas (atuais freguesias) foi concentrado nas mãos reais [30]. A uma nobreza pobre formada nos campos de batalha, o rei doava frações das vilas/freguesias – os casales, as quintanas, as quintas e os vilares – que, na alta Idade Média, eram já prédios independentes [30]. Esta estrutura senhorial do Noroeste do País, de pequena escala, está longe das estruturas feudais que caracterizaram outros territórios do continente europeu na época. O centralismo ter-se-á acentuado a partir da segunda dinastia e reforçado na quarta dinastia, com a mudança de grande parte da nobreza para a corte em Lisboa. No tempo do Marquês de Pombal, afirmava-se

⁷ A subsidiariedade tem sido um valor caro à UE. Em termos políticos, significa que tudo o que possa ser decidido num nível mais abaixo, mais próximo das populações, deve sê-lo.

⁸ Por estratégia custo-efetiva entende-se uma estratégia que minimiza os custos unitários de atingir os objetivos pretendidos.

⁹ Aquando da inauguração do Centro Regional do Porto da Universidade Católica Portuguesa, D. José Policarpo, cardeal-patriarca, solicitou ao então presidente empossado, Professor Francisco Carvalho Guerra, que não fizesse da Universidade Católica no Porto algo paroquial. É neste preciso sentido que estamos a usar o termo “paroquial”.

como despotismo iluminado. A democracia instaurada em 1974, com a eleição democrática do poder local a partir de 1976, reforçou o poder local e a capacidade de fuga deste ao centralismo do poder central.

O País tem uma economia predominantemente corporativa, uma economia de rendas (de favores, de cunhas), povoada por lóbis sectoriais que colonizam o Estado e o colocam ao seu serviço¹⁰. Esta economia de rendas democratizou-se com o 25 de Abril de 1974, mas está ainda longe de poder ser encarada como uma economia concorrencial de mercado, eficiente, em particular, se atendermos ao estado da justiça. Sem sistema de justiça a funcionar não há economia eficiente de mercado que sobreviva. Pode haver criminalidade, assimetria de informação, rendas e outras falhas de mercado. Falhas de mercado não são características de uma economia concorrencial de mercado, não geram eficiência económica. A economia de rendas do País, a cultura de desconfiança¹¹, os lóbis e a deficiente organização territorial do Estado nos níveis intermédios contribuem para a falta de competitividade do País e para o descontrolo da despesa pública.

O território tem sido encarado como mais um sector, nos últimos tempos, quiçá, a eliminar, em nome do controlo das finanças públicas. Desde o 25 de Abril que os lóbis deste sector têm sido os municípios. O centralismo convinda e serve também à atuação destes lóbis municipais. No jogo de soma negativa da economia de rendas com centra-

lismo que ainda caracterizam o País, aquilo que um município conseguir junto do poder central é aquilo que outro município não vai conseguir.

Na ausência de territórios intermédios horizontais (regiões), entre a escala central e a escala municipal, o Estado central lida com os problemas do País sector a sector, como se os outros sectores não existissem. Em simultâneo, fala dos Portugueses, da competitividade da sua economia, dos sectores de atividade económica, do défice externo, do défice público, da educação, da saúde, da justiça, do desemprego, da inflação, da especialização produtiva em bens não transacionáveis, da mobilidade dos funcionários públicos, das rescisões de contrato na função pública, etc., em média e em abstrato, sem territórios intermédios (entre a escala nacional e municipal) nem rostos. As políticas públicas sectoriais centram-se, de facto e aos olhos da opinião pública e publicada, na referida média abstrata do País. Esta média resulta, as mais das vezes, de enormes contrastes regionais¹².

As políticas públicas sectoriais focam-se nas solicitações dos lóbis sectoriais, em vez de se focarem no desenvolvimento das populações que habitam territórios horizontais em relação aos diversos sectores. O que é bom para os referidos lóbis pode ou não ser bom para o respetivo sector. O que é bom para o respetivo sector pode ou não ser bom para o País. No final, o Estado não tem uma perceção global dos efeitos das suas políticas sectoriais sobre as populações que habitam os referidos territórios horizontais, não consegue racionalizar as políticas públicas sectoriais, não consegue estabelecer prioridades intersectoriais de atuação adequadas a cada território de interesse, de modo a cumprir, de forma custo-efetiva, os objetivos de desenvolvimento a que se propõe. Acresce que a descoordenação regional entre sectores e dentro de cada sector

¹⁰ Por economia de rendas entendemos uma economia dominada por comportamentos do tipo *rent-seeking* [36] em que lóbis com interesses económicos tentam influenciar o poder político a seu favor. Por economia de cunhas e favores entendemos o mesmo e também o quadro sociológico e cultural que enquadra a referida economia. À luz da opinião publicada, para além de serem colonizados por lóbis sectoriais, o Estado português e os partidos políticos são também colonizados por sociedades mais ou menos secretas, incluindo o mundo do crime. Um Estado centralizado é mais fácil de colonizar.

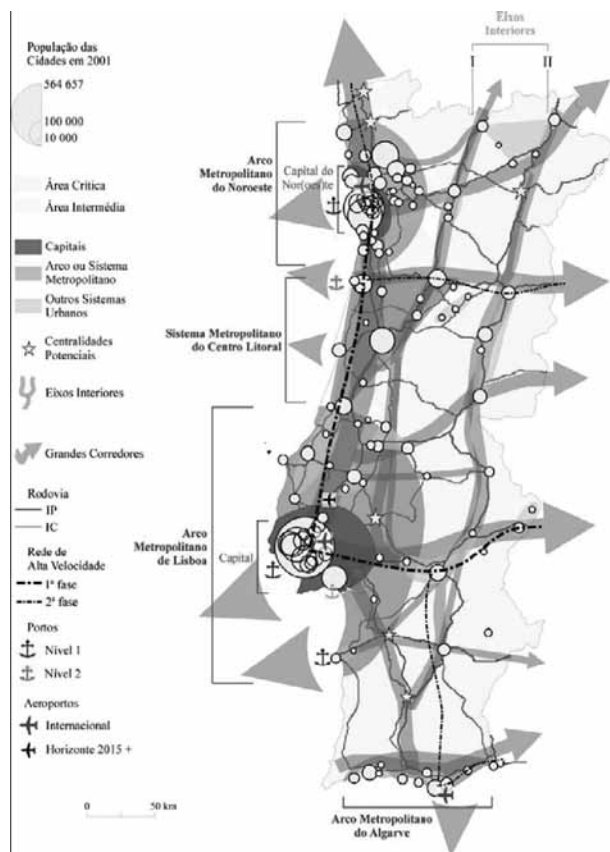
¹¹ Os Portugueses desconfiam uns dos outros a vários níveis. A aprendizagem desta cultura da desconfiança dá-se em família e é reforçada na escola básica e secundária, sendo que os professores podem fazer toda a diferença neste domínio. Quando a racionalidade da gestão do comportamento em sala de aula não é perceptível pelos alunos, quando as regras não são fixas (isto é, dá-se o dito pelo não dito ao sabor dos acontecimentos), quando se penaliza uma turma inteira na componente cognitiva pelo comportamento disciplinar de alguns dos seus alunos (misturando-se esferas e dando o incentivo errado aos alunos bem comportados), etc., aquilo que se faz é ensinar aos alunos que o exercício do poder é algo gratuito, que não obedece a nenhuma racionalidade. Isto é, ensina-se aos alunos que a autoridade é autoritarismo e que por isso depende, exclusivamente, da benevolência de quem a exerce. Consequentemente, parte dos alunos vai aprender a contornar as regras (é nesta altura que começam os copianços) e outra parte vai sentir-se impotente perante factos que a ultrapassam. Este caldo de exercício gratuito, abstrato e irracional do poder em sala de aula gera mais tarde cidadãos, em média, desconfiados, alguns corruptos, outros, porque impotentes perante a corrupção, refugiando-se numa maledicência inconsequente sobre a natureza do País e do povo que o habita.

¹² Três exemplos daquilo que estamos a afirmar: i) Na recente discussão do fecho de maternidades, os poderes públicos não manifestaram a utilização de critérios distintos para o interior e para o litoral do País. Fechar uma maternidade no litoral significa, normalmente, ter uma maternidade alternativa a menos de 5 km de distância. No interior, os 5 km podem ser 40 km ou mais. O significado não é o mesmo e os critérios não podem ser os mesmos; ii) Nas últimas décadas, construíram-se quilómetros de redes de saneamento no País, quer para servir localidades densamente povoadas, quer para servir meia dúzia de pessoas de uma localidade isolada. Na última situação, a instalação de uma moderna fossa séptica resolveria o problema, com menos quilómetros de rede e custos; iii) A discussão da localização do novo aeroporto de Lisboa (que inicialmente seria para instalar na Ota) começou por ser feita à margem da localização – o aeroporto era para o País, sendo este último tratado como uma entidade abstrata no território da qual a população, implicitamente, se distribuía de forma homogénea. Foram precisos dois anos para perceber que o aeroporto era para servir primordialmente a região de Lisboa. O facto não é indiferente à sua localização, quer para a população da região de Lisboa, quer para a população das outras regiões do País. Por exemplo, um novo aeroporto situado demasiado a norte de Lisboa poderia, entre outros aspetos, aniquilar o investimento realizado no Aeroporto Sá Carneiro do Porto.

pode levar a que investimento público num sector mate investimento público noutro sector ou mesmo no próprio sector. A tentativa de colocar as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) a gerir o QREN resultou na agregação dos orçamentos sectoriais da administração central no PDR e não na desejada articulação regional entre políticas sectoriais¹³.

Idealmente, os territórios intermédios horizontais do Estado central deveriam ser as regiões homogêneas da globalização [1, 6, 24, 25, 26, 31]. As atuais regiões-plano constituem assim um *second best*. No caldo de cultura que é ainda o português, a heterogeneidade das regiões reforça o centralismo no seio das mesmas, com prejuízo para os territórios rurais de baixa densidade populacional.

FIGURA 1. AS REGIÕES DA GLOBALIZAÇÃO NO CONTINENTE PORTUGUÊS



Fonte: PNPOT [10].

¹³ A administração central verteu os seus orçamentos sectoriais desconexos no PDR. Ou seja, as consequências territoriais dos referidos orçamentos sectoriais não resultaram, nem podiam resultar, com a atual organização do Estado, de estratégias intersectoriais coerentes, ao nível regional, por parte do poder central. Já agora, a ideia ventilada de colocar uma fatia importante da gestão dos fundos europeus no período de 2014-2020 ao nível das CIM (comunidades intermunicipais), sem garantias de mecanismos de articulação regional e sectorial, nem eleição direta dos representantes dessas entidades, também não nos parece promissora.

A partir das regiões do País, pré-globalização, identificadas por Orlando Ribeiro [28] – Norte Atlântico, Norte Transmontano e Sul –, dos sistemas e arcos metropolitanos, pós-globalização, identificados no PNPOT [10] e de opções políticas (as fronteiras das regiões são, em última análise, uma decisão política) é possível identificar cinco regiões da globalização no continente português: a Megacidade do Litoral Norte e Centro (Arco Metropolitano do Noroeste e Sistema Metropolitano do Centro Litoral), a Região Rural do Interior Norte e Centro, a Megacidade da Região de Lisboa (Arco Metropolitano de Lisboa), a Região Rural do Alentejo e a Megacidade do Algarve (Arco Metropolitano do Algarve). As megacidades portuguesas estão para as grandes megacidades do mundo como as cidades intermédias estão para as grandes cidades. Por outras palavras, na escala global, Portugal é rural. Por exemplo, a Megacidade do Litoral Norte e Centro, que vai de Viana do Castelo/Braga até Aveiro/Coimbra, passando por Matosinhos/Porto/Gaia, tem cerca de 3,5 milhões de habitantes e uma das populações mais jovens e menos qualificadas do País. A especialização produtiva em bens transacionáveis no mercado mundial tem exposto esta região à crise internacional. O facto traduziu-se na última década em altos níveis de desemprego e num empobrecimento relativo.

Se o Estado central carece de regiões horizontais, para conseguir coerência intersectorial das políticas e centrar as mesmas nas populações, os municípios precisam de territórios supramunicipais horizontais, de preferência com poder político eleito, para poderem assumir competências de gestão supramunicipal. O problema ganha acuidade num contexto de escassez de recursos e de necessidade de gestão supramunicipal de alguns serviços como o metro, a oferta cultural, a água, o saneamento e os resíduos, etc. Não faz sentido, não é possível, continuar a multiplicar equipamentos e ofertas município a município, nos casos em que essas ofertas e esses equipamentos podem e devem servir um conjunto de municípios. Ao nível local, a escala supramunicipal irá ser cada vez mais importante¹⁴.

No que diz respeito ao poder político, o nível político central tem-se baseado na eleição direta de cinco partidos/coligações que têm resultado em seis grandes deputados na Assembleia da República. Os 230 deputados são eleitos por arrastamento e não representam eleitores. Representam os partidos de que fazem parte, até porque estão sujeitos a disciplina partidária. São os partidos que representam, em abstrato, os eleitores. Nestas circunstâncias, de vazio democrático, a redução do número de deputados

¹⁴ Há quem defenda a geometria variável ao nível supramunicipal. A geometria variável dos sectores de atividade não obriga à geometria variável das administrações, central e local, no que diz respeito à sua organização no território. Todavia, tal tem acontecido quer com a administração central do Estado, quer com as associações de municípios. No que se refere às associações de municípios, o facto impede a existência de órgãos eleitos directamente ao nível supramunicipal, pela multiplicação de eleições a que geometria variável obrigaria.

é sempre vista pela sociedade portuguesa como trazendo apenas benefícios. Por outro lado, os deputados e demais políticos têm incentivos para se centrarem nos jogos de aparelho que lhes asseguram os lugares na Assembleia da República, nas administrações central e local do Estado, etc., em vez de se centrarem na representação dos eleitores. Os partidos do arco da governação são-no também do arco da administração. É aliás notória a inflação de quadros dirigentes, técnicos, assistentes técnicos e operacionais nas administrações central, regional e local, inflação que se reforça, ciclicamente, de acordo com os calendários eleitorais. Tudo isto debilita a confiança dos cidadãos nos poderes públicos.

Ainda no que se refere ao poder central, verifica-se uma assimetria de informação entre os ministros e os dirigentes da administração¹⁵, problema que se acentua com a eliminação da administração desconcentrada do Estado. Esta última permite informar os ministros com mais do que uma visão territorial das políticas públicas sectoriais do poder central e romper, por essa via, com a referida assimetria de informação.

Uma outra característica do Estado português é o divórcio existente entre o poder central e o poder local. Os dois poderes vivem de costas voltadas. É como se os assuntos objeto de cada um não estivessem relacionados. Suportam-se nas eleições e de resto encontram-se ou para se confrontarem¹⁶ ou para o poder central distribuir benesses. As relações entre os dois poderes estão longe de ser saudáveis e a culpabilização, no que refere às contas do Estado,

recai, facilmente e em abstrato, sobre os municípios, o elo mais fraco e ao mesmo tempo mais visível da atuação do Estado. Em 2012, o peso da despesa efetiva da administração local e regional no total da despesa efetiva do conjunto das administrações públicas foi estimado em 13% (ver relatório do Orçamento de Estado, 2013).

Por último, o Estado português tem um problema de legitimidade democrática inerente à multidimensionalidade das escolhas democráticas. As escolhas democráticas são tanto mais multidimensionais (por pacote) quanto maior é o nível de poder e representação. No caso português, acresce ao nível central uma representação política reduzida a seis grandes deputados, os partidos políticos com disciplina de voto. É conhecido da teoria económica que escolhas multidimensionais conduzem a picos nas preferências dos eleitores e ao indesejado paradoxo do voto [34]. O último abre a porta à manipulação das agendas na aprovação de propostas por maioria. O problema atenua-se com um aprofundamento da representação, com a aplicação do princípio da subsidiariedade e com o recurso mais frequente à figura do referendo. A aplicação do princípio da subsidiariedade obriga à eleição do poder político aos níveis regional e supramunicipal. Já agora, é ao nível local (supramunicipal, municipal e de freguesia) que, em parceria com o poder político eleito, a participação política da sociedade civil pode ser mais ativa e consequente.

O Quadro 1 resume, por ordem alfabética, os oito problemas detetados na organização política e administrativa do Estado português.

QUADRO 1. OS PROBLEMAS DO ESTADO PORTUGUÊS

Problema	Níveis de poder
Afunilamento da representação política	Central
Assimetria de informação entre poder político e administração	Central
Desconfiança dos cidadãos relativamente aos poderes públicos	Central
Divórcio entre poder central e poder local	Central e local
Falta de racionalização regional das políticas públicas sectoriais centrais	Central e local
Falta de racionalização supramunicipal das políticas públicas municipais	Central
Multidimensionalidade das escolhas democráticas	Local
Vulnerabilidade aos lóbis e descontrolo da despesa pública	Central
	Central e local

3. CENÁRIOS DE REFORMA ORGANIZACIONAL DO ESTADO

São três os cenários de reforma organizacional do Estado considerados: i) O cenário da reforma em curso (CREC); ii) O cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS 3 (CNUTS); e iii) O cenário baseado na regionalização (CR).

¹⁵ A administração central portuguesa tem personagens do tipo Humphrey da série da BBC *Yes, Prime Minister*.

¹⁶ O poder central fala a várias vozes com o poder local, sector a sector, e nem sempre as referidas vozes são coerentes entre si. Por vezes, o que umas vozes pedem as outras impedem.

O CREC designa-se assim porque não foi anunciado pelo Governo português nenhum modelo de organização do Estado a que se pretenda chegar e, em simultâneo, as medidas que vão sendo tomadas configuram em si um modelo de Estado. Existe um documento verde de reforma da administração local [17] que aborda o poder local e aponta bastante para a necessidade de agregação (mais de freguesias do que de concelhos) como forma de reduzir custos administrativos. Mais recentemente, o Governo português tem falado em refundar o Estado português, concretamente em rever as funções sociais do Estado, ideia consubstanciada no relatório que encomendou ao Fundo Monetário Internacional [18]. Em paralelo, tem-se assistido ao anúncio e à extinção de administração central descon-

centrada do Estado¹⁷. Como pano de fundo, há uma ideia de ter um Estado mais pequeno. Parecem ser estes os traços gerais do CREC.

Com o ajustamento correspondente às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, o CNUTS encara as NUTS 3 como territórios horizontais supramunicipais com eleição direta¹⁸. A configuração organizacional do Estado neste cenário pressupõe:

- a) Uma administração central do Estado desconcentrada por regiões¹⁹, com organismos centrais de cúpula, localizados ou não em Lisboa, e organismos de execução das políticas, localizados nas regiões. Os primeiros formam, informam e controlam a atuação dos últimos. Os últimos integram nas regiões governos civis regionais, que poderiam evoluir a partir das atuais comissões de coordenação e desenvolvimento regional. Os governadores civis são nomeados pelo Governo;
- b) A constituição de autarquias supramunicipais, com um poder político eleito e administração própria. Estas autarquias poderão evoluir ou não a partir da agregação dos atuais concelhos²⁰. Seja qual for a solução, o aparecimento destas autarquias obriga a uma redefinição de competências entre poder central e poder local e, no poder local, entre as novas autarquias, os concelhos e as freguesias. Tendo em conta o princípio da subsidiariedade e o problema da multidimensionalidade das escolhas democráticas, deve apontar-se, sempre que possível e as escalas de tratamento adequadas dos problemas o permitam, para o reforço das competências dos níveis de poder inferiores e/ou mais próximos das populações;
- c) A constituição de uma Câmara Baixa, na Assembleia da República, de representação territorial, em que teriam assento os presidentes das juntas e das assembleias das

novas autarquias supramunicipais. Esta Câmara Baixa contribuiria para articular as temáticas do poder central com as do poder local e, entre outros aspetos, teria de se pronunciar sobre o Orçamento de Estado nas suas implicações territoriais;

- d) A eleição nominal dos deputados da Câmara Alta em círculos regionais, a redução do número de deputados desta câmara e uma forte limitação ou mesmo abolição da disciplina partidária, de forma a libertar os deputados dos aparelhos partidários, colocando-os na dependência direta dos eleitores do seu círculo de eleição²¹.

Por último, o CR. A diferença para o CNUTS é a passagem de grande parte das competências previstas para os governos civis regionais do cenário CNUTS para autarquias regionais com eleição direta do respetivo poder político.

4. ANÁLISE DE IMPACTO DOS CENÁRIOS

A análise de impacto levada a cabo contempla as seguintes dimensões: i) A coerência organizativa de conjunto e/ou a articulação entre os poderes central e local; ii) A racionalização territorial das políticas públicas dos poderes central e local; iii) A vulnerabilidade aos lóbis; iv) A qualidade dos quadros dos partidos políticos; v) A competitividade da economia; vi) A coesão social e territorial; vii) A qualidade da democracia; e viii) Os custos operacionais.

No que se refere à articulação entre níveis de poder, o CREC não altera o *statu quo* (da desarticulação existente); pelo contrário, pode mesmo acentuá-lo com a eliminação da administração desconcentrada. Já o CNUTS e o CR pressupõem uma articulação política e administrativa, com a correspondência entre as administrações regionais do Estado e os territórios supramunicipais que estas abarcam, com os círculos regionais de eleição para a Câmara Alta

¹⁷ Por exemplo, os governos civis, administração desconcentrada do Ministério da Administração Interna, foram extintos.

¹⁸ Ao nível supramunicipal, há em Portugal territórios para todos os gostos: as NUTS 3, os territórios das comunidades urbanas e intermunicipais, os das associações de municípios (tipicamente, com geometria variável), os da abordagem LEADER do Proder (diferentes dos do LEADER +), os dos distritos, etc. Qualquer que seja a escolha dos territórios supramunicipais, os territórios políticos devem coincidir com os territórios de recolha de informação estatística. Ou se acertam os primeiros, ou os segundos, ou ambos.

¹⁹ As regiões deveriam ser as da globalização. As atuais regiões-plano seriam um *second best*.

²⁰ Os concelhos portugueses são territorialmente grandes, quando comparados com os municípios de outros países da UE. Todavia, em termos de mobilidade, os concelhos eram maiores no passado, quando os meios de transporte eram o cavalo e a liteira, do que no presente, em que o meio de transporte é o automóvel. Cumprir a tradição pode significar, no caso português, a agregação no presente dos concelhos ao nível das NUTS 3, com reforço das competências das freguesias e sem desaparecimento da identidade territorial concelhia a que teriam de ser atribuídas novas funções. Nessa altura, por definição, as novas autarquias teriam um poder político diretamente eleito.

²¹ A passagem de círculos distritais a círculos regionais permitiria reduzir o número de deputados sem prejuízo da proporcionalidade da representação. A eleição nominal dos deputados requer uma redução significativa do seu número, para que os eleitos possam ser identificados nominalmente pelos eleitores do respetivo círculo de eleição. Supõe-se que os deputados da Câmara Alta representem os eleitores do seu círculo regional de eleição. Se assim for, o interesse nacional é o resultado da discussão dos interesses dos eleitores dos círculos regionais representados pelos deputados. Isto aponta para uma forte limitação do recurso à disciplina partidária, que, nos casos em que continue a existir, deverá constituir o final de um processo profícuo de discussão no seio de cada partido e não, como até aqui, o ponto de partida. No presente, os deputados são eleitos por círculos distritais e são forçados (via disciplina partidária) a representar um outro círculo (o nacional). O facto está na base do vazio da representação central vivido no presente. Uma solução alternativa à proposta é a de ter um círculo nacional único de eleição dos deputados da Câmara Alta. Esta solução tem desvantagens – acentua a tendência para a abstração territorial do poder político central, torna mais difícil a identificação e a eleição nominal dos deputados, etc. – e teria de ser contrabalançada com o reforço das competências e a eleição direta dos deputados da Câmara Baixa.

e com a criação da Câmara Baixa de representação dos territórios supramunicipais. A integração da administração central desconcentrada em governos civis regionais é um primeiro passo para obrigar o poder central a falar a uma só voz com o poder local.

No que diz respeito à racionalização territorial das políticas públicas, o CREC não altera o *statu quo*. O CNUITS e o CR têm por base uma organização territorial do Estado, ordenando a intervenção do Estado nas escalas regional e supramunicipal. Por um lado, isto permite ao poder central ter uma visão regional das necessidades, das suas políticas públicas sectoriais e do respetivo contributo para a estratégia de desenvolvimento do País. Por outro lado, também permite ao poder local racionalizar políticas municipais na escala supramunicipal.

Quanto à vulnerabilidade aos lóbis, o CREC ou não altera nada, ou acentua mesmo a referida vulnerabilidade, ao concentrar e localizar o Estado central em Lisboa. Já o CNUITS e o CR libertam a administração central do Estado da influência exclusiva dos lóbis sectoriais e tornam o processo político de decisão aos diversos níveis mais transparente aos olhos dos cidadãos.

No que se refere à qualidade dos quadros dos partidos políticos, o CREC não altera o *statu quo*. Quer o CNUITS, quer o CR colocam os eleitos na dependência dos eleitores. Ou seja, os dois últimos cenários libertam os deputados nacionais dos jogos de aparelho dos partidos e focam os referidos deputados na representação dos eleitores do seu círculo regional e nominal de eleição. O aumento dos atuais círculos distritais para círculos regionais, com a consequente redução do número de deputados, torna exequível a eleição nominal dos deputados, sem prejuízo da proporcionalidade da representação. Com a eleição nominal dos deputados, os partidos teriam de escolher candidatos a deputados com *curriculum*, para não correrem o risco de verem os seus candidatos preteridos na eleição. Deste modo, a qualidade dos deputados aumentaria e passaria a ditar a qualidade dos aparelhos dos partidos políticos, em vez de ser ditada pelos ditos aparelhos. A prazo, deixaríamos de ter uma classe política cuja experiência de liderança, antes de o ser, se esgota nas associações de estudantes e/ou nas juventudes partidárias²².

²² Para um dado número de deputados, o aumento da dimensão dos círculos de eleição melhora a proporcionalidade da representação dos partidos políticos e dificulta a identificação dos deputados pelos eleitores. Há assim um *tradeoff*. Em cálculos que realizamos e disponibilizamos ao leitor, a pedido, com uma Câmara Alta eleita em círculo nacional único são necessários 140 deputados para manter o número de deputados do partido com menos deputados na atual legislatura, no caso o Bloco de Esquerda, com oito deputados. Com uma Câmara Alta eleita em círculos regionais, 60 deputados seria um número suficiente para melhorar a atual proporcionalidade da representação dos partidos políticos na Assembleia da República e ainda assim permitir a eleição nominal dos deputados em círculos regionais. Essa eleição nominal em círculos regionais pode requerer nas regiões metropolitanas mais populosas do Litoral Norte e Centro e Lisboa,

No que diz respeito à competitividade da economia, o CREC não altera o *statu quo*. Já o CNUITS e o CR, ao estabelecerem regiões e sub-regiões (ou territórios supramunicipais) transversais aos diversos sectores, permitem equacionar melhor a competitividade no quadro da estratégia de desenvolvimento das regiões e do País, estabelecer prioridades intersectoriais de atuação diferenciadas por região e implementar parcerias com a sociedade civil para a competitividade e para o desenvolvimento, em particular ao nível supramunicipal (como já sucede com a abordagem LEADER do segundo pilar da Política Agrícola Comum). Nestes dois cenários, o reforço da competitividade será maior se as regiões forem as cinco regiões homogêneas da globalização atrás identificadas. O cenário CR é superior ao CNUITS, pois, ao descentralizar nas regiões parte das decisões políticas que atualmente são do poder central, reforça a subsidiariedade e torna as referidas decisões mais expeditas.

Quanto à coesão social e territorial, o CREC não altera o *statu quo*. Já o CNUITS e o CR trazem o território às decisões políticas, sendo que, com a criação da Câmara Baixa de representação territorial, o colocam no coração da democracia, a Assembleia da República²³. No que se refere à coesão social, o reforço da democracia, a libertação do aparelho de Estado da influência exclusiva de lóbis sectoriais e/ou ocultos e a identificação territorial, em concreto, permitem uma melhor abordagem dos problemas do desemprego e da pobreza e contribuem para focalizar melhor a intervenção pública na proteção social dos cidadãos mais expostos, aumentando, também deste modo, a coesão social.

No que se refere à qualidade da democracia, o CREC significa, *grosso modo*, a manutenção do *statu quo* e o CNUITS e o CR aprofundamentos da democracia, que são maiores no CR. A qualidade da democracia sai reforçada no CNUITS e no CR pela coerência de organização territorial política e administrativa que estes dois cenários contemplam, por ajudar a libertar a administração da influência exclusiva de lóbis sectoriais e/ou ocultos, por eliminar a assimetria de informação entre ministros e diretores gerais ou diretores de serviços²⁴, por reduzir a multidimensionalidade das escolhas dos eleitores com a criação de poder político eleito supramunicipal e, no CR, também regional, por lançarem bases territoriais coerentes para as parcerias para o desenvolvimento e por tornarem o processo de decisão política mais transparente aos olhos dos cidadãos. O aprofundamento da democracia e as parcerias para o desenvolvimento, envolvendo a sociedade civil na equação e na implementação das políticas públicas, contribuem para

que têm um maior número de deputados eleitos, a subdivisão em dois círculos: um correspondente à área metropolitana principal e outro correspondente ao restante território da região.

²³ Quando Maomé não vai à montanha a montanha deve ir a Maomé.

²⁴ Com a desconcentração da administração central do Estado, os ministros passariam a ser confrontados com diferentes vozes e realidades regionais.

aumentar a confiança dos cidadãos nos atores políticos e a eficácia das políticas públicas.

Por último, a questão dos custos operacionais. Os três cenários pressupõem a redução de custos operacionais de funcionamento do Estado em relação ao *statu quo*. O CREC porque elimina administração e agrega freguesias. O CNUTS e o CR porque organizam a administração do Estado, integram a administração desconcentrada dos diversos ministérios nos governos (civis) regionais e/ou autarquias regionais, racionalizando e reduzindo a referida adminis-

tração central do Estado, e compensam o aumento do número de representantes nas escalas supramunicipal e/ou regional com a redução do número de deputados na Câmara Alta da Assembleia da República²⁵. Estes últimos passam a ser eleitos por círculos regionais nominais, em vez de o serem a partir de listas distritais, coincidindo os novos círculos de eleição com a organização desconcentrada conexa do Estado. Preferencialmente, estas regiões deveriam ser as da globalização.

O Quadro 2 sintetiza a análise de impacto realizada.

QUADRO 2. ANÁLISE DE IMPACTO DOS CENÁRIOS DE REFORMA DO ESTADO

Dimensão	CREC	CNUTS	CR
Articulação entre níveis de poder	-	+	+
Racionalização territorial das políticas públicas	-	+	++
Vulnerabilidade aos lóbis	-	+	+
Qualidade dos quadros políticos dos partidos	-	+	++
Competitividade da economia	-	+	+
Coesão social e territorial	-	+	++
Qualidade da democracia	-	+	++
Custos operacionais	+	+	+

5. CONCLUSÕES

Segundo George Bernard Shaw, há quem veja as coisas como elas são e pergunte: «Porquê?». Há quem sonhe as coisas que nunca foram e pergunte: «Porque não?».

Neste artigo, defendemos a ideia de que o descontrolo da despesa pública em Portugal tem como justificação principal a desorganização territorial do Estado aos níveis regional e supramunicipal e a sua vulnerabilidade a lóbis sectoriais e/ou ocultos. Depois de identificadas algumas características da sociedade portuguesa e do seu Estado, procedemos a uma análise de impacto de três cenários alternativos de reforma: i) Cenário da reforma em curso (CREC); ii) Cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS 3 (CNUTS); e iii) Cenário baseado na regionalização (CR). A análise de impacto levada a cabo contemplou as seguintes dimensões: i) A coerência organizativa de conjunto e/ou a articulação entre os poderes central e local; ii) A racionalização territorial das políticas públicas dos poderes central e local; iii) A vulnerabilidade aos lóbis; iv) A qualidade dos quadros dos partidos políticos; v) A competitividade da economia; vi) A coesão social e territorial; vii) A qualidade da democracia; e viii) Os custos operacionais.

Os resultados mostram que, no que se refere às dimensões analisadas da reforma política e administrativa do Estado, o CREC oferece mais do mesmo e por isso não é promissor, também no que diz respeito ao controlo da despesa pública. Em relação ao *statu quo*, este cenário apenas oferece uma redução dos custos operacionais do Estado, por via da redução da administração e da agregação de freguesias.

O CR é o cenário potencialmente mais interessante. Tal como o CNUTS, oferece benefícios em relação ao *statu quo* em todas as dimensões analisadas e oferece mais benefícios do que o CNUTS em algumas das dimensões analisadas. Todavia, politicamente, o resultado do referendo à regionalização de 1998 torna o CR de difícil aplicação no imediato.

Concluimos que o CNUTS se apresenta como o cenário mais promissor de reforma do Estado, sendo que, no tempo e se a sociedade portuguesa assim o entender, poderá evoluir para o CR.

AGRADECIMENTOS

Este artigo foi financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto do Governo de Portugal, Ministério de Educação e Ciência, CEGE: PEst-OE/EGE/UI0731/2011.

Agradecemos a dois avaliadores anónimos as valiosas sugestões que nos deram para melhorar o artigo.

²⁵ A dimensão analisada foi apenas a dos custos operacionais de funcionamento do Estado. Os cenários de reforma do Estado aqui apresentados têm outras implicações na despesa do Estado. O CREC reduz as funções sociais do Estado e, por esta via, diminui a despesa do Estado. O CNUTS e o CR tornam o Estado menos vulnerável aos lóbis sectoriais e/ou ocultos e, por esta via, diminuem a despesa do Estado.

BIBLIOGRAFIA

1. Ascher, F., *Metapolis ou l'Avenir des Villes*, Editions Oulite Jacob, 1995.
2. AAVV, *A Governância no Século XXI*, OCDE, tradução do Gabinete de Estudos e Prospetiva do Ministério da Economia (GEPE), Lisboa, 2002.
3. Braudel, F., *Escritos sobre a História*, Editorial Presença, Lisboa, 1992.
4. Cadilhe, M., *O Sobrepeso do Estado em Portugal: Uma Proposta de Reforma Conceitual e Administrativa*, Fubu Editores, S.A., 2005.
5. Castells, M., «Global Governance and Global Politics», The 2004 Ithiel De Sola Pool Lecture, published in *PS: Political Science & Politics*, 9, January, 9-16, 2005.
6. Castells, M., *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003, 2005.
7. Churchill, W. S., *Memórias da Segunda Guerra Mundial*, Textos Editores, 2011.
8. Costa, L., *O Território da Descentralização no Portugal do Século XXI: Uma Abordagem Microeconómica*, Seminário Economia e Finanças da Descentralização, Porto, 2006.
9. Davidson, P., *John Maynard Keynes*, Actual Editora, Lisboa, 2010.
10. DGOTDU, *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)*, Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, Lisboa, 2007.
11. Dullien, S. e Guérot, U., *The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis*, Policy Brief, European Council of Foreign Relations (ECFR)/49, February, 2012.
12. European Union Commission (EUC), *Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, approved in the informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Gödöllő, Hungary, , 2011.
13. Figueiredo, A., *Para onde Vai a Europa?, A Organização Europeia em Debate*, apresentação de 14 teses pelo Dr. Franck Biancheri Director, das Associações Europe 2020 e Newropeans, Instituto de Recursos e Iniciativas Comuns da Universidade do Porto (IRICUP) e Associação Política Regional e de Intervenção Local (APRIL), Porto, 2003.
14. Figueiredo, A., *The Dual Crisis of Portuguese Economy and the "Tongs Effect" on Local Governance*, IGU Commission on Geography of Governance Annual Conference 2012, Lisbon, (2012).
15. Findlay, R., e O'Rourke, K., *Power and Plenty*, Princeton University Press, 2008.
16. Friedman, M., e Schwartz, A. J., *A Monetary History of the United States: 1867-1960*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
17. GMAAP, *Documento Verde da Reforma da Administração Local: Uma Reforma de Gestão, Uma Reforma de Território e Uma Reforma Política*, Gabinete do Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (GMAAP), Lisboa, 2011.
18. IMF, *Portugal: Rethinking the State: Selected Expenditure Reform Options*, Gerd Schwartz, Paulo Lopes, Carlos Mulas Granados, Emily Sinnott, Mauricio Soto, e Platon Tinios, International Monetary Fund (IMF), Fiscal Affairs Department, janeiro, 2013.
19. Martins, N., «Globalization, inequality and the economic crisis», *New Political Economy*, 15 (1), 1-18, 2011.
20. Mattoso, J., *A Identidade Nacional*, Lisboa, Fundação Mário Soares, 2001.
21. Mattoso, J., *Identificação de Um País: Ensaio sobre as Origens de Portugal 1096-1325*, Lisboa, Editorial Estampa, 1985.
22. Melo, A., *Da Província à Região-Plano: Uma Visão Histórica*, Porto, CCDR Norte, 2009.
23. Melo, A., *Desconcentração, Descentralização e Coordenação em Itália, França e Portugal: Uma Visão Comparada*, no 40.º ano do 1.º mapa das Regiões-Plano (1967-2007), Porto, CCDR Norte, 2007.
24. OECD, *Regions at a Glance 2011*, OECD, 2011.
25. OECD, *Globalisation and Regional Economies: Can OECD Regions Compete in Global Industries?*, OECD, Reviews of Regional Innovation, 2007.
26. OECD, *Redifining Territories: The Functional Regions*, OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2002.
27. Osborne, D. e Gabler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, A William Patrick Book, 1992.
28. Ribeiro, O., *Portugal: o Mediterrâneo e o Atlântico*, Sá da Costa, 5.ª edição, 1987 (1945).
29. Rodrik, D., *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford University Press, Nova Iorque, 2011.
30. Sampaio, A., *Estudos Económicos – As Vilas do Norte de Portugal*, Editorial Vega, 1979, Lisboa, 1902.
31. Sassen, S., *The Global City*, Princeton University Press, 2.ª edition, 2001 (1991).
32. Stiglitz, J. E., *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, World Bank, Helsínquia, Finlândia, 7 de janeiro de 1998.
33. Stiglitz, J. E., *Globalização, a Grande Desilusão*, Lisboa, Terramar, 2002.
34. Stiglitz, J. E., *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, 3.ª ed., 2000.
35. Toffler, A., *The Third Wave*, Bantam, 1981.
36. Tullock, G., «Efficient Rent Seeking», *The Economics Analysis of Rent Seeking*, Edward Elgar Publishing, R. D. Tollison e R. D. Clinton (eds.), pp. 131-146, 1995.
37. UNCTAD, *The Paradox of Finance-Driven Globalization*, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Policy Brief, N.º 1, janeiro 2011.