



14th-16th June 2012
Faro – University of Algarve (Campus de Gambelas)



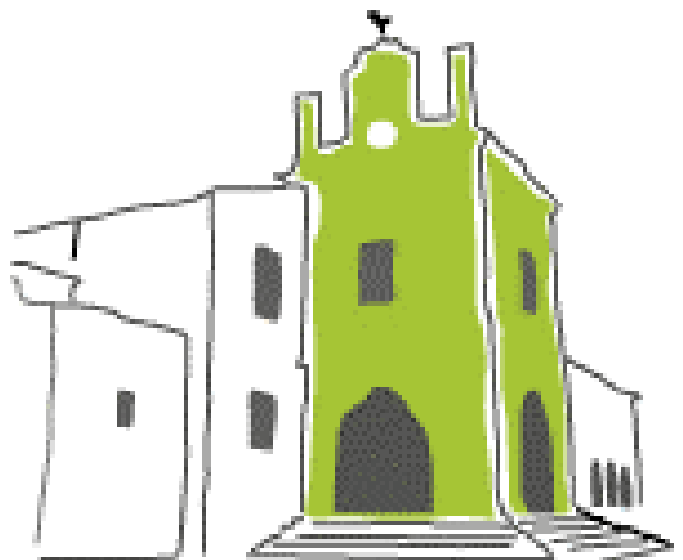
18th APDR Congress
Innovation and Regional Dynamics

Portuguese-Spanish Workshop on Integrated Management for
Sustainable Development
6th Congress of Nature Management and Conservation

ATAS

Proceedings

ISBN 978-989-96353-3-3





14th-16th June 2012
Faro – University of Algarve (Campus de Gambelas)



Comissão Organizadora

Teresa de Noronha (University of Algarve/CIEO)

mtvaz@ualg.pt

Tomaz Dentinho (University of Azores/ APDR) tomazdentinho@uac.pt

Elisabete Martins (APDR)

apdr@apdr.pt

Marlene Fernandes (CIEO)

cieo@ualg.pt

Julieta Rosa (CIEO)

jarosa@ualg.pt

Comissão Científica

Adriano Pimpão (Universidade do Algarve);
Antónia Jesus Henriques Correia (Universidade do Algarve); António Covas (Universidade do Algarve); António Almeida (Universidade da Madeira); Cassio Rolim (Universidade Federal do Paraná/ ABER); Conceição Rego (Universidade de Évora); Eduardo Anselmo Castro (Universidade de Aveiro); Francisco Carballo-Cruz (Universidade do Minho); Hugo Emanuel da Cruz Pinto (Universidade do Algarve); João Azevedo (Instituto Politécnico de Bragança); João Pinto Guerreiro (Universidade do Algarve); João Soares (Universidade Técnica de Lisboa); Joaquim Pires Pina (Universidade Nova de Lisboa); Jorge Carvalho (Universidade de Aveiro); Jorge Sousa Brito (Universidade Jean Piaget de Cabo Verde); José Pedro Pontes (Universidade Técnica de Lisboa); José Manuel Jurado (Universidad de Huelva); José Silva Costa (Universidade do Porto); Juan Antonio Márquez Domínguez (Universidad de Huelva); Manuel Margarido Tão (Universidade do Algarve); Miguel Angel Márquez Paniagua (AEER/Universidad de Extremadura); Miranda Miguel (Instituto Superior de Ciências da Educação (ISCED) do Huambo); Nuno Martins (Universidade Católica Portuguesa (Porto)); Paulo Pinho (Universidade do Porto); Pedro Ramos (Universidade de Coimbra); Ricardo Fabrício (Universidade da Madeira); Rita Anastácio (Instituto Politécnico de Tomar); Rui Baptista (Instituto Superior Técnico); Teresa de Noronha (Universidade do Algarve); Tomaz Ponce dentinho (Universidade dos Açores); Xavier Vence Deza (AEER/ Universidade de Santiago de Compostela).

UNIVERSIDADE DO ALGARVE

Research Center for Spatial and
Organizational Dynamics - CIEO

University of Algarve

Campus de Gambelas – Building 9

8005-139

Faro, Portugal

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL (APDR)

Universidade dos Açores

Rua Capitão João D'Ávila

9700-042 Angra do Heroísmo

Terceira, Açores, Portugal





INDÍCE

Bartolomeu Session	9
TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO EM PORTUGAL E ESPANHA: FUNÇÃO E EFICÁCIA DOS ORGANISMOS DE INTERFACE ACADÉMICA NOS SISTEMAS REGIONAIS DE INOVAÇÃO	10
COMPOSIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DAS ESTRUTURAS MORFOLÓGICAS DOS AGLOMERADOS NO TERRITÓRIO	28
DE ‘PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS’ À ‘FRONTEIRA DO SUBDESENVOLVIMENTO’ – CONTRIBUTO PARA UM DEBATE CONCEITUAL DO DESENVOLVIMENTO.....	47
TOURISM AS A MAGNET FOR CREATIVITY: INSIGHTS FOR CREATIVE CLASS ATTRACTION IN A TOURISM-BASED REGION	60
MEASURING SERVICE QUALITY IN URBAN PUBLIC TRANSPORT: A CASE OF STUDY IN SPAIN	73
Session A1	85
Globalization and regional development	85
REGIONAL PROFILES OF SPECIALIZATION AND GROWTH IN EUROPE	86
ESTIMATIVA DA BALANÇA COMERCIAL (INTERNACIONAL E INTER-REGIONAL) PARA DUAS REGIÕES NUTS III PORTUGUESAS: COVA DA BEIRA E PINHAL INTERIOR SUL	97
Session A2	105
Regional development policies	105
THE CHARACTERISTICS AND REGIONAL DISTRIBUTION OF OLDER WORKERS IN PORTUGAL	106
Session B1	125
Portuguese-Spanish Workshop on Integrated Management for Sustainable Development	125
IMPACTOS DA PRODUÇÃO CAFEIEIRA EM SISTEMA AGROFLORESTAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE REGIÕES DEGRADADAS	126
ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE DO CAFÉ EM TIMOR LESTE EM FUNÇÃO DA ACESSIBILIDADE DAS PLANTAÇÕES.....	134
Session B2	151
Regional development policies	151
A GEOGRAFIA DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL CONTINENTAL 2001-2011	152
SHOULD PARTICIPATION BE SEEN AS A COMMON GOOD? LOCAL INSTITUTIONAL CAPABILITIES FOR SUSTAINABLE MOBILITY	168
Session B3	180
Innovation and território	180



O AVANÇO DA INDÚSTRIA DO ÁLCOOL/ETANOL E AÇÚCAR E O DESENVOLVIMENTO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS NO NORTE PARANAENSE – BRASIL: A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PÚBLICA.....	181
A GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO NOROESTE COLONIAL DO RIO GRANDE DO SUL /BRASIL: UM ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DE CONDOR, DERRUBADAS, ESPERANÇA DO SUL, NOVA RAMADA, PEJUÇARA E TRÊS PASSOS	198
INDICADOR DE GOVERNANÇA MUNICIPAL: VERSÃO 1.0.....	210
DESENVOLVIMENTO, INOVAÇÃO E PADRÕES DE FINANCIAMENTO DA INOVAÇÃO NO BRASIL: MUDANÇAS NECESSÁRIAS.	220
Session C1	231
Innovation and Regional Dynamics	231
INSTRUMENTS OF PLACE BRANDING AND REGIONAL DYNAMICS: GUIMARÃES AS EUROPEAN CAPITAL OF CULTURE	232
LA INNOVACIÓN COMO EJE ESTRATÉGICO DEL DESARROLLO RURAL: LEADER II EN LA COMARCA DE ALISTE, TÁBARA Y ALBA	243
ICT TECHNOLOGIES IN EUROPE: A STUDY OF TECHNOLOGICAL DIFFUSION AND ECONOMIC GROWTH UNDER NETWORK THEORY	259
INSTABILIDADE FINANCEIRA NO ESPAÇO: UMA ABORDAGEM MONETÁRIA DA DINÂMICA ECONÔMICA REGIONAL	267
INTERAÇÃO UNIVERSIDADE – EMPRESAS: O CASO DO SETOR SUCRO-ALCOOLEIRO DE PERNAMBUCO.....	286
Session C2	301
Spatial Econometrics	301
CONVERGENCE AT LOCAL LEVEL: AN EXPLORATORY SPATIAL ANALYSIS APPLIED TO THE PORTUGUESE MUNICIPALITIES	302
A HETEROGENEIDADE TERRITORIAL NA COMPREENSÃO DE SUB-MERCADOS HABITACIONAIS	311
Session C3	325
Nature Management and Conservation	325
ANÁLISE COMPARATIVA DE SISTEMAS PARA AVALIAÇÃO DE IMPACTOS DE TECNOLOGIAS APLICADAS À PRODUÇÃO CAFEJEIRA	326
Session D1	336
Innovation and Territory	336
UNIVERSITIES, COMMUNITIES AND REGIONAL INNOVATION STRATEGIES.....	337
INNOVATION IN RURAL AREAS: TOWARDS A NEW MODEL?.....	344
LA COOPERACIÓN LOCAL ENTRE GALICIA Y EL NORTE DE PORTUGAL COMO PROYECTO TERRITORIAL.....	354



PROCESSOS DE INOVAÇÃO URBANA E ELABORAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL: O PROJECTO ALMADA LABORATÓRIO DE IDEIAS	363
OS IMPACTOS DA “GUIMARÃES CAPITAL EUROPEIA DA CULTURA 2012”: PERCEPÇÕES DAS ASSOCIAÇÕES LOCAIS.....	373
O LONGO CAMINHO PARA A INOVAÇÃO REGIONAL NO APRENDIZADO: A INTRODUÇÃO DO PBL EM UMA UNIVERSIDADE BRASILEIRA	384
Session D2	395
Globalization and regional development.....	395
INDICADORES DE DOTAÇÃO E QUALIDADE DAS INFRAESTRUTURAS COM UMA APLICAÇÃO EMPÍRICA A PORTUGAL.....	396
DINÂMICAS DE OCUPAÇÃO DO SOLO NA EURO-REGIÃO: GALICIA - NORTE DE PORTUGAL	411
SINCRONIZAÇÃO DOS CICLOS ECONÓMICOS AO NÍVEL REGIONAL: O CASO PORTUGUÊS ..	426
A ORIENTAÇÃO EXPORTADORA DA FILEIRA FLORESTAL: UMA ANÁLISE GEOGRÁFICA E DE CONTEXTO	441
O CONTRIBUTO DO DATACENTRO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	471
POLÍTICAS E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA EUROPA E EM PORTUGAL.	478
Session D3	495
Tourism and sustainable development	495
UN MODELO DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA SUSTENTABLE: COMPONENTES Y RELACIONES	496
UNA APROXIMACIÓN AL IMPACTO DE LA ALTA VELOCIDAD FERROVIARIA EN EL SECTOR TURÍSTICO DE ANDALUCÍA	501
Session D4	509
Local and rural development.....	509
PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS PÚBLICOS: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	510
IMPACTOS ECONÓMICOS DA INSTALAÇÃO DE UM SHOPPING CENTER EM SEU ENTORNO: O CASO DO SHOPPING INDEPENDÊNCIA EM JUIZ DE FORA	525
GOVERNANCE TERRITORIAL LOCAL: CASO DE ESTUDO DA CIDADE DA GUARDA	534
INSTITUTIONAL RELATIONSHIPS WITHIN LOCAL DEVELOPMENT ASSOCIATIONS: AN EXPLORATORY STUDY CONSIDERING COOPERATION AND COMMUNICATION	550
SIGNIFICADO DOS TERRITÓRIOS DE MONTANHA EM PORTUGAL. PROBLEMAS ESTRUTURAIS, CONDIÇÕES ECONÓMICAS E GOVERNANÇA.....	557
TOURIST MOTIVATION OF THE RESIDENTS OF THE URBAN QUADRILÁTERO OF MINHO: A GENDER ANALYSIS.....	576
Session D5	584



Regional development policies	584
OS INVESTIMENTOS DAS MULTINACIONAIS BRASILEIRAS EM PORTUGAL: OS EFEITOS E OS FACTORES DE SUCESSO	585
DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL EN BASE AL TURISMO DEL VINO: EL MARCO DE JEREZ (ESPAÑA).	605
VALUING END-USERS ELECTRICITY GENERATION COSTS IN PORTUGAL.....	612
Session E1	622
Teaching and Research in Regional Science & Spatial dimensions of the crisis of the state	622
DESENVOLVIMENTO: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO.....	623
ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NUMA PERSPECTIVA GUERREIRISTA: CONCEPÇÕES E CONTRIBUIÇÕES	633
SOBRE A REFORMA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO ESTADO PORTUGUÊS	646
Session E2	655
Tourism and sustainable development	655
A ATIVIDADE TURÍSTICA EM PRESIDENTE FIGUEIREDO E AS IMPLICAÇÕES SOCIOECONÔMICAS E AMBIENTAIS NA ÁREA URBANA DO MUNICÍPIO	656
MOTIVAÇÕES PUSH E PULL DOS ENOTURISTAS DO DOURO	665
FORMAÇÃO DE CIRCUITOS TURÍSTICOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE MINAS GERAIS E AS ALDEIAS HISTÓRICAS DE PORTUGAL	683
AVALIAÇÃO EX-ANTE, PELOS MEDIA, DA GUIMARÃES 2012 CAPITAL EUROPEIA DA CULTURA	699
SHOULD I STAY OR SHOULD I GO? DEMAND PROFILE OF RURAL TOURISM IN PORTUGAL .	710
Session E3	719
Operational Models of Regional Economics	719
AN EXTENSION OF MULTILEVEL INDICATORS: STUDY OF BACKWARD AND FORWARD LINKAGES.....	720
OS DETERMINANTES DE DESEMPENHO ECONÓMICO DOS MUNICÍPIOS.....	735
AVALIAÇÃO DO IMPACTO SOCIO-ECONÓMICO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS: O CASO DA REGIÃO NORTE	746
MIGRAÇÕES INTER-REGIONAIS NAS NUTS III PORTUGUESAS – DIFERENÇAS NOS COMPORTAMENTOS ENTRE SEXOS E GRUPOS ETÁRIOS; ESTIMAÇÃO DE SALDOS MIGRATÓRIOS	767
Session E4	791
Transport networks and territory & Economics of natural resources and environmental	791



AVALIAÇÃO SOCIOECONÓMICA DA AMPLIAÇÃO DO AEROPORTO FRANCISCO SÁ CARNEIRO: UMA ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO EX-POST	792
LIBERALIZAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO NO TRANSPORTE MARÍTIMO REGULAR DE MERCADORIAS: O CASO DO ARQUIPÉLAGO DOS AÇORES	816
O DESEMPENHO DA FILEIRA FLORESTAL E A SUA RELEVÂNCIA NO CONTEXTO DA ECONOMIA PORTUGUESA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	828
A ENERGIA E A CRISE. BREVE ANÁLISE DA SITUAÇÃO PORTUGUESA	859
Session E5	870
Instruments of spatial planning & Regionalization and Regional and Local Finance.....	870
METODOLOGIAS DE ANÁLISE PROSPETIVA. APLICAÇÃO AO MERCADO DE HABITAÇÃO.	871
FISCAL FEDERALISM, INSTITUTIONS AND SOCIAL CAPITAL: LESSONS FROM THE ITALIAN MEZZOGIORNO	880
A INSUSTENTABILIDADE DAS OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES EM MANAUS	901
AS RECEITAS NAS FINANÇAS LOCAIS: UMA CARACTERIZAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRO DE PORTUGAL (2003-2010)	910
PROTECTED AREAS AND PLANNING INSTRUMENTS IN CASTILLA Y LEÓN (SPAIN)	933
O SANEAMENTO BÁSICO E A APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE.....	943
Session F1	961
Innovation and Regional Dynamics.....	961
INSTITUIÇÕES LOCAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO SUL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	962
INVESTIGAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO NAS EMPRESAS PORTUGUESAS – UMA REVISÃO DE LITERATURA	983
PROCESSOS DE INOVAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO LOCAL - ESTUDO DE CASO	999
EM TORNO DO CONTRIBUTO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PARA A DINÂMICA REGIONAL DE CRESCIMENTO ECONÓMICO	1011
Session F2	1021
Local and rural development.....	1021
AGRICULTURA FAMILIAR, DIVERSIDADE EXÓTICA E SUSTENTABILIDADE: PRODUÇÃO E COMÉRCIO DE FLORES NO AMAZONAS - BRASIL	1022
AS VANTAGENS COMPETITIVAS DO AMAZONAS PARA A INDÚSTRIA DE BIOCOSMÉTICOS.....	1028
Session F3	1038
Economics of natural resources and environmental	1038
THE NEW GIANTS FACING <i>DON QUIXOTE</i> : WIND ENERGY AND POLICY IN THE NORTHEAST OF BRAZIL.....	1039



ANÁLISE DA DIMENSÃO DO DESFLORESTAMENTO POR MEIO DO USO DE IMAGENS DE SATÉLITE EM UM MUNICÍPIO DA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA	1050
QUANTIFICAÇÃO DE SECTORES DA ECONOMIA DO MAR PORTUGUÊS.....	1067
O SECTOR DAS PESCAS E A LUTA CONTRA A POBREZA EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	1089
BIRD WATCHING IN PRAIA DA VITÓRIA BAY, AZORES: CAN TOURISTS GET INVOLVED IN NATURE MANAGEMENT?.....	1105
Session F4	1119
Regional development policies.....	1119
UM ESTUDO SOBRE AS IMPROPRIEDADES TÉCNICAS EVIDENCIADAS NOS RELATÓRIOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE INSCRITAS NO PEA/PDDE	1120
GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CASO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL	1129
ANÁLISIS DE LAS REGIONES PHASING-IN Y PHASING OUT EN EL MARCO DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA EN EL PERIODO 2007-2013: EL CASO ESPAÑOL	1139
Session F5	1158
Urban Sustainability.....	1158
FRAMING BUSINESS SUSTAINABILITY IN THE MARKET AND SOCIETY	1159
UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA PROVISIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO: ESPECIAL REFERENCIA A LA CIUDAD DE MÁLAGA	1164
O RENDIMENTO NA AVALIAÇÃO IMOBILIÁRIA: O CASO PORTUGUÊS.....	1185
O SETOR DO IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL EM PORTUGAL DE 2000 A 2011	1204
EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO: ATIVIDADES E INTERVENÇÕES NA ASSOCIAÇÃO DE RECICLADORES NO MUNICÍPIO DE JAGUARI - RS – BRASIL.....	1231
O SISTEMA DA RECICLAGEM EM PORTUGAL: COMPARAÇÃO COM OUTROS ESTADOS-MEMBROS	1239
VIABILITY OF THE PROVISION OF URBAN INFRASTRUCTURE IN ACCORDANCE WITH THE DENSITY. AN APPLICATION TO THE CITY OF HUAMBO.	1249



SOBRE A REFORMA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO ESTADO PORTUGUÊS

Leonardo Costa¹, Paulo Osório²

¹ lcosta@porto.ucp.pt, CEGE, Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal,

² osorio.vr@gmail.com, Consult & Export, Unipessoal Lda, Vila Real, Portugal

RESUMO

Passaram 38 anos desde a instauração da Democracia em Portugal em 1974. Tendo como pano de fundo o descontrolo da despesa pública e a intervenção da *Troika*, o governo português tem em curso uma reforma do Estado português. Neste artigo procedemos a uma análise de impacto de três cenários alternativos de reforma: i) Cenário de reforma em curso (CREC); ii) Cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS3 (CNUTS); e iii) Cenário baseado na regionalização (CR). 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. Os resultados mostram que o CREC oferece mais do mesmo e por isso não é promissor, em particular, no que refere ao controlo da despesa pública. O CR é o cenário potencialmente mais interessante mas é de difícil aplicação no imediato. O CNUTS apresenta-se como o cenário mais promissor, sendo que no tempo e se a sociedade portuguesa assim o desejar, poderá evoluir para o cenário CR.

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

INTRODUÇÃO

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 pelas tropas 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 eventos.⁶²

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). No que refere à teoria macroeconómica por detrás, o processo começou por ter um enquadramento Keynesiano e, a partir dos anos 1970's, com a ajuda da crise petrolífera, o enquadramento mudou para Monetarista e/ou Neoclássico. Este novo enquadramento teórico macroeconómico suportou, nos anos 1980's, a ideologia pró-mercado⁶³ 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 Washington⁶⁴ e tem dominado a atuação de Instituições internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e,

⁶² O livro de memórias da segunda guerra mundial de Winston Churchill diz muito acerca da Europa no presente. Segundo Churchill, a Democracia é o pior de todos os regimes com exceção de todos os outros.

⁶³ Esta ideologia caracteriza-se por defender que as falhas do Estado são sempre piores que as falhas de mercado e por isso suporta 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 [12] 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 [12] 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 detinham 40% dos ativos tóxicos e os Estados endividaram-se no salvamento destes). 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). E no entanto, nas nossas sociedades a legitimidade do mercado é democrática.

⁶⁴ 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 tudo resolver em sociedade.



mais recentemente, as *Troikas*. Sobre o referido enquadramento e as perspetivas Keynesianas alternativas ver Davidson [6], Dullien e Guérot [8], Friedman e Schwartz [12], Martins [14] e Stiglitz [25,26].

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 globais⁶⁵ 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 da Informação, a Sociedade em Rede, a constituição de Megacidades, a Governança, etc., são traços que caracterizam a Globalização.

Segundo Castells [4], 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 da Informação, à terceira vaga de Toffler [28]. 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 [4].

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 Megacidades⁶⁶. As Megacidades da sociedade em que vivemos são as Regiões Metropolitanas de Castells [4], 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 à 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 cima, para instituições supranacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia (UE), o G20, o G8, etc., e para baixo, para 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 1980's do século XX, as ideias de aprofundamento da Democracia, de subsidiariedade⁶⁷ e de Governança. A Governança da Era da Informação substituiu o Governo da Era Industrial [2,4,22]. A Governança, isto é, o envolvimento das organizações da sociedade civil em parcerias com os Governos supranacionais, nacionais, regionais e locais na equação e implementação das políticas públicas, foi a forma encontrada de restaurar a confiança dos cidadãos nos poderes públicos. Figueiredo [10] 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 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 [9].⁶⁸

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 de reforma em curso (CREC); ii) Cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS3 (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.

⁶⁵ Como exemplo de cadeia de valor global ver http://wto.http.internapcdn.net/WTO/flash/2011_09_19_pf_miwi.mp4

⁶⁶ As Megacidades mundiais têm normalmente mais de 10 milhões de habitantes e uma hierarquia entre si. As mais importantes, as cidades globais, são os centros estratégicos principais da economia mundial.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Por estratégia custo-efetiva entende-se uma estratégia que minimiza os custos unitários de atingir os objetivos pretendidos.



A SOCIEDADE PORTUGUESA E O SEU ESTADO

Sobre a sociedade portuguesa e o seu Estado remetemos o leitor para as análises de Costa [5], Figueiredo [10,11] e Melo [17,18]. 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 paroquial⁶⁹ 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, sendo que apenas o Noroeste do País conheceu uma estrutura senhorial [16]. No período da reconquista cristã, o senhorio das antigas vilas romanas (atuais freguesias) foi concentrado nas mãos reais [24]. 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 [24]. 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 2ª dinastia. No tempo do Marquês de Pombal, via-se a si mesmo 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 serviço.⁷⁰ 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 desconfiança⁷¹, 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 convida e serve também à atuação destes lóbis municipais. No jogo de soma negativa da economia de rendas com centralismo 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,

⁶⁹ Aquando da inauguração do Centro Regional do Porto da Universidade Católica Portuguesa, Dom José Policarpo, cardeal patriarca, solicitou ao então presidente empossado, Professor Francisco Carvalho Guerra, para não fazer da Universidade Católica no Porto algo de paroquial. É neste preciso sentido que estamos a usar o termo paroquial.

⁷⁰ À luz da opinião publicada, para além de o Estado português e os partidos políticos serem colonizados por lóbis sectoriais são também colonizados por sociedades mais ou menos secretas, incluindo o mundo do crime. Um Estado centralizado é mais fácil de colonizar.

⁷¹ 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. 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 de gratuito, 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 ultrapassa. 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.



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 regionais.⁷²

As políticas públicas sectoriais focam-se nas solicitações dos lóbis sectoriais, em vez de se focarem no desenvolvimento das populações que habitam territórios regionais horizontais 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 territórios de interesse, não consegue racionalizar as políticas públicas sectoriais, não consegue estabelecer prioridades intersectoriais de atuação adequadas a cada região, 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 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 (CCDRs) a gerir o QREN resultou na cozedura de orçamentos sectoriais no PDR e não na desejada articulação regional entre políticas sectoriais.

Idealmente, os territórios intermédios horizontais do Estado central deveriam ser as regiões homogéneas da Globalização [1,4,19,20,21]. 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.

A partir das regiões do País, pré globalização, identificadas por Orlando Ribeiro [23] - Norte Atlântico, Norte Transmontano e Sul -, dos sistemas e arcos metropolitanos, pós globalização, identificados no PNPT [7] e de opções políticas (as fronteiras das regiões são, em última análise, uma decisão política) é possível identificar 5 regiões da globalização no continente português: a Megacidade do Litoral Norte e Centro, a Região Rural do Interior Norte e Centro, a Megacidade da Região de Lisboa, a Região Rural do Alentejo e a Megacidade 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, etc. Não faz sentido, não é possível, continuar a multiplicar equipamentos e ofertas município a município, nos casos em que essas ofertas e equipamentos podem e devem servir um conjunto de municípios. Ao nível local, a escala supramunicipal irá ser cada vez mais importante.⁷³

No que diz respeito ao poder político, o nível político central tem-se baseado na eleição direta de 5 partidos/coligações que tem resultado em 6 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 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

⁷² Em termos metafóricos, se o problema a Norte são as dores de cabeça e a Sul as dores de calcanhar, em média as dores do País situam-se na barriga e o Estado centra a sua intervenção na eliminação das dores de barriga. Não dá assim resposta adequada, nem às dores de cabeça a Norte, nem às dores de calcanhar a Sul.

⁷³ 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, o que impede, ao nível supramunicipal, a existência de órgãos eleitos nesta escala, também pela multiplicação de eleições a que isso obrigaria.



Ihes 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 refere ao poder central, verifica-se uma assimetria de informação entre os Ministros e os dirigentes da administração, problema que se acentua com a eliminação da administração desconcentrada do Estado.⁷⁴

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 confrontarem⁷⁵ ou para o poder central distribuir benesses. As relações entre os dois poderes estão longe de serem saudáveis e a culpabilização, no que refere às contas do Estado, facilmente recai, em abstrato, sobre os municípios, o elo mais fraco e ao mesmo tempo mais visível da atuação do Estado. E no entanto, o poder local representa apenas cerca de 8% da despesa pública e 12% da dívida pública.

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 o nível de poder e representação. No caso português, acresce ao nível central uma representação política reduzida a 6 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 [27]. 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 de poder político ao nível 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.

A Tabela 1 resume, por ordem alfabética, os 8 problemas detetados na organização política e administrativa do Estado português.

Tabela 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 nos poderes públicos	Central e local
Divórcio entre poder central e poder local	Central e local
Multidimensionalidade das escolhas democráticas	Central
Falta de racionalização regional das políticas públicas sectoriais centrais	Central
Falta de racionalização supramunicipal das políticas públicas municipais	Local
Vulnerabilidade aos lóbis e descontrolo da despesa pública	Central e local

CENÁRIOS DE REFORMA ORGANIZACIONAL DO ESTADO

São três os cenários de reforma organizacional do Estado considerados: i) O cenário de reforma em curso (CREC), ii) O cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS3 (CNUTS) e iii) O cenário baseado na regionalização (CR).

O CREC assim se designa porque não foi anunciado pelo governo português nenhum modelo de organização de 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 [13] 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. Em paralelo, tem-se assistido ao anúncio e/ou extinção de administração central desconcentrada do

⁷⁴ A administração central portuguesa tem demasiados personagens do tipo Humphrey da série da BBC *Yes, Prime Minister*.

⁷⁵ O poder central fala a várias vozes com o poder local, sector a sector, e nem sempre as suas vozes sectoriais são coerentes entre si. Por vezes, o que umas vozes pedem as outras impedem.



Estado.⁷⁶ Como pano de fundo, há uma ideia de ter um Estado mais pequeno. Parecem-nos serem estes os traços gerais do CREC.

Com a exceção das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, o CNUTS encara as NUTS3 como territórios horizontais supramunicipais com eleição direta.⁷⁷ A configuração organizacional do Estado neste cenário pressupõe:

Uma administração central do Estado desconcentrada por regiões⁷⁸, 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 não têm assento no Conselho de Ministros e são nomeados pelo governo.

A constituição de autarquias supramunicipais, com um poder político eleito e administração própria. Estas autarquias poderão evoluir a partir da agregação dos atuais concelhos.⁷⁹ 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, para o reforço das competências dos níveis de poder mais baixos e/ou próximos das populações.

A constituição de uma Câmara Baixa, na Assembleia da República, de representação territorial, em que teriam assento os presidentes das novas autarquias supramunicipais. Esta Câmara Baixa contribuiria para articular as temáticas do poder central com as do poder local e, entre outros, teria de se pronunciar sobre o Orçamento de Estado nas suas implicações territoriais.

A eleição nominal dos deputados da Câmara Alta em círculos regionais, a redução do número de deputados e a eliminação da disciplina partidária, de forma a libertar os deputados dos aparelhos partidários, colocando-os na dependência direta dos eleitores do seu círculo de eleição.

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 poder político eleito diretamente.

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 refere à articulação entre níveis de poder, o CREC não altera o *status quo* (a desarticulação existente), pelo contrário, pode mesmo acentuá-la 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 as sub-regiões ou territórios supramunicipais que estas abarcam, com os círculos regionais de eleição para a Câmara Alta 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 *status quo*. O CNUTS e o CR têm por base uma organização territorial do Estado, ordenando a intervenção do Estado na escala regional e supramunicipal. Por um lado, isto permite ao poder central ter uma visão regional das necessidades, das políticas públicas sectoriais e do seu contributo para a estratégia de

⁷⁶ Por exemplo, os governos civis, administração desconcentrada do Ministério da Administração Interna, foram extintos.

⁷⁷ Ao nível supramunicipal, há em Portugal territórios para todos os gostos: as NUTS3, os territórios das comunidades urbanas e intermunicipais, os das associações de municípios (tipicamente, com geometria variável), os 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.

⁷⁸ As regiões deveriam ser as da globalização. As atuais regiões-plano seriam um *second best*.

⁷⁹ 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 o meio de transporte era 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.



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 refere à qualidade dos quadros dos partidos políticos, o CREC não altera o *status 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. 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 partidárias. A qualidade dos deputados aumentaria e passaria a ditar a qualidade dos aparelhos dos partidos políticos, em vez de ser ditada pelos ditos aparelhos.

No que diz respeito à competitividade da economia, o CREC não altera o *status 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 o programa LEADER+ da Política Agrícola Comum). Nestes dois cenários, o reforço da competitividade será maior se as regiões forem as 5 regiões homogéneas 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 torna as referidas decisões mais expeditas e reforça a subsidiariedade.

Quanto à coesão social e territorial o CREC não altera o *status 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 República.⁸⁰ 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, do desemprego e da pobreza contribuem para focalizar melhor a intervenção pública na proteção social dos cidadãos mais expostos e aumentar, também deste modo, a coesão social.

No que refere à qualidade da democracia, o CREC significa, grosso modo, a manutenção do *status 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 serviços⁸¹, 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 implementação das políticas públicas, contribuem para 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 *status quo*. O CREC porque elimina administração e agrega freguesias. O CNUITS 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 administração 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 República. Estes últimos passam a ser eleitos por círculos regionais nominais, em vez de em listas distritais, coincidindo os novos círculos de eleição com a organização desconcentrada conexas do Estado. Preferencialmente, estas regiões deveriam ser as da globalização.

A Tabela 2 sintetiza a análise de impacto realizada.

⁸⁰ Quando o Maomé não vai à montanha a montanha deve ir ao Maomé.

⁸¹ Com a desconcentração da administração central do Estado, os ministros passariam a ser confrontados com diferentes vozes e realidades regionais.



Tabela 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	+	+	+

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: 'Por que não?'

Neste artigo, defendemos a ideia de que o descontrolo da despesa pública em Portugal tem como justificação principal a desorganização territorial do Estado ao nível regional e sub-regional (ou 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 de reforma em curso (CREC); ii) Cenário baseado em territórios supramunicipais do tipo NUTS3 (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 refere à reforma política e administrativa do Estado, o CREC oferece mais do mesmo e por isso não é promissor, também no que refere ao controlo da despesa pública. Em relação ao *status quo*, este cenário apenas oferece uma redução dos custos operacionais do Estado, por via da redução da administração.

O CR é o cenário potencialmente mais interessante. Tal como o CNUTS, oferece benefícios em relação ao *status 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

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA



Este trabalho foi financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia - no âmbito do projeto CEGE: PEst-OE/EGE/UI0731/2011.

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 Prospectiva do Ministério da Economia (GEPE), Lisboa, (2002).
3. Braudel, F., *Escritos sobre a História*. Editorial Presença, Lisboa, (1992).
4. Castells, M., *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (2003,2005).
5. Costa, L., *O Território da Descentralização no Portugal do Século XXI: Uma Abordagem Microeconómica*, Seminário Economia e Finanças da Descentralização, Porto, (2006).



14th-16th June 2012
Faro – University of Algarve (Campus de Gambelas)



18th APDR Congress Innovation and Regional Dynamics

Portuguese-Spanish Workshop on Integrated Management for
Sustainable Development
6th Congress of Nature Management and Conservation

6. Davidson, P., *John Maynard Keynes*. Actual Editora, Lisboa, (2010).
7. DGOTDU, *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)*. Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, Lisboa, (2007).
8. Dullien, S. and 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).
9. 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, European Union Commission (EUC), (2011).
10. 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).*
11. 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).
12. Friedman, M., and Schwartz, A.J., *A Monetary History of the United States: 1867-1960*. Princeton University Press, Princeton, (1963).
13. 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).
14. Martins, N., *Globalization, Inequality and the Economic Crisis*. *New Political Economy*, 15(1), pp. 1-18, (2011).
16. Mattoso, J., *Identificação de um País: ensaio sobre as origens de Portugal 1096-1325*, Editorial Estampa, Lisboa, (1985).
17. Melo, A., *Da Província à Região-Plano: Uma visão histórica*. CCDR Norte, Porto, (2009).
18. Melo, A., *Desconcentração, Descentralização e Coordenação em Itália, França e Portugal: uma visão comparada*. No 40º ano do 1º mapa das Regiões Plano (1967-2007), CCDR Norte, Porto, (2007).
19. OECD, *Regions at a Glance 2011*. OECD, (2011).
20. OECD, *Globalisation and Regional Economies: Can OECD Regions Compete in Global Industries?* OECD, *Reviews of Regional Innovation*, (2007).
21. OECD, *Redefining Territories: The Functional Regions*. OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development, (2002).
22. Osborne, D. and Gabler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. A William Patrick book, (1992).
23. Ribeiro, O., *Portugal: o Mediterrâneo e o Atlântico*. Sá da Costa 5ª edição, 1987, (1945).
24. Sampaio, A., *Estudos Económicos - As Vilas do Norte de Portugal*. Editorial Vega, 1979, Lisboa, (1902).
25. Stiglitz, J.E., *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*. World Bank, Helsinki, Finland, January 7, (1998).
26. Stiglitz, J.E., *Globalização a Grande Desilusão*. Terramar, Lisboa, (2002).
27. Stiglitz, J. E., *Economics of the Public Sector*. Third Edition, W.W. Norton & Company, (2000).
28. Toffler, A., *The Third Wave*. Bantam edition, (1981).