

A «região» em Portugal: do reforço da descentralização à fragmentação do estado*

Carlos Nunes Silva
Centro de Estudos Geográficos
Universidade de Lisboa

Introdução

O estado actual da divisão administrativa do território é o resultado de factores históricos, aos quais se devem alguns dos desajustamentos existentes, nomeadamente a inadaptação das estruturas orgânicas e dos recursos financeiros e humanos às novas realidades, sobretudo nas áreas de maior dinamismo económico e social. A adesão do país à Comunidade Europeia, em 1986, recolocou o problema da divisão administrativa em novos termos.

Apesar de o Tratado de Roma não ter reconhecido as colectividades territoriais como sujeitos de direito europeu, estas acabaram por desenvolver funções que lhes atribuíram, com o passar do tempo, uma grande importância na construção europeia. Para isso contribuíram a política de concorrência, que impôs regras aos apoios concedidos por estas entidades locais e regionais, as regras dos mercados públicos, a livre circulação de pessoas e, mais importante ainda, a política regional. O processo de reconhecimento europeu culminou com o Tratado de Maastricht, através da criação de um Comité das Regiões e das Colectividades Locais e com o facto de ter erigido a coesão económica e social,

* Trabalho desenvolvido no âmbito do projecto de investigação «Administração Regional em Portugal e em Espanha» (Acção Integrada Luso-Espanhola AI-E/96).

entre os diversos Estados e regiões, como um dos pilares da construção europeia. No mesmo sentido, a consagração do princípio da subsidiariedade também contribuiu para o relançamento das ideias favoráveis à descentralização do poder central. A adoção pelo Conselho da Europa, em 1985, da Carta Europeia de Autonomia Local veio reforçar a importância do nível autárquico em geral. Não obstante esta mudança política no sentido de uma revalorização do nível regional, a realidade europeia abrange entidades tão diversas quanto o Estado federado e a autarquia local no Estado unitário.

É neste enquadramento que os desenvolvimentos recentes no caso português têm que ser vistos. A questão regional colocou-se, em Portugal, de formas diferentes ao longo deste século. Após o derrube do regime autoritário do «Estado Novo», em 1974, a regionalização foi entendida como um factor de democratização do Estado e da sociedade, sendo considerada positivamente por todos os sectores da sociedade civil e por todos os quadrantes políticos. Após a integração do país na Comunidade Europeia, em 1986, a importância que os diferentes tipos de «região» detêm nesses países passou a ser um referencial. As mudanças que muitos reconhecem ser necessário introduzir como consequência da globalização da economia vieram também reforçar a importância da instituição deste nível de administração. Não obstante, a situação parece ter-se alterado a partir de meados da década de 90 quando o PSD anunciou que deixava de apoiar a regionalização, tendo sido seguido por outros quadrantes políticos. De reforço da descentralização dos poderes do Estado e condição de fortalecimento da democracia, a regionalização passou, desde então, a ser vista por amplos sectores da sociedade portuguesa como uma ameaça à unidade do Estado e da nação. O texto que se segue faz a análise deste processo.

1. O estado e a administração autárquica

A organização democrática do Estado compreende, no continente, três espécies de autarquias locais, a freguesia, o município e a região administrativa e, no caso dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, duas regiões autónomas, com um regime de autonomia político-administrativa e órgãos de governo próprios,¹ nas quais existem apenas duas autarquias locais, a freguesia e o município. A Constituição da República de 1976 adoptou como divisão territorial os municípios e as freguesias então existentes, na qual se introduziram posteriormente alterações, de modo que, em 1998, o território nacional compreendia 308² municípios e 4.241 freguesias.

A dimensão média dos municípios portugueses é das maiores da Europa, mas existem diferenças entre eles. No caso das freguesias existe um maior equilíbrio,

1. Lei 9/87, de 26 de Março - *Estatuto político-administrativo da Região Autónoma dos Açores*; Lei 13/91, de 5 de Junho - *Estatuto político-administrativo da Região Autónoma da Madeira*.

2. Vizela, Trofa e Odivelas em regime de comissão instaladora.

quer quanto à área, quer quanto à população residente. Os agrupamentos de municípios, para efeitos de apoio técnico, a que correspondem os gabinetes de apoio técnico, e as associações de municípios de carácter voluntário, com vocação específica ou múltipla, são as duas formas principais de cooperação entre autarquias locais. Em 1991, foram instituídas duas entidades metropolitanas, a de Lisboa e a do Porto, com o estatuto de pessoas colectivas de direito público de âmbito territorial. Têm órgãos eleitos indirectamente, embora com uma capacidade de intervenção ainda muito débil, como os próprios responsáveis o reconhecem.³

Os distritos são a circunscrição administrativa que serve de base à actividade administrativa periférica do Estado, os quais deveriam ser substituídos pelas Regiões Administrativas, após a instituição em concreto destas. Foram criados em 1835 e são actualmente em número de 18. Passaram a ter uma assembleia eleita indirectamente após a Constituição de 1976, embora com escassa importância política e prática.⁴ A sua relevância voltou a ser equacionada após a vitória do «não» no referendo de Novembro de 1998.⁵

2. O nível regional em Portugal⁶

Os Códigos Administrativos do século XIX fizeram alternar fases de centralização com fases de descentralização, situação que se prolongou pela Primeira República (1910-1926). O regime republicano não introduziu grandes alterações na organização administrativa, embora se tivessem feito várias tentativas nesse sentido.

O novo governo saído do golpe militar de 1926 adoptou como uma das suas prioridades reorganizar a administração local. A base da nova divisão administrativa do Estado Novo foi a proposta da Comissão nomeada em 1930, baseando-se no estudo de Amorim Girão, tendo definido 11 províncias.

Não obstante este início promissor, o nível autárquico supramunicipal nunca teve importância significativa na estrutura vertical do Estado, no período de 1926 a 1974. Após 1936, a província, com carácter de autarquia local, e o distrito, divisão administrativa e depois autarquia local, foram as duas circunscrições que, pela dimensão e tipo de funções, podemos considerar como divisão regional.

O Código Administrativo de 1940 seguiu a proposta da Comissão atrás refe-

3. C. N. SILVA, M. PEREIRA, *Metropolitan Government in Portugal*, Comunicação apresentada na Conferência Regional da UGI, Lisboa, 1998.

4. A título de exemplo veja-se o balanço feito pelos autarcas municipais do distrito de Castelo Branco à sua Assembleia Distrital, 5 meses após o referendo. Opositores da regionalização defendem agora uma revisão da lei por forma a dar às Assembleias Distritais poderes efectivos de representação «regional» (*Jornal do Fundão*, 2/4/99, p. 3).

5. Nesse sentido se têm pronunciado alguns Governadores Civis. Por exemplo, o Governador Civil de Coimbra (*Público*, 15/2/99, p. 8) defendeu «a necessidade de reforçar as competências, as atribuições e os meios financeiros dos Governos Civis, de modo a dotá-los de maior capacidade executiva. Esta é, aliás, a vontade da população, como ficou claro, do ponto de vista político, com os resultados do referendo sobre a regionalização».

6. Este ponto baseia-se em trabalhos anteriores de C.N. SILVA (1999; 1998; 1996; 1994, 1990, entre outros).

rida, com pequenos ajustamentos nos limites entre a Estremadura, a Beira Litoral e o Alentejo. A nova divisão provincial acabou por não respeitar os limites dos distritos, excepto no Minho (distritos de Viana do Castelo e Braga) e no Algarve (distrito de Faro).

O órgão executivo da autarquia provincial era a Junta Provincial, cujos membros eram designados pelo Conselho Provincial. Este órgão era constituído por membros designados pelas estruturas corporativas e não por membros eleitos directamente pela população. As Juntas de Província tinham formalmente funções de fomento, coordenação económica, cultura e assistência mas, na prática, com muito pouca relevância. As receitas próprias eram muito reduzidas, facto que se associava a uma forte dependência em relação à administração central do Estado.

Por outro lado, o Código de 1940 permitia a constituição de federações de municípios destinadas a gerir os interesses comuns de um grupo de municípios, tendo sido logo constituídas as federações de Lisboa e Porto. Podendo desenvolver as suas actividades em vários sectores, na prática foram criadas sobretudo para o fornecimento de energia eléctrica.

Os Açores e a Madeira beneficiaram de um regime especial de administração, desde 1895. O órgão executivo era a Junta Geral que tinha poderes para tomar deliberações que, no Continente, pertenciam ao Governo.

Em síntese, o nível «regional» do Estado Novo, tendo resultado de uma solução de compromisso, nunca se chegou a afirmar. Por isso, em 1959, na revisão da Constituição que então realizou, foi suprimida a província. O distrito passou a ter então estatuto de autarquia local, o qual herdou, no essencial, as atribuições e as competências da província, bem como os escassos meios financeiros e a dependência administrativa e política perante a administração central.

Embora uma das atribuições da província fosse realizar o planeamento regional, a escassez de meios técnicos e financeiros não permitiu a sua concretização. Só após a sua extinção se vieram a desenvolver as bases de um sistema de planeamento regional. No Plano Intercalar de Fomento foi novamente proposta uma orgânica de planeamento regional com vista à recolha de informação para a realização dos planos de fomento. O III Plano de Fomento (1968-1973) incluiu, de forma explícita, a componente regional, em parte como resultado do agravamento acentuado das disparidades territoriais, consequência do crescimento económico desequilibrado e do êxodo rural para as principais áreas urbanas, nomeadamente para a área metropolitana de Lisboa.

Em 1969 foram estabelecidas 4 regiões-plano no Continente.⁷ Em cada região-plano foi instituída uma Comissão de Planeamento Regional, com funções de natureza consultiva e de elaboração de estudos preparatórios dos Planos de Fomento. Em 1972, foi proposta a criação das entidades metropolitanas de Lisboa e do Porto, deixando em aberto duas possibilidades: a solução preferencial, dependente da administração central, ou uma solução federativa com inte-

7. DL 48905, de 11/3/1969: Região Norte (V.Castelo, Braga, Porto, V. Real, Bragança), Região Centro (Aveiro, Viseu, Guarda, Coimbra, Leiria, C. Branco), Região de Lisboa (Lisboa, Santarém, Setúbal), Região Sul (Portalegre, Évora, Beja, Faro). São as antecedentes das actuais 5 CCR criadas em 1979 (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), pelo Decreto-lei 494/79, de 17 de Agosto de 1979.

gração dos municípios numa entidade superior. O IV Plano de Fomento, cuja aplicação deveria decorrer entre 1974 e 1979, previa a criação destas entidades metropolitanas. Todavia, as mudanças políticas ocorridas após 1974 inviabilizaram a sua implementação. Por tudo isto, não admira que nos primeiros anos após a Revolução de 1974 a criação de regiões tivesse sido entendida como uma exigência da democracia, como uma forma de aproximar o Estado do cidadão.⁸

Os anos de 1976 e 1977 constituíram o ponto de viragem na história da administração local e regional, com o lançamento, no plano legislativo, de um vasto conjunto de medidas descentralizadoras que modificaram as formas de funcionamento, as competências e os meios de actuação das autarquias locais. Os anos 90, com os Governos do PSD e, após 1995, do PS, viram aumentar significativamente o nível de intervenção das autarquias locais. Foram feitas alterações à Lei das Autarquias, ao sistema eleitoral, à lei de financiamento, ao sistema de planeamento urbano e na organização dos serviços, com a introdução da possibilidade de criação de empresas públicas municipais, entre outras.

A Constituição de 1976 definiu as novas bases da estrutura vertical do Estado, na qual as regiões administrativas se apresentavam como um elemento essencial. Depois disso nunca mais se deixou de falar na regionalização. O processo conheceu várias iniciativas legislativas nas sucessivas legislaturas entre 1976 e 1998.⁹ Todos os partidos se reclamaram seus defensores, todos os programas de Governo a contemplaram, em todas as legislaturas houve iniciativas legislativas e, no entanto, uma vez no poder nenhum partido político foi capaz de a

8. A oposição política à ditadura era toda favorável à regionalização, vista como uma das formas de reduzir o autoritarismo. A associação SEDES proclamou no seu documento de constituição o apoio à descentralização (R. VILAR, «A regionalização e a ética da responsabilidade». Em: A. BARRETO, 1998, p. 99).

9. O inventário que se segue teve por base C.N. SILVA (1996) e MEPAT (1998). Na I legislatura (1976/1980): Projecto de Lei nº 68/I (PCP): Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 226/I (PS): Regiões – Plano e Orgânica do Planeamento Regional. No período intercalar (1979/80): Projecto de Lei nº 505/I (PS): Regiões – Plano e Orgânica do Planeamento Regional; Projecto de Lei nº 506/I (PS): Estatuto da Região Administrativa – Piloto do Algarve. Na II legislatura (1980/1983): Projecto de Lei nº 102/II (PS): Estatuto da Região Administrativa – Piloto do Algarve. Na III legislatura (1983/1985): Projecto de Lei nº 526/III (PSD): Criação da Comissão de Estatuto e Revisão da Divisão e do Ordenamento Administrativo. Na IV legislatura (1985/1987): Projecto de Lei nº 187/IV (PCP): Lei Quadro das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 320/IV (PRD): Lei Quadro das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 330/IV (MDP/CDE): Lei Quadro das Regiões; Administrativas; Projecto de Lei nº 334/IV (Deputado Indep. Gonçalo Ribeiro Teles): Lei Quadro da Regionalização no Continente; Projecto de Lei nº 337/IV (PS): Lei de Bases da Regionalização; Projecto de Lei nº 340/IV (CDS): Lei de Bases da Regionalização; Projecto de Lei nº 341/IV (PSD): Lei Quadro das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 399/IV (Deputada Indep. Maria Santos): Lei Quadro das Regiões Administrativas. Na V legislatura (1987/1991): Projecto de Lei nº 45/V (PS): Lei de Bases da Regionalização; Projecto de Lei nº 60/V (PRD): Lei Quadro das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 69/V (CDS): Lei de Bases da Regionalização; Projecto de Lei nº 129/V (MEP/PV): Lei Quadro das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 134/V (PCP): Lei Quadro das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 240/V (PSD): Lei Quadro das Regiões Administrativas; Proposta de Lei nº 171/V (Governo): Lei Quadro das Regiões Administrativas; Lei nº 56/91, 13 de Agosto: Lei Quadro das Regiões Administrativas (aprovada). Na VI legislatura (1991/1995): Projecto de Lei nº 67/VI (PS): Criação das Regiões Administrativas no Continente; Projecto de Lei nº 91/VI (PCP): Processo de Criação e Instituição das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 93/VI (PCP): Sobre as Finanças das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 231/VI (PCP): Sobre as Atribuições

concretizar. O mais longe que se chegou, na primeira tentativa séria de implementar as regiões administrativas, foi à Resolução do Conselho de Ministros de 1982,¹⁰ do Governo da Aliança Democrática, a qual não se concretizou, em parte consequência da recessão económica e das alterações políticas entretanto verificadas.¹¹ O segundo marco mais importante neste processo foi a aprovação da Lei-Quadro das Regiões Administrativas, em 1991, por unanimidade.¹² A implementação não se concretizou e, em 1995, o PSD anunciou a decisão de se opor à criação de um nível regional em Portugal. Em 1996, na sequência do compromisso eleitoral do PS, foram aprovados três novos projectos de lei¹³ sobre a criação das Regiões Administrativas, dos quais resultou posteriormente a Lei de Criação das Regiões Administrativas, aprovada por maioria e submetida a referendo em 1998. A Lei 19/98 criou 8 regiões administrativas: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve (fig. 1 e quadro 1). O terceiro e último momento foi o referendo de Novembro de 1998.

das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 230/vi (PCP): Sobre a transferência de serviços e património da Administração Central para as Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 379/vi (PCP): Processo de Criação e Instituição das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 380/vi (PCP): Sobre as Finanças das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 381/vi (PCP): Sobre as Atribuições das Regiões Administrativas; Projecto de Resolução nº 42/vi (Deputado Indep. Mário Tomé): Convocação de um referendo pelo Presidente da República sobre a Regionalização Administrativa; Projecto de Resolução nº 53/vi (PSD): Criação de uma Comissão para a Reforma do Ordenamento Administrativo do País; Projecto de Resolução nº 87/vi (PCP): Definição de um calendário para a regionalização. Na VII legislatura (1995/1999): Projecto de Lei nº 49/vii (PCP): Sobre as Atribuições das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 50/vii (PCP): Sobre as Finanças das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 51/vii (PCP): Sobre as transferências de serviços e património da Administração Central para as Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 94/vii (PCP): Processo de criação e instituição das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 136/vii (PS): Altera a Lei Quadro das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 137/vii (PS): Lei de Criação das Regiões Administrativas; Projecto de Lei nº 143/vii (PEV): Criação e Processo de Instituição das Regiões Administrativas no Continente; Projecto de Lei nº 144/vii (PEV): Altera a Lei Quadro das Regiões Administrativas no que se refere às suas atribuições. Título III da Lei nº 56/91, de 13 de Agosto; Lei nº 19/98, de 28 de Abril: Lei de Criação das Regiões Administrativas (aprovada). Neste processo, os vários partidos políticos mudaram total ou parcialmente as suas posições, como facilmente se conclui da análise dos projectos e propostas de lei referidas. Em suma, o processo encerrado pelo referendo inclui os seguintes marcos fundamentais: RCM 1/82, de 16 Dezembro de 1981, a Lei 56/91, de 13 Agosto (Lei-Quadro das Regiões Administrativas), a Lei 19/98, de 28 de Abril (Lei de criação das Regiões Administrativas) e o referendo. O Governo definiu um processo legislativo subsequente à eventual vitória do sim no referendo, o qual incluiria os seguintes diplomas: Lei-Quadro de Competências Regionais, Leis de Instituição em Concreto das diversas regiões administrativas, Lei Eleitoral para os órgãos das Regiões Administrativas, Lei de Transferência de Serviços e Património, Regime de Pessoal das Regiões Administrativas, Lei-Quadro de Reforma da Administração Periférica do Estado.

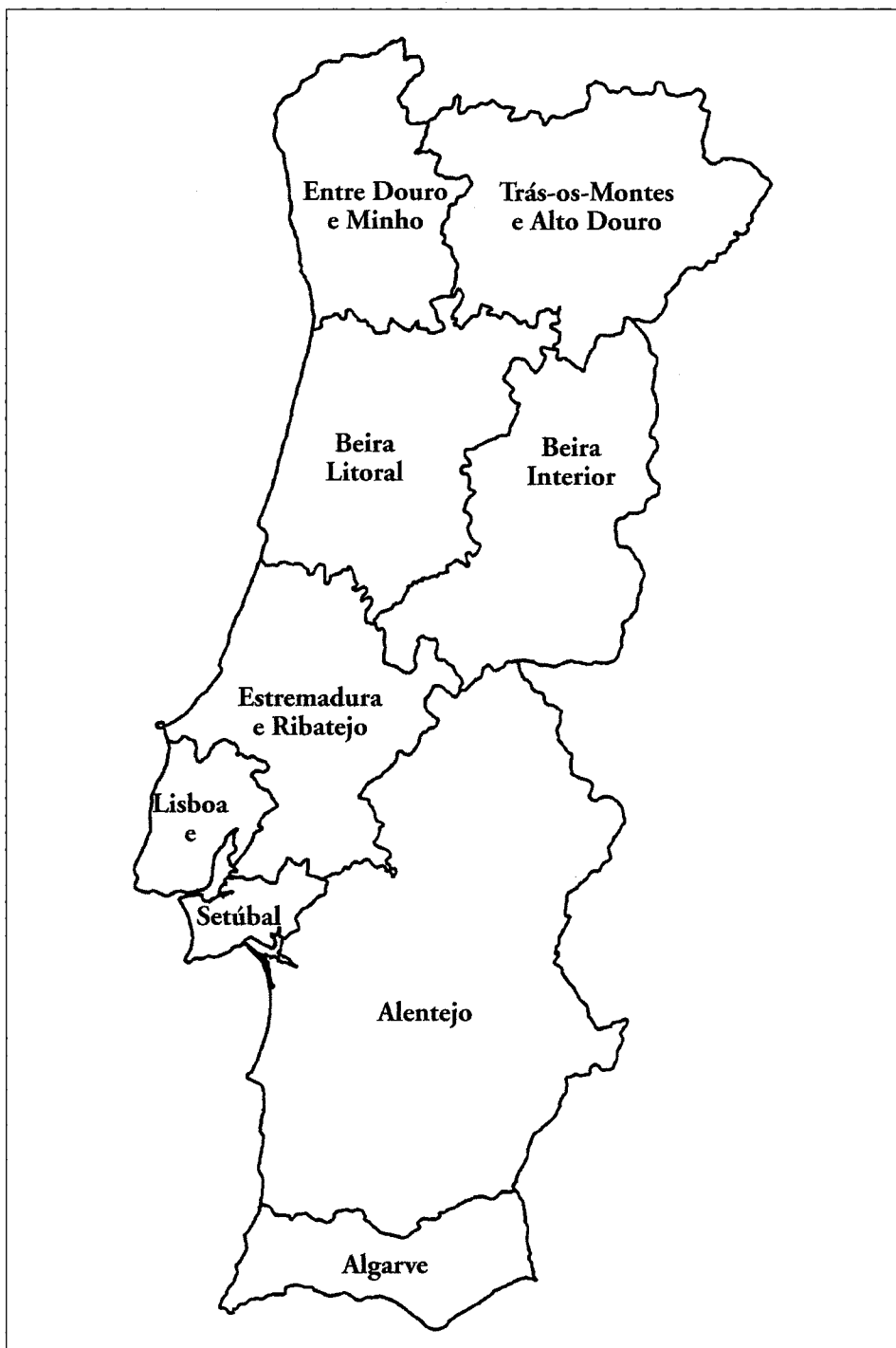
10. RCM 1/82, de 16/12/1982.

11. Morte do líder da coligação partidária no poder (Aliança Democrática) e queda do Governo AD e sua substituição pelo Governo do Bloco Central, com maioria do Partido Socialista.

12. Lei nº 56/91, de 13 de Agosto, com base na Proposta de lei nº 171/v, do Governo PSD. Define os poderes das Regiões Administrativas, bem como a competência e o funcionamento dos seus órgãos.

13. Projecto-lei nº 94/vii (PCP), Projecto-lei nº 137/vii (PS), Projecto-lei nº 143/vii (PEV): aprovados na generalidade. Após a aprovação na especialidade, o texto conjunto foi sujeito a uma apreciação preventiva de constitucionalidade, tendo o Tribunal Constitucional pronunciado a inconstitucionalidade de algumas normas. Devolvido à Assembleia da República foi depois expurgado dessas inconstitucionalidades e aprovado como Lei 19/98, de 28 de Abril.

Figura 1
Regiões administrativas (Lei 19/98)



Quadro 1

Regiões Administrativas: área, população, eleitores e municípios

Regiões	Área		População (1991)		Densidade População	Nº Municípios	Nº Eleitores
	(km ²)	%	Nº	%			
Entre Douro e Minho	7.624,9	8,6	2.714.712	28,98	356	43	2.291.979
Trás-os-Montes e Alto Douro	12.272,1	13,8	466.751	4,96	38	32	424.812
Beira Litoral	11.092,75	12,5	1.369.789	14,62	123	56	1.172.472
Beira Interior	11.474,14	12,9	386.693	4,12	34	23	344.588
Estremadura e Ribatejo	9.835,35	11,1	853.935	9,11	87	34	733.658
Lisboa e Setúbal	4.284,86	4,8	2.688.673	28,69	627	24	2.365.533
Alentejo	27.224,78	30,7	549.362	5,86	20	47	464.981
Algarve	4.988,49	5,6	341.404	3,64	68	16	304.312
Total continente	88.797,37	100	9.371.319	100	106	275	8.102.335

Entretanto, a par das mudanças ao nível da administração local autárquica e dos sucessivos adiamentos da regionalização, verificou-se uma duplicação de estruturas administrativas não eleitas, nos vários departamentos do Governo, o que dificultou as relações com as autarquias locais, sobretudo devido à criação irracional de delegações regionais ou distritais, sem uniformidade de limites e sem formas de coordenação entre si. Segundo o MEPAT (1998), não existia nenhuma capital de distrito com menos de dez serviços desconcentrados do Estado.¹⁴

As razões para a não instituição das regiões administrativas ao longo de duas décadas, tal como estabeleceu a Constituição de 1976, são de natureza muito diversa. A desorganização do Estado, a inexistência de uma classe política local e a debilidade dos recursos das autarquias locais, condições que marcaram os primeiros anos após 1974, inviabilizaram o aparecimento de forças capazes de forçar a concretização das Regiões Administrativas. Por outro lado, outros problemas assumiram maior relevo, tais como o desemprego, a inflação e a insta-

14. O levantamento feito pelo MEPAT em 1998, revelou que a distribuição dos serviços desconcentrados dos diversos ministérios apresentam uma situação caótica:

«— 15 casos de desconcentração segundo o modelo distrital, como por exemplo, o Serviço Nacional de Protecção Civil ou o INATEL;

— 20 casos de desconcentração agrupando distritos, como as Administrações Regionais de Saúde ou os Centros Regionais de Segurança Social;

— 13 casos de desconcentração de acordo com o modelo das Comissões de Coordenação Regional, como as Delegações Regionais de Economia e as Direcções Regionais de Educação ou de Ambiente;

— 26 segundo outras formas de delimitação espacial diversa, como o IGAPHE, as Direcções Regionais de Agricultura ou as Regiões de Turismo» (MEPAT, 1998, p. 23 ss.).

bilidade política. Por isso, a ideia da regionalização acabou na prática por não ser uma reforma prioritária. Estes factores ajudam a entender a diferença entre o discurso descentralizador, medido pelos inúmeros projectos de lei, e a prática propriamente dita, caracterizada pela total incapacidade de implementação das Regiões Administrativas.

Enquanto em Portugal as condições não se revelavam favoráveis à regionalização, na Europa a coesão económica e social entre os Estados e as regiões tornou-se num dos pilares da construção europeia. Esta nova ênfase na importância do nível sub-nacional acabou por funcionar como argumento favorável à regionalização, o que em parte justifica a prioridade que lhe veio a ser atribuída na agenda político-partidária nos anos 90, nomeadamente pelo Partido Socialista nas eleições legislativas de 1995.

3. A proposta de regionalização (1998)

3.1. As características da reforma proposta

A proposta de regionalização referendada em 1998 foi avançada pelo Partido Socialista como parte do seu compromisso eleitoral, tendo retomado diplomas legais anteriormente aprovados, nomeadamente a Lei-Quadro da Regionalização, de 1991, do Governo PSD. A reforma anunciada não se limitava à criação das 8 regiões, mas incluía também outras dimensões, embora esta fosse a componente fundamental.

Com efeito, a reforma não se limitou a propor a criação de regiões administrativas, pois visou também reformar o aparelho administrativo do Estado e os poderes dos municípios.

O processo de regionalização de 1998 foi organizado segundo três linhas estratégicas:

- «— Reorganização da administração desconcentrada do Estado, conferindo-lhe coerência territorial e garantindo a coordenação dos serviços públicos a nível regional;
- Criação das Regiões Administrativas, novo tipo de autarquia local vocacionada para a promoção das potencialidades regionais em estreita ligação com os agentes económicos e os municípios;
- Descentralização de novas competências do Estado para os municípios alargando a intervenção destes ao vasto conjunto de domínios referidos em proposta de lei já aprovada, na generalidade, pela Assembleia da República» (MEPAT, 1998, p. 16).

A transferência de competências deveria ser feita gradualmente, sujeita a avaliação das já efectuadas, com base na qual se redefiniriam os seus conteúdos e se faria a definição de outras novas a transferir.

Em relação às competências, o modelo proposto definiu-as com base em dois princípios: o da eficiência económica e o da definição clara dos limites entre os vários níveis —nacional, regional e local. O princípio da eficiência económica

apontava, assim, para dois tipos principais: (a) a produção de bens públicos de âmbito regional onde não existissem economias de escala que justificassem a sua produção numa escala supra-regional; (b) o fomento e o apoio a relações de cooperação negociadas entre agentes económicos produtores e receptores de externalidades positivas de base territorial regional (MEPAT, 1998, p. 39).

Como prioridade definiu-se que às Regiões Administrativas deveriam caber funções de planeamento e de decisão de investimento. A gestão directa da execução deveria ser decidida caso a caso, podendo ser contratualizada ou realizada em parceria com outros níveis da administração ou com o sector privado.

A Lei nº 56/91, de 13 de Agosto (Lei Quadro das Regiões Administrativas) previa o exercício de atribuições nos seguintes domínios:

- a) Desenvolvimento económico e social;
- b) Ordenamento do território;
- c) Ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos;
- d) Equipamento social e vias de comunicação;
- e) Educação e formação profissional;
- f) Cultura e património histórico;
- g) Juventude, desporto e tempos livres;
- h) Turismo;
- i) Abastecimento público;
- j) Apoio às actividades produtivas;
- l) Apoio à acção dos municípios.

Considerou-se que algumas competências poderiam desde logo ser atribuídas às futuras regiões, tais como:

- «planeamento do desenvolvimento regional nomeadamente no que se refere ao ordenamento temporal (definição de prioridades) e territorial dos equipamentos colectivos regionais;
- gestão dos sistemas de incentivos regionais;
- apoio técnico aos municípios e suas associações;
- cooperação inter-regional;
- participação na formulação das políticas de desenvolvimento de âmbito nacional e acompanhamento dos seus impactes regionais;
- organização de um sistema de informação destinado a apoiar o planeamento do desenvolvimento regional, o ordenamento do território, a actuação dos municípios e suas associações e as actividades produtivas regionais;
- fomento e apoio a iniciativas de concertação estratégica para o desenvolvimento regional envolvendo o sector privado e a Administração Central, Regional e Local;
- fomento e apoio a estratégias de «marketing» territorial no país e no estrangeiro em benefício das actividades económicas da região» (MEPAT, 1998, p. 39).

Em suma, neste modelo, as Regiões Administrativas estavam vocacionadas essencialmente para actuar nos domínios do planeamento económico e social,

da promoção e atribuição de incentivos ao investimento, da programação da execução dos investimentos em infra-estruturas e equipamentos sociais de valor estratégico e de apoio às actividades produtivas, bem como no reforço dos municípios, estimulando o associativismo municipal.

Uma parte significativa das competências das regiões resultaria da transferência de funções da Administração Central. Todos os serviços da administração seriam reorganizados segundo o mapa regional, por forma a dotar as regiões de interlocutores com um âmbito de jurisdição espacial semelhante, facilitando a cooperação entre a região e a administração periférica do Estado. A par da transferência de competências teria lugar uma transferência de meios patrimoniais e financeiros e de pessoal, por forma a evitar a duplicação de meios e despesas.

O sistema de financiamento das regiões administrativas deveria ser estabelecido na base de critérios definidos na lei e na base de princípios de solidariedade entre regiões. Por exemplo, deveria incluir limites ao endividamento e um mecanismo de perequação financeira. Em caso algum poderia implicar um agravamento da carga fiscal dos contribuintes. Não chegou a ser publicada a lei de finanças regionais, apesar de vários projectos de lei a ela se referirem. A estrutura de receitas incluiria as taxas, uma participação nos impostos nacionais, transferências do Orçamento do Estado segundo critérios objectivos, bem como o recurso ao crédito. Quanto ao controlo por parte do Estado, este só poderia ser exercido à posteriori, incidindo exclusivamente sobre a legalidade da gestão, estando completamente afastada a possibilidade de controlo sobre as opções políticas.

Os órgãos teriam uma composição reduzida. A Junta Regional teria entre 5 e 7 membros, a tempo inteiro, e a Assembleia Regional entre 46 e 61 membros, nenhum a tempo inteiro.

3.2. Os argumentos a favor da regionalização¹⁵

Argumentos políticos e administrativos

O processo de regionalização do país foi defendido com base em argumentos nem sempre compatíveis entre si. De todos, os mais importantes foram, sem dúvida, os de natureza política e administrativa. Enunciam-se, de seguida, os mais frequentemente invocados bem como os que constituíram a argumentação de suporte da proposta oficial.

Em primeiro lugar, a regionalização foi vista, no plano político, como um contributo para o aprofundamento da democracia, fomentando a participação activa dos cidadãos nas instituições políticas e na resolução dos seus problemas. A regionalização seria, assim, um reforço da cidadania.

Em segundo lugar, foi entendida como um contributo decisivo para o reforço da coesão nacional, através de uma melhor expressão da diversidade de neces-

15. Para a identificação e sistematização dos argumentos a favor e contra utilizámos como fontes, para além da bibliografia citada, os seguintes órgãos de comunicação social: *Expresso*, *Público*, *Diário de Notícias*, *Jornal de Notícias*, *Jornal do Fundão*.

sidades no país, bem como pelo reforço da cooperação e solidariedade inter-regional. As Regiões Administrativas poderiam vir a assumir intervenções que são da competência da Administração Central através de parcerias reforçando-se, também por esta via, a unidade nacional.

Em terceiro lugar, as regiões dariam um maior peso negocial ao país no seu todo na obtenção de co-financiamentos nos fundos estruturais da União Europeia (UE).

Em quarto lugar, a regionalização foi vista como uma oportunidade para a revalorização do papel dos municípios e das freguesias, pela via do reforço das suas atribuições e competências, e (ou) através de um maior envolvimento na definição de estratégias de desenvolvimento. A regionalização seria, assim, um reforço da descentralização administrativa, com base no princípio da subsidiariedade. Por outro lado, permitiria ainda uma maior eficiência económica, em consequência de uma melhor adequação da função de afectação.

Outro argumento teve a ver com o facto de a regionalização ser também vista como uma oportunidade para se proceder à modernização da Administração Pública, há muito reclamada por todos os sectores da sociedade portuguesa, bem como ao seu reequilíbrio territorial.

Um sexto argumento sugeria que a regionalização permitiria resolver problemas da administração periférica do Estado, como, por exemplo, a não existência de soluções institucionais uniformes, nomeadamente ao nível dos limites geográficos, bem como a diversidade de atribuições e competências dos vários serviços desconcentrados da Administração Central, entre outros.

Um outro argumento político sugeria que a Regionalização, sendo um imperativo constitucional, deveria ser realizada sem mais demoras.¹⁶

O gradualismo da reforma proposta garantia à partida que se evitariam excessos. A regionalização constituía, assim, uma oportunidade para renovar a organização e os métodos de funcionamento da Administração Pública e, simultaneamente, realizar uma melhor gestão do seu pessoal.¹⁷

Argumentos económicos e sociais

Para além dos argumentos políticos e administrativos, os defensores da regionalização utilizaram outros argumentos de natureza económica e social, como a aspiração a um desenvolvimento equilibrado das diversas regiões, à igualdade de oportunidades no acesso ao conhecimento, ao emprego e à qualidade de vida, e a necessidade de contrariar a crescente litoralização e inverter o sentido das alterações demográficas das últimas décadas, situações que seriam facilitadas pela acção das Regiões Administrativas.

16. Com base neste argumento, houve sectores que defenderam, antes do referendo de 1998, que caso o resultado fosse negativo mesmo assim o Parlamento deveria avançar com a reforma, uma vez que a mesma era um imperativo constitucional. O resultado negativo avassalador do referendo fez com que estas vozes se calassem.

17. As estimativas apresentadas quanto à aposentação dos funcionários públicos, nos 10 anos seguintes, permitiriam reduzir a administração central, ao mesmo tempo que se dotaria a administração regional de uma nova geração de quadros, mais qualificados.

O exemplo estrangeiro

Também invocaram casos estrangeiros em favor deste processo. Por exemplo, Estados unitários pequenos, como a Dinamarca, Holanda e Suécia, também se regionalizaram, sem que isso implicasse riscos para a sua integridade nacional. Também foi invocada a necessidade de descentralizar poderes para os níveis sub-nacionais, regional e municipal, conforme decorre da Carta Europeia de Autonomia Local e do princípio da subsidiariedade do Tratado de Maastricht.

3.3. Os argumentos contrários à regionalização

Argumentos políticos e administrativos

Os argumentos invocados pelos opositores foram também de natureza muito diversa, mas predominaram os de tipo político-administrativo.¹⁸ O argumento político mais forte contra a regionalização versou a questão da unidade e coesão nacional. Foi invocada a identidade nacional e a unidade territorial como estando em risco com a criação de regiões administrativas, a par da falta de razões históricas, com a excepção, talvez, do Algarve. No plano político, os opositores viram a regionalização como um processo que levaria a um acentuar das divisões entre o Norte e o Sul e a uma fragmentação da unidade do país.¹⁹

Uma outra linha de argumentação foi no sentido de ver a região como uma limitação ao desenvolvimento das competências municipais em diversas áreas, desde a educação, saúde e segurança social até à habitação, transportes e cultura. Com efeito, a argumentação de um sector importante foi no sentido de ver a regionalização como o início de um processo, no qual a região não deixaria de reclamar mais competências e maiores meios, o que poria em causa os municípios e as freguesias.

Nesta mesma linha se desenvolveram argumentos sobre a imprecisão das propostas: quanto aos recursos financeiros, às capacidades fiscais, às atribuições e competências, ao destino dos funcionários que na Administração Central exercem as funções a descentralizar, à previsão rigorosa dos custos, ao destino a dar às CCR, à instalação das novas regiões, etc.²⁰

18. Não obstante, muitos dos argumentos invocados pelos opositores da regionalização eram absolutamente irrelevantes para a questão em causa. A adesão ao «não» por parte de personalidades importantes na vida política também parece ter sido decisiva. Por exemplo: «A regionalização é um erro tremendo» (Adriano Moreira); «A regionalização é um erro colossal» (Mário Soares); «Votar não na regionalização é ajudar o Governo e o PS a não cometerem um erro colossal para o nosso País» (Aníbal Cavaco Silva) em: <http://www.psd.pt>.

19. Certamente menor do que a existente actualmente. Segundo MEPAT (1998, p. 23) os serviços centrais estavam organizados segundo modelos diferentes: 15 segundo o modelo distrital, 20 segundo grupos de distritos, 13 na base das CCR e 26 segundo outra delimitação territorial. Tudo argumentos sem fundamento sério, uma vez que em países com profundas divisões religiosas, sociais e culturais a regionalização não provocou fracturas.

20. Foi mais um dos muitos argumentos não totalmente fundamentado. Na verdade, o Alto Comissariado produziu estudos sobre competências, funções, etc. O que faltou foi legislação sobre estas matérias, o que justifica o coro de críticas.

A falta de estudos sérios, acessíveis ao grande público, foi também invocada como argumento contrário à regionalização, bem como o facto de não ter sido criado um Ministério para esse fim, mas tão só um Alto Comissário. Outro argumento contrário foi o facto de, à excepção do Algarve, Alentejo e Porto não terem surgido interesses regionais organizados com poder de afirmação importante.

Para os opositores, a regionalização criaria inevitavelmente uma classe de caciques regionais.²¹ Para este sector, a regionalização iria criar novos focos de conflitualidade, como forma de afirmação junto do poder central e do poder municipal e teria como consequência um aumento da despesa pública.²² O modelo das 8 Regiões iria criar mais 450 cargos políticos, surgindo, assim, uma nova classe política e uma nova estrutura de poder político. Para além dos custos directos daqueles cargos políticos regionais, seria inevitável a proliferação de despesas com edifícios, equipamentos e recursos humanos. Por outro lado, para esta corrente de opinião, este modelo de regionalização estimularia o aparecimento de partidos políticos de âmbito regional, os quais defenderiam na Assembleia da República interesses regionais e não os interesses nacionais. Nesta mesma linha de argumentação foi referida, por opositores às regiões, a possibilidade de a regionalização entregar ao partido comunista uma parcela significativa do país.

Finalmente, sem dúvida que também houve um factor de política partidária, pelo qual a oposição pretendeu atingir o Governo e o Partido Socialista que o apoiava.

Argumentos económicos e sociais

Para os opositores da regionalização, a função de promoção do desenvolvimento não seria relevante uma vez que os poderes financeiros e fiscais seriam limitados e, por conseguinte, políticas regionais de discriminação positiva teriam um alcance limitado. Nesta linha, MEDINA CARREIRA (1998, p. 147ss.) apresentou um estudo segundo o qual as regiões menos desenvolvidas, tal como estavam traçadas na proposta a referendar, já eram aquelas que mais recebiam do Estado através do PIDDAC²³ e do FEF.²⁴ Em alguns casos, a totalidade dos impostos pagos era compensada pelas transferências financeiras do Estado, verificando-se o inverso com as regiões mais desenvolvidas, o que tornava a regionalização desnecessária deste ponto de vista.

21. O que estava longe de ser possível, considerando o número de eleitos e o sistema de eleição previsto. Por outro lado, quem seleccionaria esses líderes seriam os principais partidos parlamentares. Ora porque é que neste caso só se iriam seleccionar caciques regionais? Foi mais um argumento sem fundamentação satisfatória.

22. Também neste caso, não vemos como, uma vez que o sistema de finanças regionais dependeria no essencial de uma lei do Estado. Idêntico descontrolo se admitia como consequência de um aumento desnecessário da burocracia e duplicação de serviços, o que também não se vê como é que seria inevitável uma vez que a região exerceria competências exclusivas.

23. PIDDAC: Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.

24. FEF: Fundo de Equilíbrio Financeiro. É o mecanismo de transferência financeira do Orçamento do Estado para o orçamento das autarquias (municípios e freguesias).

Por outro lado, também a geografia não suportava a divisão proposta. As mudanças ao nível das infra-estruturas de comunicação, por exemplo, reduziram as distâncias e integraram mais o território nacional, o que tornava a regionalização desnecessária ou, no mínimo, não prioritária.

Também se questionou, no plano económico e social, a prioridade da reforma e não tanto a sua adequação. Neste caso, considerou-se com maior prioridade a abordagem das consequências do Euro e do alargamento da UE, a reforma do Estado Providência e a reforma do sistema judicial.

4. O referendo nacional sobre a regionalização

Foi com este pano de fundo, aqui sumariamente apresentado —características do modelo e argumentos a favor e contra— que se partiu para o referendo, imposto ao Governo pelo maior partido da oposição, em 1996.²⁵ A abstenção foi das mais elevadas de sempre, só comparável ao primeiro referendo feito no país.²⁶ Cerca de 68% dos eleitores não votou. Dos que votaram, 50,1% disse não ao modelo de regionalização proposto. Só em 123 concelhos (40%) se verificou vitória do «sim». Nas regiões autónomas, o «não» venceu em todos os concelhos, tendo a percentagem mais alta do «sim» sido de apenas 37%, num concelho urbano. A análise ao nível das freguesias revela um padrão semelhante, com apenas 25% das freguesias a registarem uma vitória do «sim».

Há, sem dúvida, múltiplos factores que explicam a vitória do «não» às regiões no referendo de Novembro de 1998. Um factor foi seguramente a não delimitação clara dos campos de intervenção e dos instrumentos disponíveis para cada um dos níveis de administração. Ou seja, não se definiu, ao contrário do que fora recomendado, em relação a cada domínio de intervenção, as competências de cada nível da administração, separando funções de concepção e funções de execução, por exemplo. Outro factor foi o facto de não se ter definido como se repartiriam no tempo as atribuições regionais, aquelas que poderiam ser já transferidas e as que ficariam competência da Administração Central, pelo menos numa primeira fase.

O carácter confuso e impreciso das perguntas do referendo e as dúvidas sobre a interpretação a dar às diversas respostas possíveis geraram confusão adicional.

25. No Congresso do PSD de 1996, Marcelo Rebelo de Sousa desafiou o PS a aceitar o referendo da regionalização. O PS pretendia votar a regionalização, sem debate público, sem referendo ao povo português. O Grupo Parlamentar do PSD suspendeu a participação nos trabalhos da revisão constitucional. O PS teve de aceitar o referendo da regionalização e adiou a votação do mapa. Durante um ano, o PSD apelou sistematicamente ao PS, para que repensasse o processo, permitindo estudar uma outra via de descentralização para Portugal. Impunha-se começar pela clarificação dos poderes, das finanças e das relações com os municípios e o Estado. O PS e o PCP preferiram começar pelo mapa. Em Julho de 1997, não tinha ainda terminado a revisão constitucional, o PS e o PCP fizeram, em 24 horas, o acordo sobre o mapa das 8 regiões. Segundo o PSD, «o PCP deu o Minho ao PS, em troca do Baixo-Alentejo».

26. Referendo sobre a interrupção voluntária da gravidez.

A não definição clara das regras de transferência dos funcionários do Estado para as regiões, se não colocou problemas de maior aos especialistas, serviu para especulações na arena política, apesar dos estudos preparatórios defenderem a mobilidade do pessoal entre os vários níveis da administração.

A ideia de uma reforma com elevados custos, com riscos para a unidade nacional e que, no fundo, se limitaria a uma questão de retalhar o mapa e definir capitais em função dos *lobbies* regionais, acabou também por se generalizar. Nesta mesma linha de argumentação se insere o paralelismo feito com as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, uma associação abusiva uma vez que se trata de uma figura de organização administrativa diferente. Esta imagem negativa acabou por se repercutir nos resultados do referendo.

O mapa foi justificação para oposição ao processo, embora na consulta às Assembleias Municipais se tivesse verificado parecer favorável na maioria delas, tendo sido feitos acertos de pormenor para respeitar as posições dos autarcas municipais. À excepção do Algarve, única região cujos limites não mereceram disputa, todas as outras foram alvo de polémica. Por outro lado, o mapa proposto não tinha paralelo com o mapa das Comissões de Coordenação Regional, nem com os Distritos, nem com as Áreas Metropolitanas criadas em 1991. A não clarificação da escolha das futuras capitais também justifica, parcialmente, o resultado negativo do referendo. A dimensão demográfica foi outro dos argumentos invocados que mais terá contribuído decisivamente para a vitória do não. Com efeito, algumas das regiões propostas — Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Interior e Alentejo — teriam menos população do que o município de Lisboa, o que não permitiria a algumas delas dispor da massa crítica necessária para competir com regiões mais desenvolvidas, nomeadamente com as regiões de Espanha.

Outra comparação feita e que favoreceu o «não» teve a ver com a dimensão do país. Os defensores do «não» argumentaram que o país era demasiado pequeno para ser dividido, o que é um argumento falso uma vez que há países na UE menores que Portugal e que estão regionalizados.

Outro argumento invocado e que favoreceu o «não» foi o de a tradição portuguesa ser essencialmente municipalista, o que não deixa de ser abusivo quando se sabe que o peso relativo do poder local é inferior a 10% da despesa pública total, menos de metade da média europeia. A alegada falta de tradição regionalista também não é rigorosa, pois sempre houve neste século um nível administrativo entre o Estado e o município, embora sem poderes reais significativos.

Em suma, o processo de criação de Regiões Administrativas foi, talvez, o processo político mais marcado por campanhas de desinformação junto dos eleitores. O espantinho do perigo para a unidade nacional, o custo para o erário público, o aumento da burocracia e o mapa terão sido os 4 factores principais que levaram à vitória do «não» e à situação de ausência por mais algumas décadas de um nível intermédio, com legitimidade política, entre o Estado e o município, em Portugal.

5. As perspectivas para o futuro próximo

Tendo em conta que se afastou, pelo menos pelo período de uma geração, a instituição das Regiões Administrativas, o que nos deixa sem interlocutores regionais junto do poder central e nas várias instâncias da UE, e com uma coordenação institucional fragilizada, para além de outros inconvenientes, há várias reformas alternativas que não poderão deixar de ser implementadas ou, pelo menos, equacionadas.

No debate do referendo todas as forças políticas e principais figuras públicas defenderam abertamente o municipalismo e o reforço das respectivas competências, quer no campo dos defensores da regionalização que viram o municipalismo como face complementar da regionalização, quer no dos opositores que viram esta descentralização municipal como a alternativa correcta.

Sem dúvida que a dimensão média do município português é adequada às funções actuais e a algumas das que se perspectivam nas várias propostas de transferência de competências. Todavia, há funções que poderão ser potenciadas se a escala de planeamento e gestão for supramunicipal, enquanto que para outras é indispensável essa escala. Por isso, o associativismo municipal configura-se como uma das soluções institucionais a incentivar no rescaldo do referendo de Novembro, estando já em discussão propostas de reforma do actual enquadramento jurídico.

A transferência de novas competências para os municípios fazia parte da estratégia definida para o processo de regionalização e de reforma democrática do Estado, como atrás se disse. Este reforço do municipalismo era visto como parte integrante do reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional. Nesse quadro se previa a transição dos funcionários da Administração Central para a administração regional e local, afectos ao exercício das competências transferidas. O projecto apresentado, mas ainda não regulamentado, prevê domínios de intervenção muito diversificados: o equipamento rural e urbano, o saneamento básico, a energia, os transportes e comunicações, a educação, a cultura, os tempos livres e o desporto, a saúde, a habitação, a acção social, a protecção civil, o ambiente, a defesa do consumidor, o apoio ao desenvolvimento regional e local, o ordenamento do território e o urbanismo, a polícia municipal, a justiça e a cooperação externa.²⁷

Por outro lado, o PSD apresentou, em Agosto de 1998, iniciativas legislativas visando promover a desconcentração dos serviços e a criação de empresas públicas e estimular a formação de associações de municípios, entre outras medidas, as quais, todavia, não foram ainda aprovadas. A criação de 6 novas áreas metropolitanas²⁸ em Aveiro, Braga, Coimbra, Faro, Leiria e Viseu foi pro-

27. Numa reunião de autarcas da AML considerou-se que a transferência de novas competências para as autarquias não deve ser universal porque as câmaras não são todas iguais. A solução passaria pela aplicação do princípio do voluntariado. A última data limite fixada pelo Governo foi Abril de 1999.

28. C. N. SILVA I M. PEREIRA, *Metropolitan Government in Portugal*. Comunicação apresentada na Conferência Regional da UGI, Lisboa, 1998.

posta pelo PSD, poucos meses antes do referendo, como alternativa à regionalização, sem que se vislumbre o carácter metropolitano destas áreas.²⁹

Por fim, não deve ser desprezada a possibilidade de revalorização do distrito neste quadro de indefinição, embora os seus limites não sejam os mais adequados para o exercício eficiente das funções de alguns dos sectores da administração periférica do Estado.

6. Nota final

A história do nível regional autárquico em Portugal mostra que o processo de instituição desta autarquia foi sempre muito complexo e, nos casos em que se concretizou, foi sempre uma instituição de curta duração. A última tentativa feita neste século para a criação de um nível administrativo autárquico entre o Estado e o município fracassou. O factor principal para o insucesso da reforma submetida a referendo terá sido o receio de pôr em causa a coesão nacional, o que terá feito vacilar muitos dos que até então defendiam a necessidade de introduzir reformas profundas na administração do Estado.

Tendo surgido em 1974/76 como uma das vias para a descentralização do Estado e como uma das condições para o aprofundamento da democracia, as Regiões Administrativas terminaram por ser rejeitadas pelo risco que representariam para a unidade do Estado. Em 25 anos, passaram de uma situação em que eram vistas como um reforço da descentralização para uma outra em que foram entendidas, sobretudo, como um factor de fragmentação do Estado.

Bibliografia

- AMARAL, D.F. (1993). *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina, vol. 1.
- BARRETO, A. [org.] (1998). *Regionalização: sim ou não?*. Lisboa: Publ. D. Quixote.
- BENNETT, R. [ed.] (1989). *Territory and administration in Europe*. Londres: Pinter Publ.
- (1990). *Decentralization, Local Governments, and markets. Towards a post-welfare agenda*. Oxford: Clarendon Press.
- CAETANO, Marcelo (1991). *Manual de Direito Administrativo*, 10^a ed. vol. 1, Coimbra. Coimbra, Livraria Almedina.
- CAUPERS, João (1994). *A Administração Periférica do Estado*, Lisboa: Aequitas/Editorial de Notícias

29. Os trabalhos desenvolvidos no âmbito do projecto de investigação PRAXIS/PCSH/P/ GEO/50/96 sobre «As grandes áreas urbanas: reorganização institucional e territorial: o caso da área metropolitana de Lisboa», apontam para uma total ineficácia da actual estrutura associativa, bem como para a necessidade de uma estrutura eleita de carácter autárquico.

- CÓDIGO ADMINISTRATIVO (1940). *Decreto-Lei nº 31095, de 31/12/1940. Diário da Assembleia da República*
Diário da República
- FERNANDES, M. R. (1996). *A problemática da Regionalização*. Coimbra: Almedina.
- FIGUEIREDO, E. (1998). «Duas questões maiores da regionalização: número e delimitação das regiões fundamentais». Em: *Finisterra*, nº 27-28, p. 111-126.
- GIRÃO, A. (1933). *Esboço duma Carta Regional de Portugal*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- LACÃO, J. (1998). «Regionalização e modernidade». Em: *Finisterra*, nº 27-28, pp. 49-74.
- MAI/DGAR (1977). *As divisões regionais*. Lisboa.
- MEPAT (1998). *Descentralização, Regionalização e reforma Democrática do Estado. Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território*. Lisboa.
- NADAL, Francesc; SILVA, Carlos Nunes (1998). *Administração Regional em Portugal e em Espanha. Relatório Final*. Lisboa e Barcelona [Não publicado].
- OLIVEIRA MARTINS, G. (1998). «Regionalizar com a opinião pública». Em: *Finisterra*, nº 27- 28, pp. 19-24.
- OLIVEIRA, L. V. (1996). *A Regionalização*. Porto: Edições Asa.
— (1997). *Novas considerações sobre a regionalização*. Porto: Edições Asa.
- PEREIRA, P.T. (1998). *Regionalização, finanças locais e desenvolvimento. Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território*, Lisboa.
- REIS, J. (1998). «Por uma cultura do território: notas sobre o processo de regionalização (1995-1998)». Em: *Finisterra*, nº 27-28, pp. 33-47.
— (1957). *Divisões tradicionais*. Em: *Ensaios de Geografia Humana e Regional Lisboa*, Liv. Sá da Costa.
- RIBEIRO, O. (1957). *Las regiones geográficas*. Em: TERÁN, M. *Geografía de España y Portugal*. Tomo v. Barcelona: Montaner y Simón.
- SANTOS, J.A. (1985). *Regionalização. Um processo histórico*. Lisboa: Livros Horizonte.
- SILVA, A.S. [et al.] (1998). «Uma acção política pela regionalização». Em: *Finisterra*, nº 27-28, p. 13-18.
- SILVA, Carlos Nunes (1990). *Geografia da Administração Pública e Geografia Política na obra de Amorim Girão*. Coimbra: Biblos, vol. LXVI (50): p. 358-360.
— (1993). «Réformes concernant la coopération intermunicipale et les limites: nouvelles tendances au Portugal». Em: *Bulletin de la Societé Languedocienne de Géographie*, nº 3-4, p. 281-299.
— (1994). «Le Pouvoir Local». Em: *Peuples Méditerranéens*, nº 66, p. 91-102. [Em colaboração com Isabel ANDRÉ].

- (1995). *Poder Local e Território. Análise geográfica das políticas municipais, 1974-94*. Lisboa. [Dissertação de doutoramento em Geografia].
- (1996). «Associações de Municípios e Regiões Administrativas». Em: *Revista da Faculdade de Letras*, 5ª Série, nº 19-20.
- (1996a). «O financiamento dos municípios». Em: OLIVEIRA, César [Coord.] *História dos Municípios e do Poder Local. Dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores, p. 433-462 [ISBN 972-42-1300-5].
- (1999). «Regiões». Em: *Dicionário de História de Portugal*. Lisboa. [Coord. António BARRETO].
- SILVA, Carlos Nunes; NADAL, Francesc (1998). *Administração Regional em Portugal e em Espanha. Relatório Final*. Lisboa e Barcelona. [Não publicado].
- SILVA, Carlos Nunes; PEREIRA, Margarida (1998). *Metropolitan Government in Portugal*. Comunicação apresentada na Conferência Regional da UGI, Lisboa.
- ZORRINHO, C. (1998). «A questão regional». Em: *Finisterra*, nº 27-28, p. 25-31.
- Diário de Notícias*
Expresso
Jornal de Notícias
Jornal do Fundão
Público