

REFORMAR COMO ?

Neste número da revista *Vez e Voz* são abordados os temas da regionalização e da descentralização política e administrativa. Assunto que desde os anos 90 do século passado se tem vindo a discutir na sociedade portuguesa, regressando o seu debate à agenda política. Em torno dele dividem-se as opiniões, as opções político-partidárias e os portugueses, numa discussão nem sempre clara, toldada não poucas vezes pela demagogia, a defesa de interesses particulares, de poderes pessoais ou de elites locais.

Como a reforma administrativa é uma certeza e a discussão em torno dela se irá prolongar ao longo do próximo ano e porque, seja qual for a opção e o seu âmbito – regionalização, descentralização ou um híbrido entre as duas soluções –, as suas consequências no dia-a-dia das comunidades locais no seu relacionamento com o Estado e a administração pública serão grandes, tudo isto, por si só já justificariam o tema desta edição da revista *Vez e Voz*. No entanto acresce outra razão, não menos importante: ao longo do ano, nas Assembleias Regionais que a Animar realizou, a questão da regionalização e da descentralização foi motivo de controvérsia e as discussões nem sempre muito claras e conclusivas. Principalmente, manifestavam-se preocupações com o eventual abafamento das entidades e associações locais, o reforço do poder da câmaras municipais, ou outros organismos não eleitos, e ressaltava a questão central de saber quais os mecanismos de participação e decisão

2 EDITORIAL

democrática que a reforma política e administrativa, que vier a ser aprovada pela Assembleia da República ou por referendo, porá à disposição das populações e das comunidades locais para que tenham vez e voz e façam valer os seus direitos e aspirações. Serão as CIM? As CCDR? As associações de municípios? As actuais autarquias? Como se acautelam e impedem fenómenos de caciquismo? Será uma oportunidade para a inovação societal e para o reforço da democracia participativa? Qual o papel das organizações da economia social e solidária e do movimento do desenvolvimento local?

Ao reunirmos neste número da *Veze Voz* um conjunto de textos já publicados em diversos meios de comunicação social ou constantes em estudos de autores credíveis e conhecedores, a par do que tem sido a contribuição da Animar nesta discussão, pretendemos contribuir para a formação de uma opinião mais esclarecida e informada dos nossos leitores.

Marco Domingues
Presidente da Animar

COLABORARAM NESTE NÚMERO:

Agência Lusa
Américo Mendes
Animar
António Covas
Eugénio Antunes
João Ferrão
José Páscoa

Marco Domingues
Nuno Romão
Rui Cortes
Susana Monteiro

VEZE VOZ

Revista da Animar
- Associação Portuguesa para o
Desenvolvimento Local
Nº 10 (3ª Série) 2019

Director
Marco Domingues

Edição e Imagem
António Barata

Correspondência
Av. Santos Dumont, 57 - 1º Esq.
1050-202 LISBOA
vezevoz@animar-dl.pt

Telef.: 21 952 74 50/1
animar@animar-dl.pt
www.animar-dl.pt
www.facebook.com/
associacao.animar
https://agencianimar.com
www.cidadaniaemp Portugal.pt

ISSN: 1646-852X

Impressão
Tondelgráfica - Artes Gráficas Lda.
Rua Dr. Abel Lacerda
Apartado 53
3460-573 TONDELA

Tiragem: 600 exemplares

Distribuição gratuita

As opiniões expressas nos artigos
são da exclusiva responsabilidade
dos autores

A revista *Veze Voz* respeita as
opções dos autores dos textos
relativamente ao novo acordo
ortográfico da língua portuguesa



Pág. 48



REGISTO

Pág. 60



**NOTAS
BIBLIOGRÁFICAS**

Pág. 63

EDITORIAL

3 Reformar, como?
Marco Domingues

**DEBATE REGIONALIZAÇÃO VS
DESCENTRALIZAÇÃO**

- 6 Audição da Animar no Grupo de Trabalho Descentralização da A.R.
- 14 Descentralização e desenvolvimento
João Ferrão
- 16 Descentralização e reforma do Estado-administração
António Covas
- 21 O fétiche da regionalização
José Páscoa

24 Descentralização - A comissão de João Cravinho
Agência LUSA

30 O que sabemos sobre regionalização
Rui Cortes

32 A Mensagem política da coesão territorial e a inovação societal
Marco Domingues

34 Descentralização, factor de modernização e democratização
Eugénio Manuel de Lima Antunes

39 Governança multinível em

Portugal
Susana Monteiro e Nuno Romão

48 Os prós e os contras da regionalização
Américo Mendes

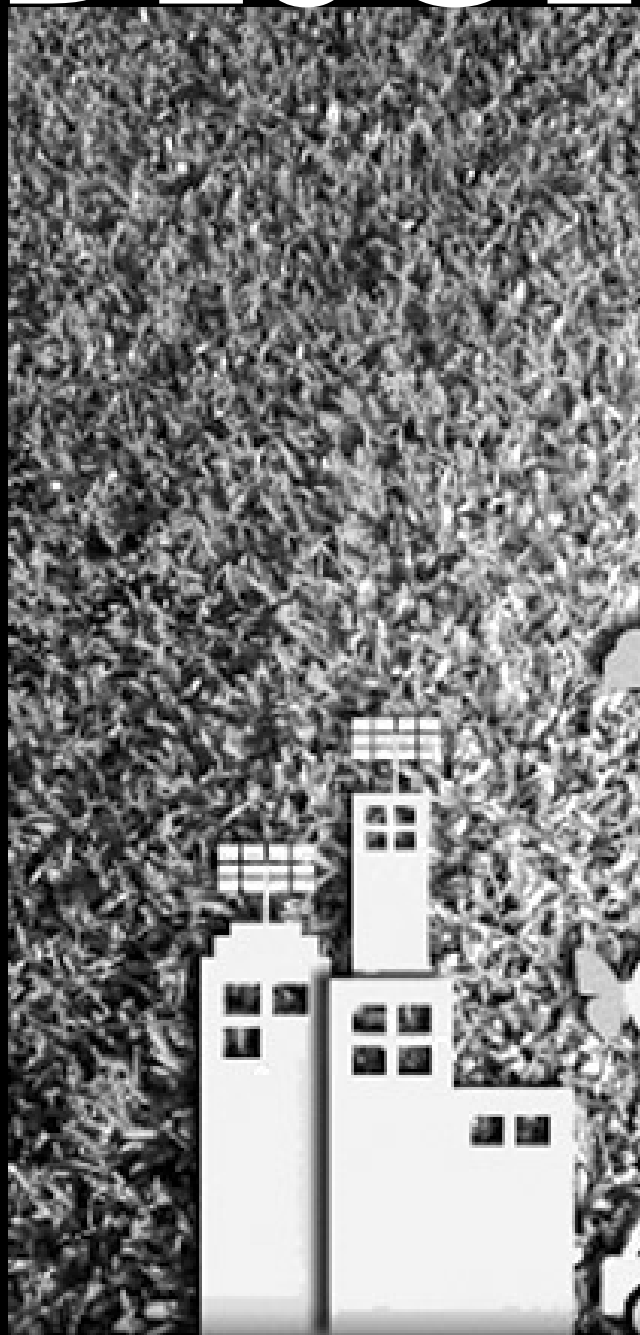
REGISTO

60 Desenvolvimento Local – uma oportunidade de futuro (Teses de Amarante)

63 NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

DEBATE REGIONAL DESCENDE

NESTA EDIÇÃO DA REVISTA VEZ E VOZ PUBLICAMOS UM CONJUNTO DE TEXTOS DE AUTORES COM PONTOS DE VISTA DIVERSOS SOBRE A REGIONALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO, TEMAS QUE ESTÃO E VÃO CONTINUAR, POR LARGOS MESES, A OCUPAR O CENTRO DAS AGENDAS POLÍTICAS E GOVERNATIVA, A TODOS OS NÍVEIS. AO PUBLICARMOS ESTES TEXTOS PRETENDEMOS AJUDAR AS PESSOAS E AS ORGANIZAÇÕES DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA, E EM PARTICULAR AS LIGADAS AO DESENVOLVIMENTO LOCAL, A FORMAR UMA OPINIÃO SOBRE UMA REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA QUE, SEJA QUAL A SUA PROFUNDIDADE, TERÁ PROFUNDO IMPACTO E CONSEQUÊNCIAS NA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA



REGIONALIZAÇÃO vs DESCENTRALIZAÇÃO EM DEBATE 5

REGIONALIZAÇÃO vs DESCENTRALIZAÇÃO



AUDIÇÃO DA ANIMAR NO GRUPO DE TRABALHO DESCENTRALIZAÇÃO DA AR

ENQUADRAMENTO

O movimento do Desenvolvimento Local, em Portugal, possui uma história com mais de 25 anos, ao longo dos quais foram experimentados modelos, criadas redes e estruturas, concretizados projetos, influenciadas políticas e transformadas muitas realidades locais.

Segundo Amaro (1999), o conceito de Desenvolvimento Local pode ser definido como *“um processo de mudança, centrado numa comunidade territorial, que parte da constatação de necessidades não satisfeitas, às quais se procura responder prioritariamente a partir das capacidades locais, o que pressupõe uma lógica e uma pedagogia de participação, em articulação necessária e fertilizadora com recursos exógenos, numa perspetiva integrada e integradora, o que implica uma dinâmica de trabalho em parceria, com um impacto tendencial em toda a comunidade e com uma grande diversidade de caminhos, protagonismos e soluções”*.

As Associações de Desenvolvimento Local trouxeram uma nova abordagem ao desenvolvimento, no sentido de integrar as comunidades numa base local/territorial, assegurando proximidade, inovação, participação e flexibilidade na ação. Através de estratégias de animação territorial em Rede, organização de parcerias, formação de agentes locais, apoio e estímulo à capacidade de iniciativa em territórios de diversa natureza, essas associações foram alcançando resultados positivos, o que lhes têm permitido a atribuição de competências para

CONTRIBUTOS DA ANIMAR RELATIVOS AO PACOTE DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS RELATIVAS À REGIONALIZAÇÃO, CUJA PREPARAÇÃO SE INICIOU AINDA NA ANTERIOR LEGISLATURA, APRESENTADOS AO GRUPO DE TRABALHO PARLAMENTAR DESCENTRALIZAÇÃO, EM 2 DE JUNHO DE 2017

a prestação de serviços face à ausência de resposta do Estado, como também para a gestão de fundos públicos.

Assim, dada a sua proximidade às comunidades onde estão inseridas, as Associações de Desenvolvimento Local são, por excelência, entidades que contribuem para a resposta às necessidades locais, podendo deste modo suprir as dificuldades acrescidas decorrentes da degradação e/ou encerramento de serviços públicos e privados. Por outro lado, continuam a assegurar o emprego a nível local, nomeadamente nas organizações de economia social e solidária, bem como a liderar processos de inovação e experimentação social, sobretudo ao nível da sustentabilidade, da melhoria das condições de vida das comunidades e, por conseguinte, para o desenvolvimento sustentado e sustentável dos territórios.

Torna-se essencial afirmar as entidades de Economia Social e Solidária, que contribuem para o Desenvolvimento Local dos territórios, enquanto estruturas de proximidade às comunidades locais, bem como o seu potencial para o apoio ao desenvolvimento de políticas públicas adequadas às reais



necessidades dos territórios, sendo de destacar o seu forte contributo para o estudo e conhecimento dos territórios.

O setor da Economia Social, considerado no âmbito do Sector Cooperativo e Social, previsto no artigo 82º da Constituição da República Portuguesa, integra uma grande diversidade de organizações, designadamente associações, cooperativas, mutualidades, fundações e ainda instituições particulares de solidariedade social (IPSS), que a nível local desempenham funções não só de apoio social, substituindo muitas vezes o papel do Estado, mas também de natureza económica, dinamizando as economias e mercados locais através da oferta de

produtos e serviços que de outra forma não existiriam nesses locais.

As associações desempenham uma importante função social, complementando o papel do Estado, sobretudo a nível do desporto, da cultura, do lazer, da recreação e da solidariedade social. Neste sentido, o associativismo chega a constituir-se como a principal, senão a única forma de acesso a atividades desportivas, culturais, recreativas, ou de apoio social.

Considerando os princípios que lhe são subjacentes, e que preveem a auscultação das necessidades das populações, a mobilização das capacidades locais como ponto de partida para as respostas e a visão

integrada dos problemas e soluções, significa que o Desenvolvimento Local obedece a uma lógica participativa, ou seja, sublinhada pela importância da participação das comunidades locais na resolução dos seus problemas e na valorização dos recursos locais. No entanto, esta condição contribui para que a economia social tenha também outras preocupações, tais como o património, o ambiente, a preservação do espaço rural, as novas formas de turismo, os serviços de proximidade, entre outros domínios que contribuem para o emprego local e para a dinamização dos territórios e, por conseguinte, para o bem-estar das comunidades e para o desenvolvimento das economias locais.

Esta realidade é ainda mais visível em tempos de crise financeira, económica e social como a que se vive atualmente em Portugal. De facto, as crises desta natureza, têm demonstrado que a economia privada (mercado) e a economia pública (Estado), por si só ou em conjunto, não são capazes de responder às necessidades das comunidades e de gerar sustentabilidade das sociedades. Neste sentido, torna-se fundamental encontrar soluções organizativas de cariz complementar àqueles dois tipos de economia tendo em vista não só resolver problemas sociais, mas também criar riqueza e emprego, designadamente a nível local.

A forma organizativa designada por economia social tem mostrado possuir um forte potencial de criação de riqueza e de geração de emprego a nível local e de, simultaneamente, promover a solução de problemas sociais. Deste modo, as organizações da economia social ao promoverem

a cidadania, reforçam o capital social nas comunidades onde atuam, fomentando a coesão social. Por outro lado, melhoram a qualidade de vida das populações, aumentando o emprego e a sua qualidade, lutando contra as situações de pobreza e outras formas de exclusão e desenvolvem as comunidades e o território em que se situam, em termos económicos, ecológicos, sociais e culturais, aproveitando e valorizando assim os recursos numa perspectiva de desenvolvimento duradouro e integrado.

Na mesma perspectiva da melhoria da qualidade de vida, organizam os produtores e os consumidores ou utilizadores, produzindo e comercializando os bens e os serviços locais.

De um modo geral, podemos afirmar que o setor da economia social é, pelas suas características e pela sua importância junto das comunidades, uma fonte de valor económico, social e humano que abrange e envolve todos os agentes cujo foco central da sua ação é o desenvolvimento humano e a promoção da justiça e do bem comum. Contudo, importa referir que este não é unicamente o setor das instituições de solidariedade, mas também o setor da sociedade civil.

As Associações de Desenvolvimento Local trouxeram uma nova abordagem ao desenvolvimento, no sentido de integrar as comunidades numa base local/territorial, assegurando proximidade, inovação, participação e flexibilidade na ação

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL

O papel dos Municípios no Desenvolvimento Local é sobejamente reconhecido. No entanto, decorrente da emergência e complexificação dos problemas sociais contemporâneos tornou-se fundamental a experimentação de soluções inovado-



ras, adaptadas às especificidades dos problemas e dos territórios.

Neste sentido, o Desenvolvimento Local, enquanto processo de cidadania e espaço de diversidade, apresenta perspectivas de ação que podem constituir-se enquanto respostas efetivas à superação destes problemas, sendo os Municípios atores chave para o desenvolvimento de iniciativas e respostas às necessidades das suas comunidades.

O artigo 235.º da Constituição Portuguesa apela ao papel central das autarquias nos processos de Desenvolvimento Local – *“às autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”*. Para além do capital social de intervenção dos Municípios, o decreto-lei n.º 75/2013 de 12 de setembro refere ainda de forma expressa que os Municípios desenvolvem especificamente competências nos domínios da

promoção do desenvolvimento e que, para além dessa competência genérica, *“constituem atribuições do Município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias”* em domínios como o património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, ação social, educação, entre outros.

Os Municípios surgem como agentes bem colocados para assumir o protagonismo na condução dos processos de desenvolvimento, desempenhando um papel fundamental na regulação social e na construção de novas formas de governança que impulsionem a participação da sociedade civil, que, por sua vez, deve assumir uma postura pró-ativa.

Assim, os Municípios devem, ao nível do planeamento territorial, incorporar instrumentos que fomentem a participação das associações e outras entidades da Economia Social, que clarifiquem

as opções estratégicas relativas aos interesses coletivos, de modo a constituir um referencial para a atuação das mesmas nos processos de desenvolvimento integrado dos territórios.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS RELATIVAS À DESCENTRALIZAÇÃO

Os processos de concertação são fundamentais para garantir a conjugação de interesses, setoriais e gerais, para a resolução de necessidades identificadas pelos atores locais, por forma a contribuir para a coesão territorial. Para tal, **deverão garantir a participação dos diferentes atores sociais, económicos e institucionais nos processos de planeamento e de visão prospetiva de futuro para o desenvolvimento sustentável dos territórios, no âmbito do qual a economia social, e em particular as associações de Desenvolvimento Local, têm um papel preponderante.**

Neste sentido, começamos por congratular a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação pela iniciativa de levar a cabo um processo de consulta de entidades com intervenção nos domínios abrangidos pelas iniciativas propostas.

Ao refletirmos sobre a importância da descentralização de competências do Estado para as autarquias e entidades intermunicipais, é inevitável não refletir também sobre a regionalização, pois a descentralização pressupõe apenas a mera delegação e/ou transferência de poderes por parte da Administração Central (Estado) para a Administração Local (autarquias). No entanto, este processo de descentralização deveria ser associado a uma política de ordenamento do território

MULTINIVEL, que preconize o desenvolvimento integrado dos territórios, garantindo assim a articulação entre as estratégias intramunicipais e intermunicipais, regionais, nacionais e internacionais. Por outro lado, temos como grande preocupação a centralização das relações de poder nos territórios, nomeadamente na gestão dos recursos e nas estratégias de desenvolvimento, que tantas vezes têm excluído a sociedade civil. É assim, preponderante que as mudanças que venham a acontecer, sejam acompanhadas de mecanismos de reforço da sociedade civil e da economia social e solidária enquanto parceiros com autonomia e independência em práticas promotoras da democracia participativa nos territórios.

Neste sentido, após uma análise mais detalhada do pacote de Iniciativas Legislativas relativas à Descentralização apresentado, gostaríamos de tecer alguns comentários e preocupações acerca destas medidas, a saber:

Os Municípios devem, ao nível do planeamento territorial, incorporar instrumentos que fomentem a participação das associações e outras entidades da Economia Social

PROPOSTA

PPL 62/XIII/2 (GOV)

Estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

COMENTÁRIOS

A proposta apresentada refere, ao nível da exposição de motivos, a importância do alargamento das competências dos municípios nos domínios do desporto e da juventude, migrações, finanças, comunicações viárias e da gestão florestal, bem como as áreas marítimas e ribeirinhas integradas no espaço público, a gestão de praias e náutica



de recreio, a regulação e fiscalização do estacionamento, bem como a simplificação da atividade da administração pública.

Considerando a dimensão e as áreas indicadas, este processo de descentralização implicará a aquisição de novas competências e o reforço de recursos ao nível local para que possamos ter um serviço de qualidade, o que não obstante ao emprego criado, implica certamente um acréscimo de custos.

Torna-se necessário clarificar o que se entende por investimento municipal de interesse intermunicipal e como são articuladas estas estratégias com o local, bem como quais os critérios para o financiamento de novas competências e para a transferências de recursos humanos.

Atendendo ao elevado contributo da Economia Social para a empregabilidade, ao reconhecimento que o sector, bem como o seu forte contributo para a prestação de serviços em áreas no domínio da acção social, educação e saúde, gostaríamos que fossem acauteladas medidas que prevejam e/ou possibilitem a contratualização de serviços por

parte dos municípios/freguesias às entidades da Economia Social previstas no Artigo 4º da LBES.

PROPOSTA

PJL 292/XIII/1 (PSD)

Cria o Estatuto dos Territórios de Baixa Densidade.

COMENTÁRIOS

A proposta apresentada enquadra um conjunto de princípios e políticas de coesão, planeamento e fixação de população, pela qual nos congratulamos, pois seria certamente um bom contributo para o Desenvolvimento Local dos territórios de baixa densidade. Contudo, face aos critérios enunciados, este Estatuto seria aplicado a um elevado número de territórios, o que representa cerca de 50% do território português.

Neste sentido, face ao contexto atual e atendendo à sua aplicabilidade, importa refletir sobre o impacto e os resultados deste Estatuto, bem como a sua articulação/implementação face à proposta de descentralização apresentada.

PROPOSTA

PJL 383/XIII/2 (PSD)

Procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais e nas freguesias no âmbito da educação, saúde, ação social, gestão territorial, gestão florestal, gestão da orla costeira, medicina veterinária, saúde animal e segurança alimentar.

COMENTÁRIOS

Considerando a pertinência dos processos de cidadania, concertação e coesão societal, torna-se essencial o envolvimento dos vários actores locais na prossecução das medidas previstas no âmbito das diversas áreas abrangida, pelo que nos congratulamos com a proposta de celebração de protocolos com entidades da Economia Social (Artigo 13º), pois em alguns territórios as entidades da economia social são atores elementares para a prestação de um conjunto de serviços e respostas complementares ao Estado, não se limitando tão somente à área da assistência social, mas também ao nível da educação, emprego, cultura, património, produção local, entre outras áreas com relevante papel para a promoção do desenvolvimento dos territórios.

Por ultimo, gostaríamos apenas de referir a importância da integração de elementos representativos da sociedade civil, e em particular da economia social, no âmbito do Concelho de Concertação Territorial.

Gostaríamos de referir a importância da integração de elementos representativos da sociedade civil, e em particular da economia social, no âmbito do Concelho de Concertação Territorial

PROPOSTA

PJL 442/XIII/2 (PCP)

Lei-Quadro que estabelece as condições e requisitos de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

COMENTÁRIOS

Atendendo ao enunciado no Artigo 3º relativo à tutela administrativa e regulação, importa clarificar quais as competências e atribuições às autarquias e demais entidades enunciadas.

PROPOSTA

PJL 449/XIII/2 (CDS/PP)

Procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais no âmbito da educação, saúde, ação social, proteção civil, praias, gestão florestal, saúde animal e segurança alimentar, património e habitação.

COMENTÁRIOS

À semelhança do que referimos anteriormente, torna-se necessário clarificar os critérios para o financiamento de novas competências e para a transferências de recursos humanos. Congratulamo-nos igualmente pela possibilidade de contratualização de serviços às entidades da Economia Social. Contudo, face à diversidade dos serviços prestadas por estas organizações, não concordamos com a alínea 2 do Artigo 5º, bem como a limitação das contratualizações com entidades que já dispõe de Acordos de Cooperação com o Instituto da Segurança Social, I.P., aqui referido como setor social e solidário, pois importa sobretudo que sejam criadas medidas preventivas e não apenas reativas aos

problemas sociais, nomeadamente programas de erradicação da pobreza, de combate ao insucesso escolar, animação territorial tendo em vista a integração social e emprego, entre outros.

Atendendo ao elevado contributo da Economia Social para a empregabilidade, ao reconhecimento que o sector, bem como o seu forte contributo para a prestação de serviços em áreas no domínio da ação social, educação e saúde, gostaríamos que fossem acauteladas medidas que prevejam e/ou possibilitem a sua continuidade.

PROPOSTA

Projeto de Resolução n.º 722/XIII (BE)

Descentralização de competências para as autarquias locais.

COMENTÁRIOS

Face às matérias enunciadas, manifestamos a nossa concordância com o conjunto de recomendações enunciadas.

PROPOSTA

Projeto de Resolução n.º 725/XIII (PAN)

Recomenda ao Governo que diligencie pela reformulação do regime de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

COMENTÁRIOS

Atendendo à importância da boa governança, reiteramos as preocupações apresentadas relativas a matérias de imparcialidade e escopo nacional tendo em vista a potenciar uma adequada aplicação da legislação nacional.

Em suma, para a implementação de um processo de descentralização de competências da Administração Central deverão ser criadas condições e disponibilizados recursos, sobretudo financeiros, que garantam a boa governança dos territórios e que cumpram a finalidade da sua capacitação e desen-

volvimento, para além da redução de custos ao Estado. Para tal, deverão ser criados e/ou clarificados mecanismos que:

- garantam a idoneidade e a transparência na gestão dos bens e serviços públicos e/ou complementares;
- estabeleçam as relações sociais, políticas e económicas para o desenvolvimento dos territórios, através da criação de espaços de articulação entre a sociedade civil e o poder local;
- garantam a boa articulação entre as estratégias municipais e intermunicipais, regionais, nacionais e internacionais em prol do desenvolvimento dos territórios;
- envolvam os diferentes actores locais na promoção de respostas às necessidades locais, nomeadamente autarquias, freguesias e entidades da Economia Social previstas no Artigo 4º da Lei de Bases da Economia Social;
- garantam a existência de recursos para o cumprimento dos compromissos, devendo prevalecer uma lógica de relação de parceria pública para o desenvolvimento;
- avaliem a diferença de necessidades de financiamento face ao contexto com base em critérios transparentes, isto é, deverão ser acauteladas medidas de discriminação positiva (territórios urbano/rural; taxa de emprego; densidade populacional; envelhecimento; migração; etc);
- contribuam para o desenvolvimento de políticas públicas que viabilizem a emergência de programas adequados às necessidades dos territórios, devendo prevalecer uma política de prevenção (Ex. Programa Nacional de Valorização do Interior);
- garantam um reforço da sociedade civil processo de decisão, monitorização e avaliação das políticas públicas de cariz intermunicipal e municipal.

A Direção da Animar

Marco Domingues, Presidente da Direção

DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO



João Ferrão *Geógrafo*

Talvez já tudo tenha sido dito e escrito sobre estes temas: de forma abstrata ou com exemplos concretos, elaborando diagnósticos ou valorizando memórias e experiências, apresentando opções políticas e programas ou acenando com sonhos e utopias. Com as convergências e dissonâncias habituais, umas quanto a questões de fundo, outras quanto à melhor estratégia a prosseguir, outras ainda quanto às condições e capacidades de concretização dos caminhos a percorrer e dos objetivos visados, há em Portugal um debate de décadas sobre estes temas que não deixa de nos interpelar: por que estamos ainda a discutir estas questões? Na verdade, há boas razões para o fazermos. Porque no nosso país estes temas persistem na agenda política e das políticas como questões por resolver, porque é necessário aprofundar aspetos que se renovam permanentemente num mundo em rápida mudança, porque, muito pragmaticamente, estamos às portas de um novo ciclo de programação financeira comunitária que deve ser preparado com antecipação. Tudo isto é correto, tudo isto é... fado!

E no entanto... talvez valha a pena olhar para a equação descentralização – desenvolvimento dos interiores – coesão territorial nacional a partir

de um outro olhar, não o dos decisores políticos, académicos, técnicos da administração, agentes económicos e sociais, mas antes o dos cidadãos vulgares, os que não fazem parte das elites – nacional ou local – que têm o poder e a capacidade de decidir, influenciar, concretizar.

Mas como transformar o cidadão vulgar dos interiores do País de mero beneficiário dos processos de descentralização, de objeto passivo de programas de desenvolvimento territorial, de alvo de uma maior coesão nacional, em sujeito e ator de iniciativas e objetivos tão complexos? E mesmo que o cidadão vulgar, na sua enorme diversidade etária e socioprofissional, seja escutado, participe, colabore, coprotagonize iniciativas e soluções, em suma, se transforme de objeto em sujeito, de espectador em ator, de alvo em atirador, isso garante que iremos encontrar respostas mais adequadas, robustas e criativas para a equação des-





centralização – desenvolvimento dos interiores – coesão territorial nacional?

A resposta a ambas as questões é muito simples: não sabemos. E se não sabemos teremos de indagar, descobrir, experimentar. Com a crença de que o cidadão vulgar tem informação, conhecimento e sabedoria que não podemos desperdiçar.

Populismo? Sim, mas pedagógico e inclusivo: um alerta sério para o facto de os debates entre elites, sendo incompreensíveis para os cidadãos vulgares, poderem alimentar nestes últimos o sentimento de que os assuntos em discussão não lhes dizem respeito, de que são sistematicamente esquecidos,

abrindo as portas para que os seus corações sejam mobilizados por outros populismos, que lhes prometem um futuro que, a concretizar-se, seria, por certo, o caminho mais direto para a sua definitiva marginalização. Começemos, por exemplo, por os envolver no debate sobre a criação de regiões administrativas em Portugal, um assunto que, para a maioria, parecerá longínquo, enigmático e sem ligação evidente com os seus quotidianos.

(in Diário do Alentejo, 24/5/2019)



DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO-ADMINISTRAÇÃO



António Covas

Professor catedrático na Universidade do Algarve



SERÁ POSSÍVEL
REFORMAR AS
ADMINISTRAÇÕES
LOCAL,
SUPRAMUNICIPAL E
SUBNACIONAL SEM
MEXER NA
ADMINISTRAÇÃO
CENTRAL DO
ESTADO?

A lei n.º 50/2018 de 16 de agosto aprovou o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e comunidades intermunicipais (CIM) e a Lei n.º 58/2018 de 21 de agosto criou a Comissão Independente de Descentralização (CID) com a missão de proceder a uma avaliação da organização e funções do Estado, aos níveis subnacional e supramunicipal. No mínimo uma curiosa coincidência. Mas será possível reformar as administrações local, supramunicipal e subnacional sem mexer na administração central do Estado?

O REGIME DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS CCDR

Estamos em fevereiro de 2019 a preparar o período de programação de fundos estruturais para a próxima década. É preciso evitar que, na medida do possível, estas grandes reformas da administração pública não sejam abordadas e tratadas por critérios de mera conveniência e oportunidade político-eleitorais. De um lado, temos um pacote legislativo de transferência de competências para as autarquias locais que interagem e articulam com as atribuições e competências dos níveis subnacionais e supramunicipais, do outro, temos uma oportunidade única de reforma estrutural da administração pública – administração central, regional e local – devidamente enquadrada pelo programa nacional de reformas e pela programação de fundos até 2030. Se fossamos capazes de articular, no tempo e no espaço, esta reforma estrutural a três dimensões seríamos seguramente mais bem-sucedidos na delimitação e controlo dos respetivos custos e benefícios de contexto. Agora que, pelas piores razões, se volta a falar de interioridade e desertificação é meu entendimento que a descentralização e a valorização do interior nunca acontecerão se não pegarmos no assunto pelo lado da “política de coordenação e desenvolvimento” levado a cabo pelas CCDR, num registo e num regime que eu aqui designo por “regionalização conservadora ou minimalista”. O objetivo principal seria eleger o nível NUTS II como o lugar central de uma nova racionalidade e governabilidade territoriais, em particular, para desenhar uma estratégia de governação e articulação multiníveis: de um lado, os municípios e as comunidades intermunicipais (CIM), do outro, os planos de ação regional, o programa nacional de reformas e os programas europeus de coesão.

É certo, existe o risco real de que o governo central use a administração regional como instrumento direto de ação política e de gestão macroeconómica, como uma espécie de guarda avançada das suas políticas públicas de racionalização e ajustamento económico-financeiro em face do elevado volume de dívida pública existente. Por outro lado, existe, também, o risco de a administração local usar as associações de municípios e, agora, as comunidades intermunicipais como guardas avançadas e projeção da sua legitimidade e especificidade local, intermunicipal e sub-regional. Se este risco se confirmar, os níveis NUTS II e NUTS III poderão ser transformados numa arena de verdadeira cacofonia territorial, onde freguesias, uniões de freguesias, associação nacional de freguesias, municípios, associações de municípios, comunidades intermunicipais, associação nacional de municípios e administração regional irão esgrimir argumentos cruzados em nome dos únicos atores verdadeiramente legitimados, os municípios e o governo central. No sentido de pôr alguma ordem nesta cacofonia territorial, uma hipótese possível é aquela que aqui propomos.

OS CONTRATOS TERRITORIAIS CIM

Como sabemos, o país constituiu muito recentemente 23 comunidades intermunicipais (CIM), a maioria delas coincidente com as NUTS III (sub-

-regiões das NUTS II). Trata-se de um nível de programação, planeamento e implementação de políticas muito relevante para reconsiderar todo o sistema de desenvolvimento do interior. O país tem praticamente em cada capital de distrito um instituto politécnico ou universidade cujas áreas de influência e ação integram as CIM e as NUTS III. Estas instituições precisam urgentemente de refrescar e renovar a sua missão e de ganhar um suplemento de legitimação num

tempo histórico de grande exigência para o país.

No mesmo âmbito territorial, o país tem associações empresariais, parques industriais e grupos empresariais que precisam urgentemente de fazer a sua prova de vida, de se recapitalizar e demonstrar que não são meros simulacros empresariais, mas verdadeiros projetos empresariais. A triangulação entre estas três entidades – as comunidades intermunicipais, os institutos politécnicos e universidades e as associações empresariais – pode e deve estar na origem de um “contrato territorial de desenvolvimento” para as CIM e para o próximo período de programação 2020-2030. Para levar a cabo o projeto de desenvolvimento seria criada uma “estrutura de missão” com competências executi-

Para 2030 torna-se necessário uma agenda política que considere: um acordo de regime interpartidário alargado para duas legislaturas (2019-2028), uma revisão constitucional no quadro da UEM II e da UPE, um programa de reforma estrutural do Estado-administração para duas legislaturas e um programa nacional de reformas visando o desenvolvimento económico e social para esse horizonte temporal

vas no território da CIM/ NUTS III.

Nos termos do mesmo contrato de desenvolvimento, os três promotores ficariam “obrigados” à apresentação de uma “proposta de organização e funcionamento da administração pública inter-



municipal” e de uma nova “cartografia de bens e serviços comuns” para o território-rede em formação. No mesmo sentido, o governo central apresentaria um quadro legal e financeiro de estímulos para o investimento empresarial, uma via verde para a cooperação e a extensão empresariais vocacionada para o desenvolvimento territorial do interior do país.

UMA NOVA ARQUITETURA POLÍTICA PARA OS SERVIÇOS REGIONAIS

No contexto descrito, o nível NUTS II seria considerado a sede apropriada para uma nova racionalidade e governabilidade territoriais, em particular,

através da formação de um Conselho Executivo Regional, com a mesma lógica de funcionamento de um conselho de ministros e assente numa nova arquitetura para os serviços regionais, tendo como principais interlocutores sub-regionais as estruturas de missão das CIM. Um conselho de concertação regional completaria este quadro de governação territorial.

Trata-se, em minha opinião, de uma proposta conservadora que vai buscar a sua justificação a uma forma de legitimidade funcional já existente. Mas, obviamente, outras vias existem, baseadas, por exemplo, em procedimentos mais vinculativos de legitimidade político-eleitoral, como são a eleição indireta do presidente do conselho executivo

em colégio eleitoral regional ou a sua eleição em sufrágio universal regional. Não foi, porém, aqui essa a opção.

A REFORMA ESTRUTURAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO

Creio que este seria, também, o momento apropriado para fazer a reforma estrutural da administração central do Estado, no quadro do próximo período de programação e numa conjuntura em que estamos obrigados a regressar ao investimento público em infraestruturas e equipamentos para a próxima geração (e também a agenda digital). Assim, na minha opinião, para 2030 torna-se necessário uma agenda política que considere: um acordo de regime interpartidário alargado para duas legislaturas (2019-2028), uma revisão constitucional no quadro da UEM II e da UPE (União Política Europeia), um programa de reforma estrutural do Estado-administração para duas legislaturas e, por último, mas em simultâneo, um programa nacional de reformas visando o desenvolvimento económico e social para esse horizonte temporal.

Quanto à reforma estrutural do Estado central, o imperativo categórico reporta-se às grandes funções do Estado, a saber:

- o Estado soberano: rever as missões de soberania e a estrutura de poderes soberanos;
- o Estado social: rever os regimes de proteção social na sua aceção mais ampla;
- o Estado fiscal: rever a estrutura dos benefícios e estímulos fiscais;
- o Estado empresarial: rever o programa de PPP e os limites do “perímetro empresarial”;
- o Estado administrativo: rever a administração autónoma e reformar o Estado Local;
- o Estado financeiro: constitucionalizar a responsabilidade fiscal e financeira do Estado.

Estas são as grandes tarefas para o período 2019-2028. Oxalá o crescimento ajude, não obstante o paradoxo verosímil, bem português, de que um crescimento mais elevado possa abrandar ou mesmo adiar a reforma do Estado.

NOTAS FINAIS

Em primeiro lugar, importa não trocar competitividade por coesão, sob pena de ficarmos todos a perder. O capital de queixa do argumento coesão pode render alguns votos, mas é por pouco tempo. O problema é mesmo esse, as “rendas de situação” por via da coesão são mais fáceis de conseguir do que por via da competitividade.

Em segundo lugar, falta uma reflexão aprofundada sobre a “transformação digital do Estado-administração” e seu impacto sobre a descentralização /regionalização.

Em terceiro lugar, falta adequar a representatividade político-eleitoral à nova configuração territorial e à sua transformação digital.

Em quarto lugar, não devemos recusar, se necessário, uma revisão constitucional que considere algumas “regras de ouro” em matéria de estabilidade orçamental, carga fiscal e esforço de perequação inter-regional.

Por último, muito para lá da disputa entre competitividade e coesão, os caminhos da prosperidade estarão abertos para aqueles que melhor compreenderem e anteciparem o paradigma da rede e os seus paradoxos, a economia digital e a turbulência nas cadeias de valor, as economias de aglomeração e dispersão e a arte da composição dos territórios-rede.

(in Público, 22/2/2019)

O FÉTICHE DA REGIONALIZAÇÃO



José Páscoa

*2º Vice-reitor e Professor Associado
com Agregação da Universidade da Beira Interior*

NA SUA ACEÇÃO FRANCESA FÉTICHE, ALÉM DAS POPULARES CONOTAÇÕES LIBIDINOSAS, REPRESENTA UM AMULETO DE ORIGEM OBSCURA E COM PODERES SOBRENATURAIS. ASSIM ACONTECE COM A REGIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL. SEMPRE QUE SE APROXIMAM ELEIÇÕES AÍ SURGE A PANACEIA, O AMULETO MÁGICO, QUE CURA TODOS OS MALES DO NOSSO DESENVOLVIMENTO: A REGIONALIZAÇÃO.

Descentralização e regionalização não são sinónimos. E Portugal necessita, isso sim, de uma verdadeira descentralização. Haveria alguma vantagem em passarmos a ter um governo regional sediado em Coimbra? Em lugar de viajar para Lisboa peregrinaríamos a Coimbra. Eis o verdadeiro Portugal dos pequenitos. A distância temporal é a mesma, duas horas e meia, nem nisso se ganharia alguma coisa.

Já a descentralização tem muito mais a dar aos territórios, em particular aos territórios do interior. As CIM, comunidades intermunicipais, e os municípios são o verdadeiro instrumento da descentralização e do desenvolvimento do território. Independentemente de funcionarem bem ou mal, e de no seu modo de funcionamento precisarem de ser aperfeiçoadas, as CIM permitem que territórios com características e problemas similares possam assumir competências do estado central, bem como articular estrategicamente as competências municipais. Aglutina-se assim a força de vários municípios, de modo a dar-lhes massa crítica e a permitir-lhes que pensem de forma mais abrangente os seus territórios.

Há vinte anos, António Guterres defendeu um país onde uma rede de cidades de média dimensão poderia sustentar o desenvolvimento do território. Hoje constatamos que essa ideia foi coroada de

As mentes mais centralistas do país começam a olhar com preocupação para as CIM. É que se forem criadas cinco regiões – Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve – essas mentes sabem que podem perpetuar o sistema centralista

sucesso. Onde estaríamos atualmente se o eixo Castelo Branco, Fundão, Covilhã, e Guarda não tivesse sido reforçado. São essas cidades de média dimensão que sustentam a desertificação de toda a Beira Interior. Hoje, e no futuro, a densificação das CIM nas suas competências, e no reforço das suas equipas técnicas e de gestão, constituem a única forma de criar multiplicadores de desenvolvimento no território. Com o acesso ubíquo à informação, e o trabalho usando plataformas digitais, não há qualquer justificação para centralizar serviços que podem estar distribuídos no território. A descentralização de competências, acompanhada do respetivo orçamento, devidamente alicerçada nas CIM, permite aumentar a massa crítica dos territórios do interior e reforçar o apoio de proximidade aos

municípios. Qualquer que seja a geometria das CIM, a atual ou uma reformulada, elas estão próximas das pessoas. Das pessoas que ainda restam. Em lugar disso falamos agora numa regionalização centralizada em Coimbra e que abrange um território que vai do Penedono ao Carregado. Basta ver como são alocados na região centro os fundos comunitários, maioritariamente usurpados pelo eixo Aveiro-Leiria, para não compreender a lógica da proposta. Contra factos não há argumentos.



Esta sedutora ideia de relançar a regionalização não é inocente. As mentes mais centralistas do país começam a olhar com preocupação para as CIM. É que se forem criadas cinco regiões – Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve – essas mentes sabem que podem perpetuar o sistema centralista. Com as atuais 23 CIM o interior do país ganhou escala, ganhou massa crítica. Apesar de todas as suas vicissitudes as CIM começaram a produzir amolgadelas no *status quo*, e só não fizeram mais porque o estado central não lhes deu os meios financeiros para tal. E isso preocupa o centralismo, de tal forma que tudo faz para diabolizar as CIM e desestabilizar o seu funcionamento.

Se observarmos o mapa das CIM vemos que elas estão uniformemente distribuídas pelo território. Independentemente do número de habitantes desse território, e dada a sua distribuição espacial, elas constituem a verdadeira representação do território. Se virem reforçadas as suas competências e os seus orçamentos, e devidamente otimizados os seus processos de decisão, elas podem constituir-se como polos aglutinadores de desenvolvimento.

Claro que isso pressupõe o assumir da responsabilidade pelo nosso destino, em lugar de a alienar para outros. Implementar a proposta de regionalização fornecerá um tentador alibi para as nossas próprias falhas. É tão irresistível, mas tão enganador.

E no âmbito do Horizonte 2030, os fundos comunitários do próximo quadro comunitário de apoio, hoje deveríamos sim estar a discutir o papel das CIM na gestão desses fundos. Em lugar disso distraem-nos com uma regionalização que visa perpetuar o desequilíbrio litoral-interior.

Independentemente de concordarmos, ou não, com a geometria atual das CIM. A verdade é que elas foram desenhadas pelas autarquias locais, e nisso podem ser ajustadas e melhoradas, partindo de baixo para cima. A experiência dos últimos anos é muito promissora. Deitar fora uma ferramenta que está disponível, e de que já se conhecem os pontos fracos e fortes, para correr atrás de fetiches só pode correr muito mal.

(in Jornal do Fundão, 3/02/2019)

DESCENTRALIZAÇÃO A COMISSÃO DE JOÃO CRAVINHO

A COMISSÃO INDEPENDENTE PARA
A DESCENTRALIZAÇÃO DEFENDE A
CRIAÇÃO DE REGIÕES
ADMINISTRATIVAS EM PORTUGAL, PARA
O QUE PREVÊ A REALIZAÇÃO DE UM
NOVO REFERENDO

A proposta consta do relatório entregue na terça-feira (23/7/2019) ao presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues, e ao chefe de Estado, Marcelo Rebelo de Sousa, tendo sido divulgado nesta quarta-feira (31/7/2019).

Liderada pelo antigo ministro socialista João Cravinho, a comissão foi criada em 2018 na dependência do Parlamento para *“promover um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal” em Portugal continental e centrou a sua análise “nos níveis compreendidos entre a administração central e os municípios e freguesias”.*

O relatório agora conhecido indica *“que o grau de centralismo das decisões públicas” se “acentuou de forma significativa em Portugal, com a crescente debilitação das entidades da administração central presentes nas regiões”,* o que *“tem elevados custos do ponto de vista da eficácia, eficiência e equidade das políticas e da provisão de serviços aos cidadãos e às empresas”.*

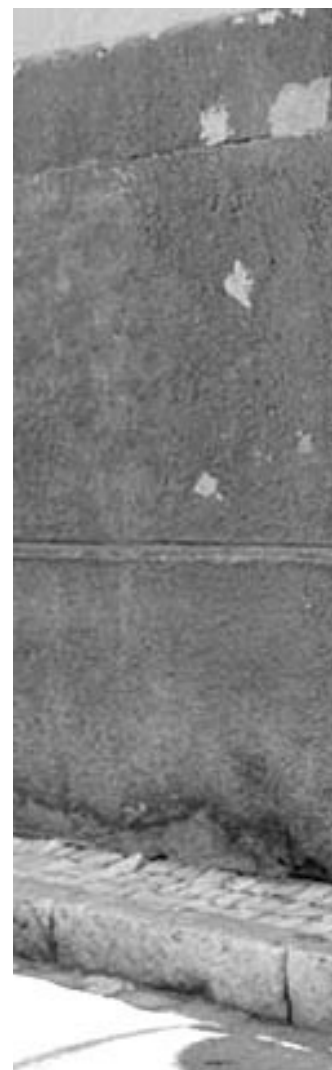
Por outro lado, alimentou *“um perigoso sentimento de abandono por parte de populações que se sentem esquecidas e cada vez mais longe de decisores políticos”.*

Por isso, e depois de analisados os argumentos a favor e contra a regionalização, a comissão defende que *“apenas a descentralização administrativa (criação e instituição de regiões administrativas) permite responder de forma integrada”* a objetivos como racionalizar o processo de tomada de decisões organizativas, aprofundar a democracia e a governação democrática, políticas públicas mais ajustadas à diversidade territorial existente e melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos.

O processo deve iniciar-se com o referendo previsto na Constituição, mas com *“aperfeiçoamentos”,* suprimindo a necessidade da *“segunda pergunta, de alcance regional, no sentido de eliminar a possibilidade de flagrante enviesamento antidemocrático”.*

Em 1998, o “não” ganhou o referendo à criação de regiões e a Constituição obriga à realização de nova consulta para a sua concretização.

“Somos pelo referendo, consideramos o referendo muito importante, mas pensamos que o referendo





tem um enviesamento antidemocrático: ao pôr duas questões a referendo, uma referente ao mapa das regiões para o país em geral e outra referente ao mapa da região do próprio eleitor. Permite que baste o voto negativo de uma região sobre o mapa da sua região para bloquear todo o sistema. Supondo, por exemplo, que há uma vasta maioria em quatro regiões a favor da regionalização e há uma maioria numa região pequena contra a regionalização, dá-se a completa

inversão dos princípios democráticos, porque como as coisas estão é obrigatório recusar à maioria, em benefício da opinião da minoria, a regionalização. É a inversão do princípio democrático, que em democracia quem vence são as democracias, respeitados os direitos fundamentais das minorias”, afirma João Cravinho.

Na opinião do grupo liderado por João Cravinho, “o mapa das regiões administrativas deve coincidir



com as atuais regiões de planeamento” – Algarve, Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo, Norte e Centro –, “por razões de conhecimento acumulado, continuidade e custos menos elevados”.

João Cravinho, que liderou esta comissão constituída a pedido do Parlamento, apresentou esta quarta-feira as conclusões que incluem também mudanças no sistema eleitoral.

“Somos por cinco regiões, identificadas com a geografia das regiões plano existentes. Pensamos num sistema eleitoral, dentro do sistema de Governo, que reúna círculos uninominais, círculos plurinominais, eleitos indiretamente por colégios de assembleias municipais. Somos pelo princípio da paridade, aplicável no máximo de condições possíveis.”

A Comissão Independente para a Descentralização sublinha que “um mapa com regiões mais peque-

nas, algumas das quais localizadas exclusivamente no interior, não garante que todas tenham, já hoje e sobretudo no futuro, a escala e a massa crítica necessárias para poder cumprir com eficácia e eficiência a sua missão”.

Realça ainda que os processos de descentralização e desconcentração a favor dos níveis da administração de âmbito regional e sub-regional em Portugal continental “*não podem ser concebidos e concretizados como se o país fosse internamente homogéneo*” e devem ter em conta as assimetrias e a diversidade de âmbito regional existentes no país.

O processo de criação de regiões administrativas proposto “*é gradual, programado, faseado e com metas de transferência de atribuições e competências para as regiões administrativas, sujeito a uma permanente monitorização e avaliação*”.

É apresentado um cronograma de execução referencial com os passos legislativos necessários para este processo, desde a consulta referendária até às primeiras eleições, que recomenda “*que sejam fixadas com uma antecedência mínima de 120 dias*”, e à “*necessidade de comissões instaladoras, que cessarão as suas funções com a posse dos titulares dos órgãos*”.

UM BANCO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A criação de um Banco de Desenvolvimento Regional é uma das recomendações da Comissão Independente para a Descentralização, que defende também a constituição de um grupo de trabalho interministerial para a reforma da administração desconcentrada do Estado.

Na última parte do “sumário executivo” do relatório, considera-se “*imprescindível a criação de instrumentos inovadores*” para atrair recursos externos a cada região, recorrendo a novos métodos de promoção do investimento para a expansão das empresas e atração de novas que criem postos de trabalho sem precariedade.

Contudo, é referido que “*as tendências recentes da banca nacional não favorecem o desenvolvimento de atividades promocionais viradas para o médio/longo prazo*”.

Assim, é proposta a criação de um Banco de Desenvolvimento Regional para apoiar o desenvolvimento tecnológico, a competitividade de empresas que reforcem o desenvolvimento

económico regional e do país, bem como infraestruturas e equipamentos complementares.

Esta instituição deve ser direta e integralmente detida pelo Estado, mas deve ser excluída do “*perímetro da administração pública, obedecendo às exigências do Eurostat, com relativa autonomia de decisão expressa no modelo de governança e elevados padrões éticos*”.

O Banco de Desenvolvimento Regional deve ser dotado de um capital social de três mil milhões de euros (1,5% do Produto Interno Bruto), para apoiar o desenvolvimento da instituição nos primeiros cinco anos de atividade, findos os quais deverá ser feita uma apreciação da atividade desenvolvida, da eficácia do financiamento e das necessidades futuras de capital.

Esta instituição deve atuar como “banco de missão” nas áreas apoiadas pelo Fundo InvestEU da Comissão Europeia – nomeadamente Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico (I&D), inovação e digitalização, pequenas e médias empresas, e infraestruturas sustentáveis – e

ter como referência o Scottish National Investment Bank e o Banco Europeu Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD).

GRUPO DE APOIO À REFORMA ADMINISTRATIVA

Por a desconcentração e deslocalização dos serviços públicos ser uma matéria vasta, “*dada a orgânica própria de cada Ministério e a necessidade de assegurar a*

Somos por cinco regiões, identificadas com a geografia das regiões plano existentes. Pensamos num sistema eleitoral, dentro do sistema de Governo, que reúna círculos uninominais, círculos plurinominais, eleitos indiretamente por colégios de assembleias municipais

continuidade dos serviços públicos e do acesso a esses serviços sem perturbações por parte da população, das instituições e das empresas”, a comissão “recomenda a criação, na dependência direta do primeiro-ministro, de um Grupo de Trabalho interministerial”.

No início de cada legislatura, este grupo “deve apresentar propostas sobre a matéria de desconcentração e deslocalização”, lê-se no sumário do relatório.

A comissão alerta ainda para a necessidade de assegurar, “de forma coerente, a presença do Estado no território” e defende a adequação da área geográfica de atuação dos organismos desconcentrados às fronteiras propostas para as regiões administrativas.

PRIORIDADE NA GESTÃO DE FUNDOS EUROPEUS

As futuras regiões administrativas devem, numa primeira fase, dar prioridade à gestão de fundos europeus estruturais e de investimento, apesar de poderem também assumir competências na cultura, agricultura e educação.

A Comissão Independente para a Descentralização considera que na fase de arranque – que prevê de quatro anos – o governo das futuras regiões administrativas deve centrar-se na decisão e coordenação de “*políticas de âmbito transversal, reforçando a capacidade de intervenção nos domínios de ação das atuais Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional*” (CCDR), ou seja, no desenvolvimento regional, ordenamento do território e cidades, ambiente e cooperação regional transfronteiriça.

Criação de um Banco de Desenvolvimento Regional para apoiar o desenvolvimento tecnológico, a competitividade de empresas que reforcem o desenvolvimento económico regional e do país, bem como infraestruturas e equipamentos complementares

Nesta primeira fase, as regiões também poderão receber atribuições e competências nos domínios da cultura, da agricultura, da educação e da saúde, desde que “*se comprove que as alterações institucionais que terão de ocorrer aos níveis nacional (serviços centrais) e regional (serviços desconcentrados) não contribuem para diminuir a capacidade efetiva de as regiões administrativas desempenharem com eficácia e eficiência*” a sua intervenção na gestão dos fundos comunitários.

“No quinto ano de funcionamento, e levando em conta quer os resultados de uma avaliação de desempenho e de impacto relativa aos quatro anos anteriores (primeiro mandato dos órgãos eleitos) quer as capacidades existentes em cada Região, estas poderão vir a acolher novas atribuições e competências provenientes da administração desconcentrada ou de serviços centrais da administração, por iniciativa da Região e como resultado de um processo de negociação com as respetivas tutelas”, indica a comissão presidida por João Cravinho.

Diz o grupo que “*é indispensável que o primeiro-ministro e o Governo assumam todas as responsabilidades que a Constituição lhes atribui no que se refere à regionalização*”, pelo que defende uma nova Lei-Quadro das Regiões Administrativas que atribua ao Governo a verificação do “*cumprimento da legalidade*” e que, em casos graves, o poder de “*destituir o órgão executivo das regiões administrativas – a Junta Regional*” – ou até “*dissolver os órgãos das regiões administrativas, seguindo-se, obrigatoriamente, a convocação de eleições*”.

A Comissão considera que, por razões práticas, a

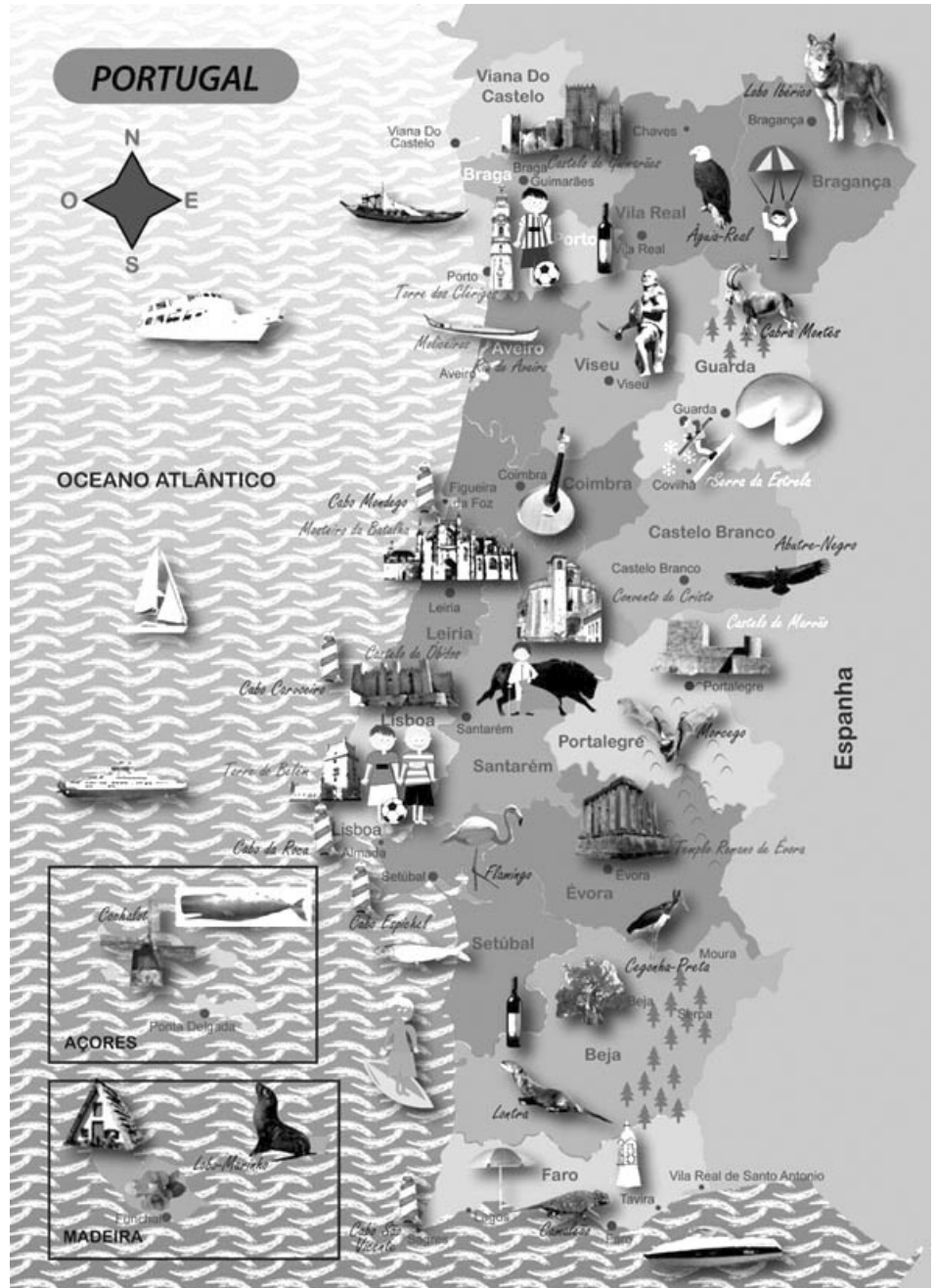
localização das futuras Juntas Regionais deve coincidir com a das atuais CCDR e a localização das Assembleias Regionais “deverá ter em conta a configuração geográfica de cada uma das regiões numa ótica de equidade territorial, podendo ser tendencialmente fixa ou rotativa”.

No relatório salienta-se que a regionalização não anula o processo em curso de descentralização de competências do Estado central para os municípios e freguesias, sendo a criação de regiões “uma das componentes do processo de descentralização”, que pode transferir “atribuições e competências para as regiões administrativas, para as entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), para os municípios e para as freguesias”.

Salienta-se que as regiões administrativas não se confundem com

as regiões político-administrativas autónomas dos Açores e da Madeira, que detém “poderes que as regiões administrativas não poderão ter”.

A comissão sugere a manutenção das Comunidades Intermunicipais (CIM) e das áreas metropolitanas, estas últimas “como realidades com identidade



específica e com um modelo de gestão distinto do adotado para as demais áreas urbanas, para resolver os problemas que lhes são próprios”.

(in Lusa, 31/7/2019)

O QUE SABEMOS SOBRE REGIONALIZAÇÃO?



Rui Cortes

Professor Catedrático da UTAD (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro) e membro do Conselho Geral da Universidade. Doutorado em Ciências Florestais.

Saiu recentemente o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização nomeada pela Assembleia da República, que produziu um extenso documento, o qual implica uma profunda reflexão. Note-se: designa-se Comissão para Descentralização, mas não Comissão para a Regionalização... porque será? Mas sabemos qual a diferença? Para mim uma boa definição de Regionalização é a que vem no **Livro Branco** sobre a Regionalização, publicado há já algumas décadas: A Regionalização pode ser encarada como “o conjunto de medidas de carácter

O RELATÓRIO DA COMISSÃO
INDEPENDENTE PARA A
DESCENTRALIZAÇÃO NOMEADA
PELA AR REFERE CLARAMENTE
QUE AS REGIÕES SÃO
ESSENCIAIS PARA INVERTER O
AGRAVAMENTO SUCESSIVO DAS
ASSIMETRIAS TERRITORIAIS EM
PORTUGAL

institucional que, integradas num processo evolutivo (...), conduzem à criação de instituições regionais e ao reforço da sua capacidade de decisão autónoma”.

Ora bem a Regionalização envolve 2 componentes:

- descentralização: devolução do poder político do nível central para outros níveis de governo e administração;
- desconcentração: delegação de poderes do nível central em entidades sub-nacionais, mas com orientação da Administração Central e sem autonomia política.

Mas a descentralização e a desconcentração, sendo instrumentos para a operacionalização dos princípios da desburocratização, da aproximação da administração às populações e da participação dos interessados na gestão da administração pública, constituem apenas um primeiro passo para a Regionalização, dado que é necessário criar órgãos e serviços administrativos plenamente democráticos, apontando para toda uma nova organização da administração do Estado. Neste sentido, o que está em causa é uma profunda alteração da organização do Estado na sua característica centralizadora.

Mas qual a importância para o Interior? O mencionado relatório da Comissão para Descentralização refere claramente que as Regiões são essenciais para inverter o agravamento sucessivo das assimetrias territoriais em Portugal. Um relatório recente da OCDE conclui que os países mais desenvolvidos são mais descentralizados; os países mais centralizados são menos desenvolvidos...

Mas sabemos também que, embora previstas na Constituição de 1976, as regiões administrativas nunca foram concretizadas. Recordamos que em 1991 foi aprovada por unanimidade pela Assembleia da República a Lei-Quadro das Regiões Administrativas (Lei n.º 56/91, de 13 de agosto). Contudo, nunca foi regulamentada nem sofreu qualquer alteração desde aquela data. Mas com tanta convergência porque nunca avançou a criação das Regiões Administrativas? Claro que sabemos que em 1997, a revisão constitucional então efetuada passou a exigir que a instituição em concreto das Regiões fosse obrigatoriamente objeto de referendo. E depois conhecemos o que se passou e as jogadas da direita por debaixo da mesa...

O mencionado Relatório da Comissão para Descentralização veio agora avivar esta questão. Encontramos da direita à esquerda quem já seja favorável à Regionalização. Mas é preciso uma visão de esquerda para essa nova organização do Estado. Note-se que a Comissão aponta para decalcar as novas Regiões nas NUTS II. Isto é, em vez de

CCDR, teríamos Regiões Administrativas, com mais poder é certo... mas colocando o interior sempre na órbita das zonas urbanas mais desenvolvidas. Iriam diminuir as assimetrias? Não creio... já estou a ver as Juntas Metropolitanas de Lisboa e Porto a esfregarem as mãos de contente com os fundos de coesão...

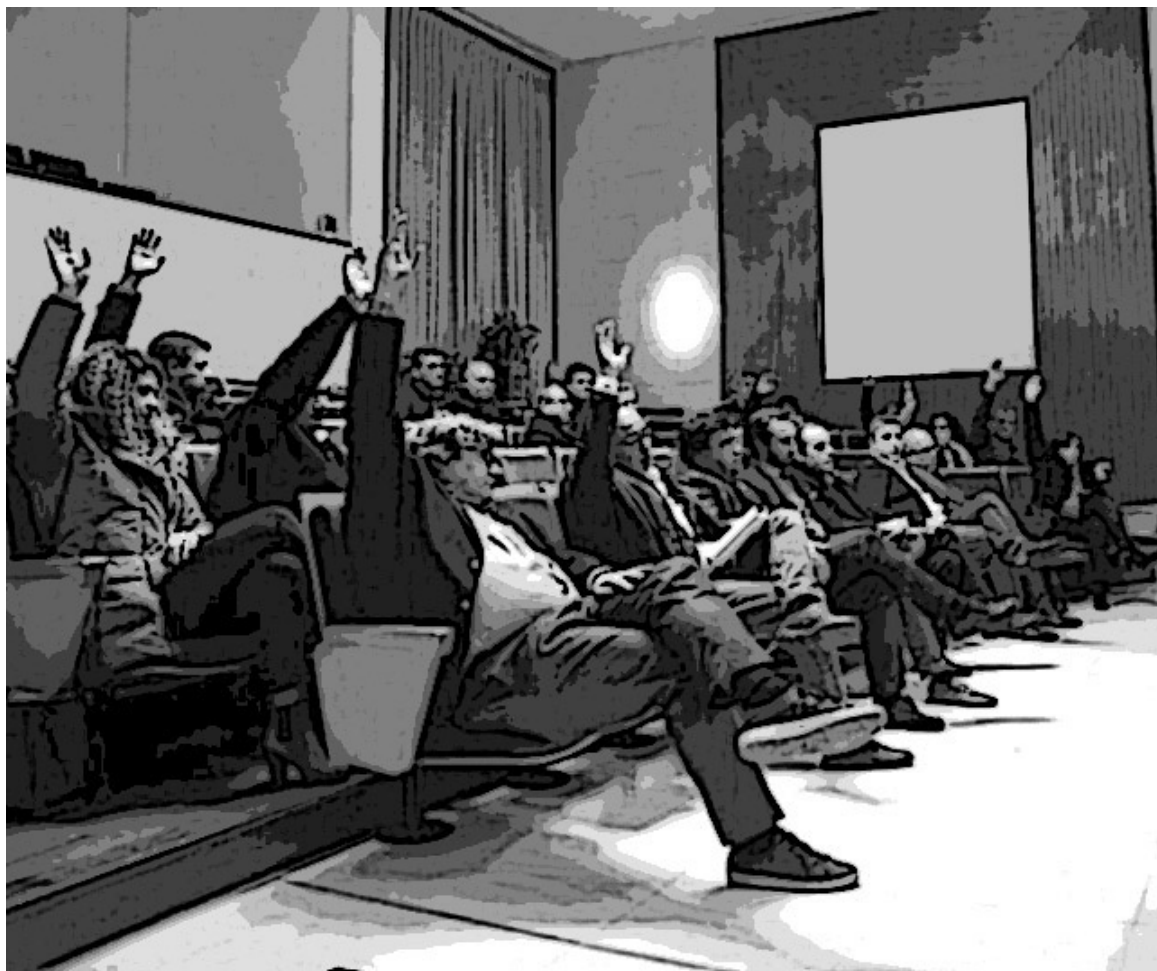
Ora uma visão de esquerda resulta na criação de regiões com objetivos de desenvolvimento e de solidariedade e como forma de se evitar a crescente bipolarização litoral/interior e de se conseguir um melhor aproveitamento dos recursos do país. Deve ainda ser estruturada de modo a aumentar a participação dos cidadãos, resultando num reforço da nossa estrutura democrática.

Para a esquerda a regionalização deve ainda ser encarada como uma repartição mais equilibrada do orçamento dentro da Região e igualmente mais equilibrada no todo nacional. Importa que no âmbito da regionalização seja prioritária uma política de valorização do interior, complementando os centros urbanos com o desenvolvimento rural. Deve prevalecer o princípio da subsidiariedade, não devendo passar para um nível mais afastado dos cidadãos o que melhor possa ser feito junto deles: uma dimensão essencial é a descentralização do poder. A proximidade criada pela Regionalização permite a concretização das estratégias de transformação estrutural no terreno dado que os atores locais passam a deter maior poder. Ah... e não é assistencialismo para o interior, mas uma discriminação positiva.

Um desenvolvimento mais equilibrado do território iria também favorecer a qualidade de vida nos centros urbanos. Interessa a todos a Regionalização! Mas prefiro falar em regiões político-administrativas, com elevada autonomia política e com dimensão que permita a fixação de quadros. E não é propriamente isto que o Relatório da dita Comissão propõe... haveria muito para dizer e o debate sério nunca foi feito. ...

(In Interior do Avesso)

A MENSAGEM POLÍTICA DA COESÃO TERRITORIAL E A NECESSIDADE DE INOVAÇÃO SOCIETAL



Marco Domingues

Presidente da Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local e docente na Escola Superior de Educação de Castelo Branco

A instalação (e manutenção) de três Secretarias de Estado no interior é uma importante mensagem às suas comunidades e a afirmação de uma agenda política para uma maior coesão territorial com a descentralização de competências, esperando-se também, que seja acompanhada com a descentralização de serviços.

Se por um lado, aproxima a administração central dos territórios mais “desprotegidos” pelo Estado, por outro, realça a importância do desenvolvimento sustentável e das suas duas dimensões primordiais, a dimensão social (Secretaria de Estado da Ação Social) e a dimensão ambiental (Secretaria de Estado da Conservação da Natureza, Florestas e Ordenamento do Território), reforçando-as, com a necessidade de equilíbrio estratégico entre ambas como setor económico (Secretaria de Estado da Valorização do Interior) no combate às assimetrias, à injustiça social e à injustiça climática (realço que os territórios do interior são os que menos contribuem para as alterações climáticas, e os que mais sofrem as suas consequências, nomeadamente no setor agrícola, nos recursos, tendo como exemplo a água, ou nas catástrofes, com o exemplo dos incêndios.

No entanto, o desenvolvimento sustentável constrói-se também com mudanças de paradigma político e de governança. É necessária uma agenda política que reinvente ou crie espaços de colaboração e de decisão para a construção de novas ou melhores respostas, protagonizadas pelos agentes locais associativos do desenvolvimento local.

Reafirmo a importância do desenvolvimento local enquanto estratégia para a promoção da cidadania

e da coesão territorial, que visa o envolvimento, participação e cooperação entre os diferentes atores, comunidades intermunicipais, autarquias e organizações da sociedade civil – de acordo com as responsabilidades e funções de cada um nas suas comunidades.

As organizações de desenvolvimento local surgem por falta de respostas a necessidades sentidas pelas comunidades, pelo que esperamos que a agenda política de hoje, debatida no movimento associativo da Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local, venha responder às propostas e alertas, que temos procurado evidenciar. A estratégia de coesão territorial tem de contribuir para a inovação societal, com a criação de novos mecanismos de participação, de decisão coletiva e de promoção da cidadania participativa no desenvolvimento dos territórios. Arrisco afirmar que se promovermos uma maior cidadania, consciente, com capacidade e uma cultura de “liberdade” crítica e construtiva face ao desenvolvimento dos seus territórios, teremos melhores propostas, um maior envolvimento e responsabilização de cada setor (público, social e privado) na cooperação para uma maior coesão territorial e na procura do sucesso das políticas públicas. Se o setor público assumir toda a responsabilidade na definição da agenda para a coesão social e territorial, sem envolver as comunidades locais, terá sempre maiores fragilidades.

Esperamos assim que esta visão política potencie a cidadania participativa, os processos de tomada de decisão coletivos, o envolvimento das suas comunidades e reforço das estruturas associativas no desenvolvimento local dos seus territórios.

DESCENTRALIZAÇÃO FACTOR DE MODERNIZAÇÃO



UMA DIMENSÃO ASSOCIADA AOS MOVIMENTOS DE REFORMA, EM PORTUGAL BASTANTE NEGLIGENCIADA, DIZ RESPEITO À DESCENTRALIZAÇÃO, EM PARTICULAR, NO CASO PORTUGUÊS, A FAVOR DOS MUNICÍPIOS.

O impacto da descentralização em cada país é moldado pelo contexto social em que ocorre e na medida em que induza a socialização dos valores democráticos nos cidadãos assim aumentará a performance das instituições representativas. Não obstante, as reformas de descentralização parecem não promover de igual modo a democracia em todos os lugares, pelo que a questão que se coloca é saber se a descentralização promove de facto uma democracia local mais participada. O principal argumento é que a força e o tipo de governo local

e da sociedade civil, ou o contexto sociopolítico local, influenciam o grau em que as reformas de descentralização influenciam a democracia. Se o objectivo é ter instituições performantes, i.e., que são sensíveis aos desejos e necessidades dos cidadãos e eficientes no uso dos recursos, então a descentralização é o primeiro passo para o sucesso.

E DEMOCRATIZAÇÃO



Eugénio Manuel de Lima Antunes

*Inspector de Finanças Chefe e Mestre em
Administração e Políticas Públicas*

Uma análise da literatura sobre sociedade civil sugere a importância de olhar para a sociedade civil como uma variável dinâmica e independente, com capacidade de influenciar a construção da democracia.

Para caracterizar esta realidade utilizaremos como quadro teórico de referência o Modelo de Demo-

cracia Descentralizada. A variável independente do modelo é o contexto socio-político local. A variável dependente é o tipo de democracia medido por 2 factores: aumento da participação de diversos actores sociais ou capacitação (*empowerment*), e aumento de prestação de contas pela administração local a esses actores.

MODELO DE DEMOCRACIA DESCENTRALIZADA

Variável independente - Contexto Sócio-político local	Variável dependente - Tipo de democracia descentralizada
A) Sociedade civil: qualidade e força	A) Capacitação
I. Características das entidades sociais envolvidas (como se organizam os interesses), i. e., interesses organizados a partir de baixo versus organizações impostas a partir de cima; II. Modo de agregação de interesses (como interagem os interesses uma vez organizados) i. e., polarizados ou hierárquicos.	Reforço da participação por diversos actores sociais (mobilização e expressão de exigências no processo de tomada de decisão e na orientação das políticas)
B) Governo local: qualidade e força	B) Prestação de contas
I. Autonomia face às elites locais e às instituições do governo central; II. Capacidade de gerir o município.	O governo local presta contas aos actores (as pessoas encontram apoio para as suas exigências nas decisões e políticas do governo local)

Uma sociedade civil forte é aquela em que os interesses das pessoas estão organizados a partir de baixo e que o padrão da conjugação de interesses é uma rede policêntrica, densa e associativa entre os grupos sociais. Uma sociedade civil fraca é aquela em que a organização dos interesses é dependente de recursos e/ou de actores do topo e onde existe um padrão de agregação de interesses hierárquico ou polarizado.

Quanto à distinção entre governo local forte ou fraco é baseada no grau de autonomia administrativa local e da sua capacidade de gerir. Um governo local forte é aquele em que o município

tem poderes independentes dos interesses da elite local para desenhar e implementar políticas relativas ao interesse mais vasto da sua população. A força é também determinada pela capacidade de gestão, onde uma administração municipal forte tem muitos recursos disponíveis para incorporar nas suas estratégias de gestão. Pelo contrário, um governo local fraco é aquele onde o controlo local é dependente da elite e onde não existem recursos suficientes.

A conjugação destas variáveis gera 4 tipos de democracia descentralizada que se poderão definir da seguinte forma:

TIPOS DE DEMOCRACIA DESCENTRALIZADA

		GOVERNO LOCAL	
		FORTE	FRACO
SOCIEDADE CIVIL	FORTE	DINÂMICA	HIERÁRQUICA
	FRACA	ARBITRÁRIA	INCOMPLETA

- a) **Democracia dinâmica** – ocorre quando a descentralização promove o empreendedorismo sociopolítico, quando existe dinamismo entre o governo local e a sociedade civil que promove a democracia. Envolve o mais alto nível de desenvolvimento democrático onde existe participação efectiva que resulta na capacitação da sociedade civil e na prestação de contas da administração municipal;
- b) **Democracia incompleta** – quando a descentralização promove estagnação política ou mesmo declínio. A relação entre o governo local e a sociedade civil resulta em alternativas não democráticas, como o clientelismo. O resultado é a mais fraca forma de desenvolvimento democrático onde não existe nem participação nem prestação de contas. No fundo, estas democracias tomam a forma de democracias mínima-

listas, sendo a única verdadeira participação o acto eleitoral;

- c) **Democracia arbitrária** – quando a descentralização é caracterizada por um reforço do governo local mas não da sociedade civil. Aqui a natureza da democracia no município dependerá das perspectivas, estratégias, acções, etc. do governo local que se formem com uns grupos da sociedade civil e não com outros. Nestes casos as hipóteses para o desenvolvimento democrático dependem das iniciativas da administração municipal. Como a sociedade civil é fraca e a administração municipal é forte qualquer participação apenas ocorre se a administração procurar pontos de contacto na sociedade civil. A sociedade civil participa quando os benefícios potenciais são difundidos pela administração municipal;



d) **Democracia hierárquica** – ocorre quando a descentralização encontra uma sociedade civil forte mas sem um governo local forte. O resultado é que a sociedade civil mobiliza-se mas não encontra resposta no governo local e muda a sua procura de soluções para outros níveis de governo. A frustração democrática caracteriza estes municípios, já que as raízes do desenvolvimento democrático existem, mas sem resultados. A sociedade civil tem de subir na hierarquia política para encontrar apoio para as suas exigências.

Do modelo apresentado podem retirar-se 4 conclusões importantes:

a) A descentralização para municípios onde a sociedade civil e a administração municipal são fortes têm fortes hipóteses de resultar numa

democracia dinâmica porque os eleitos locais prestam contas a organizações independentes e têm recursos para dar resposta às exigências;

b) A descentralização para municípios onde a sociedade civil e a administração municipal são fracas tem fortes hipóteses de gerar democracias incompletas, i.e., alternativas não democráticas como o clientelismo. A difusão do poder característica da descentralização acabará concentrada nas mãos da elite local e a sociedade civil não terá meios independentes para se opor;

c) A descentralização para municípios onde a sociedade civil é fraca e a administração municipal é forte cria uma situação onde o efeito da democracia é arbitrário, i.e., fortemente dependente das iniciativas da administração municipal;

d) A descentralização para municípios onde a sociedade civil é forte e a administração municipal é fraca pode levar a sociedade civil a apresentar as suas exigências directamente ao governo nacional. Esta combinação não promoverá a democracia local apesar de poder contribuir para um reforço da democracia nacional.

Em síntese, o Modelo de Democracia Descentralizada, permite combinar teoricamente os conceitos inter-relacionados de sociedade civil, democracia e descentralização, sugerindo que é a qualidade e a força quer da sociedade civil quer da administração municipal, considerados em separado e em relação mútua, que classifica o tipo de democracia descentralizada existente em cada município. O fracasso ou o sucesso na prestação de serviços públicos, de acordo com a perspectiva da descentralização, é um efeito não apenas de aspectos técnicos da governação local mas também da distribuição de poder para gerir os assuntos locais entre o governo central e o governo local. Os defensores da descentralização tendem a queixar-se da falta de vontade do governo central para devolver poder ao governo local. A descentralização aparece muitas vezes como uma mera tentativa do governo central empurrar para o governo local custos políticos, apesar de os governos locais não serem, longe disso, agentes passivos. Assim, centrar a análise apenas nas relações formais entre governo central e local pode ser insuficiente, uma vez que as influências do governo central sobre o local podem ser indirectas e informais. Mais, o relacionamento é bidi-

reccional, caracterizado pela negociação, persuasão e diálogo mais do que pelo quadro normativo. Nestas circunstâncias, e na perspectiva da descentralização, o fortalecimento do governo local exige a reestruturação de todo o sistema governativo. As deficiências nos serviços públicos locais reflectem não apenas a fraqueza do governo local mas também os problemas do sistema de governo, pelo que a verdadeira reforma deve incluir a clarificação da divisão de funções, poderes e recursos, entre os níveis de governo, uma vez que deste modo se eliminam duplicações e se obrigam os responsáveis a prestar contas (Dillinger, 1994). A ausência de políticas estratégicas que definam os objectivos e meios da cooperação entre instituições da administração central desconcentrada e os municípios dificultam à partida potenciais sinergias no desenvolvimento local e nacional.

A verdadeira reforma deve incluir a clarificação da divisão de funções, poderes e recursos, entre os níveis de governo, uma vez que deste modo se eliminam duplicações e se obrigam os responsáveis a prestar contas

(in Os movimentos de reforma e a "accountability")



GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM PORTUGAL

Susana Monteiro | Nuno Romão

No modelo de governança multinível em Portugal Continental identificam-se três níveis: o central, o sub-regional e o local.

O nível **central** é constituído por um governo, os serviços da Administração Pública Central (APC) e as respetivas estruturas desconcentradas. O âmbito

territorial destas estruturas varia setorialmente sem um racional único, apesar do esforço que tem vindo a ser desenvolvido, nomeadamente desde 2008, no sentido de harmonizar as diferentes geografias setoriais (Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril), em torno das regiões plano.

O nível **sub-regional** é assegurado por entidades intermunicipais (duas áreas metropolitanas e 21 comunidades intermunicipais) e associações de municípios e de freguesias de fins específicos. Estas entidades constituem o universo do associativismo autárquico, cuja disciplina legal consta do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (título III - artigos 63.º a 110.º). Estas entidades têm a natureza de associações públicas de autarquias locais. A consagração deste terceiro nível administrativo no território Continental decorre do reconhecimento da complexidade e natureza supramunicipal de alguns dos problemas com que os municípios têm que lidar, bem como das limitações de recursos locais para fazer face a esses mesmos problemas. Por conseguinte, a criação de um nível de governança supramunicipal constitui uma alternativa para fazer face à necessidade de colmatar as limitações de escala existentes ao nível dos municípios considerados singularmente, reconhecendo que só a partir de uma determinada escala começa a haver condições para o desenvolvimento de determinadas políticas e a provisão eficaz e eficiente de determinados serviços públicos. A par deste reconhecimento, é de considerar ainda a pressão e os estímulos externos induzidos pela adesão à União Europeia, pelas políticas comunitárias e respetivas fontes de financiamento no sentido de repensar as funções do Estado e o papel dos vários intervenientes na provisão de políticas e serviços públicos e, por conseguinte, para o desenvolvimento do associativismo intermunicipal. O articulado do Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril é claro quanto a esta matéria, considerando prioritário a construção de “...*uma estrutura coerente de governabilidade das várias escalas territoriais* [e a clarificação do respetivo quadro institucional e dos] *fundamentos da sua legitimidade e as respetivas competências e responsabilidades*”. O diploma continua reconhecendo a importância do associativismo municipal “*para que possam ser enfrentados, à escala adequada, problemas comuns a diferentes autarquias.*

Assim sendo [...] o associativismo municipal deverá ter sempre um papel muito relevante na desejável articulação de políticas e ações ao nível supramunicipal”.

Assumindo uma perspectiva territorial, o nível sub-regional de provisão de serviços públicos e de implementação de políticas públicas é bastante heterogéneo, podendo assumir os limites das NUTS III, como é o caso das entidades intermunicipais, ou qualquer outro limite funcional dependendo do tipo de problemas que se pretende endereçar ou dos recursos que se pretendem mobilizar. Um exemplo claro desta realidade são as associações de municípios e de freguesias de fins específicos, que assumem geometrias muito diversas extravasando mesmo, em vários casos, os limites das NUTS III. Não retirando a relevância de estruturas deste tipo que não estão limitadas a fronteiras administrativas, é facto que, em matéria de modelo de governança multinível, são as CIM e as Áreas Metropolitanas, estruturas que operam ao nível das NUTS III, as entidades que têm assumido um papel cada vez mais relevante no modelo português concentrando um número crescente de atribuições transferidas pela administração central e de competências delegadas pelos municípios que as integram.

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS

As entidades intermunicipais visam a prossecução dos seguintes fins públicos (os primeiros três apenas se aplicam às áreas metropolitanas):

- Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana.
- Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano.
- Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos



transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos.

- Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido.
- Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano/intermunicipal.
- Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional.
- Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano/intermunicipal.

Cabe igualmente às entidades intermunicipais assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas:

- Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos (apenas para as áreas metropolitanas).
- Rede de equipamentos de saúde.
- Rede educativa e de formação profissional.
- Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais.
- Segurança e proteção civil.
- Mobilidade e transportes.
- Redes de equipamentos públicos.
- Promoção do desenvolvimento económico e social.
- Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Mais recentemente, com a aprovação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, prevê-se que as entidades intermunicipais reforcem o seu papel, assumindo novas competências em matéria de:

- **Educação, ensino e formação profissional** – planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e da oferta educativa de nível supramunicipal e definição de prioridades na oferta de cursos de formação profissional a nível intermunicipal.
- **Ação social** – participação na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supra-concelhio e elaboração de cartas sociais supramunicipais para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal.
- **Saúde** – participação na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal, emissão de parecer sobre acordos em matéria de cuidados de saúde primários e de cuidados continuados, designação de um representante nos órgãos de gestão das unidades locais de saúde e presidir ao conselho consultivo das unidades de saúde do setor público.
- **Proteção civil** – participação na definição da rede dos quartéis de bombeiros voluntários e na elaboração de programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.

A criação de um nível de governança supramunicipal constitui uma alternativa para fazer face à necessidade de colmatar as limitações de escala existentes ao nível dos municípios ... só a partir de uma determinada escala começa a haver condições para o desenvolvimento de determinadas políticas e a provisão eficaz e eficiente de determinados serviços públicos

- **Justiça** – elaboração de propostas para a definição da rede dos julgados de paz e participação em ações ou projetos de reinserção social de jovens e adultos, violência doméstica, rede dos julgados de paz e apoio às vítimas de crimes.
- **Promoção turística** – desenvolvimento da promoção turística interna sub-regional, em articulação com as entidades regionais de turismo.

Cabe ainda às entidades intermunicipais participar na gestão dos portos de âmbito regional, designar os vogais representantes dos municípios nos conselhos de região hidrográfica, gerir projetos financiados com fundos europeus e gerir programas de captação de investimento.

FONTES: Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (arts. 67.º e 81.º); Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (arts. 30.º a 37.º).

Do modelo faz ainda parte o nível local, composto por dois níveis de governo – os municípios e as freguesias – e as respetivas Administrações Públicas Locais (APL). Ambos os níveis de governo têm poderes políticos autónomos e competências próprias, de acordo

com o articulado da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. A delegação de competências entre municípios e freguesias passou a estar regulamentada pelo Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, nomeadamente nos artigos 38.º (Novas competências

dos órgãos das freguesias) e 39.º (Modelo de repartição de competências).

Atualmente existem no Continente 278 municípios e 2.882 freguesias (*Fonte: Portal Autárquico*). A esfera municipal inclui, ainda, empresas locais (que atuam nos mais diversos setores, desde a habitação ao ensino profissional, passando pelas águas, resíduos sólidos, estacionamento, animação cultural e desportiva, entre muitos outros) e serviços municipalizados (particularmente ativos no setor da água, saneamento e resíduos sólidos). Neste universo regista-se, ainda, o recurso a modelos de financiamento e de gestão privados, sob a forma de parcerias público-privadas de natureza contratual e institucional (e.g. concessões e sociedades).

...

REFLEXÕES FINAIS E PISTAS PARA INTERVENÇÕES FUTURAS

Da análise da literatura nacional e internacional sobre o tema, bem como da informação recolhida a partir de um conjunto de informadores privile-

giados (auscultados em sede de entrevistas semiestruturadas) sobre o processo de governança multinível em Portugal, resulta um amplo consenso em torno das vantagens que os modelos de governança multinível trazem à esfera pública e à forma como se estabelece o processo de conceção, implementação e avaliação de políticas e serviços públicos em Portugal.

O principal ganho que o processo de governança multinível trouxe à implementação de políticas e serviços públicos prende-se com a consolidação de novos espaços de política pública e esferas de autoridade administrativamente construídas de nível sub-regional. Estes novos espaços têm tido percursos evolutivos distintos, sendo a realidade nacional muito diversa: desde CIM com estabilidade territorial e um longo processo de articulação de projetos a CIM territorialmente mais recentes e com capacidade institucional distinta.

Pese embora a heterogeneidade nacional, as associações de municípios, das quais se destacam as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas, são hoje atores incontornáveis no ciclo da política pública em Portugal, a par das autar-



quias locais e do governo central, com funções e responsabilidades legalmente atribuídas. Concretizando:

- Do ponto de vista territorial, a afirmação de soluções integradas de âmbito NUTS III favoreceu a afirmação de um novo espaço geográfico, administrativamente delimitado, para a implementação de políticas e provisão de serviços públicos que permitiu aos municípios ganharem escala para intervir em questões supramunicipais e, ao governo central, encontrar uma nova possibilidade de entrega de políticas aos cidadãos. A emergência deste novo espaço foi favorecida com o processo de planeamento estratégico associado às Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), o qual possibilitou uma nova dinâmica de planeamento a um nível sub-regional, conferindo por esta via um racional estratégico de largo espectro (‘estratégias completas’) às intervenções previstas nestes territórios que deveria ir para além do âmbito do financiamento comunitário.

- Do ponto de vista institucional, estas novas soluções permitiram consolidar o papel das CIM/AM e testar novas combinações de atores públicos e privados. As soluções encontradas no atual período de programação de fundos comunitários constituem um passo em frente no sentido de sustentar este argumento. Pela primeira vez foi possível abrir a contratualização a novos atores que não apenas aqueles que compõem a esfera municipal. De facto, as EIDT e os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) mobilizaram uma vasta constelação de atores detentores de recursos estratégicos e disponíveis para participar ativamente na implementação das políticas e serviços públicos, independentemente da sua personalidade jurídica. O envolvimento destes atores permite alargar o leque de recursos disponíveis para a ação, contribuindo ainda para a inversão da tendência de declínio da participação pública no sistema político. Concretizando,

os PDCT são operacionalizados por autarquias locais, entidades da administração central e, ainda, atores regionais e locais privados com particular vocação para operacionalizar as iniciativas de política pública contempladas tanto na EIDT como no PDCT.

Porém, este modelo multinível não está isento de disfuncionalidades e desafios decorrentes da própria natureza deste tipo de governança pública e que deverão ser tidos em consideração, nomeadamente, na reflexão já em curso sobre o próximo período de programação de fundos comunitários em Portugal 2021-2027.

A primeira disfuncionalidade surge da não existência de um racional territorial único. De facto, e pese embora o esforço de harmonização das escalas territoriais de entrega de políticas e de provisão de serviços públicos, persistem modelos de desconcentração diferenciados, com geometrias territoriais ainda alicerçadas nos distritos, nas regiões



plano e noutros territórios funcionais que, por vezes, não coincidem com organização geográfica para fins estatísticos. Tal descoincidência levanta disfuncionalidades que tendem a limitar a eficácia e eficiência das intervenções públicas. Pelo que o esforço já iniciado em 2008 de harmonização das escalas territoriais de desconcentração da Administração Pública Central deverá ser aprofundado. Outra disfuncionalidade prende-se com a tendência de ancorar os processos de planeamento estratégico aos períodos de programação de fundos europeus, e aos processos e montantes de financiamento deles decorrentes, o que limita o alcance das estratégias gizadas. Sendo certo que parte da operacionalização das estratégias delineadas depende do financiamento comunitário, também é certo que o seu financiamento não se deve esgotar neste tipo de fonte. Pelo que se deverá apostar numa maior diversificação das fontes de financiamento (públicas e privadas) das entidades intermunicipais.



Uma terceira disfuncionalidade remete para o facto de o atual modelo de governança multinível ser pouco sensível aos recursos institucionais (diversidade e capacidade de atuação) existentes em cada território. Nem todos os territórios reúnem os requisitos necessários para a conceção e implementação de uma estratégia territorial completa. Há territórios onde existe escassez de atores relevantes, outros há que tendo os atores estes não reúnem as competências técnicas exigidas. Pelo que o modelo de governança multinível em Portugal deverá ponderar a possibilidade de ser assimétrico em função das especificidades de cada território bem como dos atores nele presentes.

Uma última disfuncionalidade prende-se com a não existência de uma plataforma de coordenação onde a Administração Pública Central (APC) se faça representar de forma articulada, de modo a poder negociar e cooperar com os níveis sub-regional e local de forma integrada. Fruto do modo como está organizada, o racional setorial da APC apresenta ainda dificuldades em integrar a dimensão território nas suas estratégias setoriais (quando relevante naturalmente) o que constrange o seu envolvimento na elaboração das estratégias e dos planos sub-regionais e, em última instância, limita a operacionalização do modelo multinível. Pelo que o sucesso deste modelo dependerá da constituição daquela plataforma e de uma clarificação da coordenação política da mesma.

Estas e outras disfuncionalidades levantam desafios para um futuro próximo (seja a Agenda Portugal 2030 ou seja o período de programação dos fundos europeus 2021-2027). Parece hoje evidente que o processo de consolidação de um terceiro nível de administração em Portugal Continental é irreversível. No entanto, a sua completude depende de atender a um conjunto de preocupações e desafios, dos quais se destacam seis:

- O primeiro desafio diz respeito à questão territorial, sendo de ponderar o melhor modelo que permita complementar abordagens administrati-

vas e funcionais. O equilíbrio virtuoso entre estas duas abordagens implica o reconhecimento da natureza não territorializada de muitos dos problemas, recursos e atores envolvidos nos processos de governança, bem como da multiplicidade de lógicas que determinam a estruturação socio-espacial dos territórios e que extravasam os seus limites administrativos. Tal não é advogar a erosão dos vários níveis de governo e/ou administração; é antes reconhecer, integrar e racionalizar a diversidade de escalas de atuação pública dentro de cada nível de governo e/ou administração. Este desafio é particularmente relevante no contexto atual, de aprofundamento do processo de descentralização político-administrativa em Portugal.

- Os processos de planeamento estratégico de âmbito sub-regional constituem outro desafio a ponderar. De facto, sendo certo que os problemas e necessidades que afetam os territórios são cada vez mais complexos e dispersos, é de ponderar o modelo de planeamento que melhor responda aos desafios com que os territórios sub-regionais estão hoje confrontados. A experiência recente de desenvolvimento de estratégias completas visa precisamente integrar esta complexidade crescente. Assumindo a continuidade futura desta opção, devem ser ponderadas várias questões: qual o(s) ator(es) melhor posicionado(s) para dinamizar a conceção e a implementação da estratégia; qual a validade temporal das estratégias e em que momento devem ser revistas ou substituídas; qual a necessidade e o valor acrescentado de um modelo de validação externa das estratégias desenhadas; quais as fontes de financiamento a mobilizar, para além do financiamento europeu.
- Outro desafio prende-se com o reforço da capacitação e da sensibilização dos atores envolvidos nos processos de governança multinível em Portugal, tanto ao nível da Administração Pública Central como das entidades intermunicipais e

outros atores relevantes. Estes são processos relativamente recentes que exigem toda uma nova estrutura de competências, sobretudo, competências transversais que viabilizem a sua operacionalização e agilização. Em causa estão competências ao nível da gestão de contratos (e.g. estruturas de incentivos e modelos de aferição do desempenho), da animação de redes interorganizacionais e de formas de acompanhamento e controlo que assegurem a operacionalização dos mecanismos de governança. Este reforço é tão mais relevante quando se reconhece o papel que os referidos atores desempenham na mobilização dos recursos locais e sub-regionais para os processos de desenvolvimento socioeconómico dos territórios onde operam.

Concomitantemente, importa dar continuidade ao trabalho já em curso junto de várias estruturas setoriais da Administração Pública Central, no sentido de aprofundar a sua participação nos processos de planeamento estratégico de base territorial, reconhecendo a dimensão territorial de muitas das políticas públicas que implementam.

- Torna-se, igualmente fundamental reforçar a implementação de sistemas de monitorização e avaliação dos modelos de governança e dos mecanismos que os sustentam (e.g. contratualização). Também nesta matéria o país tem feito progressos assinaláveis, nomeadamente ao nível do acompanhamento das políticas públicas. Torna-se, no entanto, necessário continuar a apostar na consolidação de uma cultura de avaliação em Portugal que permita compreender o sucesso (medido em termos de resultados), não só das políticas, mas também das geometrias institucionais para a sua operacionalização. É preciso estarmos seguros sobre quais os mecanismos mais eficazes e eficientes na entrega e provisão de políticas públicas, de modo a maximizar os resultados que se pretendem atingir. Para além de compreender os benefícios dos processos de governança multinível,

particularmente evidentes ao nível do processo de negociação e envolvimento de novos atores, é fundamental compreender a eficácia e o *value for money* destes modelos emergentes.

- O reforço dos sistemas de monitorização e avaliação implica necessariamente suportes de informação de elevada robustez e fiabilidade, capazes de alimentar tomadas de decisão em tempo útil. O modo como a informação é recolhida, tratada e disponibilizada a todas as partes interessadas, incluindo os cidadãos, constitui um fator crítico para o reforço da legitimidade e da prestação de contas destas novas arquiteturas institucionais.

Por último, sublinha-se o desafio da governabilidade do modelo na sua interface com outras formas de atuação pública. O atual modelo de governança multinível convive com outras formas de implementação de políticas e provisão de serviços, designadamente aquelas que decorrem da atuação direta da APC e aquelas que acontecem por via da criação de mercados e quase-mercados de serviços públicos nos quais participam entidades privadas com e sem fins lucrativos, por via de contratos de prestação de serviços. Ora, estas combinações híbridas levantam claras dificuldades de gestão e de articulação entre setores e atores institucionais. A governabilidade destes modelos é ainda afetada pelo défice de coerência global das políticas públicas atendendo ao seu âmbito, sobretudo, setorial. Este défice traduz-se em contradições, sobreposições e lacunas cuja superação implica, por um lado, a revisão das atribuições e responsabili-

dades de cada agência pública e, por outro lado, uma forte cooperação entre as diversas agências, políticas, programas e serviços.

Estes desafios remetem para processos de governança pública exigentes que requerem tempo para que os diferentes agentes envolvidos aprofundem os processos de confiança e negociação interpares e se adaptem a uma nova realidade mais colaborativa e interativa, e para que os cidadãos reconheçam nestas novas entidades a devida legitimidade para assegurar políticas e serviços públicos. Atendendo a que o modelo atual não prevê uma legitimidade democrática direta daquelas entidades, tal reconhecimento dependerá de outros fatores como, por exemplo, o reforço das suas competências (tal como previsto na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto), a sua excelência técnica, os ganhos de eficácia e eficiência (tão relevantes num tempo de recursos escassos e dispersos) e a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. É hoje certo que ainda existe um longo caminho a percorrer nesta matéria, tanto ao nível da capacitação institucional como da comunicação com as populações locais e regionais de modo a que estas compreendam a mais-valia das entidades intermunicipais e reconheçam o seu papel de ator chave no processo de desenvolvimento dos seus territórios.

(in Governança multinível em Portugal: descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus, Coleção Políticas e Territórios. Agência para o Desenvolvimento e a Coesão, Outubro 2018)



OS PRÓS E OS CONTRAS DA REGIONALIZAÇÃO



Américo Mendes

*Professor associado e coordenador da ATES
- Área Transversal da Economia Social da
Universidade Católica Portuguesa, Porto*

1. Não havendo em Portugal Continental identidades regionais muito marcadas baseadas em factores naturais e diferenças linguísticas, culturais ou étnicas, não será a regionalização um processo artificial, forçado por políticos de certas regiões que esperam alcançar com isso algum poder?

É verdade que não há em Portugal Continental regiões “naturais” inequívocas, no sentido de espaços claramente diferenciados por factores naturais e culturais. A regionalização, no entanto, não deve acontecer só quando existem este tipo de diferenciações. A regionalização acontece se houver vontade política e apoio popular para descentralizar a Administração Pública. Com efeito, a regionalização consiste **em fazer com que decisões públicas que dizem especificamente respeito a territórios mais restritos que o país no seu todo, mas mais vastos do que os municípios deixem de ser tomadas pela Administração Central ou organismos dela dependentes e passem a ser tomadas por órgãos eleitos pela população dessas regiões.** Desta forma, contribui-se para que as decisões públicas se aproximem melhor das preferências das populações a quem dizem mais directamente respeito.

Tal como as freguesias e os concelhos não foram criados porque havia diferenças naturais ou culturais entre as suas populações, mas sim porque se viu na criação dessas autarquias uma forma de aproximar certas decisões públicas das populações a quem dizem mais directamente respeito, também com a criação das

regiões administrativas o objectivo a atingir é o mesmo.

Mesmo a maioria das pessoas que são contrárias à Regionalização são favoráveis à descentralização e a uma maior eficácia na Administração Pública porque compreendem que há decisões públicas que é melhor serem tomadas ao nível da freguesia do que nível do município ou pelo Governo Central e que há outras decisões para as quais a escala mais apropriada é o concelho e não a freguesia ou o nível nacional. Por isso, a esmagadora maioria da população acha vantajosa a existência de Juntas e Assembleias de Freguesia, bem como de Câmaras e Assembleias Municipais.

Ora da mesma forma que existem decisões públicas para as quais a freguesia é uma escala de decisão demasiado pequena porque interessam à população de todo um concelho, também há outras que não interessam apenas a um determinado concelho, mas sim ao conjunto de uma região. Assim sendo, tais decisões públicas deveriam ser tomadas por autarcas democraticamente eleitos pelas populações dessas regiões em vez de se manter a situação actual em que tais decisões são tomadas pela Administração Central.

Resumir simplisticamente a regionalização a um processo através do qual certos políticos procuram ascender ao poder revela pouca cultura democrática. O tipo de decisões que serão tomadas pelos futuros autarcas, actualmente já são tomadas pela Administração Central, por pessoas que dispõem de **poder** para isso, sem que para tal tenham sido eleitos. A sua legitimidade democrática é **indirecta**, pois decorre de terem sido nomeadas para esses cargos pelo poder político maioritário da altura, isto quando não são simples funcionários. A diferença em relação à regionalização é que essas decisões passarão a ser tomadas por autarcas com legitimidade democrática **directa** que decorre da sua eleição por sufrágio universal, autarcas esses que **respondem directamente perante as popu-**

lações que os elegeram que, em caso de insatisfação com o seu desempenho, pode votar a sua substituição em próximas eleições. Não é, pois, correcto para um bom democrata falar pejorativamente do poder dos autarcas regionais como se ele menos legítimo e menos nobre do que os outros eleitos da Nação sejam eles deputados nacionais ou autarcas municipais.

2. Não será que a Regionalização vai criar “Terreiros do Paço” nas regiões?

A Regionalização vai introduzir uma nova componente no nosso sistema de Democracia representativa que são as autarquias regionais. Estas autarquias que terão legitimidade democrática própria, vão assumir atribuições e competências actualmente concentradas na Administração Central que ou nem sequer ainda estão desconcentradas, ou que, se o estão, são, por isso, exercidas regionalmente por organismos não eleitos da burocracia

do Estado Central. Por esta razão, a regionalização constituirá um **aprofundamento do nosso sistema de Democracia representativa**.

A alternativa é, pois, entre uma situação em que as decisões públicas que dizem mais directamente respeito às regiões são tomadas a nível central muitas vezes por burocratas não legitimados pelo voto popular, e uma situação em que essas decisões são tomadas a nível regional por órgãos **eleitos** pelas populações a **quem dizem mais directamente respeito** as decisões em causa.

Para quem seja defensor do aprofundamento da Democracia representativa a escolha entre estas duas alternativas é clara: deve preferir-se a segunda.

Sendo, pois, um passo em frente no sentido da descentralização das decisões públicas, a regionalização corresponderá a “menos Terreiro do Paço” ou seja, menos centralismo. Como se trata de um aprofundamento de **democracia representativa**, **a discussão da regionalização não deve ser con-**



fundida democracia *directa*, ou seja, o que está em causa não é saber se com a regionalização as populações das regiões vão ou não passar a poder decidir directamente sobre as questões públicas que lhe dizem mais directamente respeito, sem intermediações de quaisquer “Terreiros do Paço”.

É óbvio que com a regionalização as decisões públicas da esfera das atribuições e competências das autarquias regionais não passarão a ser tomadas directamente pelas populações das regiões, **mas pelos seus representantes** eleitos. As populações das regiões continuarão, pois, a ter que lidar com uma **instância de intermediação** entre as suas necessidades e anseios e as decisões públicas que lhes podem dar resposta.

Neste sentido, as futuras autarquias regionais tal como todos os órgãos de Democracia representativa **serão “Terreiros do Paço” o que não significa que todos os “Terreiros do Paço” sejam equivalentes entre si na resolução do mesmo tipo de questões**. Se as decisões públicas a tomar se referem a problemas que dizem respeito essencialmente a determinada região, na maior parte dos casos essas decisões serão melhores se forem tomadas por quem está mais próximo das respectivas populações, foi eleito pelo seu voto, voto esse que também pode destituir os decisores políticos em questão se o seu desempenho não for satisfatório para as populações que representa.

Para além de descentralizar deste modo o sistema de Democracia representativa, a regionalização também poderá contribuir para **fortalecer as organizações da sociedade civil que, de formas variadas, trabalham no terreno em prol do desenvolvimento local e regional**. Estas organizações, pela sua localização e pela sua dimensão, têm geralmente muitas dificuldades de acesso ao poder central. As autarquias regionais, a exemplo do que já acontece com muitos municípios, serão interlocutores mais próximos e mais sensíveis aos seus problemas e aos seus projectos.

3. Em vez de criar regiões, não seria melhor reforçar os municípios que estarão sempre mais próximos dos cidadãos do que as autarquias regionais e que podem sempre associar-se entre si para resolver problemas que transcendem a escala municipal?

É verdade que os autarcas municipais terão sempre mais possibilidades dum contacto estreito com os seus eleitores do que os autarcas regionais. No entanto, se seguíssemos esta linha de raciocínio sem atendermos a mais nenhuma consideração, então deveriam desaparecer todos os órgãos da Democracia representativa excepto as Juntas e as Assembleias de Freguesia. Certamente que ninguém estaria de acordo com esta consequência lógica daquela linha de raciocínio.

A proximidade dos cidadãos é um critério importante a ter em conta, mas juntamente com outros. Um desses critérios é a **escala mais eficiente** a que devem ser tomadas as decisões públicas. Ora há questões que não são relevantes nem para a totalidade do território, nem para o território de determinado município apenas, mas sim para um conjunto de municípios, ou para uma região. Nesse caso que há mais possibilidades das decisões públicas se aproximarem das preferências das respectivas populações se forem tomadas por órgãos que as representem directamente do que por órgãos que representam o conjunto da população nacional, ou apenas a população duma parte da região.

Mas não se poderia conseguir esse resultado através de associações de municípios? A experiência tem mostrado que os municípios geralmente tendem a associar-se em torno de **questões sectoriais específicas** (a recolha de lixos, o saneamento básico, o abastecimento de água, etc.), em domínios que são directamente da sua competência e num território que se circunscreve à escala espacial desses problemas.

Além disso, são muitas vezes **coligações de interesses instáveis** que se rompem ou são desnatura-

das quando o interesse particular de determinados concelhos se quer sobrepor ao interesse conjunto. Ora a promoção do desenvolvimento regional exige uma concertação de interesses que extravasa os domínios sectoriais onde se exercem as competências dos municípios, requerendo também um âmbito espacial mais vasto e um **poder de autoridade com legitimidade democrática para se sobrepor, se necessário, aos interesses particulares de determinada parcela da região**. Por estas razões, o salutar associativismo intermunicipal não é substituto das autarquias regionais.

4. Não é uma ilusão pensar a Regionalização como a solução mágica para a acabar com as disparidades regionais?

É, de facto, uma ilusão pensar que com a regionalização tenderão a acabar as disparidades regionais.

A existência e o agravamento destas disparidades **dependem de factores muito fortes que transcendem, em grande medida, a esfera de intervenção político-administrativa**. Com efeito, nas sociedades modernas dominadas por actividades caracterizadas pela presença importante de **economias de escala** onde, por isso, há vantagens em concentrar a produção em certos pontos do espaço, a que se juntam os **progressos em termos de transportes e comunicações**, as regiões que à partida dispõem de mais população e mais actividades económicas tendem a atrair ainda mais população e actividades, num processo de **causalidade circular** que os processos de decisão pública não têm facilidade em quebrar.

É completamente irrealista pensar que a regionalização ou qualquer outra reforma da Administração Pública irão alterar a base tecnológica das sociedades modernas marcada pela presença importante de economias

de escala. Também é irrealista pensar que a regionalização ou qualquer outra reforma da Administração Pública irão contrariar a marcha do progresso nos transportes e comunicações. Finalmente também é irrealista pensar que a regionalização ou qualquer outra reforma democrática da Administração Pública irão alterar os dados da história passada e conduzir coercivamente a história futura, mudando de região populações e empresas com recurso à força da lei e doutros poderes do Estado. Se a regionalização está assim limitada na sua capacidade para inverter os processos de causalidade circular que geram a agravam as disparidades regionais, então para que é que serve a regionalização? Não seria melhor deixar tudo como está, em vez



de se perder tempo e recursos com esta mudança na Administração Pública? Tal como cada um de nós que tem gosto pela vida tudo fará para não morrer voluntariamente e, mesmo com uma doença incurável, não deixará de se socorrer dos recursos da medicina para aliviar o seu sofrimento e prolongar o seu tempo de vida, também com a regionalização será possível **atenuar o agravamento das disparidades regionais**.

Ninguém de boa fé poderá dizer que a concentração de investimentos públicos na Área Metropolitana de Lisboa seria a mesma se, em vez da Administração Pública centralizada que temos tido desde há séculos, tivéssemos autarquias regionais com legitimidade democrática e dimensão suficiente

para conseguir uma repartição espacialmente mais equilibrada desses investimentos. Certamente que com essa distribuição mais equilibrada Lisboa continuaria a ser a capital de Portugal e o pólo mais atractivo para a população e as actividades económicas no nosso país, mas provavelmente outras zonas do país também disporeiam de condições para serem melhores alternativas do que são hoje para residir e investir.

É irrealista esperar que poderá surgir *de dentro* da Administração Central, através da **desconcentração**, um processo auto-sustentado de maior descentralização do investimento público. Só a existência de poder político legitimado pelo voto popular não só a nível municipal, mas também nas regiões poderá constituir a força determinante para puxar o investimento público nesse sentido, contribuindo com isso para atenuar as disparidades regionais.

5. Não será que a criação das regiões vai aumentar as despesas públicas e a carga fiscal?

As regiões administrativas que estão propostas para o Continente não terão a possibilidade de criar impostos. A criação das autarquias regionais só poderá contribuir para o aumento da carga fiscal e das despesas públicas se acontecerem duas coisas:

- a Administração Central não transfere parte das suas competências e meios para as autarquias regionais;
- não são fixados limites à capacidade legal de endividamento das regiões.

Em relação à primeira questão, é realista esperar que, em caso de aprovação das regiões, haverá sectores da Administração Central que tudo farão para conservar atribuições e meios que a lei vier a conferir às regiões. Esta possibilidade, no entanto, nunca poderá ser invocada como um argumento *contra* a



regionalização, mas sim como mais uma **prova da força do centralismo e, por isso, da necessidade de o combater com ainda mais força.**

Se por aumento das despesas públicas se quiser referir as despesas com as remunerações dos autarcas regionais e dos seus serviços de apoio há que discutir esta questão com seriedade e sem populismo. O número de autarcas regionais é relativamente reduzido e o seu surgimento implicará o provável **desaparecimento de certos cargos actualmente existentes na Administração Pública** (36 Governadores Cívicos e Vice-Governadores Cívicos mais os respectivos assessores, 6 Presidentes de Comissões de Coordenação Regional mais os respectivos vice-presidentes, etc.). Quanto aos serviços de apoio aos futuros órgãos regionais, uma boa parte poderia ser constituída a partir dos serviços das actuais Comissões de Coordenação Regional.

Entre as pessoas que usam contra a regionalização o argumento do aumento das despesas públicas nenhuma se deu ainda ao trabalho de fazer com seriedade e rigor este balanço dos custos de pessoal a mais e a menos resultante da regionalização. Possivelmente se o fizessem não poderiam ser tão ligeiros nas afirmações que frequentemente fazem a este respeito.

Mas vamos a admitir que mesmo depois de fazer este balanço se chegava à conclusão que iria haver aumento das despesas públicas, nomeadamente com pessoal. **Um estudo económico rigoroso nunca se poderia ficar por aqui.** Teria também que procurar contabilizar custos e benefícios da regionalização noutros domínios, sempre na perspectiva económica correcta que é a de **comparar a evolução da nossa economia na situação sem regionalização e na situação com regionalização.** Ao que sabemos *nunca ninguém fez este tipo de estudo com esta abrangência.* Por isso, também ninguém poderá usar seriamente contra a regionalização este argumento de que a regionalização irá trazer prejuízos económicos para o país **quando comparada com a situação sem regionalização.**

6. Não será que a criação das regiões vai dividir o país e pôr em causa a unidade nacional?

As regiões administrativas não terão quaisquer poderes políticos que permitam aos seus responsáveis levar por diante projectos independentistas. Mesmo que o quisessem fazer, nada nos leva a pensar que teriam população suficiente para os seguir. Os portugueses do Continente uns sentem-se transmontanos, outros minhotos, outros norte-nordestinos, outros beirões, outros ribatejanos, outros alentejanos, outros algarvios, outros lisboetas, outros não sentem qualquer afiliação regional, mas quase todos se sentem também portugueses.

Na ausência de clivagens culturais propícias a movimentos regionais independentistas, o que mina mais a unidade e a coesão nacional é o agravamento nas disparidades entre os vários grupos sociais e entre as várias regiões. Ora a criação das autarquias regionais se não vai acabar com essas disparidades vai certamente contribuir para as atenuar.

Pode contra-argumentar-se dizendo que com regiões o que vai haver não é mais solidariedade inter-regional, mas sim mais concorrência entre as regiões. É certo que com responsáveis regionais fundados na legitimidade do sufrágio universal haverá maior protagonismo político a nível regional que se alimentará, em parte do confronto, com o “inimigo exterior” seja ele o poder central ou outras regiões. Com a regionalização **essa con-**





corrência inter-regional passará a desenrolar-se num quadro mais democrático e mais transparente do que actualmente onde, sob a capa de processos burocráticos da Administração Central e sem regras claras, certas regiões com mais facilidades de acesso ao poder acabam por ser beneficiadas em detrimento de outras.

Actualmente o país já está dividido administrativamente em freguesias, concelhos e distritos e isso não tem posto em causa a unidade e a coesão nacional. Pode argumentar-se que este tipo de divisão administrativa é de uma escala geograficamente mais reduzida do que a das regiões o que é suficiente para eliminar o risco de desagregação nacional. É verdade, mas então considere-se o caso

das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. **A sua autonomia não pôs em causa a unidade e a coesão nacional, mesmo tendo em conta o facto, muitas vezes não referido neste debate, de que essas regiões têm atribuições e competências muito mais vastas do que as previstas para as regiões administrativas do Continente** no curto prazo e na sua evolução possível a longo prazo. Pode até dizer-se que **se não tivesse havido autonomia para os Açores e a Madeira a unidade e a coesão nacional poderiam estar hoje em perigo nessas regiões.**

7. A regionalização pouco interessa à população do litoral, especialmente da Área Metropoli-

tana de Lisboa que, contrariamente ao que se diz, muitas vezes vive em condições mais degradantes do que a do resto do país. Por isso, não seria melhor que certos políticos, nomeadamente do Norte, atentassem nesta situação, em vez de usarem a regionalização para pôr o resto do país contra Lisboa?

A regionalização tem tanto ou mais vantagens para a população da Área Metropolitana de Lisboa do que para a população do resto do país.

Se fora dessa área houver condições mais atractivas do que actualmente para a fixação de pessoas e de actividades económicas menos congestionada tenderá a ficar Lisboa e a sua área envolvente. Isso será benéfico para as suas populações que hoje em dia perdem cada vez mais tempo em transportes e se vêem sujeitas aos problemas sociais e de insegurança típicos das grandes aglomerações.

Por isso, a regionalização não é uma causa contra a população de Lisboa e da sua área envolvente, mas sim uma causa a favor da melhoria das condições de vida da população dessa zona e do país no seu todo.

O problema aqui é que estes benefícios para a população de Lisboa são **benefícios a longo prazo**, menos visíveis do que os benefícios mais imediatos que outras regiões clamam para si, aparentemente em detrimento de Lisboa. **À população da Área Metropolitana de Lisboa caberá a palavra mais decisiva em matéria de regionalização. Que a miopia de decisão não determine o seu voto**, mas sim a preocupação pela qualidade de vida do seu futuro, do futuro dos seus filhos e netos e das populações do resto deste país que também é seu.

8. *Com o aprofundamento da integração europeia e a conseqüente transferência de alguns poderes dos Estado nacional para as instâncias*



comunitárias, não irá a criação de regiões acentuar esse enfraquecimento do Estado nacional?

Há certamente nas instâncias comunitárias um interesse no diálogo directo com instâncias regionais que lhes permita passar ao lado ou ganhar poder negocial relativamente aos poderes públicos nacionais que se lhes oponham. As instâncias regionais, por sua vez, também tiram partido disso para conseguirem apoios e projectos que teriam dificuldade em obter se se limitassem à simples negociação com a sua Administração Central. Embora esta possibilidade exista, o que daí poderá resultar será aqui ou ali mais um projecto, ou mais



uns apoios financeiros por parte da União Europeia, mas muito dificilmente qualquer acção que possa pôr seriamente em questão a unidade e a soberania nacional. Não nos parece que determinada região conseguir mais um projecto ou mais algum apoio financeiro da União Europeia para além daqueles que conseguiria da Administração Central seja uma coisa grave.

Muito mais grave do que isso será deixar agravar as disparidades regionais – com uma concentração cada vez maior da população e das actividades eco-nómicas nas áreas metropolitanas, principalmente a de Lisboa –, os problemas sociais que essa concentração gera e as necessidades de investimentos públicos cada vez mais volumosos para

resolver os problemas de congestionamento dessas zonas. Veja-se para onde tem ido nos últimos anos a maior fatia dos dinheiros comunitários e veja-se os grandes projectos de investimento público que se anunciam para essas zonas no futuro próximo depois da EXPO 98 (um novo aeroporto que depois precisará provavelmente de um novo comboio, um novo metro, carências de infra-estruturas e necessidade de operações de renovação urbana em muitas zonas degradadas da Área Metropolitana de Lisboa, etc.).

Comparando com este bombear cada vez mais volumoso de recursos públicos para esta zona do país, sem a devida atenção a outras partes do território, que problema é que traria para a unidade e a soberania nacional os autarcas regionais conseguirem nalgum contacto directo com as instâncias da União Europeia o apoio para determinado projecto em Trás-os-Montes ou no Alentejo? Talvez esse projecto seja mais favorável à unidade nacional do que deixar essas zonas serem preteridas pelo litoral no actual processo centralizado de decisão sobre investimento público, ficando a mirar com legítima inveja regiões espanholas vizinhas que

a descentralização ajudou a progredir.

Um Estado será tanto mais soberano quanto mais coeso for internamente e essa coesão interna será tanto maior quanto menores forem as disparidades regionais e as disparidades entre grupos sociais. A regionalização não será a solução mágica para o problema das disparidades regionais, mas certamente que contribuirá muito mais para atenuar essas disparidades do que a centralização administrativa que temos tido e cujos frutos estão à vista de todos.

9. Não será que a delimitação das regiões, por não ser consensual, constitui um processo arti-

ficial e ainda por cima gerador de querelas exacerbadoras de bairrismos negativos para a solidariedade nacional?

A delimitação das regiões é certamente uma matéria difícil sobre a qual nunca será possível chegar a consenso, mas também não é por consenso que o sistema democrático funciona. Se assim fosse pouco se poderia decidir e fazer. Assim, também a questão da delimitação regional irá ser resolvida por recurso aos mecanismos democráticos. Há várias propostas de delimitação regional em confronto, com argumentos mais ou menos legítimos em favor de cada uma. Como é próprio numa democracia representativa avançará mais aquela que for apoiada pelo partido ou coligação de partidos que reunirem a maioria de votos nesta questão.

Quem discorda dessa proposta certamente que acha que ela não é a melhor maneira de fazer avançar a causa da regionalização e felizmente que hoje a sociedade portuguesa permite que quem assim pensa possa fazer ouvir a sua voz.

Que o debate democrático se faça com mais qualidade e pluralidade de opiniões do que o que até agora tem acontecido, onde o terreno tem estado ocupado pelos opositores da regionalização. Os mecanismos da democracia representativa vão funcionar. O resultado final a que se chegar não será certamente o resultado perfeito porque esse

também não existe. Se uma proposta de regionalização vencer isso será certamente melhor do que adiar para não se sabe muito bem quando esta reforma fundamental da nossa Administração Pública, deixando no entretanto o palco do protagonismo regional que existe, quer se queira quer não, todo livre para caciques populistas sem legitimidade democrática, enquanto se vão tomando a nível central decisões públicas que vão cavando ainda mais as disparidades regionais.

10. Em vez de instituir mais um nível de Administração Pública, não seria preferível desburocratizar e criar condições para uma economia seja competitiva o que não se conquista com regiões pequenas, sem massa crítica, mas antes considerando o país como um todo que já de si tem uma dimensão reduzida?

A competitividade dum país e duma região depende menos da dimensão geográfica e muito mais da capacidade para densificar as inter-relações entre as unidades produtivas que operam no seu território e conseguir concertações estratégicas entre empresas, poderes públicos, estabelecimentos de ensino e investigação, organizações da sociedade civil e outras que possam contribuir para levar a cabo projectos inovadores criadores de vantagens comparadas.



Este tipo de cooperação tem um terreno espacial em que se desenvolve que é o da proximidade geográfica e cultural entre empresários, responsáveis políticos, dirigentes associativos e outras “forças vivas” locais. Descentralizar a decisão política só poderá contribuir para fomentar essas sinergias e essa concertação estratégica que fazem surgir e sustentam as vantagens comparadas.

11. Em vez de distrair o país e gastar energias com a regionalização, não seria melhor tratar de questões muito mais importantes e urgentes como a melhoria dos sistemas de saúde e de educação, a falta de habitação, o desemprego e as más condições de vida de muitos portugueses?

É um facto que há muito para fazer nos domínios da saúde, educação, habitação, emprego e melhoria das condições de vida da população, mas será que avançar em matéria de regionalização é pôr em causa a resolução destes problemas?

Melhorar os sistemas de saúde e de educação, fomentar a habitação e a criação de emprego, melhorar as condições de vida da população é exactamente disso que trata a regionalização. Com ela procura-se que decisões públicas nesses domínios que hoje são tomadas a nível central por quem está longe das necessidades das populações e não

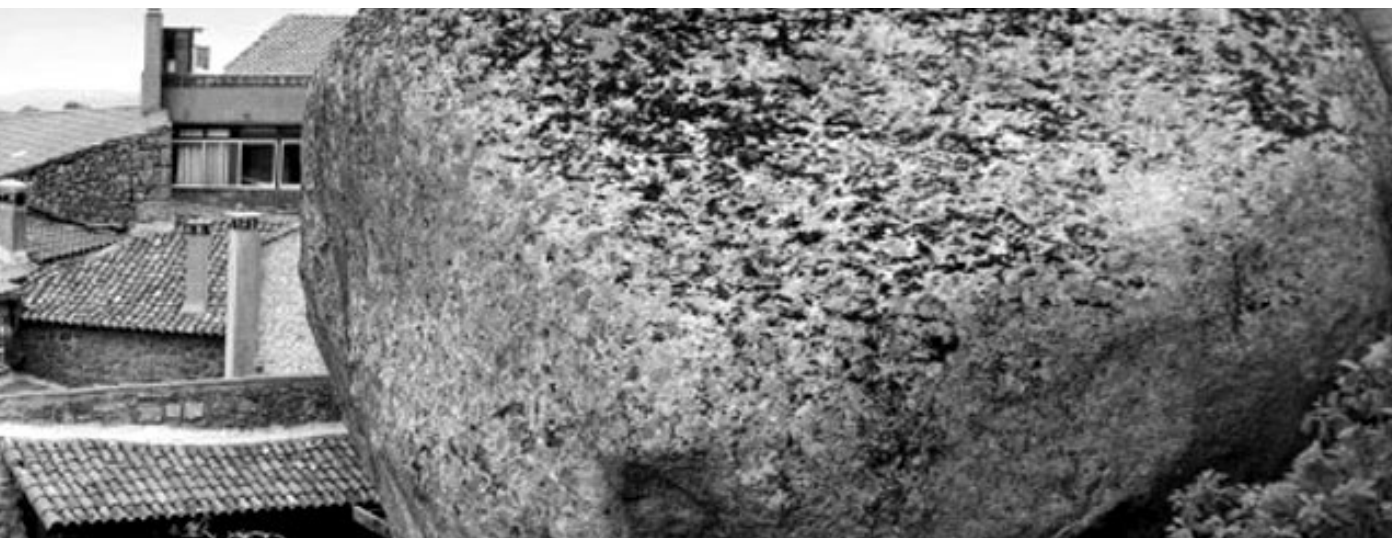
responde directamente perante elas passem a ser tomadas de forma descentralizada, mais próximo daqueles a quem dizem directamente respeito e com melhor conhecimento das necessidades a satisfazer.

Se assim for haverá mais eficiência na decisão pública e, por isso, esses problemas serão melhor resolvidos do que com processos de decisão centralizados como actualmente.

NOTA

Versão revista do texto que serviu de base a comunicações com o mesmo título apresentadas no Encontro Nacional da Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local sobre “A Regionalização e o Desenvolvimento Local”, realizado no Salão do Convento de S. Francisco, em Tomar, em 21 de Junho de 1997, na 1.ª Sessão de Esclarecimento do Concurso Nacional de Ideias “Vamos Discutir a Regionalização”, organizada pela Associação Portuguesa de Planeadores do Território e a Associação Portuguesa de Geografia, na Universidade de Aveiro, em 10 de Fevereiro de 1998 e no 1.º Seminário dos Jovens Agricultores organizado pela Associação dos Jovens Agricultores de Portugal, na EXPONOR, Matosinhos, em Abril de 1998.

Publicado em http://www.terravista.pt/Mussulo/1991/reg_6_3.html, na revista Jovens Agricultores, n.º 30, Março/Abril 1998, pp. 7-14 e no Jornal Terras do Cante, Ano IV, 2.ª Série, Setembro de 1998, pp. 6-7.



Teses de Amarante | MANIFesta'98

Desenvolvimento Local - uma oportunidade de futuro

Em 8 de Novembro de 1998 realizou-se o referendo sobre a regionalização em Portugal. Foram apresentadas duas propostas: uma sobre se deveria ser implementada a regionalização; a outra, sobre se, sendo aprovada a regionalização, se os portugueses concordavam com a região em que votavam. As duas propostas foram rejeitadas por larga maioria.

O texto que se segue é um excerto da Declaração da III Assembleia, Feira e Festa do Desenvolvimento Local, da parte relativa à questão da regionalização, e assumida pela Animar, que decorreu em Amarante no dia 30 de Novembro de 1998.

...

16. A descentralização

A nossa actuação diária no sentido de promover a participação activa das populações e das organizações locais nas decisões que têm que ver com o desenvolvimento do seu território faz-nos ser defensores naturais dos progressos, no sentido da descentralização da decisão pública. Recebemos e prestamos colaboração aos municípios e freguesias e, por isso, estamos em boa posição para reconhecer os grandes méritos destas formas de descentralização e a necessidade de prosseguir no seu reforço.

Mas, considerando que para muitas acções de desenvolvimento, a escala espacial mais eficiente ultrapassa o município, também estamos em boa posição para testemunhar os muitos prejuízos que decorrem para o desenvolvimento equilibrado do país, derivados da inexistência de um nível de decisão pública legitimado pela vontade popular à escala regional.

Existindo esta escala administrativa, o dinheiro dos contribuintes poderá ser aplicado de forma mais ajustada

às necessidades das populações, lá onde elas são mais prementes. Os empresários com projectos viáveis de valorização dos nossos recursos locais poderão ser beneficiados por melhores infra-estruturas e melhores serviços de apoio técnico. A tramitação burocrática entre o nível local e organismos públicos poderá ser encurtada. As complementaridades e parcerias de actuação serão facilitadas se, em vez do planeamento e da gestão centralizada e sectorializada de muitos programas de apoio ao desenvolvimento, esse planeamento e essa gestão forem feitos por entidades de nível regional que respondem directamente perante as populações das regiões que os elegeram e onde a proximidade geográfica, o conhecimento e a confiança mútua entre os agentes locais facilitam o seu estabelecimento.

Para se traduzir num efectivo aprofundamento da Democracia a descentralização deve, pois, contribuir para o reforço da cidadania, incentivando a participação activa dos cidadãos nas decisões públicas que lhes dizem respeito.

17. A desconcentração

A rejeição em referendo da criação das Regiões Administrativas não deve inviabilizar o necessário aprofundamento do estudo e da discussão pública da Regionalização, nem impedir o aproveitamento de todas as possibilidades para conseguir uma Administração Pública mais descentralizada, mais desconcentrada e com maior controlo democrático. Nesta discussão reafirmámos a importância de não se confundir Descentralização com Desconcentração. A Desconcentração e a Descentralização são processos complementares, não substitutos um do outro, que devem continuar a avançar. Mais especificamente no que se refere ao primeiro, as OIDL devem bater-se para que seja corrigido o actual “desacerto de mapas” entre muitos serviços regionais da Administração Central, bem como a forte tendência para a sua actuação sectorializada e descoordenada e as insuficiências de desconcentração em muitas áreas.

18. Limites da descentralização e da desconcentração

Não pensamos que por si só a Descentralização e a Desconcentração possam contrariar completamente os mecanismos muito fortes de causalidade circular inerentes à estrutura e funcionamento das economias modernas, favoráveis à concentração da população e das actividades económicas em certas regiões, em detrimento doutras. Isto significa

que são as regiões que à partida dispõem de mais população e de mais actividade económica as que também mais atraem novos habitantes e novas actividades.

As empresas preferem concentrar aí as suas actividades para tirarem partido das economias de escala, das vantagens resultantes da aglomeração de população e empresas no mesmo território, abastecendo a partir daí os seus mercados, cada vez mais acessíveis à medida que se vão desenvolvendo os transportes e as comunicações. Portanto, concentração tende a causar mais concentração, pelo que são necessários mecanismos de “discriminação positiva” para as zonas que numa lógica de mercado foram marginalizadas.

...

19. Principais actores e autores do desenvolvimento

Qualquer política de desenvolvimento será sempre débil se não houver um aprofundamento do nosso sistema democrático nas três direcções atrás apontadas: mais e melhor Democracia Participativa, mais e melhor Descentralização e mais e melhor Desconcentração. Reafirmada esta importância do sistema político-administrativo, há que reconhecer que, por mais necessários, volumosos e eficazes que sejam os apoios públicos, os principais motores do Desenvolvimento serão sempre as pessoas, a sua capacidade empreendedora e todas as redes formais e informais que promovam a solidariedade nacional e internacional e a organização

colectiva necessárias para as tarefas do Desenvolvimento.

O grande trabalho das OIDL é apoiar esta capacidade empreendedora das pessoas e as suas formas de organização, enquanto principais autores e actores do desenvolvimento, muito em especial, as que são mais afectadas por situações de injustiça social.

...

21. Deficiências do financiamento do Desenvolvimento Local

Valorização da capacidade empreendedora local, formação dos recursos humanos portadores dessa competência numa perspectiva multidimensional (educação formal, formação cívica, qualificação profissional), eis o “caldo de cultura” do Desenvolvimento Local que nenhum subsídio público poderá substituir.

Porém, não queremos menosprezar o papel importante dos apoios financeiros públicos e doutras formas de financiamento no processo de desenvolvimento, tanto mais que entendemos que o sistema de financiamento do Desenvolvimento Local existente em Portugal tem muitas deficiências:

- é muito pobre porque os instrumentos financeiros disponíveis são pouco variados e pouco adaptados às necessidades desse Desenvolvimento, resumindo-se a financiamento directo por parte do Estado sob a forma de subsídios e a crédito normal da banca comercial, não desenhado para responder aos

problemas típicos do tipo de iniciativa empresarial existente nas zonas desfavorecidas, nomeadamente a dificuldade de prestar garantias reais;

- é pouco eficiente porque, ao repousar demasiado no financiamento público directo sob a forma de subsídios, habitualmente geridos de modo sectorializado e centralizado, substitui o financiamento privado, mais capaz de detectar as melhores oportunidades de investimento, e não incentiva as contribuições privadas voluntárias para acções de desenvolvimento, dificultando complementaridades entre investimentos e favorecendo o desperdício de recursos em custos administrativos e em excessivas tramitações burocráticas e jogos de influências junto dos decisores públicos;
- é injusto porque não garante o acesso aos apoios públicos por parte de quem tem mais necessidade;
- não tem a estabilidade e a previsibilidade necessárias ao financiamento de acções de longo prazo, como são muitas daquelas de que se faz o Desenvolvimento Local;
- não tem a temporalidade e a flexibilidade necessárias para se ajustar à duração e à diversidade das acções de Desenvolvimento Local.

25. Fundo de apoio ao Desenvolvimento Local

Pelo menos desde o Encontro de Penamacor que a Animar tem vindo a promover a ideia da criação

de um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Local de carácter permanente. Esta proposta liga-se com o que atrás se disse, do seguinte modo:

- uma componente deste Fundo poderia servir para garantir ou refinar o crédito concedido pelas instituições financeiras privadas à iniciativa privada local, especialmente às micro-empresas;
- outra, e essencial componente do Fundo, mediante contratos programa plurianuais, poderia servir para financiar OIDL, redes e associações que articulem as mesmas e outras organizações prestadoras de serviços de apoio ao desenvolvimento, naquilo que esses serviços essenciais aos processos de desenvolvimento tenham de “bem público”, sem possibilidades de cobertura por contribuições voluntárias privadas;
- finalmente, este fundo poderia financiar projectos de investimento material ou imaterial em infraestruturas e serviços colectivos que fossem o complemento necessário do investimento produtivo privado ou que fossem necessários para a formação dos recursos humanos e para a melhoria da qualidade de vida das populações locais.

26. Flexibilização, territorialização e descentralização dos programas de apoio ao desenvolvimento

Sempre que possível, o Estado deverá privilegiar a canalização das diversas formas de apoio através de programas de desenvolvimento de base territorial com “geometria variável”, de carácter integrado,

assentes em parcerias locais efectivas e geridos de forma descentralizada, permitindo chegar mais facilmente aos locais onde vivem as pessoas e organizações a quem se destinam. Daí a necessidade da “geometria variável” dos programas nas suas diversas vertentes: âmbito geográfico, natureza institucional dos beneficiários, acções elegíveis, dimensão dos projectos, natureza dos incentivos, calendários de execução e outras. “Geometria variável” deve significar gestão descentralizada dos programas, com baixos custos administrativos para os beneficiários e com capacidade para contrariar a tendência sempre presente para a sectorialização das intervenções públicas. “Geometria variável” deve significar, acima de tudo, adequação dos projectos às necessidades e aos objectivos de desenvolvimento das pessoas e das comunidades.

Muitas vezes nas entidades públicas e em muitas outras instâncias com capacidade de influência nos nossos destinos colectivos, há atitudes pré-concebidas contra projectos “pequenos” e “imateriais”. As organizações ligadas ao Desenvolvimento Local não devem perder de vista a necessidade de conseguir economias de escala onde elas existam e, daí, esta nossa preocupação tão grande de trabalhar “em rede” e fomentar parcerias. Mas também não nos devemos cansar de chamar a atenção para o facto de em meios desfavorecidos a capacidade empreendedora que vai surgindo ser quase sempre de “pequena” dimensão. Mas mesmo em termos meramente económicos, “pequeno” não significa

necessariamente “ineficiente” ou “incapaz de progredir”. E para progredir, os “pequenos” precisam de partilhar serviços colectivos que os apoiem nas diversas áreas técnicas, comerciais e outras. Daí a grande importância da componente de acções “imateriais” nos programas de desenvolvimento. Reivindicamos pois que a concepção do Plano Nacional do Desenvolvimento Comunitário aponte para programas no 3º QCA que sejam imbuídos destes princípios:

- prioridade ao reordenamento territorial litoral-interior;
 - programas nacionais temático-sectoriais flexíveis para se adaptarem às realidades territoriais diferenciadas;
 - programas integrados de desenvolvimento regional com mais meios do que no presente e com uma gestão mais descentralizada e mais flexível.
- ...

A Economia Social numa visão plural, coordenação de José Pitacas e Luís Reto, CEEPS (CIRIEC Portugal), 2020.



Nesta publicação reúnem-se dezenas de textos de pessoas com intervenção no sector da economia social e solidária, dando uma visão plural do sector, com o objectivo de o dar a conhecer e combater os vários preconceitos sobre o mesmo. Porque, lê-se no preâmbulo, *“As razões para esta desvalorização da economia social são múltiplas e diferenciadas, sendo umas referentes ao próprio setor e outras de origem externa. Nas causas externas, talvez a mais importante seja o conhecimento superficial do setor e da sua complexidade, o que provoca visões fortemente estereotipadas e preconceituosas na opinião pública e nos decisores políticos. Do lado dos estereótipos salienta-se a ideia de que o setor é apenas caritativo, não produz riqueza, vive de subsídios estatais,*

remetendo-o para uma identidade negativa – aquela parte da economia que não é pública nem privada com fins lucrativos.

...
As responsabilidades do setor por esta imagem distorcida prendem-se, essencialmente, com um enorme défice de comunicação e com a dificuldade de construir uma identidade forte e diferenciada a partir de um conjunto muito heterogéneo de atividades e de tipos de organizações: cooperativas, associações, fundações, mutualidades, misericórdias, etc.”
 Pode ser descarregado, em formato PDF, no Centro de Documentação da Animar, em <https://www.animar-dl.pt/documentacao/pdf/97-economia-social-terceiro-sector/3540-a-economia-social-numa-visao-plural>

Inquérito ao Setor da Economia Social 2018, INE, 2019.



Como e por quem são geridas as entidades que compõem a Economia Social, foi o que se

pretendeu saber com um inquérito promovido pelo INE entre junho e setembro de 2019, em colaboração com a CASES, tendo como referência o ano 2018. As entidades inquiridas foram agrupadas em 5 grandes famílias - Cooperativas, Associações Mutualistas, Misericórdias, Fundações e Associações com fins altruísticos. Consulte neste Destaque alguns resultados preliminares.

Pode ser descarregado, em formato PDF, no Centro de Documentação da Animar, em <https://www.animar-dl.pt/documentacao/pdf/97-economia-social-terceiro-sector/3461-inquerito-ao-setor-da-economia-social-2018>

Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação,

João Abreu de Faria Bilhim, Sociedade de Geografia de Lisboa, 2019.



O presente relatório final (solicitado pela Comissão Independente para a Descentralização, no âmbito do

projeto de Investigação e desenvolvimento sobre o tema Governança) visa contribuir para o conhecimento em torno das temáticas das políticas públicas relativas à territorialização dos serviços, bem como, os conceitos que orbitam à sua volta como a regionalização, a desconcentração e a deslocalização. Assim, este trabalho tem como principal propósito, apresentar uma proposta de regionalização e a sua consequente implementação no terreno. Assim, são objetivos a desenvolver no presente relatório, os seguintes:

- a) Apresentar a regionalização como processo;
- b) Apresentar um conjunto de contributos provenientes de outros estudos referentes às dimensões jurídica e financeira, bem como apresentar alguns aspetos referentes a casos de estudos internacionais;
- c) Apresentar um conjunto de critérios de delimitação territorial das regiões analisando diversos cenários;
- d) Apresentar as missões, atribuições e competências das RA com base no rastreio que existe no território atualmente nomeadamente nas áreas do Trabalho, Segurança Social, Saúde, Finanças e outras;
- e) Propor o tipo de relação a estabelecer entre o nível nacional, regional, supramunicipal e municipal.

Pode ser descarregado, em formato PDF, em https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Bilhim_Relatorio-final_CID.pdf

Regionalização Administrativa - A criação das regiões administrativas enquanto autarquias locais supramunicipais, Duarte Ribeiro Matias, Un. Coimbra, 2010

Dissertação de Mestrado, em que o autor, partindo da constatação de que “Portugal é um país, se comparado com os demais países europeus, profundamente centralizado... comporta tantas tarefas administrativas que não as consegue prosseguir de forma eficiente e diligente, pelo que é necessário descentralizar determinadas atribuições deste para as Administrações Autónomas, com especial enfoque, nas Regiões Administrativas. A descentralização da Administração Pública portuguesa é, pois, uma forma necessária de desonerar o Estado. As Regiões Administrativa são o caminho necessário, para que a descentralização administrativa do Estado se possa concretizar eficazmente”, pelo que devem ser “consideradas entidades administrativas de natureza supramunicipal. i.e., colectividades territoriais dotadas de autonomia administrativa e financeira e constituídas por órgãos representativos próprios, assim permitindo estabelecer uma concreta e necessária aproximação dos serviços da Administração aos cidadãos. Assim, as Regiões Administrativas, tendo em conta o panorama actual, deveriam corresponder às actuais CCDR’s implementadas em Portugal continental, uma vez que estas ocupam o nível intermédio

regional supramunicipal entre o Estado e os municípios, ou seja, o papel das Regiões Administrativas definido pela LQRA.”

Pode ser descarregado, em formato PDF, em <https://eg.uc.pt/handle/10316/86619>

Da regionalização à descentralização: uma visão das últimas quatro décadas em Portugal, Patrícia Daniela Ferreira Fernandes, Un. Nova de Lisboa, 2016.



Investigação, centrada na área metropolitana do Porto, sobre como se desenvolvem em Portugal os processos de regionalização desde Abril de 1974. Num país fortemente centralizado, a regionalização apresenta-se como um instrumento para acentuar as assimetrias existentes.

Pode ser descarregado, em formato PDF, em https://run.unl.pt/bitstream/10362/20231/1/tese_patricia_fernandes.pdf