

João Carlos da Silva Duarte

Licenciado em Geografia



**Portugal e a Descentralização:
A Revolução Silenciosa que tarda em se fazer ouvir**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território
FCT-UNL

Orientador: Doutor António Pedro Nobre Carmona Rodrigues, Professor Auxiliar,
Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa

Júri:

Presidente: Professor Doutor José Carlos Ribeiro Ferreira

Arguente: Professora Doutora Margarida Angélica Pires Pereira Esteves

Vogal: Professor Doutor António Pedro Nobre Carmona Rodrigues



FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA



FACULDADE DE CIÊNCIAS
SOCIAIS E HUMANAS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Setembro, 2019

João Carlos da Silva Duarte

Licenciado em Geografia

**Portugal e a Descentralização:
A Revolução Silenciosa que tarda em se fazer ouvir**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território
FCT-UNL

Orientador: Doutor António Pedro Nobre Carmona Rodrigues, Professor Auxiliar,
Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa

Júri:

Presidente: Professor Doutor José Carlos Ribeiro Ferreira

Arguente: Professora Doutora Margarida Angélica Pires Pereira Esteves

Vogal: Professor Doutor António Pedro Nobre Carmona Rodrigues

Setembro, 2019

Portugal e a Descentralização: A Revolução Silenciosa que tarda em se fazer ouvir

Copyright © João Carlos da Silva Duarte, Faculdade de Ciências e Tecnologia,
Universidade Nova de Lisboa.

A Faculdade de Ciências e Tecnologia e a Universidade Nova de Lisboa têm o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar esta dissertação através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, e de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

Aos meus Pais e à minha Irmã

Agradecimentos

A todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização deste trabalho.

Desde logo, à minha Família pelo alento e compreensão em todos os momentos.

À Academia, Professores e Colegas, pelo conhecimento e ensinamentos.

Ao Doutor António Pedro Nobre Carmona Rodrigues, pelos conselhos e orientação.

Resumo

A descentralização é um fenómeno multidimensional, amiúde de descrição complexa. Nas últimas décadas, um largo número de governos nacionais esboçou tentativas de criação e fortalecimento de governos subnacionais. As intenções são diversas e os resultados inconsistentes. No entanto, a descentralização é aceite internacionalmente como um processo potenciador dos mais diversos benefícios para os países que a adotam. A estas reformas assiste a premissa de uma maior democratização, responsabilização e eficiência, mas a sua implementação depende de variadas e intrincadas agendas políticas.

Neste contexto, a administração do território português é verdadeiramente excepcional. Portugal revela um forte centralismo e descoordenação entre áreas de governação, prontamente caracterizados por irreduzíveis limitações dos seus governos subnacionais (municípios) no último século, assim como na inexistência de uma escala intermédia legitimada. Esta situação configura prejuízos à administração territorial e à implementação de estratégias de gestão e desenvolvimento a várias escalas, resultando em impactos económicos, sociais e culturais.

Nesta análise exploram-se as multidimensionalidades da descentralização e a sua capacidade de revolucionar silenciosamente as diversas esferas governamentais, constituindo-se como um mecanismo importante na adaptação do Estado às realidades presentes e futuras.

Palavras Chave: Descentralização, Ordenamento do Território, Governança Multinível, Assimetrias Territoriais.

Abstract

Decentralization is a multidimensional phenomenon and often somewhat complex to describe. In recent years many national governments have been attempting to create or strengthen sub-national governments. The reasons are several and the degree of success is inconsistent however, decentralization is widely accepted as a process capable of allowing diverse benefits for those who adopt it. Decentralization reforms are justified under the premise of greater democratization, accountability and efficiency nonetheless, their implementation depends essentially on varied and intricate political agendas.

In this context, the Portuguese territorial administration is truly exceptional. Portugal reveals a strong centralism and incoordination between areas of governance, readily characterized by strong limitations of its subnational governments (municipalities) in the last century, as well as the absence of a legitimate intermediate scale. This situation is highly harmful to the territorial administration as well as limiting to the implementation of management and development strategies at different scales, resulting in economic, social and cultural impacts.

This analysis explores the multidimensionality's of decentralization and its ability to quietly revolutionize the various government spheres, emerging as an important mechanism in the adaptation of the state to present and future realities.

Keywords: Decentralization, Territorial Planning, Multilevel Governance, Territorial Asymmetries.

Índice de Matérias

Capítulo I - Introdução	1
1.1 Problemática	1
1.2 Objetivos.....	2
1.3 Metodologia.....	3
1.4 Estrutura da dissertação.....	3
Capítulo II - Descentralização: Um processo Multidimensional	5
2.1 Enquadramento.....	5
2.2 Sistemas e Dimensões	10
2.3 Contextos, Abordagens e Estratégias	15
2.4 Caminhos e Tendências	20
2.5 Causas, Motivações, Benefícios e Desafios	30
Capítulo III - Portugal e a (des)centralização	43
3.1 Contexto Histórico e Político.....	43
3.1.1 <i>Do 25 de Abril de 1974 ao Referendo de 1998</i>	43
3.1.2 <i>O modelo de Regionalização e o Referendo</i>	48
3.1.3 <i>Século XXI – O que mudou após o Referendo de 1998</i>	51
3.2 Sistemas Eleitorais	57
3.2.1 <i>Sistemas e Caraterísticas</i>	57
3.2.2 <i>O Sistema Português</i>	59
Capítulo IV - Conclusões	61
Referências Bibliográficas	65

Índice de Figuras

Figura 1: Descentralização em Países Unitários	10
Figura 2: Descentralização em Países Federais.....	12
Figura 3: Quadro Resumo da Descentralização Política, Administrativa e Fiscal	14
Figura 4: Gastos à escala subnacional e PIB per capita (OECD –UCLG Database)	21
Figura 5: Índice de Autoridade Regional (2010)	24
Figura 6: Estímulos à Descentralização	35
Figura 7: Benefícios e Desafios à Descentralização	42
Figura 8: Configuração regional proposta a referendo em 1998.....	48
Figura 9: NUTS II; Áreas de atuação das CCDR.....	52
Figura 10: NUTS III; Entidades Intermunicipais (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais).....	53

Listas de Abreviaturas, Siglas e Símbolos

AML – Área Metropolitana de Lisboa
AMP – Área Metropolitana do Porto
ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
AR – Assembleia da República
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCR – Comissão de Coordenação Regional
CDS – Partido Popular (Centro Democrático Social)
CEE – Comunidade Económica Europeia
CIM – Comunidade Intermunicipal
ComUrb – Comunidade Urbana
CRP – Constituição da República Portuguesa
DL – Decreto Lei
EU – União Europeia
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
GAM – Grandes Áreas Metropolitanas
GAT – Gabinetes de Apoio Técnico
IMF – Fundo Monetário Internacional
IOE – Internet de tudo (Internet of Everything)
IOT – Internet das coisas (Internet of Things)
LAI – Índice de autonomia local (Local Autonomy Index)
LVT – Lisboa e Vale do Tejo
MAI – Ministério da Administração Interna
MAMAOT – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MPAT – Ministério do Planeamento e da Administração do Território
NUTS – Nomenclatura de Unidade Territorial para Fins Estatísticos
OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG – Organização não Governamental
PDR – Plano de Desenvolvimento Regional
PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”
PCP – Partido Comunista Português
PPM – Partido Popular Monárquico
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RAI – Índice de Autoridade Regional (Regional Authority Index)

UNDP – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

CAPÍTULO I INTRODUÇÃO

1.1 Problemática

A dispersão de poder político é uma tendência global. Isto deve-se, discutivelmente, a um declínio da credibilidade dos estados centrais, associado a um novo desejo por poder a quem historicamente sempre lhe foi negado¹. Neste contexto, a descentralização tornou-se de forma silenciosa um costume dos tempos recentes. A sua implementação já foi considerada ou aplicada de inúmeras maneiras e nos mais diversos países, sejam desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. Desde regimes que apontam à democracia aos regimes que a evitam, países com colónias, sem colónias ou ex-colónias, a descentralização propagou-se nas mentes dos decisores políticos da direita à esquerda como uma chama selvagem.

Apesar das limitadas provas empíricas que suportam e clarificam o caminho para uma descentralização realmente benéfica, tem-se assistido a um impelir de reformas descentralizadoras, um pouco por todo o lado. As verdadeiras razões podem ser justificadas ou mascaradas com múltiplos argumentos, mas são frequentemente políticas. “Em alguns casos, os esforços para descentralizar são pelo menos parcialmente, um disfarce de tentativas renovadas das elites políticas nacionais de expandir o seu controlo através do desenvolvimento de novas instituições locais ou na reestruturação das já existentes”².

Estipulada a forte componente política da descentralização, torna-se pertinente apontar à sua potencialidade, mesmo que de difícil quantificação e muitas vezes colocada em segundo plano por aqueles que a implementam. A descentralização visa uma reconfiguração do estado, de uma hierarquia de mecanismos burocráticos por gestão “*top-down*”, para um sistema de autonomia local acautelada e caracterizada pelo princípio de subsidiariedade, participação pública, cooperação, transparência e responsabilização³. Esta nova proximidade entre governo central e eleitores emerge do impacto das reformas de descentralização no território e na população, apontando aos que experienciam os seus efeitos, sejam positivos ou negativos, diretos ou indiretos. Assim, alguns políticos e académicos, reconhecem de forma generalizada um potencial entusiasmante à descentralização, criando-se alguma instabilidade em torno do conceito, e que se traduz muitas vezes em incerteza e desconfiança no processo por parte dos cidadãos.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 consagra o princípio da descentralização e da autonomia a diferentes escalas. Assim, são institucionalizados três níveis de poder político, juridicamente distintos e autónomos: o Estado, as regiões autónomas e o poder local. Apesar do reconhecimento constitucional, a verdade é que não tem sido consensual a formalização da descentralização em Portugal, constatando-se um forte centralismo e

¹ THE WORLD BANK (1999), *Beyond the Center: Decentralizing the State*, p. 1.

² SMOKE, P. (2003), *Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges*, p. 7.

³ FAGUET, J.P. (2011), *Decentralization and governance*, p. 1.

descoordenação entre esferas de governação a diferentes níveis. Para isto contribuem as limitações dos governos subnacionais e a inexistência de uma escala intermédia legítima.

Após o referendo de 1998, a vitória do “não” tem um efeito político devastador e os sucessivos governos têm optado por reforçar o associativismo municipal em detrimento da criação de uma escala supramunicipal. Com efeito, a regionalização tem vindo a ser progressivamente desvalorizada e sucedida por um conjunto de órgãos de escala intermédia, promotores de desconcentração de poderes centrais e que não correspondem aos desígnios da CRP de 1976. A questão da falta de legitimidade continua muito presente, levantando entraves à democratização, transparência e participação pública.

Esta situação configura prejuízos à administração territorial e à implementação de estratégias de gestão e desenvolvimento, resultando em assimetrias territoriais fraturantes e de crescente dificuldade de resolução. Assim, “...as assimetrias regionais representam um problema persistente na sociedade portuguesa. Ora elas patenteiam-se em espaços heterogéneos. Não faz sentido, assim, que, para resolver problemas decorrentes da heterogeneidade, se recorra a soluções que assentem na homogeneidade”⁴. A inadaptação do Estado central às problemáticas que se configuram a escalas subnacionais lembra-nos que, “...se não nos impusermos à mudança ela impor-se-nos-á brutalmente sob a forma de crise”⁵.

1.2 Objetivos

Esta dissertação tem como objetivos:

- (I) Explorar o conceito da descentralização em todas as suas multidimensões;
- (II) Analisar os processos de descentralização e as suas incidências históricas e políticas em Portugal;
- (III) Perceber o papel dos sistemas eleitorais na relação entre problemas territorialmente definidos e soluções políticas centralmente estabelecidas.

Nesta conjuntura, entende-se pertinente levantar a hipótese de a descentralização impactar positivamente as diversas esferas governamentais, constituindo-se como um mecanismo importante na adaptação do Estado às realidades presentes e futuras. Assim sendo, a questão de partida que se coloca é:

- ❖ Pode a descentralização em toda a sua multidimensionalidade ser uma solução mais que política para a adaptação do Estado às novas realidades socioterritoriais?

⁴ OLIVEIRA, L. V. (1997), *Novas Considerações sobre a Regionalização*, p.28.

⁵ BRITO, C. (2009), *Regionalização: uma questão de coragem*, p. 23.

1.3 Metodologia

A metodologia adotada na realização desta dissertação assenta numa sistematização de fontes de informação, através de pesquisa bibliográfica variada e com o propósito de estabelecer um quadro conceptual robusto e de base técnica e científica. Assim, este método teve como finalidade:

(I) Conhecer a opinião dos especialistas institucionais e académicos sobre o objeto da investigação;

(II) Adquirir conhecimentos relevantes que permitissem avaliar a pertinência do tema em estudo e as suas repercussões práticas no caso de Portugal;

(III) Recolher contributos que pudessem melhorar a qualidade da pesquisa associada à temática, com especial foco no objeto da dissertação.

1.4 Estrutura da Dissertação

A dissertação inicia-se com um enquadramento concetual, necessário à compreensão da temática analisada. Posteriormente, apresenta-se um aprofundamento teórico aos processos de descentralização, desde a idealização, génese e implementação, às suas potencialidades e desafios. Num segundo momento, conduz-se uma análise aos processos de descentralização num contexto histórico e político Português pós 25 de Abril de 1974. Abordar-se ainda a questão dos sistemas eleitorais e o seu contributo para as relações de proximidade entre territórios e decisores políticos. Num último momento, são compiladas as conclusões retiradas, assinalando o término da dissertação.

Portugal e a Descentralização:
A Revolução Silenciosa que tarda em se fazer ouvir

CAPÍTULO II

DESCENTRALIZAÇÃO: UM PROCESSO MULTIDIMENSIONAL

2.1 Enquadramento

O conceito de descentralização implica a transferência de competências de um governo central para autoridades eleitas legitimamente e com algum grau de autonomia à escala subnacional como, por exemplo, governos regionais e municípios. A descentralização articula no seu processo três dimensões (Política, Administrativa e Fiscal), distintas mas inter-relacionadas e amplificadoras da complexidade do processo, reforçando a multidimensionalidade do conceito. É, também, uma reconfiguração de relações entre poderes e agentes decisórios a diferentes escalas e níveis, com o intuito de incentivar a cooperação e elevar a componente estratégica do governo nacional. “Iniciar um processo de descentralização afeta todas as esferas da sociedade, desde a natureza e qualidade da governação, à riqueza nacional, crescimento económico e em última análise, ao bem estar dos cidadãos”⁶.

Ao processo de descentralização está subjacente o princípio de subsidiariedade. De acordo com este princípio, as responsabilidades públicas devem ser exercidas por entidades com legitimidade e maior proximidade aos seus cidadãos. O “... princípio de subsidiariedade, já afirmado por S. Tomás de Aquino – «os problemas devem ser resolvidos no seu bom nível» - e por Pio XI, no “Quadragesimo Anno” – «cometer-se-ia uma injustiça, ao mesmo tempo que se perturbaria seriamente a ordem social, se fossem retirados aos agrupamentos de ordem inferior as funções que esses agrupamentos estão em condições de exercer eles próprios para as confiar a uma coletividade mais ampla e de grau mais elevado»⁷.

A dependência das autoridades locais para com escalas superiores e centrais do governo é reconhecida em muitos países, o que resulta na incapacidade de exercer importantes tarefas de desenvolvimento económico, político e social. Este afastamento das responsabilidades por parte dos governos locais pode acarretar problemas, nomeadamente em países onde o governo central se encontra alheio à realidade dos diferentes territórios e das suas especificidades. Logicamente, as decisões devem estar entregues à sua escala mais apropriada, seja ela local, regional, nacional ou internacional. Em determinadas questões ou territórios, pode-se verificar uma partilha de poder a diferentes escalas, sempre com o propósito de catapultar a eficiência e não como bloqueador da autonomia de escala inferior e do seu desenvolvimento. “A responsabilidade nacional, regional e local deve ser diferenciada pela constituição ou por legislação, de modo a clarificar os seus poderes respetivos e a garantir acesso aos recursos necessários para as instituições descentralizadas cumprirem com as funções que lhes foram atribuídas”⁸.

⁶ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 16.

⁷ BRITO, C. (2009), Regionalização: uma questão de coragem, p. 23.

⁸ UN-HABITAT (2009), International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all, p. 10.

O caráter complexo do conceito de descentralização pode suscitar ainda confusões com outros conceitos no caso de falta de clarificação na incidência do processo. Conceitos como “devolução”, “delegação”, “desconcentração”, “privatização”, “regionalização” e “governança local”, são muitas vezes mencionados e baralhados quando se fala de descentralização, podendo causar indefinições e erros de terminologia.

O conceito de devolução é explicado por Marcello Caetano como “... método que consiste em entregar a gestão de certo interesse ou feixe de interesses coletivos a um serviço personalizado e autónomo”⁹. Esta transferência de poderes, configura-se importante para regular a ação e correlações entre serviços e pessoas coletivas, atribuindo ênfase ao processo de descentralização através de novas entidades públicas dotadas de legitimidade política. A devolução é, portanto, uma subcategoria do conceito de descentralização manifestamente forte, pois consiste na transferência de poderes de um governo central, para governos autónomos a uma menor escala.

O conceito de devolução na sua forma mais pura apresenta características fundamentais. Primeiro, as unidades locais de governação são autónomas e independentes. Segundo, os governos locais possuem fronteiras geográficas legalmente reconhecidas onde exercem autoridade. Terceiro, os governos locais possuem características corporativistas e o poder de garantir recursos para realizarem as suas funções. Quarto, a devolução implica a necessidade de desenvolver estes novos governos como instituições. Por último, a devolução é um acordo sobre o qual assentam benefícios mútuos e reciprocidade, assim como, relações coordenadas entre os governos central e locais¹⁰. Um exemplo deste tipo de processo foi imposto pelo Reino Unido em 1998, “... quando as três nações devolvidas da Irlanda do Norte, Escócia e País de Gales foram estabelecidas, com eleição direta da sua assembleia nacional e do seu próprio governo”¹¹.

Outra forma de descentralização é a de delegação, processo mais moderado que o da devolução, que envolve a transferência de alguma capacidade de decisão e autoridade administrativa no cumprimento de tarefas específicas e definidas *a priori*, a partir do governo central para entidades semiautónomas que operam a escalas inferiores, a exemplo de corporações de desenvolvimento urbano ou regional. Estas entidades, apesar de não estarem totalmente sobre o controlo do governo, estão legalmente vinculadas sobre a sua alçada e nesse sentido, são da sua responsabilidade¹².

As funções podem ser atribuídas às novas entidades/organizações sobre a forma de contratos ou por nova legislação. Devido ao controlo indireto por parte do governo central, estão expostas à possibilidade de perda de delegações de forma unilateral. “Em alguns países, a delegação é vista como uma forma de remover funções importantes das burocracias ineficientes

⁹ CAETANO, M. (1990), Manual de Direito Administrativo, p. 252.

¹⁰ UNDP (1997), Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development, Management Development and Governance Division, p. 5-6.

¹¹ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 26.

¹² UNDP (1999), Decentralization: A Sampling of definitions, p. 7.

do governo. Em outros, tem sido vislumbrada como um jeito do governo providenciar bens e serviços indiretamente, para os quais o arrecadamento pode ser feito à entidade e que não são efetivamente providenciadas pelo serviço civil”¹³.

O conceito de desconcentração configura a transferência de poderes de decisão, até aí pertencentes a um órgão da administração central do Estado, para outros órgãos dele hierarquicamente dependentes, quer de âmbito nacional quer de âmbito local. Assim, rege-se por subordinação a unidades regionais, distritais e locais por parte do governo central. Refere-se ainda, à dispersão de agentes de altos níveis do governo para círculos de baixo nível¹⁴.

A estas unidades podem ser delegadas questões em matérias políticas, fiscais e administrativas. No entanto, estas não possuem qualquer capacidade independente local, envolvendo estes processos uma transferência de agentes e de autoridade muito limitada ou inexistente, determinante para a resolução de problemas específicos e sempre sobre a alçada jurídica do governo central. A capacidade de decisão fica condicionada pelos critérios dos órgãos centrais, que mantêm a responsabilidade da orientação e do controlo sobre os órgãos periféricos. A autoridade e a responsabilidade pelo exercício das funções em questão permanecem, em última instância, no órgão central¹⁵. Nestas circunstâncias, o processo de desconcentração constitui um novo nível de centralização, imputando o poder sempre àqueles que se encontram no vértice do sistema.

Na prática, a distinção entre sistemas desconcentrados e descentralizados pode ser um desafio, verificando-se em muitos países a sua coexistência. A ocorrência de descentralização pode não significar que o governo central “abra mão” de certas funções à escala local, no entanto, o que difere significativamente é a existência de autonomia e recursos próprios das entidades locais no caso de descentralização. Pelo contrário, as entidades territoriais desconcentradas não possuem orçamento próprio (normalmente incluído no orçamento nacional), nem capacidade de se autorregular, seja financeiramente através de empréstimos, transações de bens e controlo de receitas, ou administrativamente onde os serviços são garantidos por funcionários do estado central. Politicamente, estão completamente desprovidos de legitimidade à escala local. Apesar das limitações inerentes a um sistema desconcentrado, a sua representatividade territorial, por força de diferentes entidades e agentes, pode ter um papel fundamental para a facilitação de diálogo e cooperação na governação multinível e potencialmente assegurar um papel mediador, capaz de conciliar diferentes perspetivas.

Em alguns países, a coexistência de sistemas descentralizados e desconcentrados pode resultar num sistema intrincado de governança. Esta situação pode ser bastante confusa, geradora de tensão e potencialmente limitadora de transparência e responsabilidade. Em alguns casos, os

¹³ RONDINELLI et al. (1983), *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, p.19.

¹⁴ MANOR, J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, p. 5.

¹⁵ PORTUGAL (1980), *Livro Branco sobre a Regionalização*, p. 7-8.

governos subnacionais são mistos ou duais, onde a mesma entidade subnacional é representativa do governo central via administração desconcentrada e de um poder local eleito e autónomo por descentralização. Países como a Turquia e a Ucrânia são exemplos deste caso¹⁶.

Na esfera da descentralização, o conceito de privatização surge da libertação por parte de alguns governos das responsabilidades no cumprimento de algumas funções, que acabam por ser colmatadas por empresas privadas ou organizações não governamentais. “Em alguns casos, os governos transferiram a responsabilidade a organizações paralelas como as associações industriais e de comércio, grupos profissionais, organizações religiosas, partidos políticos ou cooperativas”¹⁷. Nestes casos, são atribuídas a estas organizações a responsabilidade e a autonomia para cumprirem os serviços que previamente eram executados e regulados pelo governo.

Os processos de privatização são normalmente associados a países em vias de desenvolvimento, onde o governo central não consegue colmatar todas as necessidades do território, seja por falta de capacidade estratégica, económica ou quadros profissionais especializados. Os processos de privatização podem ser diversos, mesmo no caso de países desenvolvidos, onde algumas das ações planeadas ultrapassam a capacidade das agências governamentais existentes. Nestes casos, o governo pode solicitar os serviços de corporações ou consultorias internacionais, em detrimento da criação de novas agências para o efeito.

O conceito de regionalização configura-se também parte importante da esfera conceptual da descentralização, suscitando uma necessária explicação (por vezes distinção) de processos e relações. Historicamente, a região compreende o espaço entre o nacional e o local de um estado em particular, aflorando como escala intermédia e muitas vezes referenciado como “micro região” ou região subnacional. No entanto, com o aparecimento do termo “macro região”, o conceito de região passa a ganhar uma dimensão internacional, constituindo-se regiões internacionais ou regiões mundo – compreendem um território que se insere entre a escala nacional de um estado e a escala do sistema global.

No âmbito da descentralização de um país em particular, a região subnacional ou “micro região” pode ter um papel importante no processo, remetendo à compreensão de novas dinâmicas. Para ANDREI¹⁸, é importante estabelecer as diferenças entre regionalismo e regionalização. A regionalização apresenta-se como mais um nível de organização territorial para o Estado (instituições regionais e transferência de competências para o novo nível), acabando por ser uma iniciativa política do próprio estado. O regionalismo é um discurso político que tem como finalidade o federalismo. As abordagens conceptuais ao regionalismo são (1) ideológicas e políticas, (2) administrativas e (3) económicas. Podem ainda ser categorizadas consoante a sua

¹⁶ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 29.

¹⁷ RONDINELLI et al. (1983), Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, p.28.

¹⁸ ANDREI, L. (2016), Regionalism, Regionalization and Regional Development, p. 97-98.

estratégia e contexto de implementação – por exemplo, por implementação num quadro nacional por força de “*bottom up*” (federalismo) ou por transferência de competências no território pelo estado central (descentralização).

Söderbaum¹⁹, acrescenta ainda que o conceito de regionalismo representa o núcleo de ideias, valores e objetivos que contribuem para a criação, manutenção e modificação de uma região em particular. Está normalmente associada a projetos e políticas formais, culminando muitas vezes no fortalecimento institucional. Por outro lado, a regionalização refere-se ao processo de formação de regiões. Implica o foco num processo do qual as regiões passam a existir e se consolidam. No sentido mais básico, o termo refere-se a uma concentração de bens, serviços, investimento e pessoas a uma escala regional, na qual, das diferentes interações pode resultar o surgimento de novos atores e organizações regionais. Esclarece ainda que, apesar da regionalização poder resultar do regionalismo, pode também surgir na sua ausência. Portanto, o regionalismo nem sempre tem significado prático para a concretização da regionalização.

Os conceitos de governança local e descentralização, apesar de relacionados, são conceitos independentes. A governança local pode ser afetada por processos de descentralização - no caso em que é esperado dos governos locais a prestação de serviços previamente atribuídos a organizações à escala nacional - podendo também estar ou não acompanhada de descentralização, processos democráticos representativos e participativos, responsabilidades, transparência ou outras boas características de uma boa governança local²⁰. A “ governança local compreende um conjunto de instituições, mecanismos e processos, nos quais cidadãos e os seus grupos podem articular os seus interesses e necessidades, mediar as suas diferenças e aplicar os seus direitos e deveres à escala local”²¹.

A ocorrência de processos de descentralização tem vindo a verificar-se um pouco por todo o mundo, por diferentes razões, velocidades e meios. O porquê da descentralização pode ser explicado tão vastamente quanto a sua abordagem. Desta forma, a complexidade inerente ao processo requer estudos compreensivos antes das tomadas de decisão, caso contrário, os resultados podem ser insatisfatórios, ou mesmo, contraproducentes. Por tudo isto, o desafio para os agentes políticos será sempre o de implementar um processo de descentralização que vá ao encontro da estabilidade, eficiência e equidade do sistema económico²². O primeiro passo será sempre o de compreender as ramificações conceptuais associadas à descentralização e perceber as implementações mais adequadas para um determinado território.

¹⁹ SÖDERBAUM, F. (2011), Regionalism, p. 3.

²⁰ UNDP (2009), A Users Guide to Measuring Local Governance, p. 5.

²¹ UNDP (2004), Decentralized Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development, p.4.

²² LITVACK et al. (1998), Rethinking Decentralization in Developing Countries, p. 4.

2.2 Sistemas e Dimensões

A capacidade do processo de descentralização se moldar às diferentes formas de um Estado, resulta em diferentes sistemas de descentralização. As *nuanças* apresentadas entre países unitários e federais (em alguns casos “*quasi federais*”) obrigam à percepção das suas diferenças, importantes para o objetivo da implementação de um processo de descentralização válido e adequado aos problemas que procuram resolver.

No caso de um país unitário, estamos na presença de um único poder no qual o governo central é soberano e em último caso supremo. Isto significa que os cidadãos estão sobre a autoridade de um único poder sobre todo o território nacional. “Isto não impede a existência de governos subnacionais, também eleitos diretamente pela população e com alguma autonomia política e administrativa. Mas, os governos subnacionais exercem apenas os poderes que o governo central decide delegar ou devolver”²³. Desta forma, o nível de descentralização existente num país unitário está diretamente relacionado com a extensão de poderes, recursos e responsabilidades às entidades subnacionais. A figura 1 explicita um modelo de processo de descentralização definido pela OCDE num país unitário, com especial destaque para a devolução como verdadeira forma de descentralização. Esta devolução assenta na atribuição de poder e autonomia a entidades subnacionais com legitimidade (p.e. Municípios ou Regiões), em contraste com os processos de desconcentração e delegação, característicos de entidades semiautónomas ou sobre o pelouro do governo central, mesmo que geograficamente distribuídas. Existem algumas exceções à regra. No caso de alguns países unitários é atribuído reconhecimento especial a determinados territórios nacionais, como por exemplo, regiões autónomas (Madeira e Açores – Portugal) ou cidades específicas.

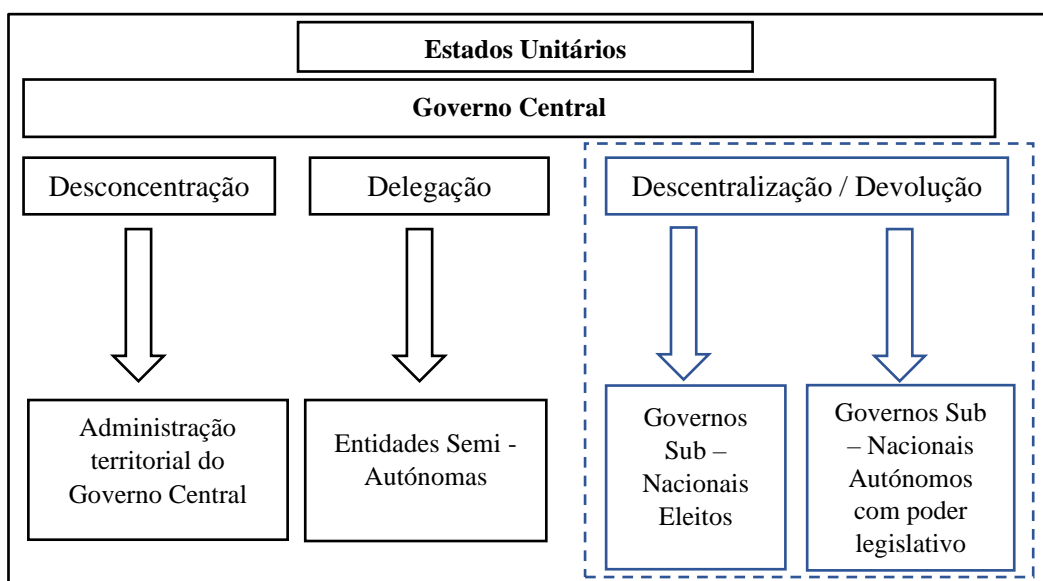


Figura 1: Descentralização de países unitários²⁴

²³ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 27.

²⁴ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 31.

Entre os países unitários podemos encontrar diferentes níveis de descentralização. Mais concretamente, no que aos gastos de governos subnacionais como percentagem do PIB e das despesas públicas totais respeita, onde Portugal, Grécia e Irlanda contam com menores percentagens e Finlândia, Dinamarca e Suécia com maiores percentagens²⁵.

O caso dos países “*quasi federais*”, apesar de pouco reconhecido, é considerado a situação intermédia. Aplica-se a países unitários com tendências de estados federais, ou que possuem algumas das características do federalismo. Alguns exemplos a considerar são, por exemplo, a África do Sul e a Espanha. “A Espanha é constitucionalmente um estado unitário mas, na realidade, uma *quasi-federação* com as regiões a terem um grande grau de autonomia. Organizar os municípios e províncias e alterar fronteiras municipais entre o território regional é da exclusiva responsabilidade das comunidades autónomas, mas as suas funções e finanças são decididas no enquadramento da lei nacional (Artigo 148 da constituição)”²⁶.

Os estados federais (países que adotam o federalismo como forma do Estado) caracterizam-se pela repartição da soberania entre o governo federal e entidades regionais autónomas, dotadas frequentemente de constituição própria, assim como de um governo e parlamento. Ao contrário dos países unitários, onde as decisões são tomadas unilateralmente, o governo federal não possui essa capacidade sobre as entidades regionais. A distribuição dos poderes e responsabilidades é atribuída ao governo federal e às entidades federais através de provisão da constituição ou interpretação judicial. Os governos federais estão normalmente associados à tutela de setores como os da política externa/relações internacionais, defesa, políticas monetárias e sistema de justiça criminal. Aos governos locais é atribuída importância consoante o estado federal que os rege, constituindo importância, responsabilidades e financiamento que podem variar consideravelmente de estado para estado.

Os processos de descentralização nos estados federais variam significativamente em relação aos países unitários, desde logo pela repartição político-territorial que caracteriza a forma como os países que adotam o federalismo se constituem. A partir da figura 2 é possível perceber a natureza mais central do governo federal, onde os processos de desconcentração e de delegação estão presentes. Por outro lado, os governos das entidades regionais possuem a faculdade de promover políticas descentralizadoras sobre os governos subnacionais eleitos, aliada ao facto das reformas à escala local serem decididas pelos estados federais e não pelo governo federal. Entre os países federais da OCDE, encontramos também diferenças nos gastos de governos subnacionais como percentagem do PIB e das despesas públicas totais, com destaque para o Canadá e Suíça nos “mais descentralizados” e a Áustria que apresenta percentagens menores²⁷.

²⁵ OECD (2018), Subnational governments in OECD countries: Key data, p. 8.

²⁶ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 28.

²⁷ OECD (2018), Subnational governments in OECD countries: Key data, p. 8.

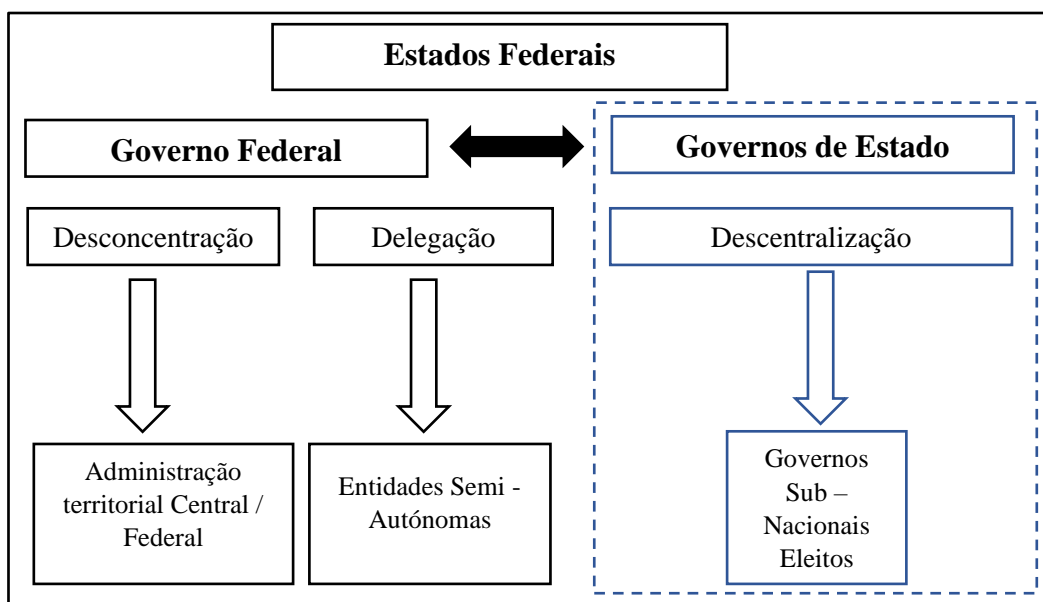


Figura 2: Descentralização em contexto de países federais²⁸

O conceito de descentralização compreende três dimensões: política, administrativa e fiscal. Estas dimensões caracterizam-se pela interdependência, não devendo haver descentralização fiscal sem descentralização política e administrativa, da mesma forma que, a descentralização política e administrativa não faz sentido quando não é acompanhada de descentralização fiscal. No entanto, historicamente verificou-se a ocorrência de apenas uma ou duas dimensões do processo de descentralização, justificada por diversos motivos (crises económicas, opções políticas, problemas estruturais...).

A dimensão política da descentralização caracteriza-se pela transferência de autoridade, nomeadamente de poderes legislativos do governo central para entidades subnacionais, manifestando-se essencialmente através de processos de devolução. Determina a base legal da descentralização cimentando, por força do princípio de subsidiariedade, a redistribuição de poderes às diferentes esferas do governo e consequentemente, fortalece a democracia. Os objetivos deste processo focam-se essencialmente na atribuição de maior poder de decisão aos cidadãos e àqueles que são eleitos para os representarem, resultando num acréscimo de democratização por força da influência na implementação de políticas por parte dos cidadãos.

Nesta ordem de ideias, assume-se que as decisões tomadas com maior nível de participação e proximidade aos problemas são mais relevantes e informadas, em comparação com as decisões tomadas à escala das autoridades políticas nacionais para os problemas locais – os oficiais eleitos localmente compreendem melhor as necessidades dos seus constituintes²⁹.

²⁸ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 31.

²⁹ HOSSAIN, A. (2007), Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh, p. 3.

A descentralização administrativa “é de longe a mais comum e aceite forma de descentralização, no que ao desenvolvimento diz respeito”³⁰. Segundo RONDINELLI e NELLIS³¹, a descentralização administrativa é a transferência de responsabilidades para o planeamento, gestão e o aumento de alocação de recursos a partir do governo central para outras agências governamentais, unidades ou níveis de governo subordinados, autoridades ou corporações semiautónomas, autoridades funcionais ou regionais delimitadas territorialmente, ou organizações não governamentais privadas e/ou voluntárias. Envolve, portanto, uma reorganização e atribuição de funções e tarefas a diferentes escalas territoriais, com o objetivo de promover eficiência, eficácia, transparência e responsabilidade na administração de um território nacional. As responsabilidades transferidas para as diferentes escalas do governo podem ser várias, desde gestão sobre os serviços de saúde, educação e quadros de pessoal, à manutenção de estradas e recolha de resíduos.

A descentralização administrativa é vasta e pode configurar-se através de uma implementação por desconcentração, delegação e devolução³². A força inerente a estas transferências de poder e todas as alterações que daí resultam, colocam o princípio da responsabilidade como pedra basilar num processo de descentralização administrativa. Para COHEN e PETERSON³³, uma das razões para a fragilidade dos sistemas administrativos e falta de sucesso das estratégias de assistência a agências dependentes de captura de recursos é, precisamente, a falta de força ou inexistência de responsabilidade. Acrescentam ainda que, os sistemas administrativos em países em transição ou em desenvolvimento apresentam gestão ineficiente na sua matriz e entidades desconcentradas, porque não possuem qualquer sistema que promove a responsabilidade.

A capacidade financeira assume especial importância no processo de descentralização. Desta forma, a descentralização fiscal compreende a delegação a governos subnacionais de autonomia e responsabilidade em relação a gastos e arrecadação de receita (taxas). Esta dinâmica assimila duas transferências importantes, sendo a primeira a transferência de fundos por parte do governo central que permita implementar as funções descentralizadas para escalas subnacionais (p.e. municipais). A segunda é o poder e autoridade de gerar receitas próprias e despesas.

No caso da descentralização fiscal, o seu grau depende do montante de recursos delegado e da autonomia na gestão desses recursos. Por exemplo, a autonomia é superior quando os governos locais podem decidir sobre bases tributáveis, impostos e alocações de despesa³⁴. Por

³⁰ COHEN and PETERSON (1999) conforme citado por UNDP (1999), Decentralization: A Sampling of definitions, p. 8.

³¹ RONDINELLI e NELLIS (1986) conforme citado por UNDP (1999), Decentralization: A Sampling of definitions, p. 9.

³² Rever conceitos na Página 4,5 e 6.

³³ COHEN, J. e PETERSON, S. (1997), Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance, p. 5.

³⁴ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 31.

outro lado, nem sempre se veem resultados na adoção deste mecanismo. Em muitos países em desenvolvimento, os governos locais e/ou unidades administrativas possuem autoridade legal de estabelecer impostos, no entanto, a sua base de tributação é tão baixa e a dependência dos subsídios do governo central está tão enraizada, que acabam por não exercer a autoridade que lhes foi atribuída³⁵.



Figura 3: Quadro resumo da descentralização política, administrativa e fiscal³⁶

As diferentes abordagens ao estudo e implementação de sistemas de descentralização levaram ao aparecimento de vários conceitos associados ao processo, muitas vezes interligados e até sobrepostos. Os conceitos de descentralização territorial e de descentralização funcional são referidos em diversa bibliografia, obrigando à sua clarificação.

A descentralização territorial refere-se à transferência de serviços e bens públicos produzidos centralmente para entidades à escala local sobre a jurisdição da hierarquia governamental. Por outro lado, a descentralização funcional, alude à transferência de responsabilidades centrais para entidades paraestatais sobre o controlo do governo, assim como, para entidades fora do controlo do governo como empresas privadas ou ONG's³⁷.

A importância das características presentes no território alvo de um novo processo de descentralização, obrigam à exploração das multi-dimensões da descentralização e da adequabilidade do seu impacto aquando da tomada de decisões.

³⁵ HOSSAIN, A. (2007), Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh, p. 5.

³⁶ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 32.

³⁷ COHEN and PETERSON (1999) conforme citado por UNDP (1999), Decentralization: A Sampling of definitions, p. 4.

2.3 Contextos, Abordagens e Estratégias

Apesar do seu vasto âmbito, a descentralização falha muitas vezes em corresponder às expectativas. No entanto, continua a ser um processo que reúne consenso na sua promoção e implementação nas diversas geografias. Isto deve-se de certa forma, à instrumentalização da descentralização como um processo capaz de alcançar variados objetivos políticos. A descentralização é, na sua génese, justificada pelo seu potencial para aumentar a eficiência e eficácia administrativa, porém, não é tão importante determinar os seus resultados económicos e administrativos, mas sim, os resultados políticos. Desta forma, “...é frequente que a razão para a descentralização seja a de que vai aumentar a estabilidade política. Portanto, são tolerados desvios significativos dos princípios de gestão eficiente – talvez até encorajados – pelas unidades administrativas locais e centrais, desde que as condições políticas continuem quiescentes e os interesses dominantes da comunidade sejam servidos”³⁸.

Por outro lado, é possível explicar o contínuo suporte aos processos de descentralização, pela incapacidade manifestada pelos governos altamente centralizados de muitos países, em enunciar e implementar programas de desenvolvimento a escalas subnacionais (especialmente locais), com resultados satisfatórios. Em resposta à necessidade de resolver as questões emergentes a diferentes escalas, surge a possibilidade de os agentes políticos enfrentarem os problemas, quase que indiretamente, via novo sistema descentralizado.

Historicamente, “o processo de descentralização acontece com maior frequência durante turbulências políticas e económicas. A euforia da queda de um regime militar; a crise económica que antecipa o colapso de um regime; jogos de poder de novos grupos emergentes – todas estas condições criam um ecossistema no qual um processo de descentralização cuidado, racional e ordenado é altamente improvável. Mesmo onde a descentralização acontece num contexto menos dramático, questões estratégicas e de *timing* acabam por surgir”³⁹. Manifesta-se ainda, a importância de retirar ensinamentos de processos de descentralização, executados ou em execução em outros países, de forma a estabelecer tendências e minimizar a suscetibilidade à tomada de más decisões. Contudo, “...apesar de amplamente difundido e extensivamente analisado, um processo de descentralização frequentemente tem diferentes significados e âmbitos (...) a heterogeneidade das experiências no terreno também explica a grande dificuldade na avaliação do processo”⁴⁰.

Determinado o carácter político do processo, emergem outras questões que não apenas administrativas e de gestão. Desde logo, a implicação inerente ao processo de descentralização do desapego por parte de agentes e entidades governamentais sobre poderes que até então estavam

³⁸ RONDINELLI et al. (1983), *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, p.32.

³⁹ Rojas, Fernando (1998) conforme citado por The World Bank (1999), *Beyond the Center: Decentralizing the State*, p. 33.

⁴⁰ OECD (2019), *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers*, p. 26.

monopolizados. Outra questão que pode surgir prende-se no grau dos programas de descentralização, muitas vezes mais interventivos que simples reformas administrativas. Contextualmente, é importante realçar que a centralização e a descentralização não são mutuamente exclusivos, recaindo sobre os países interessados em promover o desenvolvimento da forma mais eficiente, a tarefa de encontrar um equilíbrio que permita retirar benefícios da coexistência dos dois sistemas. “Além disso, experiências internacionais mostram que o planeamento e implementação são as fases mais desafiantes das reformas descentralizadoras”⁴¹.

Devido à complexidade associada ao processo de descentralização, as formas de implementação e a sua extensão variam significativamente de país para país, requerendo da parte dos governantes o desenvolvimento de um programa “feito à medida” e que responda às especificidades do território a que se destina, existindo diferentes abordagens e possíveis caminhos para a descentralização. No que ao intervalo temporal respeita, o processo pode favorecer uma implementação imediata, apelidada de “*big bang*” e caracterizada por uma abordagem holística das três componentes (fiscal, política e administrativa) e pela rápida implementação num curto intervalo de tempo. Os objetivos deste tipo de abordagem passam pela aprovação de um máximo de medidas fiscais, políticas e administrativas num único “pacote”, procurando assentar de uma só vez todas as partes do plano, aproveitando a janela de reformas e oportunidades e limitando também a capacidade (ao longo do tempo) de se formarem coligações com o intuito de bloquearem as reformas. Não obstante, este tipo de abordagem apresenta algumas desvantagens. A primeira questão passa pela perceção do processo como uma imposição demasiado rápida do governo central, sofrendo a possibilidade de ser rejeitada logo à partida. A segunda questão prende-se no transplante de um processo de descentralização que pode ou não resultar e do qual as garantias apresentadas nunca podem ser excepcionalmente convincentes (principalmente em países pouco ou nada descentralizados), apresentando uma agenda demasiado ambiciosa e irrealista. Vários países tiveram de dar um passo atrás devido a um processo de descentralização demasiado rápido e forte. Este foi o caso, por exemplo, de países da Europa Central e de Leste⁴².

A segunda hipótese é a de uma abordagem incremental, ou seja, introduzir diferentes medidas ao longo de uma sequência temporal (que pode ou não ser determinada *a priori*). As vantagens desta abordagem prendem-se na maior facilidade de realizar os ajustes necessários ao longo do processo (refinar o processo); dão possibilidade às medidas anteriormente executadas de serem alvo de avaliações, que permitam retirar ilações importantes para a elaboração e implementação de novas medidas, assim como de criar ímpeto para futuras reformas a diferentes escalas e níveis; permite uma certa progressividade dos serviços e da capacitação do estado, evitando sobrecargas de responsabilidades e comprometendo a eficiência do processo; permite

⁴¹ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 36.

⁴² OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 35-36.

um maior período de adaptação da população e da sua participação no processo, através de consultas, divulgação de informação e debates, o que pode resultar em níveis superiores de consenso associados ao processo de descentralização⁴³. “Reformas institucionais e territoriais são muitas vezes realizadas passo a passo ou por vagas, como na França, Japão e Bélgica. A abordagem sequencial pode ser uma boa hipótese, especialmente para reformas compreensivas, incluindo componentes territoriais, institucionais e financeiros”⁴⁴.

Outra das dimensões presentes num processo de descentralização compreende as abordagens “*top down*” ou “*bottom up*”. Uma abordagem “*top down*” configura-se quando um governo decide atribuir autoridade no cumprimento de tarefas e responsabilidades para escalas inferiores (p.e. local ou regional). Neste caso, “...as razões para descentralizar estão longe de ser políticas ou económicas (democracia local, responsabilidade, eficiência, etc.), mas sim focadas em considerações a curto prazo (calculismo político, mudança de responsabilidade para medidas pouco populares e deslocação de cargas fiscais para escalas inferiores). Isto foi, por exemplo, o que aconteceu em alguns países durante a crise financeira recente, quando algumas tarefas sociais foram descentralizadas sem qualquer compensação fiscal real”⁴⁵.

As abordagens “*bottom up*” são historicamente mais prevalentes na América do Norte e no Norte da Europa. Atualmente, são poucos os exemplos da aplicação deste modo nos processos de descentralização, sendo a reforma regional em execução na Suécia um destes exemplos, onde as reformas são promovidas no topo mas é deixado ao poder na base a capacidade de decidir. O governo Sueco não impôs qualquer modelo para a regionalização. O teste foi feito através de algumas “regiões piloto”, o que permitiu heterogeneidade entre regiões no que toca a órgãos de governança e às responsabilidades regionais⁴⁶.

O conceito de simetria/assimetria nos processos de descentralização configuram abordagens adicionais e manifestamente diferenciadoras. Descentralização assimétrica acontece quando entidades governamentais à mesma escala subnacional possuem capacidades políticas, administrativas ou fiscais diferentes entre si, por atribuição do governo central. Este processo assimétrico de descentralização está normalmente associado a uma necessidade de lidar com grande diversidade nas componentes económicas, políticas e sociodemográficas presentes no território, permitindo uma maior adequabilidade das políticas executadas a escalas de maior proximidade (p.e Urbanas ou Regionais). Para acomodar a necessidade de abordar todas estas diversidades, a constituição de políticas centrais assimétricas, ou seja, o tratamento diferenciado das diferentes entidades, pode ser necessário para alcançar resultados similares em territórios tão diferentes⁴⁷.

⁴³ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 36.

⁴⁴ OECD (2017), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, p.100.

⁴⁵ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 37.

⁴⁶ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 36-37.

⁴⁷ LITVACK et al. (1998), Rethinking Decentralization in Developing Countries, p. 23.

A condição simétrica associada tradicionalmente a países federais como os Estados Unidos, Suíça e Austrália promoveram a simetria na descentralização como o procedimento normal, porém, também nestes países podemos encontrar resquícios de descentralização assimétrica. Por outro lado, existem diversos países onde é possível perceber, desde o princípio, a assimetria formal nos processos de descentralização (p.e. Espanha, Canadá, Bélgica). Em alguns casos de uma forma mais surpreendente, onde por exemplo, um “país unitário” tão tradicional como o Reino Unido, tem focado esforços no sentido de uma maior assimetria em anos recentes, no País de Gales e especialmente na Escócia⁴⁸.

Segundo VASQUEZ⁴⁹, uma das formas de compreender a descentralização assimétrica, passa por considerar as suas várias dimensões. A primeira dimensão foca na distinção entre o tratamento assimétrico “*de jure*” e o “*de facto*”. No primeiro caso, observamos um tratamento por parte da legislação da descentralização mais vantajoso para com algumas regiões, por exemplo, capacitando-as de maior autonomia em matéria orçamental. No caso do “*de facto*”, a vantagem surge da forma como as leis são implementadas, discriminando a favor ou contra regiões, em particular, através de canalização de fundos por meios não transparentes. A segunda dimensão compreende a diferenciação entre o tratamento assimétrico “*ex ante*” e “*ex post*”. A descentralização assimétrica compreende o tratamento desigual entre regiões dotadas de poderes e privilégios diferentes, constituídos antes do processo (“*ex ante*”). Por outro lado, aquando do “*ex post*” é muito provável que as diferentes regiões apresentem comportamentos diferenciados, extravasando a estrutura das políticas institucionais aplicada pelo governo central e sendo fortemente marcados por outros fatores.

A legislação explícita configura-se assim, como um elemento chave de uma descentralização de sucesso. A implementação de leis explícitas reduzem a incerteza e garantem um conjunto comum de regras básicas para o processo político. Esta legislação promove um ponto chave para a coordenação das reações de governos subnacionais contra um governo central abusivo e ao mesmo tempo, restringem a ambição do governo subnacional para negociar⁵⁰. Uma das lições que emerge de experiências recentes, é a necessidade de demonstrar, desde cedo, compromisso para com as novas regras de relações intergovernamentais. Os precedentes são importantes e relacionam-se diretamente com as expectativas. Para se extrair o maior benefício possível do novo conjunto de regras, a credibilidade deve ser inquestionável e isso requer uma forte demonstração. “Um dos mais importantes precedentes que um governo central pode estabelecer para os novos governos subnacionais autónomos, é a firmeza na restrição do orçamento central. Evidências sugerem que apenas a possibilidade de um resgate por parte do

⁴⁸ BIRD, R. (2003), “Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?”, p. 8.

⁴⁹ VASQUEZ, J. (2002), Asymmetric Federalism in Russia: Cure or Poison, p. 13.

⁵⁰ The World Bank (1999), Beyond the Center: Decentralizing the State, p. 18.

governo central vai incitar ao excesso de gastos e financiamento do *deficit* por parte dos governos subnacionais”⁵¹.

Ao longo das últimas décadas, o conceito de descentralização agregou diferentes abordagens bibliográficas ao seu processo, classificação e caracterização. Para COHEN e PETERSON⁵², são identificadas seis abordagens por aqueles que procuram fazer a distinção entre a centralização e descentralização. Estes sistemas de classificação têm em comum a necessidade de reconhecer uma definição que assente em mais do que as suas questões legais.

A primeira abordagem constitui-se por acontecimentos históricos, do qual resultam quatro padrões básicos de descentralização: o Francês, o Inglês, o Soviético e o Tradicional. Atualmente, este sistema de classificação é visto como simples e pouco robusto analiticamente.

A segunda abordagem distingue as formas de descentralização por hierarquia e função. Aqui, surgem dois conceitos, o de descentralização territorial e o de descentralização funcional. O problema denotado a esta classificação está associado à sua rudimentaridade na clarificação de questões sobre a génese e implementação do processo, assim como numa visão estritamente espacial da descentralização, considerada redutora da complexidade do processo de descentralização.

A terceira abordagem identifica formas de descentralização a partir dos problemas a resolver e do valor da investigação. É referido o exemplo do “Berkeley Decentralization Project”, que determinava a tentativa de criar programas de desenvolvimento mais efetivos para a pobreza rural. O grupo de Berkeley identificou oito formas de descentralização – (1) Devolução, (2) Devolução Funcional, (3) Organização de Interesses, (4) Desconcentração Prefeitoral, (5) Desconcentração Ministerial, (6) Delegação para agências autónomas, (7) Filantropia e (8) Mercantilização. Esta formulação pretendia estudar essencialmente as relações entre centros e periferias com base nos diversos setores, em detrimento de estudos mais abrangentes do conceito de descentralização. O carácter eclético e a dependência nos valores administrativos, políticos, económicos e racionais dos analistas responsáveis por resolverem as diferentes questões configuram os problemas desta abordagem.

A quarta abordagem foca-se nos padrões das estruturas administrativas e funções responsáveis pela prestação de serviços e produção de bens coletivos. Enumera quatro formas de descentralização, (1) Sistemas governamentais à escala local, (2) Sistemas de Parceria, (3) Sistemas Duais e (4) Sistemas Administrativos Integrados. A incapacidade analítica de lidar com o aumento da diversidade dos programas estruturais e funcionais surgem como problema desta abordagem.

⁵¹ The World Bank (1999), *Beyond the Center: Decentralizing the State*, p. 34.

⁵² COHEN and PETERSON (1999) conforme citado por UNDP (1999), *Decentralization: A Sampling of definitions*, p. 3-5;

A quinta abordagem compreende uma definição menos abrangente de descentralização, normalmente baseada nas experiências de um único país. É argumento que a descentralização apenas acontece quando as unidades governamentais à escala local são – (1) estabelecidas por legislação, (2) localizadas por fronteiras jurisdicionais claramente demarcadas, (3) governadas por oficiais eleitos localmente, (4) autorizadas a regular e desenvolver tarefas do setor público, (5) autorizadas a controlar legalmente taxas e receitas e (6) com poder para gerir o seu orçamento, despesas e sistemas de contabilidade, assim como, contratar os seus funcionários.

A sexta e última abordagem classifica as formas de descentralização com base nos seus objetivos, sejam políticos, territoriais, mercantis ou administrativos. No seguimento, presta especial atenção a três tipos de descentralização: desconcentração, devolução e delegação.

A determinação das diferentes abordagens explicadas por Cohen e Peterson, tem especial importância para este segmento devido à capacidade de se perceber o caráter mutável dos processos de descentralização ao longo do tempo e nas diferentes geografias, assim como, o seu enquadramento conceptual e académico. A capacidade de mutação, incremento ou completa mudança de direção associada aos processos de descentralização conferem-lhe a flexibilidade necessária para se adaptarem a novos territórios e, desta forma, de serem uma solução mais capaz para resolver problemas presentes e futuros. A diversidade de contextos, abordagens e estratégias associados à descentralização torna a sua explicação cada vez mais complexa, no entanto, torna o processo cada vez mais rico e preparado para os desafios que se impõem. Assim, é importante perceber que um processo de descentralização não é bom ou mau, nem uma solução para todos os problemas de um território, mas sim que está fortemente dependente da forma como é planeado e implementado e das repercussões que daí resultam, seja sob a forma de eficiência, transparência, responsabilidade, desenvolvimento ou democratização. A descentralização é um meio e não um fim, é um processo e não um produto.

2.4 Caminhos e Tendências

O histórico associado a processos de descentralização permite perceber a existência de uma longa e estabelecida tradição de governos subnacionais em diversos países, unitários ou federais. Globalmente, a tendência de descentralizar tem-se intensificado ao longo das últimas décadas, no entanto não é integral e ainda temos diversos casos de oscilação entre processos de descentralização e de re-centralização.

Uma tendência é na sua génese um movimento descritor de mudança ou desenvolvimento ao longo do tempo, do mesmo modo que pode traduzir uma voga ou destaque, limitado por um curto intervalo temporal. No caso da descentralização podemos observar ambas as ocorrências. Se por um lado podemos afirmar que os processos de descentralização se têm propagado ao longo das últimas décadas, também são identificáveis modas ou tendências temporárias, como por exemplo, os diversos processos de re-centralização observados em resposta à crise de 2008, que

levaram vários países a introduzirem normas fiscais com o intuito de controlar as despesas dos seus governos subnacionais. A análise de tendências complementares, importantes para a perceção de um novo contexto de relações entre as diferentes escalas governamentais, torna-se essencial para compreender e levar a cabo melhores processos de descentralização.

Apesar de não se poder estabelecer tendências na relação direta entre descentralização e desenvolvimento (complexidade associada aos fatores socioeconómicos, históricos e institucionais), é possível constatar que as percentagens de receitas e de despesa dos governos subnacionais em relação ao PIB são mais elevadas nos países onde se verifica um maior nível de desenvolvimento⁵³. Ainda que a correlação não signifique causalidade, não deixa de ser uma indicação com alguma relevância para a legitimidade dos processos de descentralização.

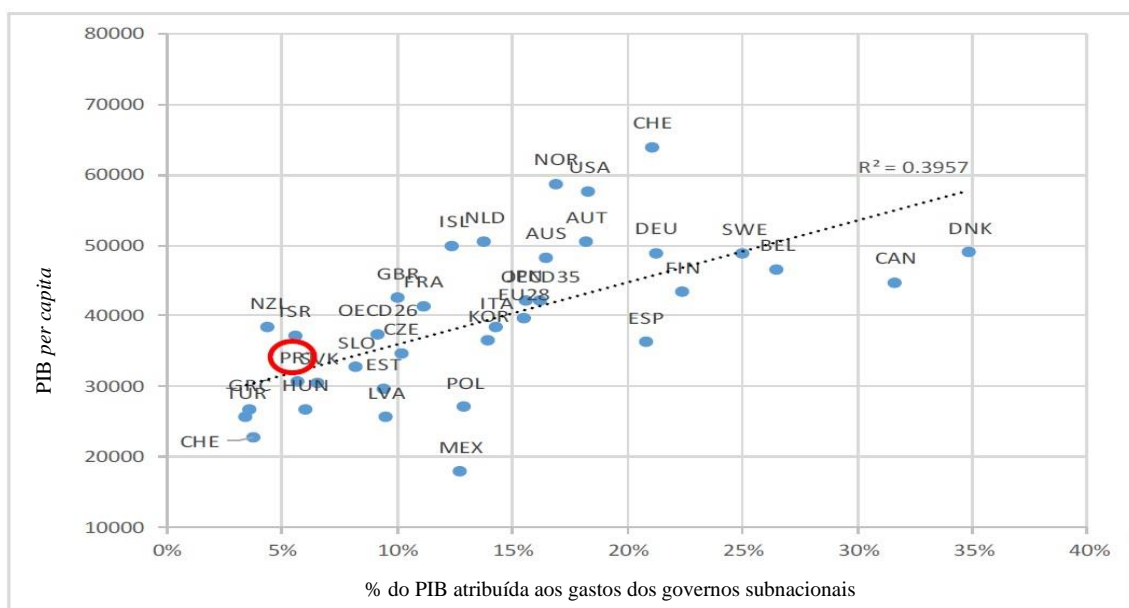


Figura 4: Gastos à escala subnacional e PIB per capita (OECD –UCLG Database)

A capacidade de os processos de descentralização promoverem autonomia/responsabilidade económica à escala subnacional, configura-se como uma das principais alavancas à tendência do aumento de gastos subnacionais. Entre 1995 e 2016, em dois terços dos países da OCDE, os processos de descentralização resultaram num aumento da importância económica dos governos subnacionais, medidos através dos gastos por percentagem do PIB e da percentagem total de gastos públicos. No entanto, alguns países experienciaram uma redução de competências à escala subnacional nas últimas duas décadas, talvez justificável por tendências opostas, com particular destaque para a crise mundial de 2008, que colocou os orçamentos subnacionais de muitos países sobre enorme pressão⁵⁴.

⁵³ OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the world: Structure and finance, p.11.

⁵⁴ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 60-61.

A maior autonomia dos governos subnacionais em questões financeiras, levou ainda a um aumento na descentralização de receitas, configurando outra tendência importante. Este aumento de receitas por parte dos governos subnacionais resulta, no entanto, de processos distintos. O primeiro caso, surge da atribuição de subvenções por parte do governo central, para responder às “novas” despesas provocadas pela descentralização de competências. A segunda fonte de receitas é resultado dos impostos implementados à escala subnacional. Há ainda uma terceira via, sobre a forma de taxas partilhadas (central/subnacional).

A partir dos mecanismos de descentralização de receitas e competências, é possível perceber um aumento modesto no poder de gastos dos governos subnacionais. Apesar do generalizado controlo ou influência do governo central sobre a capacidade dos governos subnacionais de administrar o seu orçamento, verificou-se um aumento singelo no indicador de autonomia sobre taxas dos governos subnacionais⁵⁵.

Assumindo que a descentralização implica o robustecimento da autonomia, torna-se pertinente equacionar a importância de novas escalas subnacionais, sejam elas regionais, metropolitanas ou intermunicipais. Tendências recentes, sugerem uma consolidação destas novas escalas subnacionais e conseqüentemente uma nova relação de poderes entre o estado central e os diferentes territórios.

Segundo o “Local Autonomy Index”⁵⁶, os legisladores na Europa estão a fortalecer gradualmente o nível de autonomia atribuído às autoridades locais, no entanto é de assinalar uma variação substancial entre os países Europeus. No que à autonomia financeira respeita, verificou-se uma variação enorme, seja ao longo do tempo ou entre diferentes países. No período de 1990 a 2014, a tendência era de aumento de autonomia financeira. Com a crise de 2008, esta tendência reverte-se, especialmente nos países mais afetados.

A necessidade de combater a ineficiência à escala local na colmatação de determinadas tarefas e acesso a serviços, encorajou a criação de políticas que promovem a cooperação intermunicipal. Diz-nos a OCDE⁵⁷, que a fusão de municípios aconteceu em muitos países nas últimas décadas, seja a partir de vagas de reformas ou por processos graduais ao longo do tempo. A mais recente crise global (2008) mostrou ser um catalisador para a criação de políticas de amalgamação de municípios, a exemplo de países como a Grécia, Turquia e Irlanda. Noutros casos (Finlândia, Luxemburgo, França...), estas mesclas municipais continuam em processo.

As razões para estas políticas de cooperação intermunicipal ou mesmo de fusão de municípios podem ser várias, desde questões demográficas (envelhecimento da população,

⁵⁵ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 65-66.

⁵⁶ “Local Autonomy Index” ou “LAI”, consiste em 7 dimensões: (1) Autonomia Legal; (2) Âmbito Político; (3) Descrição Política; (4) Autonomia Financeira; (5) Autonomia Organizacional; (6) Não interferência do Estado; (7) Acesso e influência na tomada de decisões a escalas superiores. – OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 66-69.

⁵⁷ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 70.

migrações, expansão populacional) às incompatibilidades entre fronteiras administrativas municipais e áreas socioeconómicas funcionais. A capacidade de as aglomerações urbanas ultrapassarem as barreiras administrativas previamente estabelecidas, em conjugação com as desigualdades territoriais, pode resultar numa competição pelo desenvolvimento económico muito penalizadora para alguns territórios. Consequentemente, as estruturas de governação carecem de adaptação, que surge muitas vezes sobre a forma de cooperação e aglomeração de territórios.

A governança metropolitana procura resolver alguns dos problemas da fragmentação municipal, especialmente em áreas urbanas de maior dimensão. Para ZIMMERMANN⁵⁸, a governança metropolitana refere-se à administração de áreas metropolitanas, por força de variados mecanismos, desde um governo metropolitano compreensivo, à cooperação entre as diferentes jurisdições presentes numa mesma área metropolitana. A preocupação com a gestão das áreas metropolitanas começou aquando da sua emergência nos finais do século XIX e início do século XX (no caso dos Estados Unidos da América), com a expansão das cidades por fortes pressões demográficas. Apesar da governança metropolitana defender princípios de equidade social, as tentativas da sua implementação partem muitas vezes de motivos económicos e são liderados por empresários presentes na área, câmaras de comércio e outros agentes que partilham das mesmas intenções. O autor defende ainda duas hipóteses para a governança metropolitana. A primeira é a de um governo metropolitano unitário, mais centralizado e capaz de providenciar todos os serviços necessários à área metropolitana. A segunda é a de Metrópolis policêntrica, focada na melhoria de relações e cooperação entre pequenas unidades territoriais, promovendo a autonomia local e a autogovernança a menores escalas.

A OCDE⁵⁹ afirma que o número de autoridades de governança metropolitana tem aumentado consideravelmente e tem existido “*momentum*” renovado no número de entidades de governança metropolitana criados ou reformulados desde 1990. As responsabilidades adicionais atribuídas às áreas metropolitanas estão normalmente associadas a infraestruturas e tarefas de planeamento, a exemplo de transportes públicos, ambiente e ordenamento de território. Recentemente, cada vez mais países da OCDE adotam métodos de governança municipal diferenciados para responder à existência das áreas metropolitanas.

Segundo o “Regional Authority Index”⁶⁰, os processos de governança à escala metropolitana e urbana presentes em 45 países que cumprem com requerimentos de escala regional, contribuem para uma diferenciação na governança subnacional, mesmo que de formas

⁵⁸ ZIMMERMANN, U. (2007), Metropolitan Governance, p. 1-4.

⁵⁹ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 74-75.

⁶⁰ O “Regional Authority Index” ou “RAI” explora as tendências de descentralização tentando medir de forma compreensiva o real poder dos governos intermédios, procurando ir além dos indicadores fiscais, muitas vezes rudimentares para a análise de um processo tão complexo – OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 69,70,77.

variadas. Neste índice, é possível perceber a partir da figura 5 o baixo nível de autonomia à escala regional existente em Portugal, sendo apenas superado pela Irlanda, Letónia, Chile, Israel e Eslovénia. Também assinalável, é a discrepância entre Portugal e os países do sul da Europa presentes no Gráfico (Espanha, França e Itália), apresentando valores entre 4 a 5 vezes inferiores.

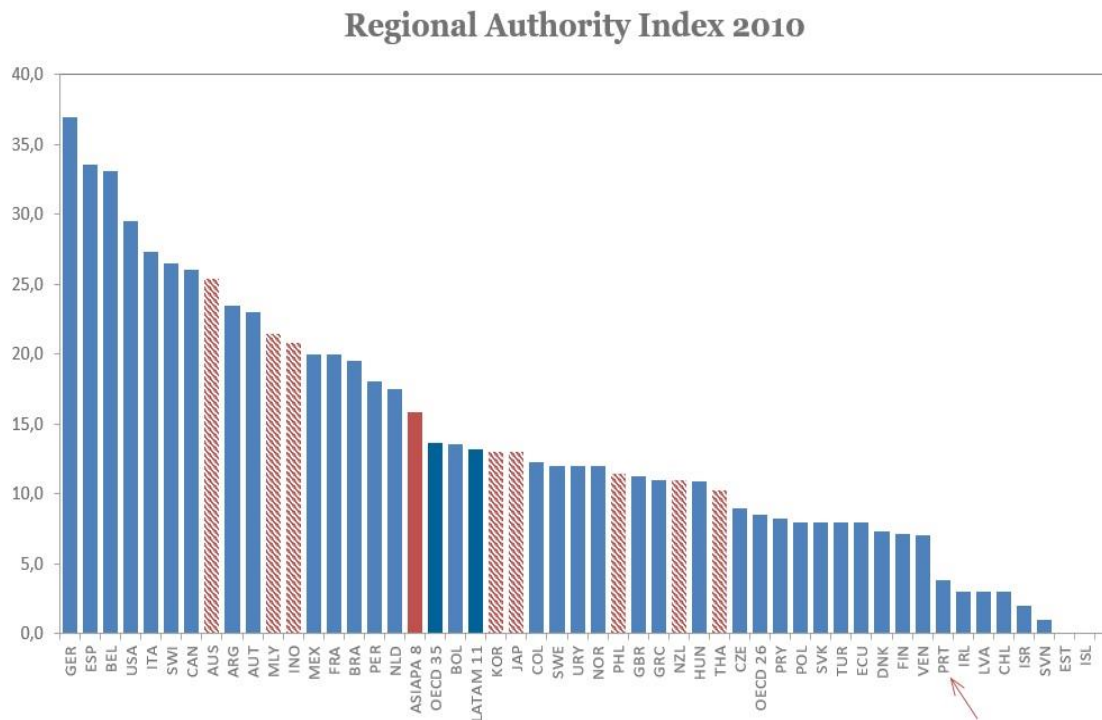


Figura 5: Índice de Autoridade Regional (2010)⁶¹

A primeira distinção prende-se no facto de que, apesar dos governos urbanos e metropolitanos adicionarem mais um nível à escala subnacional em apenas partes do país, muitas vezes exercem autoridade sobre grande percentagem da população. Por exemplo, em Portugal as CIM e as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto envolvem 278 dos 308 municípios nacionais, representando cerca de 95% (9.8 dos 10.3 milhões) dos habitantes.

A segunda contribuição para a diferenciação de governança subnacional ocorre quando há uma disparidade de competências entre entidades no mesmo nível de governação. Este caso pode verificar-se em Itália, onde as cidades metropolitanas assumem competências de determinadas províncias, recebendo ainda responsabilidades adicionais (planeamento urbano, ordenamento do território, transportes, infraestruturas rodoviárias,...). Há ainda outro aspeto importante, o presidente da cidade metropolitana é diretamente eleito, conferindo legitimidade à tomada de decisões afetas à sua área de influência.

⁶¹ MARTINS, O. (2019), DECENTRALISATION, REGIONALISATION AND PERFORMANCE OUTCOMES. Apresentação no Seminário: "Descentralização e regionalização em Portugal: ensinamentos da experiência internacional e recomendações". Porto, 8-9 Abril.

A criação de disposições especiais com o intuito de atribuição de mais autonomia a determinadas capitais, configura-se como a terceira forma de contribuição para a diferenciação de governos subnacionais por parte de governos metropolitanos e urbanos. A OCDE⁶² identificou sete capitais com legislação própria e com características de governo regional: Barcelona, Bruxelas, Bucareste, Copenhaga, Helsínquia, Paris e Praga. Estas capitais destacam-se especialmente pela sua substancial autoridade em relação aos restantes governos regionais dos seus países e conseqüentemente por uma panóplia de possibilidades na sua gestão e desenvolvimento.

O conceito de governos metropolitanos e urbanos é ainda recente, no entanto, denotam-se as responsabilidades na promoção industrial, planeamento ambiental, resíduos, transporte público, ordenamento do território, desenvolvimento económico, distribuição de água e energia, turismo, lazer, regulação e planeamento de tráfego. Apesar de autonomia em diversos setores, é de realçar a sua limitação na autonomia fiscal. Em geral, a capacidade fiscal e autonomia monetária destes governos metropolitanos e urbanos é bastante limitada, tornando-os dependentes das transferências a partir de diferentes escalas, seja dos municípios, governos regionais ou do próprio governo central⁶³.

O papel das regiões como escala de governança subnacional constitui uma tendência importante nas últimas décadas em vários países. Os motivos para a regionalização variam consideravelmente, destacando-se alguns fatores importantes. Desde logo, o tamanho dos países importa. Os países de maiores dimensões estão normalmente dotados de mais escalas de governo subnacional⁶⁴. No entanto, vários países de dimensões mais modestas (p.e Finlândia) introduziram ou fortaleceram a sua escala de governo regional recentemente⁶⁵. O objetivo principal destas reformas compreende um “elevar de nível” na governança, a partir da criação de economias de escala para melhor providenciar serviços públicos, especialmente em setores que muitas vezes requerem uma escala intermédia, como é o caso da saúde e dos transportes públicos. Outro dos objetivos passa pela necessidade de melhorar a coordenação e cooperação entre municípios ou outras escalas locais na resolução de questões de uso do solo e de infraestruturas partilhadas.

A importância da globalização nos processos económicos, políticos e culturais resultou no empoderamento da escala regional, onde as regiões de maior dimensão se configuram pela maior competitividade no panorama internacional. A existência de maior massa crítica, mais recursos para implementar estratégias de desenvolvimento, aliados à capacidade de coordenar esforços intrarregionais em âmbito de ordenamento do território, atribuem às regiões um papel importante no desenvolvimento social, económico e cultural de um país. No entanto, a competitividade territorial de uma região não se confina à vertente económica e de mercado. As esferas cultural e

⁶² OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 76.

⁶³ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 76-77.

⁶⁴ OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the world: Structure and finance, p.14.

⁶⁵ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 79.

social são também muito importantes, especialmente com ênfase na atratividade do território a novas pessoas, infraestruturas e investimento. A oferta de oportunidades profissionais e de educação já não são o suficientes, o território tem de oferecer mais se pretende ser competitivo. Questões como segurança, lazer e habitação ganham cada vez mais importância.

VUJADINOVIČ e ŠABIĆ⁶⁶ afirmam que as experiências europeias demonstram que regiões com recursos naturais, potencial mão de obra qualificada e um sistema institucional que promove atividades inovadoras são mais atrativas ao desenvolvimento. Por outro lado, regiões isoladas sem recursos naturais e humanos qualificados, não têm condições de engajar em fluxos de desenvolvimento. O capital social via interesse comum, cooperação, transparência, decisões e ações tem um papel importante, afinal de contas, as populações que vivem no mesmo território têm tendência a partilhar de experiências semelhantes, construindo-se ou alterando-se identidades territoriais. O papel do capital social é essencial na criação de capital económico.

A respeito desta tendência, a OCDE⁶⁷ apurou que em vários países foram criadas novas regiões, com especial incidência no leste da Europa sobre o contexto do alargamento da União Europeia. Por outro lado, também verificou o robustecimento das regiões através de recentes reformas em países como a França, Itália e Países Nórdicos. A nova atribuição de responsabilidades assegurou uma transferência de poderes locais (municípios) e centrais para a escala regional, especialmente em casos de saúde especializada, educação superior e transporte público.

A complexidade associada aos diferentes territórios levou à necessidade de criar e implementar políticas diferenciadas, muitas vezes com o propósito de se obterem resultados idênticos. Neste seguimento, surge a cada vez mais relevante descentralização assimétrica. Durante as últimas sete décadas os processos de descentralização assimétrica tornaram-se mais comuns, com especial ocorrência nos países unitários. Este aumento nos países unitários deve-se essencialmente a novas configurações dos governos metropolitanos, à descentralização administrativa assimétrica e à atribuição de mais responsabilidades a regiões com capacidades extraordinárias. Esta realidade promove uma convergência entre os países unitários e os países federais na tendência de diferenciar os governos à escala subnacional⁶⁸. BIRD⁶⁹ vai mais longe e afirma, que quando examinados atentamente, virtualmente todos os países, federais ou unitários, grandes ou pequenos, aparentam oferecer alguma evidência de assimetria em prática.

A descentralização assimétrica está normalmente associada a três diferentes escalas: a regional, a metropolitana e a local. As tendências apontam a uma mudança na escala predileta, com a escala regional (mais utilizada nas últimas décadas) a perder força, em detrimento da escala local, com maior incidência nas grandes cidades. Pode-se argumentar, que esta mudança resulte

⁶⁶ VUJADINOVIČ, S & ŠABIĆ, D. (2017), The importance of regions in geographical research, p. 200.

⁶⁷ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 79.

⁶⁸ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 84,85,86.

⁶⁹ BIRD, R. (2003), "Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?", p. 8.

da emergência da escala local, como a escala mais adequada para a perceção dos benefícios dos processos de urbanização e das necessárias economias de aglomeração.

As tendências, indicam ainda que, quando adotados arranjos assimétricos, estes mantêm-se a longo prazo. HOOGHE et al.⁷⁰, explica que, do conjunto de países com algum tipo de descentralização assimétrica identificados em 1950, todos apresentam diferenças entre regiões em 2010. Também verificou que 10 dos 24 países (analisados) sem assimetrias em 1950, apresentavam arranjos diferenciados em 2010.

No caso dos arranjos simétricos ou assimétricos, os caminhos a percorrer não são facilmente estabelecidos, não existindo um plano ideal para responder a todos os territórios. Desta forma, resta aos decisores políticos, perceberem a opção que melhor se adequa às suas pretensões.

As políticas de descentralização são certamente transformadoras para os governos subnacionais. Mas não, exclusivamente. Aos governos nacionais é implícita uma nova conceção de poder e do estado, um novo papel, onde a ação de corresponsabilidade e da criação de condições propícias a um desenvolvimento conjunto, requer uma gestão com dependências mútuas para atingir objetivos em comum.

O impacto da descentralização nos governos centrais não deve ser subvalorizado, sob pena de as mudanças profundas inerentes ao processo representarem problemas consideráveis e de difícil resolução. Não só as reformas descentralizadoras afetam os governos centrais nas capitais, como também impactam a sua representatividade nos restantes níveis territoriais. Desta forma, a primeira barreira aos esforços de descentralização é muitas vezes o governo central, que vê na descentralização uma ameaça ao poder constituído⁷¹.

Argumenta-se, no entanto, que a descentralização oferece muito mais a um país do que uma ameaça às estruturas estabelecidas, levantando-se a questão da adequabilidade e capacidade de adaptação do governo central a novos ofícios, potencialmente mais vantajosos para todos. Teoricamente, a descentralização propõe-se na esfera política, a aumentar a responsabilidade e capacidade de resposta governamental, a reduzir o abuso de poder (através da transferência de poder para escalas inferiores) e a aumentar a estabilidade e competição política⁷². Na prática, as políticas de descentralização acarretam uma mudança de operações por parte do governo central, muitas vezes, através da perda de capacidade de instrumentalização e no ganho de capacidade estratégica.

O novo papel estratégico do governo central, foca-se essencialmente no desenvolvimento de estratégias, infraestruturas, incentivos e regulação à escala nacional. Mais do que implementar políticas, representa uma mudança nas funções de prestar serviços diretos, para funções de habilitar, aconselhar, assistir, garantir consistência e troca de boas práticas entre governos

⁷⁰ HOOGHE et al. (2016), conforme citado por OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 91.

⁷¹ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 94.

⁷² FAGUET, J.P. (2011), Decentralization and governance, p.2.

subnacionais. Estas mudanças obrigam à construção de novas capacidades no governo central, de forma a responder às competências reforçadas. Por outro lado, muitos dos responsáveis pela instrumentalização perdem “lugar”, originando um problema na gestão dos recursos humanos.

Outro problema relacionado com os recursos humanos, surge da necessidade de garantir que os processos de descentralização não promovem um serviço civil a duas velocidades. A OCDE⁷³, identificou várias razões para que o governo nacional influencie e controle a remuneração e outras condições de trabalho nas administrações subnacionais. Na ausência deste controlo, as diferenças de condições podem: (1) Dificultar a mobilidade na administração pública e nos diferentes níveis de governo; (2) Ser um meio de limitar o crescimento das despesas públicas; (3) Representar falta de coerência no tratamento dos recursos humanos. Com o intuito de precaver estas questões, alguns países (p.e. França, Espanha e Dinamarca) adotaram instrumentos capazes de vigiar as condições dos recursos humanos, sem no entanto, limitarem a flexibilidade dos governos subnacionais na constituição das tabelas salariais.

Percebidas as *nuances* da descentralização, cabe ao governo central a construção de um caminho capaz de minimizar desvantagens e de potenciar benefícios. Neste sentido, o papel de monitorização e de supervisão tem, aquando da descentralização, importância acrescida. O controlo deve ser exercido preferencialmente *a posteriori*, capacitando o governo central com a informação necessária para exercer maior ou menor autonomia às escalas subnacionais, especialmente na dimensão fiscal e financeira.

A capacidade do governo central de estabelecer mecanismos de cooperação e de coordenação entre governos subnacionais, configura-se como mais um importante passo no caminho para uma boa descentralização. O alinhamento de políticas, objetivos e prioridades, aliado a um sentimento de importância dos mais variados territórios, como fundamentais para o desenvolvimento nacional, pode resultar num aumento de confiança da população no processo (maior integração das escalas locais nos desígnios da escala nacional). No entanto, a importância dos mecanismos de coordenação verticais (“*top-bottom*”) não deve ser colocada em causa, sobretudo, nas competências e responsabilidades que se sobrepõem em diferentes escalas. Esta responsabilidade renovada do governo central, requer muitas vezes, o robustecer da estrutura governamental entre diferentes níveis e setores.

As questões associadas às assimetrias territoriais, emergem atualmente como um dos problemas com maior dificuldade de resolução nas diferentes geografias. Consequentemente, atribui-se a responsabilidade aos governos nacionais, de garantir um desenvolvimento equilibrado em todas as partes do território nacional, assim como, a tarefa de minimizar os riscos de aumento de disparidades. As assimetrias territoriais, carecem da análise de diferentes perspetivas. A primeira análise acarreta a perspetiva do planeamento e da governação, previamente analisada na

⁷³ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 96.

esfera da descentralização simétrica/assimétrica. A segunda, “...revela disparidades em termos de recursos e capacidade entre comunidades que não beneficiam do mesmo capital financeiro, social, humano ou institucional”⁷⁴.

O desenvolvimento territorial equilibrado tem como instrumento diversos mecanismos de equalização, ou seja, implementação de políticas com o propósito de garantir desenvolvimento e autonomia territorial, bem como, acesso e qualidade nos serviços prestados. Estas políticas promovem um esforço para alavancar os territórios em questões específicas, seja a partir de transferências verticais (*top-bottom*), transferências horizontais (dos governos subnacionais mais ricos para os mais pobres) ou ambos. Os mecanismos de equalização são amplamente utilizados em países unitários e federais da OCDE. Na maioria dos casos, são aplicados mecanismos variadas de equalização, combinando medidas verticais e horizontais com mais receitas oriundas de taxas e subsídios de equalização⁷⁵.

A importância das tendências, na determinação de caminhos mais ou menos válidos nos processos de descentralização, pode constituir uma ajuda importante aos diversos países que ponderam ações de descentralização, seja como primeiro passo ou como validação de medidas de incrementação. Os governos nacionais deparam-se, no entanto, com uma multiplicidade de possibilidades, carentes de ponderação e de vontade política. Configura-se um novo jogo de escalas, surgindo questões como, “quem ganha, perde ou compartilha competências?”, “qual a preparação dos governos de escalas subnacionais para lidarem com as novas competências?”, “o país conta com as escalas necessárias ou é necessário adicionar escalas (p.e. regiões)?”, “o desenvolvimento equilibrado depende de políticas simétricas?”, “a constituição de entidades desconcentradas (sem legitimidade) são o suficiente?”, “o estado está preparado para abrir mão do poder?”, “quais as consequências políticas (a curto e longo prazo)?”, “a população está preparada para a descentralização?”, “os trabalhadores da função pública estão suscetíveis à mobilidade no estado?”... Quando as incertezas são muitas, normalmente emerge o comodismo político e a incapacidade de dar os primeiros passos que, muitas vezes, são os mais importantes.

O caminho para a descentralização não é, de forma alguma, simples. De qualquer modo, pode-se argumentar que, para grandes mudanças são necessárias grandes resoluções e, aqui, conjuga-se a coragem e ousadia dos decisores políticos com as expectativas de toda a sociedade associadas ao processo. Por outro lado, “o caminho faz-se caminhando”, e a necessidade de planear à exaustão resulta muitas vezes em indecisões, e conseqüentemente na não tomada de decisões. Assim sendo, emerge a importância de existir ponderação por parte dos decisores políticos (estudos, análises e participação pública). Importa também aos decisores políticos ousar

⁷⁴ PUTMAN (1993), conforme citado por Bertrand et al. (2015), *Strategic Spatial Planning and Territorial Asymmetries. Grenoble and Greater Geneva: Two Alpine City Regions Put to the Challenge of Coherence*, p.3.

⁷⁵ OECD (2019), *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers*, p. 96.

na implementação das políticas de descentralização e, por último, importa a capacidade de adaptação e aprendizagem por parte da sociedade, como resultado de todo o processo.

2.4 Causas, Motivações, Benefícios e Desafios

A propagação dos processos de descentralização resulta de um conjunto de circunstâncias políticas ao longo da história, que culminou com a inquietação das populações relativamente aos falhanços de sucessivos governos, não só na incapacidade de assegurar prosperidade, como na falta de reformas sociais. A degeneração dos sistemas patronais e dos partidos políticos nos países menos desenvolvidos, teve um papel importante. Os governos enfrentavam exigências constantes por grupos organizados, no entanto, os níveis de desenvolvimento económicos eram insuficientes e persistia o aumento da corrupção, resultando em maior descontentamento. As crises petrolíferas dos anos 70 e 80 do século XX agravaram muitos dos problemas e promoveram outros. Em resposta a estas questões, muitos líderes nacionais recorreram a uma centralização que se configurava asfíxiadora à autonomia, recursos, efetividade e capacidade de resposta de outros partidos políticos e instituições. A conjugação da insatisfação do povo com a inexistência de alternativas, resultou na degradação da imagem dos líderes nacionais e das suas intenções benignas e qualidades carismáticas⁷⁶.

Em teoria, os processos de descentralização permitem a construção de um novo desígnio de governança, onde a forte componente hierárquica (*top-bottom*) altamente verticalizada perde força, especialmente com a adição de perspetivas de cooperação entre diferentes níveis e escalas, acompanhados de participação pública, responsabilidade e transparência. Os princípios de subsidiariedade⁷⁷ e de democracia local assumem um novo papel na reconfiguração da governança nacional. Assim sendo, a democratização é base de uma descentralização genuína, suportada por eleições locais e conseqüentemente, por maior participação na escolha dos representantes e das decisões tomadas a escalas de maior proximidade. Na melhor das hipóteses, temos a participação dos governados no seu próprio governo, uma reaproximação entre população e governo e um exponenciar da participação pública na sociedade. De realçar que, “a ideia de participação pública é um pouco como comer espinafres: ninguém se insurge contra o princípio, porque percebe que é para o seu bem”⁷⁸. No entanto, a influência dos cidadãos sobre decisões com implicações no seu quotidiano, não se verifica com a efervescência expectável, por diversos motivos.

As motivações associadas aos processos de descentralização, podem resultar das mais diversas razões. A comunidade internacional associa vigorosamente a narrativa do empoderamento e da eficiência aos processos de descentralização, no entanto, as motivações

⁷⁶ MANOR, J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, p. 27.

⁷⁷ Rever conceito de subsidiariedade na página 3.

⁷⁸ ARNSTEIN, S. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, p.216.

políticas tendem a ter um papel extremamente importante⁷⁹. Independentemente da justificação oficial, a descentralização é conduzida e continuamente moldada por políticos e dinâmicas institucionais. Os políticos responsáveis, tendem a citar os objetivos inspirados internacionalmente, a exemplo da promoção da democracia e do desenvolvimento, da maior eficiência e equidade na prestação de serviços, entre outros. Por outro lado, a realidade é um pouco menos “romântica”, onde os fatores para a decisão de descentralizar, são direta ou indiretamente políticos. De facto, torna-se difícil imaginar um processo mais político que a descentralização⁸⁰.

A descentralização verificou-se ainda, muito importante para assegurar a estabilidade política em determinados momentos, seja a ajudar à reconstrução de países assolados por conflitos (p.e. Ucrânia), seja a prevenir a desintegração do “estado nação” em países caracterizados por identidades regionais muito vincadas⁸¹. Por tudo isto, o compromisso de implementar reformas descentralizadoras, é, em última análise, político. Desta forma, a conceção e implementação de processos de descentralização, deve estar associada a reformas políticas abrangentes como, por exemplo, reformas territoriais, jurídicas, fiscais, administrativas ou civis, ao mesmo tempo que, atenta à redução da instabilidade política e promove a responsabilidade e transparência.

A atribuição de competências (fiscais, políticas ou administrativas) para as várias escalas e níveis de governo, acarreta uma redistribuição de responsabilidades. Esta responsabilidade configura-se como um elemento impulsionador, mas também, como um desafio. O repto passa por habilitar o processo de descentralização, para que este incentive a responsabilidade nas várias entidades e a clareza de relações institucionais entre elas, seja ao mesmo nível ou a diferentes escalas. A implementação destes incentivos institucionais, assume papel central na denotação de erros, assim como, na construção de um mecanismo autorregulador⁸².

A abordagem económica à descentralização, assenta essencialmente, numa maior eficiência associada à prestação de serviços. Teoricamente, os governos locais estão mais inteirados das necessidades e preferências à sua escala e conseqüentemente, podem satisfazer de forma mais adequada a população e a um custo reduzido, em relação ao governo central. A capacidade das reformas descentralizadoras permitirem uma maior adaptação das políticas ao contexto em que se aplicam, pode promover o seu desenvolvimento e em última análise, pode resultar numa redução das assimetrias territoriais. Mesmo quando não é explícito, a melhoria da prestação de serviços por parte do estado está implícita nas motivações que resultam em esforços de descentralização.

⁷⁹ CABRAL, L. (2011), *Decentralization in Africa: Scope, Motivations and Impact on Service Delivery and Poverty*, p. 6.

⁸⁰ EATON et al. (2010), *The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications and Effectiveness*, p.1.

⁸¹ OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralization in Ukraine*, conforme citado em OECD (2019), *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers*, p. 33.

⁸² LITVACK et al. (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, p. 26.

A necessidade de melhorar a prestação de serviços em setores como a saúde, educação e saneamento, carece de especial atenção em países em vias de desenvolvimento. Significa isto que, as constantes falhas na prestação destes serviços, representam falhas determinantes para com a população, espelhando-se negativamente nos diversos indicadores socioeconómicos. Por outro lado, o facto destes serviços supracitados serem por norma requisitados localmente, levanta questões na pertinência da sua implementação à mesma escala. A centralização da prestação de serviços, está muitas vezes associada aos seus problemas⁸³. Por estes motivos, é recorrente o apoio à descentralização nestes contextos, pelas organizações multilaterais mundiais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Reconhecida a importância da adequação da escala à prestação de serviços, é importante realçar que, por vezes, não é o suficiente para se verificar uma melhoria significativa na prestação desses serviços. “A muito limitada evidência disponível sobre o impacto da descentralização da prestação de serviços em África, focada num reduzido número de setores e casos de países, sugere que o impacto geral tem sido muito limitado em termos de qualidade, quantidade e equidade na prestação de serviços”⁸⁴.

Os processos de descentralização viram como grande impulso a manifestação de mega tendências mundiais, que viriam a reconfigurar a perceção da escala global e a nossa relação com o espaço e tempo drasticamente. O último quarto do século XX assistiu à configuração de uma nova economia à escala mundial. Diz-nos CASTELLS⁸⁵, que esta nova economia se caracteriza fundamentalmente por ser informacional, global e interligada. A produtividade e competitividade entre unidades e agentes depende agora, da sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente, informação baseada em conhecimento. A vertente global configura-se na produção, consumo e circulação, assim como, na utilização de diversos recursos presentes à escala global e conectados por agentes económicos. Por fim, é interligado na premissa da geração de produtividade e de competitividade, assente numa “teia” global de interação entre múltiplas redes de atividades.

Esta transformação na economia mundial, implicou mudanças significativas na competitividade dos territórios. Assim, a globalização implica um novo movimento de capital internacional e intranacional. Isto significa que, as cidades competem agora por investimento estrangeiro, tarefa essa previamente monopolizada pelos governos centrais. A globalização é, no entanto, um conceito complexo com influência sobre as mais diversas esferas da sociedade. KHAN⁸⁶ esclarece que, para os economistas, a globalização é a emergência do mercado global; para a sociologia representa a celebração da diversidade e a convergência de preferências e

⁸³ AHMAD et al. (2005), Decentralization and Service Delivery, p.1.

⁸⁴ CONYERS, D. (2007), Decentralisation and service delivery: lessons from Sub-Saharan Africa, conforme citado em CABRAL, L. (2011), Decentralization in Africa: Scope, Motivations and Impact on Service Delivery and Poverty, p. 6.

⁸⁵ CASTELLS, M. (2010), The Information Age: Economy, Society, and Culture, Volume I: The Rise of the Network Society (Second edition), p.77.

⁸⁶ KHAN, M. (2003), Teaching Globalization, p. 1

valores sociais e no caso da ciência política discute-se a degradação do estado-nação. O impacto provocado pela globalização nas cidades, enfatiza a necessidade de proximidade entre os governos locais e os cidadãos, de forma a responder às carências das pessoas e do território. Por outro lado, os governos locais necessitam de maior autonomia (capacidade de exercer competências) para responderem adequadamente às novas e mutáveis necessidades.

A segunda mega tendência com forte impacto nas reformas de descentralização, é a urbanização. As recentes tendências territoriais denotam um princípio impossível de ignorar: a contínua urbanização do território e a sobre-exploração dos seus recursos. Diz-nos a OCDE⁸⁷ que se estima que as áreas urbanas vão acomodar cerca de 70% da população mundial em 2050, ascendendo aos 85% em 2100. Este constante crescimento sobre a já inquietante realidade, levanta inúmeras questões em relação à sustentabilidade dos diversos territórios e das suas comunidades. As adversidades podem ser variadas e complexas, onde as questões demográficas, muitas vezes sob a forma de fluxos populacionais são apenas a “ponta do iceberg”. Ressalva-se a importância de, por exemplo, responder ao envelhecimento da população, assim como, de compreender as novas correntes migratórias (assim como deslocações intranacionais) e turísticas fortemente localizadas. Acrescenta FRIEDMANN⁸⁸ que, o crescimento das cidades gera custos sociais a taxas que tendem a exceder a capacidade fiscal do estado. Esta situação, deve-se ao influxo de pessoas nas cidades (seja do exterior ou do mesmo país), que geram uma necessidade de capacitação social, sob a forma de habitação, educação, saúde, transportes e bem-estar.

A competitividade entre territórios, transforma-os. Estas mutações, quando não acompanhadas e compreendidas, podem acarretar problemas sociais profundos, potencialmente mascarados por benefícios económicos que não se refletem na qualidade de vida das populações neles inseridos. A existência de assimetrias territoriais vincadas permite assistir a um preocupante paradoxo socio-territorial – as populações com menos posses são obrigadas a viver em territórios onde os preços praticados são mais baixos, por outro lado, os preços são mais baixos porque esses territórios possuem menos serviços e recursos. Resultado, as populações que mais necessitam de serviços, são as que se encontram mais privadas dos mesmos.

As áreas urbanas estão também sujeitas a uma enorme pressão no que ao sector energético diz respeito, onde a sempre presente volatilidade de preços, pode resultar em mudanças significativas no quotidiano das populações, tanto em custos de habitação e transportes públicos como nos setores económicos (p.e. indústrias pesadas) mais dependentes. As alterações climáticas são outro fenómeno a ter em consideração, emergindo novas questões territoriais e, conseqüentemente, a exigir mais e melhores soluções a escalas adequadas. Desta forma, os agentes responsáveis pela gestão territorial, têm hoje um papel mais importante do que nunca, na

⁸⁷ OECD (2012), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, p. 33 & OECD (2019), *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers*, p. 34.

⁸⁸ FRIEDMANN, J. (1986), *The World City Hypothesis*, p. 77.

procura por respostas a questões emergentes, em contextos económicos muitas vezes proibitivos à aplicação das melhores práticas.

A inovação tecnológica e consequente descentralização, são impulsos importantes na evolução e criação de infraestruturas e serviços digitais. A revolução da informação e a digitalização configuram-se como uma mega tendência capaz de revolucionar a comunicação entre governos a diferentes escalas, assim como, de moldar uma nova relação entre pessoas e Estado. A capacidade do governo prestar serviços públicos através de ferramentas digitais, gerir recursos de forma mais eficiente e possibilitar a introdução de novos modelos de gestão, faz da digitalização um imperativo a qualquer governo.

O aparecimento das “*Smart Cities*” é demonstrativo da importância das tecnologias de informação na constituição de territórios mais informados, integrados, ágeis na resposta aos problemas e de um modo geral, mais eficientes. IANNACCI⁸⁹ argumenta que, a Internet das coisas (*IOT*) está na base deste processo (primeira camada), por via de uma variedade heterogénea de tecnologias, seja assente em *hardware* como sensores e atuadores eletrónicos, como *software* - tratamento dos dados e gestão de algoritmos. Associado à necessidade envolta nas tecnologias de *wireless*, emerge numa segunda camada, a Internet de tudo (*IOE*), que não necessitando de se auxiliar em qualquer suporte físico, permite uma proximidade entre serviços e promotores. Na terceira e última camada, encontra-se a chamada internet táctil, onde tecnologias como o 5G podem servir de pilar de suporte e de alcance. Esta última camada, pode ser considerada como a rede complexa desejável, no entanto, para funcionar carece de consideráveis melhorias a todos os níveis (*hardware*, *software* e tecnologias *wi-fi*).

Apesar de já estarem disponíveis tecnologias de gestão associadas à Internet das coisas (*IoT*), estas são baseadas em modelos centralizados, que acabam por introduzir novas variedades de limitações técnicas à sua gestão mais apropriada⁹⁰. Em resposta a estas limitações, a tecnologia de *Blockchain* destaca-se, por ser baseada numa arquitetura de implementação por “prova de conceito” (*POC – Proof of concept*), configurando-se como excelente alternativa à gestão de cenários específicos de *IoT* e consequentemente, à prestação dos mais diversos serviços. Assim, esta tecnologia descentralizada (*Blockchain*) vai telegrafar um mundo descentralizado, através do empoderamento do indivíduo⁹¹.

A maioria dos problemas na Internet das coisas (*IoT*) estão relacionados com preocupações de segurança e privacidade. Alguns exemplos das questões associadas a estas problemáticas passam pela segurança (regulação, obsolescência de dispositivos, confidencialidade,

⁸⁹ IANNACCI, J. (2017), Internet of things (IoT); internet of everything (IoE); tactile internet;5G – A (not so evanescent) unifying vision empowered by EH-MEMS (energy harvesting MEMS) and RF-MEMS (radio frequency MEMS), p.189.

⁹⁰ NOVO, O. (2018), Blockchain Meets IoT: An Architecture for Scalable Access Management in IoT, P. 1184.

⁹¹ MOUGAYAR, W. (2016), The Business Blockchain: Promise, practice, and application of the next internet technology, p. 147.

autentificações e controlo), privacidade (recolha de dados, transparência, identificação) e interoperabilidade (ecossistema proprietário, falhas no funcionamento de aparelhos)⁹². A tecnologia *Blockchain* resolve muitos destes problemas, no sentido em que, elimina a centralidade específico à *IoT*, permitindo a transmissão de dados, através de um processo que memoriza e valida apropriadamente cada transação individualmente.

Relativamente a sistemas de larga escala de *IoT*, a tecnologia *Blockchain* apresenta vantagens de forma mais incisiva através da sua robustez e fiabilidade, transações aceleradas, confiança embutida na tecnologia, na eliminação de uma única autoridade de controlo, privatização de dados, entre outros (muitos ainda por descobrir). A juntar a estas vantagens que a tecnologia de *Blockchain* oferece ao *IoT*, é importante ainda mencionar a diversidade de aplicações e setores que podem ser beneficiados pela implementação desta tecnologia, desde agricultura, energia, manufatura, distribuição, saúde, etc...⁹³.

O potencial associado à digitalização em contexto de prestação de serviços, constitui imperatividade na sua adoção por parte dos governos a diferentes escalas. A implementação das diversas tecnologias não deve ser vista como a solução para todos os problemas, no entanto, os benefícios daí resultantes não podem ser menosprezados. Num contexto de necessidade de fortalecer a relação entre governos e na envolvência dos cidadãos nas tomadas de decisão, a efetividade das diversas tecnologias emergem como ferramentas importantíssimas.

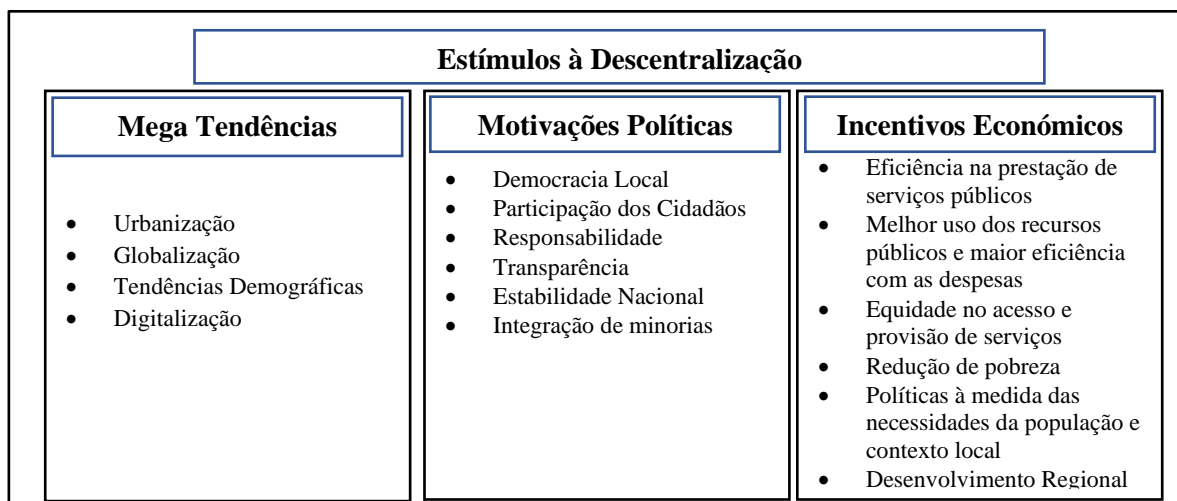


Figura 6: Estímulos à descentralização⁹⁴.

⁹² KUMAR et al. (2018), Blockchain technology for security issues and challenges in IoT, p. 1816.

⁹³ KUMAR et al. (2018), Blockchain technology for security issues and challenges in IoT, p. 1820.

⁹⁴ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 35.

As experiências práticas das diversas reformas de descentralização, que ocorreram em vários países nas últimas décadas, levaram à discussão dos seus efeitos, seja por parte de investigadores ou daqueles que as põem em prática. A componente do crescimento económico e de bem estar, levantou questões importantes relativamente aos benefícios e oportunidades dos processos de descentralização. Apesar da correlação não significar causalidade, é possível perceber que alguns indicadores como o PIB, investimento público e educação apresentam correlação com a descentralização. Por outro lado, a descentralização também acarreta riscos que devem ser enfrentados, sob pena de os desafios se configurarem demasiados e limitarem os resultados das reformas. Dito isto, não se deve questionar se a descentralização é boa ou má, mas perceber que as reformas descentralizadoras dependem significativamente das condições e dos contextos em que são implementadas, da forma como são concebidas e colocadas em prática⁹⁵.

O primeiro benefício da descentralização e talvez o mais importante, assenta na alocação de uma prestação de serviços mais eficiente, resultado da adaptação às preferências de populações menores⁹⁶. Os governos subnacionais estão mais capacitados para adequar a prestação de serviços às necessidades dos cidadãos à escala local. Ou seja, há uma melhoria na prestação de serviços na capacitação de governos subnacionais com competências a escalas específicas.

O aumento da participação pública e da competição política, promovidos por reformas de descentralização, podem levar a uma implementação de melhores e mais eficientes políticas e programas do governo. O aumento de competição nas jurisdições e entre jurisdições, permite aos cidadãos compararem a relação serviços-taxas e com isto, exigirem mais e melhor. Por outro lado, a necessidade de competir territorialmente por recursos económicos e humanos, configura-se mais um desafio aos governos subnacionais. Desta forma, a responsabilidade atribuída aos governos subnacionais resulta num incentivo à prestação de melhores serviços, sob pena das populações locais se sentirem insatisfeitas com os resultados e elegerem outros representantes.

A descentralização pode significar crescimento económico quando bem implementada. A capacidade dos processos de descentralização de melhorar a eficiência e produtividade do setor público, pode significar melhorias no setor privado. Descobriu BLÖCHLIGER⁹⁷ que, quando as taxas subnacionais e quota-parte das despesas dobram (p.e. aumentar o rácio das receitas por impostos entre governos subnacionais e governo central de 6% para 12%), há uma associação com um aumento do PIB *per capita* de cerca de 3%. Este impulso, resulta da melhoria de produtividade e do capital humano.

⁹⁵ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 108,118.

⁹⁶ WALLIS, J. & OATES, W. (1988), Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of state and Local Government, p.5.

⁹⁷ BLÖCHLIGER, H. (2013), Decentralisation and Economic Growth – Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development, p.3.

A descentralização pode contribuir para a diminuição de disparidades regionais. Segundo BARTOLINI et al.⁹⁸, a descentralização orçamental tende a reduzir as disparidades regionais. O motivo parece estar relacionado com a responsabilidade de aumentar as receitas resultantes de impostos. Por outro lado, o desequilíbrio fiscal vertical (indicador da percentagem de gastos não financiados por recursos próprios) está associado a maiores disparidades regionais. Segundo os autores supracitados, isto suporta a hipótese de que a redução de disparidades regionais passa por incentivar o aumento de recursos próprios, para financiar os gastos a escalas subnacionais.

Outro benefício associado à descentralização, é o de potenciar o desenvolvimento regional. Um dos exemplos da importância dos governos subnacionais à escala regional, encontra-se na atribuição de fundos comunitários, nos países da União Europeia. A capacidade de requisitar e gerir fundos comunitários, promoveu a criação de regiões administrativas em diversos países, que conseqüentemente, utilizavam (idealmente) esses fundos para o desenvolvimento da região. Da mesma forma, a constituição ou fortalecimento de novas regiões, pode ser sinónimo de redução de assimetrias territoriais, que em última análise, resulta do desenvolvimento dos territórios mais pobres.

A descentralização também tem a capacidade de promover benefícios políticos. A proximidade entre cidadãos e governo, é um dos pilares da descentralização. A isto se deve a promoção de maior participação pública, com o intuito de assegurar que os serviços públicos prestados vão de encontro às necessidades e preferências dos cidadãos que legitimam os governos subnacionais. Esclarecem HUTHER e SHAH⁹⁹, que a participação pública está positivamente correlacionada com a descentralização fiscal. Desta forma, a participação pública e a autoridade dos governos subnacionais, “andam de mão dada” na capacidade de tomar decisões a escalas de governo descentralizadas.

A devolução de competências e recursos aos governos subnacionais, pode resultar também, na redução de tensões políticas, assim como, na redução da procura por violência e secessão, oriundos de grupos que se sentem excluídos do poder. A capacidade de os governos descentralizados responderem às necessidades e preferências de populações nacionais heterogêneas, aliados a um Estado mais compreensivo, resultam numa melhoria da estabilidade política em comparação com estados centrais monolíticos¹⁰⁰.

Descentralizar pode restringir a corrupção e a procura por ganhos ilícitos (*Rent-seeking*) por parte de entidades públicas. A configuração de escalas de governo mais pequenas, reduz o valor de fundos que lhe são atribuídos, retirando valor à procura por ganhos ilícitos. A descentralização, ao aumentar a competição política e ao reduzir o poder monopolístico do Estado

⁹⁸ BARTOLINI et al. (2016), Fiscal Decentralisation and Regional Disparities, p. 7.

⁹⁹ HUTHER, J. & SHAH, A. (1998), Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, p. 12.

¹⁰⁰ FAGUET, J.P. (2011), Decentralization and governance, p.13,14.

central, reduz as oportunidades para a ocorrência de corrupção. Estudos empíricos¹⁰¹, demonstram que a descentralização fiscal, sob a forma de maior percentagem de despesas públicas subnacionais, reduz a corrupção. A descentralização, por via da atribuição de maior responsabilidade e consequentemente, de mais incentivos às autoridades locais, promove a necessidade de maior resguardo das entidades públicas em relação a práticas de corrupção. Por outro lado, na perspectiva da gestão de atividades empresariais, percebe-se que, tanto a descentralização fiscal como a administrativa, podem promover uma redução dos impactos adversos da corrupção no funcionamento destas atividades¹⁰².

O último benefício da descentralização resulta do seu potencial de experimentação e de inovação política. A capacidade associada aos governos subnacionais de desenvolverem e implementarem políticas à escala local, pode permitir, a propagação de boas práticas (políticas) entre governos subnacionais, ou a adoção dessas políticas à escala nacional. A aceitação do carácter experimentalista dos governos subnacionais numa visão de retirar aprendizagens, é também uma vantagem que pode beneficiar os governos a todas as escalas. Estas atividades inovativas à escala subnacional, apresentam melhores resultados quando os governos subnacionais estão responsáveis pelas despesas e pela arrecadação de receitas¹⁰³.

Enumerados os potenciais benefícios da descentralização, é imperativo perceber a existência de riscos, desafios e resistências, sendo de grande importância a sua compreensão e minimização ao longo de todo o processo. Os resultados das reformas de descentralização estão muito dependentes dos contextos em que estas são aplicadas. Neste sentido, a capacidade económica, política e administrativa dos governos subnacionais, representam um elemento chave nos resultados da descentralização.

O primeiro desafio encontra-se no equilíbrio entre responsabilidades e recursos, atribuídos aos governos subnacionais. Assim, é do interesse do governo central dotar os governos subnacionais com os recursos necessários para a execução correta das novas competências. Caso contrário, geram-se incompatibilidades que resultam em mandatos com pouco ou nenhum financiamento e consequentemente, a qualidade na prestação de serviços pode ficar muito aquém das expectativas.

As reformas de descentralização carecem de um empenho significativo na sua implementação, de outro modo, a sua execução parcial pode promover mais problemas do que oferecer soluções. Um dos elementos que na prática é frequentemente desconsiderado, é o da autonomia fiscal. De lembrar que, a descentralização fiscal não é apenas atribuir tarefas, mas também garantir alguma autonomia aos governos subnacionais para angariar e gerir recursos. Quando não existe autonomia subnacional, a dependência dos governos subnacionais nas

¹⁰¹ DE MELLO et al. (2001), Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis, p. 14.

¹⁰² RAJEEV et al. (2018), Different forms of decentralization and their impact on government performance: Micro-level evidence from 113 countries, p. 181.

¹⁰³ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 118.

transferências centrais (*top-bottom*), pode ser um problema. Especialmente, em casos onde se verificam gastos excessivos, em condições de estrangulamentos ligeiros do orçamento (“*Soft-Budget Constraints*”) por parte do governo central. De acordo com DEWATRIPONT e MASKIN¹⁰⁴, a razão fundamental para o problema do estrangulamento ligeiro do orçamento, é a incapacidade daqueles que foram alvos de resgates se comprometerem a não necessitarem de planos de intervenção *ex ante*. Este problema é exacerbado, quando os governos subnacionais são responsáveis por prestar serviços de importância nacional, como é o caso da Saúde. Em casos extremos, alguns planos de intervenção podem afetar negativamente toda a economia nacional.

Outro dos desafios da descentralização, configura-se na adequação da prestação de serviços às suas escalas ideais. Apesar da noção das fronteiras administrativas como estabelecedoras de limites jurisdicionais aos benefícios e inconveniências das ações tomadas em determinados territórios, o que se verifica são repercussões a diferentes níveis e escalas. A junção ou cooperação entre jurisdições locais pode ajudar a capacitar os territórios mais afetados. Segundo OATES¹⁰⁵, no caso dos governos subnacionais não cooperarem entre si, a descentralização pode resultar em perdas de economia de escala. Determinar o tamanho ideal das unidades subnacionais de governo e perceber as competências que melhor se adaptam a cada escala, requer atenção especial ao contexto histórico, social e económico do país, sob pena, de se constituir maior ineficiência na colmatação das necessidades das populações e aumento das disparidades territoriais.

Um dos riscos dos processos de descentralização está associado ao potencial aumento das disparidades entre territórios e respetivos governos subnacionais. Vários estudos¹⁰⁶, demonstram que a descentralização pode impactar negativamente os níveis de pobreza. É possível que a descentralização resulte em (1) deterioração da qualidade de prestação de serviços em áreas mais pobres, (2) desigualdades substanciais nas despesas públicas nacionais, com penalização para as áreas mais pobres, (3) nenhuma melhoria no que à eficiência e equidade dos serviços públicos à escala subnacional diz respeito, (4) aumento de disparidades territoriais, por força das diferenças de capacidade institucional e socioeconómica, (5) redução da influência das áreas mais pobres, sobre a alocação de recursos financeiros e transferências.

A falta de coordenação vertical e horizontal, aquando da implementação das reformas de descentralização, pode promover investimento público a escalas inapropriadas, assim como, falhas no aproveitamento de oportunidades de investimento. Pode ainda, promover uma sobreposição de investimentos, que se traduz em falta de eficiência e eficácia.

¹⁰⁴ DEWATRIPONT & MASKIN (1995), citado por QUIAN, Y. & ROLAND, G. (1998), *Federalism and the soft Budget Constraint*, p. 1143.

¹⁰⁵ OATES (1985), citado por OECD (2019), *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers*, p. 121.

¹⁰⁶ WEST e WONG (1995), RAVALLION (1998), AZFAR e LIVINGSTON (2002), citado por VASQUEZ, J. (2011), *The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practise*, p.6.

O equilíbrio entre receitas próprias e transferências do governo central constitui um desafio aos governos subnacionais. Segundo a OCDE¹⁰⁷, algumas das vantagens do aumento de receitas próprias dos governos subnacionais são: (1) promoção de responsabilidade fiscal, (2) melhor mobilização de recursos locais, (3) maior capacidade de acesso a crédito, (4) facilidade na gestão do orçamento, (5) maior democratização, (6) facilidade de responder às necessidades da população, (7) maior incentivo para políticas fiscais e de crescimento económico. Por outro lado, apresenta desvantagens como: (1) maior mobilidade nas bases tributárias, com potencial aumento de benefícios fiscais e consequente promoção de competição entre governos subnacionais, (2) distribuição desigual de bases tributárias, aumentando disparidades entre governos subnacionais na prestação de serviços básicos, (3) risco de instabilidade fiscal a diferentes escalas.

Determinada a não existência de modelos ideais para os níveis de autonomia orçamental, o índice de desenvolvimento dos países importa, com ênfase, na perceção dos governos subnacionais na sua capacidade de arrecadar receitas ou não. Por vezes, a falta de infraestruturas e recursos humanos, impossibilita uma descentralização com efeitos positivos.

A dimensão política da descentralização, assenta na importância das instituições de democracia local e em mecanismos de responsabilidade. Quando isto não se verifica, as reformas de descentralização estão passivas de promover uma captura de poderes por parte de grupos ou elites locais. Assim, esta situação leva ao aparecimento de oportunidades à prática de corrupção. Dito isto, não só à escala local se verificam atitudes predatórias. Explica WEINGAST¹⁰⁸ que, os governos centrais, podem também, comprometer os benefícios da descentralização nos governos subnacionais. Esta situação, pode resultar da intromissão nas capacidades de decisão à escala subnacional, com o objetivo de limitar a competição entre governos subnacionais de sucesso e os partidos que governam nacionalmente.

Um dos maiores desafios da descentralização passa pela coordenação dos atores, da construção de elos e da atribuição clara de responsabilidades. A complexidade associada aos processos de descentralização, acarreta a participação de atores das mais diversas esferas da sociedade. Esta realidade faz com que, seja quase impossível o processo estar entregue a uma única agência. Apesar das vantagens da multidisciplinidade na construção e implementação de políticas, é extremamente importante a comunicação entre as diversas “disciplinas”. A sintonia de ideias pode ser fulcral, principalmente na atribuição de competências e na qualidade da prestação de serviços a diferentes escalas. Um dos riscos de ter várias entidades inseridas no processo, aparece sob a forma de sobreposição de competências na prestação de serviços públicos. Este problema agrava-se quando às entidades descentralizadas se juntam antigas entidades desconcentradas do governo central, que continuam em funcionamento e consequentemente

¹⁰⁷ OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 123.

¹⁰⁸ WEINGAST (2014), citado por OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, p. 124.

suportadas por recursos do Estado. “Uma das maiores deficiências na maioria dos esforços de descentralização, é a falta de coordenação dos atores envolvidos, e o conseqüente falhanço de construir ligações entre as componentes da descentralização à escala nacional, intergovernamental e local”¹⁰⁹.

Outro dos desafios presentes no processo de descentralização, está patente na necessidade dos governos subnacionais estarem habilitados tecnicamente e administrativamente. Na falta desta capacitação, é possível que a descentralização esteja destinada ao insucesso. É crucial aos sistemas de descentralização, a capacidade administrativa adequada para a realização de tarefas importantes¹¹⁰. Assim, é imperativo aos governos subnacionais a presença adequada de recursos humanos qualificados, para planear e gerir os serviços públicos, de forma a responder às necessidades e preferências dos cidadãos.

Por último, os processos de descentralização encontram desafios na resistência dos governos centrais à sua implementação. Apesar dos governos centrais serem os principais promotores das reformas de descentralização e estarem a cargo do seu desenvolvimento e implementação, verifica-se por vezes a dificuldade de persuadir os agentes responsáveis por todas as peças do “puzzle”. Explica a OCDE¹¹¹ que, o principal obstáculo, encontra-se na indisponibilidade dos governos centrais de renunciar competências a escalas inferiores. As justificações para este comportamento podem ser várias: (1) falta de confiança nas capacidades e responsabilização dos governos subnacionais, (2) os processos de descentralização podem significar perda de funcionários e de controlo sobre assuntos do Estado, (3) a descentralização requer mudanças profundas na organização, práticas, cultura e capacitações no próprio governo central.

A descentralização pode implicar uma redução de recursos humanos nos governos centrais em detrimento dos governos subnacionais. Este processo, pode sugerir transferências entre diferentes níveis de governo, vistas muitas vezes com desagrado pelos funcionários do Estado (perda de *status*, salário, pensões e outros benefícios). Este problema pode intensificar-se caso as entidades resultantes das reformas de descentralização não sejam acompanhadas por reformas no governo central, levando à duplicação de competências e de *staff* entre entidades centrais, subnacionais e desconcentradas. A ocorrência desta situação, coloca em causa todo o processo, podendo representar despesas adicionais, perda de eficiência e confusão na atribuição de autoridade e capacidade de implementação de políticas. Assim, pode-se questionar a importância de uma reforma do Estado nos potenciais resultados dos processos de descentralização.

¹⁰⁹ SMOKE, P. (2003), *Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges*, p. 13.

¹¹⁰ MANOR, J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, p. 55.

¹¹¹ OECD (2019), *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers*, p. 95.

Benefícios e Desafios à Descentralização	
<p style="text-align: center;">Benefícios Políticos</p> <ul style="list-style-type: none">• Participação pública: Aumento do número de arenas políticas, promovendo mais oportunidades aos políticos locais. Os cidadãos têm mais opções de escolha e participação nas tomadas de decisão (local e central);• Responsabilização: Altera os incentivos dos governos subnacionais. Os residentes expressam a sua opinião através do voto ou na mudança para outra jurisdição;• Estabilidade Política: Reduz as tensões políticas ao ter em consideração especificidades territoriais e necessidades locais;• Inovação Política: Providencia uma plataforma de experimentação para políticas públicas;• Corrupção: Altera a dimensão das unidades de governo, reduzindo os benefícios por ganhos ilícitos. Aumenta a competição entre jurisdições;	<p style="text-align: center;">Desafios Políticos</p> <ul style="list-style-type: none">• Participação política reduzida: No caso de reduzida autonomia orçamental;• Captura por elites locais e centrais: Atribuição de fundos desproporcional às elites locais. Pressões dos governos centrais corruptos para fortalecer os partidos no poder;• Solidariedade Política: Abordagens desiguais às disparidades territoriais podem denotar favoritismo. Neste caso, pode verificar-se uma redução de consensos e promover tensões políticas locais e nacionais;• Risco de estagnação ou pouco desenvolvimento: Vários Governos subnacionais são incapazes de beneficiar de uma posição de maior autoridade;
<p style="text-align: center;">Benefícios Económicos e Administrativos</p> <ul style="list-style-type: none">• Eficiência na alocação de Serviços: Os governos subnacionais estão mais capacitados a responder às necessidades e preferências locais; A percepção dos contextos locais permite ainda a prestação de serviços de forma mais eficiente;• Responsabilidade Fiscal: A autonomia orçamental pode contribuir para um melhor equilíbrio fiscal, redução de impostos à escala local (maior competição entre governos subnacionais) e limitar os gastos desnecessários (mais riscos para os decisores políticos);• Convergência Regional: As reformas de descentralização podem ajudar a alavancar territórios com mais dificuldades. O poder fiscal subnacional está associado ao crescimento de atividade económica e ao investimento em recursos físicos e humanos. A descentralização de receitas pode incentivar dinâmicas de convergência territorial;• Crescimento Económico: A melhoria na prestação de serviços pode ter um efeito positivo na qualidade de vida dos cidadãos e consequentemente, atrair atividades promotoras de desenvolvimento económico. O investimento público atrai investimento privado.	<p style="text-align: center;">Desafios Económicos e Administrativos</p> <ul style="list-style-type: none">• Descentralização Parcial: Falta de autonomia fiscal, mandatos subfinanciados e desequilíbrios fiscais verticais, podem enfraquecer a eficiência na alocação de serviços;• Constrangimentos ao Orçamento e confiança no governo central: A falta de um exemplo forte por parte dos governos centrais na responsabilidade orçamental, pode replicar-se à escala subnacional. Este problema é exacerbado na previsão de planos de intervenção;• Repercussões interterritoriais (“Benefit Spillovers”): Intensificação de problemas por externalidades, com a constituição de um maior número de governos subnacionais;• Deseconomias de escala: Na falta de cooperação entre governos subnacionais, pode assistir-se a falta de escala na prestação de serviços, promovendo ineficiência;• Falta de capacitação: Os governos subnacionais devem estar capacitados de recursos físicos e humanos para uma descentralização de sucesso;• Sobreposição de responsabilidades: A duplicação de serviços pode resultar em gastos administrativos adicionais;• Competição destrutiva: Competição entre governos subnacionais em matéria de impostos pode promover efeitos negativos na prestação de serviços;• Disparidades: Sem políticas de capacitação aos territórios mais enfraquecidos, a descentralização pode beneficiar apenas os mais prósperos.

Figura 7: Benefícios e Desafios à Descentralização.

CAPÍTULO III

PORTUGAL E A (DES)CENTRALIZAÇÃO

3.1 Contexto Histórico e Político

3.1.1 Do 25 de Abril de 1974 ao Referendo de 1998

Com o 25 de Abril, observa-se um forte movimento de libertação que atinge e transforma a sociedade portuguesa. As liberdades e autonomias afirmam-se por um fenómeno de descompressão coletiva que envolve todas as camadas sociais. Predispõe-se novamente um espírito descentralizador e a nova República procede a profundas reformas institucionais.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 consagra o princípio da descentralização e da autonomia a diferentes escalas. Assim, são institucionalizados três níveis de poder político, juridicamente distintos e autónomos: o Estado, as regiões autónomas e o poder local. São criadas as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, sendo declarada uma autonomia das regiões que “...visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses”¹¹². A revolução de abril consentiu também à criação de condições para que as autarquias locais voltassem a ter relevância, configurando-se como novos espaços de poder. Desta forma, o poder local recebeu novas competências, associando-se o seu robustecimento à conseqüente e restaurada democratização do país. E foi assim que, institucionalmente (continente português), as autarquias locais eram agora as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

A divisão administrativa do território é entretanto aprovada e decretada na Constituição da República de 1976, especificando que “o país será dividido em regiões-plano com base nas potencialidades e nas características geográficas, naturais, sociais e humanas do território nacional, com vista ao seu equilibrado desenvolvimento e tendo em conta as carências e os interesses das populações”¹¹³. Afirma-se ainda que, “a área das regiões deverá corresponder às regiões plano”¹¹⁴. As regiões teriam assim, o papel de substituir os distritos e províncias, associadas a um passado indesejado e sem lugar num país renascido. O caráter provisório destas regiões servia de espaço reservado até à implantação das regiões administrativas que, se apoderariam geograficamente das regiões-plano, distinguindo-se, contudo, quer destas, quer das regiões autónomas. Ser-lhe-iam ainda, constituídos como órgãos a assembleia regional, a junta regional e o conselho regional.

O contexto neoliberalista, tanto na economia como na política, afetava a forma como se desenvolvia o processo. Emergia uma indecisão por parte de um Estado-Nação que, por

¹¹² Constituição da República Portuguesa, Diário da República n.º 86/1976, Parte III, Título VI, Artigo 227.º (1,2).

¹¹³ Constituição da República Portuguesa, Diário da República n.º 86/1976, Parte II, Título III, Artigo 95.º (1).

¹¹⁴ Constituição da República Portuguesa, Diário da República n.º 86/1976, Parte III, Título VII, Artigo 256.º (2).

insegurança do Estado-Providência, almejava tornar-se Estado mínimo, mas que ao mesmo tempo receava a fragilidade resultante da transferência de competências tradicionais para a escala regional. O Estado-Nação encontra-se encurralado entre forças que o ultrapassam ou diluem: mundialização dos problemas, globalização da economia e construção europeia a uma escala superior e exigência dos poderes locais e regionais a escalas inferiores¹¹⁵. Desta indecisão resultante de movimentos políticos contraditórios, seguem-se várias resistências ao processo de descentralização. O Estado debate-se entre a vontade de um desenvolvimento centralizado e o altruísmo de dotar as autarquias com as competências para se desenvolverem autonomamente.

Por outro lado, à medida que o tempo passa e os desígnios de abril de 1974 se distanciam, observa-se uma desvalorização da regionalização e da descentralização por parte dos responsáveis governamentais. Curiosamente, percebe-se uma correlação entre maior capacidade política central e desinteresse no fortalecimento e autonomia das autarquias. Ocorrência apontada, sempre que possível, por aqueles que estão afastados dos centros de decisão e que se sustentam na defesa das autarquias que representam. Explica FERNANDES¹¹⁶ que, as propostas de regionalização traduzem de certa forma os resultados eleitorais de 1975. As percentagens dos partidos PS, PSD (na altura PPD) e PCP para a assembleia constituinte eram respetivamente: 37,9%, 26,4% e 12,5%. A partir dos discursos políticos destes partidos, percebe-se uma maior defesa da regionalização quando se está mais longe do poder do que quando se está no poder. Assim, percebe-se que a conceção da democracia varia consoante o distanciamento aos centros de decisão.

Independentemente das constantes e diversas resistências, assistiu-se a um crescimento das competências por parte das autarquias. A partir de 1979, foram-se sucedendo diversos diplomas legais com impacto nas finanças locais e nas competências e obrigações das autarquias. À medida que as competências expandem, as autarquias enfrentam novos problemas, para os quais os recursos não são suficientes para chegar às soluções. O governo central não faz acompanhar à atribuição de competências os indispensáveis recursos financeiros e técnicos¹¹⁷.

Em 1979, no IV Governo Constitucional de Carlos Mota Pinto é criado o Conselho Consultivo, onde participavam os representantes dos agrupamentos de municípios. Percebe-se a incapacidade técnica dos municípios e são criados os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT)¹¹⁸. Estes gabinetes tinham como função a disponibilização ou prestação de apoio técnico especializado e a formação dos quadros técnicos dos municípios na sua área de atuação (sempre superior a um município). Já durante o V Governo Constitucional liderado por Maria Pintassilgo (indigitada por Ramalho Eanes para liderar um governo de gestão até às eleições intercalares de 2 de dezembro

¹¹⁵ BRITO, C. (2009), Regionalização: uma questão de coragem, p. 23.

¹¹⁶ FERNANDES, A. (1987), Descentralização e Teoria do Estado, p. 102.

¹¹⁷ FERNANDES, A. (1993), Poder Autárquico e Poder Regional, p. 36.

¹¹⁸ Decreto-Lei n.º 58/79, de 30 de março.

de 1979), instituíram-se as Comissões de Coordenação Regional (CCR)¹¹⁹. Teoricamente, estas comissões apresentavam estatutos que as definiam como entidades responsáveis por exercer, no âmbito regional, a coordenação das ações de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais. Estavam também encarregues de executar planos regionais e colaborar com os serviços competentes na implementação de medidas para o desenvolvimento regional, através da cooperação entre as autarquias locais e o poder central. Ficaram também encarregues dos GAT previamente estabelecidos. Na realidade, assistia-se a uma desconcentração da administração central em detrimento da regionalização, levando OLIVEIRA¹²⁰ a afirmar, que “...têm capacidade de influência a mais e legitimidade a menos”.

Em 1980, e sobre o VI Governo Constitucional de Sá Carneiro (Aliança Democrática, coligação formada pelo PSD, CDS e PPM) continua-se a discutir a descentralização de competências, com especial atenção para a regionalização. Neste sentido, publica-se o Livro Branco sobre a Regionalização em 1981, no entanto, o esforço revela-se infrutífero devido à falta de incidência, acerto de uma divisão regional e falta de tomadas de posição, configurando-se como um exercício meramente académico e, neste caso, inconsequente. Já sobre a autoridade do VII Governo Constitucional de Pinto Balsemão (Aliança Democrática), é instituído em 1981 um Secretariado Técnico para a Regionalização e uma Comissão Superior para os assuntos da Regionalização. Da oposição, destaque para a apresentação do projeto do PS de uma região-piloto, a proposta do PPM acerca das regiões e a apresentação de alguns projetos de lei do PCP sobre a regionalização¹²¹. Em 1982, realizou-se um debate público sobre a problemática da regionalização, onde se argumentou a sua importância para a consolidação do regime democrático e para a correção das assimetrias que se manifestavam no território português. De forma um pouco contranatura, verificou-se paralelamente um ganhar de força das comissões de coordenação regional, sob forma de uma maior capacidade de se estabelecerem nas atividades das autarquias locais, promovendo ainda mais a desconcentração em prejuízo da descentralização.

O IX Governo Constitucional (1983-1985) de Mário Soares (de base PS/PSD), compromete-se a elaborar a proposta de lei das regiões administrativas até ao final da legislatura. Em 1984, institui-se um Conselho Superior para os Assuntos da Desconcentração, uma Comissão Interministerial para o Planeamento e Desenvolvimento Regional e são aprovadas as linhas mestras da política regional. “O Estado resiste à descentralização do poder político subvalorizando a autonomia local, remetendo-a para funções executivas e não respeitando a consagração constitucional. Ele impõe às autarquias uma organização racional dos serviços (Lei

¹¹⁹ Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro.

¹²⁰ OLIVEIRA, L. V. (1997), *Novas Considerações sobre a Regionalização*, p.25.

¹²¹ SILVA, C. (2018), *A Regionalização em Portugal do ponto de vista do poder local, na Área Metropolitana do Porto*, p. 47.

100/84)¹²², permitindo cometer-lhes o desempenho de atos executórios”¹²³. Em 12 de junho de 1985, Portugal assina o tratado de adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). A entrada para a CEE, em 1986, viria a revelar-se um fator importante à descentralização de competências da administração central para os municípios, “... uma vez que os municípios se transformaram numa das principais origens dos projetos elegíveis para serem financiados por fundos comunitários, em particular pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)”¹²⁴. “Em termos institucionais, é criado o Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT). As CCR, que representam a administração central nas tarefas de planeamento e gestão do território, passam do Ministério da Administração Interna (MAI) para o MPAT”¹²⁵. Neste contexto, verificava-se um afastamento da retórica regional em benefício da escala municipal e contrariamente ao proposto, as regiões não avançam nesta legislatura.

O X Governo Constitucional (1985-1987), liderado por Cavaco Silva (PSD), não atribuíra especial importância à descentralização e desvalorizava completamente a regionalização no seu programa de governo. Em 1987, falou-se novamente na consideração dos estudos já efetuados em matéria de regionalização e na necessidade de promover debates sobre o assunto¹²⁶. No XI Governo Constitucional e no segundo mandato de Cavaco Silva, estabelecem-se a 15 de fevereiro de 1989, as novas matrizes de delimitação geográfica, denominadas por Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS)¹²⁷. Com o desígnio de resolução das questões que inviabilizavam as análises integradas sobre diversos espaços regionais, as NUTS surgem especialmente num âmbito de adaptação à CEE, facilitando um conjunto de decisões relativas ao planeamento do desenvolvimento e a uma valorização significativa no contexto das Comunidades Europeias. Esta Nomenclatura é constituída por três níveis de agregação para unidades territoriais (I, II e III), que correspondem a características específicas nacionais, condicionantes e objetivos espaciais das políticas nacionais de desenvolvimento regional. No continente as NUTS II coincidem com as áreas de atuação das comissões de coordenação regional. Semanas mais tarde, é publicado o primeiro Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), em março de 1989. Os objetivos deste plano passavam por¹²⁸ “...combater os atrasos estruturais, os desequilíbrios e desigualdades na distribuição do rendimento e da riqueza” e para tal, “...há que criar condições não só para o desenvolvimento económico e social, mas também para a propagação positiva das condições favoráveis de que dispomos e dos recursos dos fundos estruturais que estão a ser colocados à nossa disposição”. Em julho de 1990, era ratificada pela Assembleia da República a

¹²² Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de março.

¹²³ FERNANDES, A. (1993), Poder Autárquico e Poder Regional, p. 45.

¹²⁴ DUARTE, B. (2016), Descentralização Administrativa: Novos Caminhos, Novas Realidades, p. 23.

¹²⁵ ROCHA, J. (2005), Regionalização no âmbito da administração autárquica, p. 203.

¹²⁶ ANTUNES, S. (2005), O poder da palavra no referendo sobre o processo da Regionalização de Portugal Continental em 1998, p. 61.

¹²⁷ Decreto-Lei n.º 46/89 de 15 de fevereiro.

¹²⁸ PORTUGAL (1989), Plano de Desenvolvimento Regional, p. 3.

Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pelo Conselho da Europa em 15 de outubro de 1985. De destacar, as afirmações no preâmbulo da Carta Europeia da Autonomia Local¹²⁹ que declaram: “considerando que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático” e que “...a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efetivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão”. Por esta altura, observava-se por parte do governo a produção, estudo e análise de uma quantidade considerável de documentos, no entanto, não se traduzia em medidas descentralizadoras efetivas no território nacional.

A 2 de agosto de 1991 são criadas as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (AML e AMP)¹³⁰, constituídas pelos órgãos: Assembleia metropolitana, Junta metropolitana e Conselho metropolitano. A AML constitui sede em Lisboa e compreende 18 concelhos¹³¹ e a AMP estabelece-se no Porto e compreende 9 concelhos¹³². Ainda assim, as áreas metropolitanas não significam exceção a um reforço do centralismo por diversos motivos: os seus representantes resultam de uma eleição indireta retirando-lhes legitimidade; Falta de verbas atribuídas e incapacidade de gerar receitas; Sobreposição de competências com municípios, governo central e instituições diversas; Falta de vontade política dos eleitos que, acima de tudo, respondem junto da população do município que os elege a cada quatro anos¹³³.

No mesmo ano que se constituíram as áreas metropolitanas, é aprovada por unanimidade na Assembleia da República, a Lei Quadro da Regionalização¹³⁴, definindo os poderes das regiões administrativas, as suas competências e o funcionamento dos seus órgãos. Todavia, a sua aplicação não saía do papel, apesar de forte contestação dos partidos da oposição a quem curiosamente, esfriava o entusiasmo quando era a sua vez de governar ou formar coligações. Na campanha eleitoral do Partido Socialista, em 1995, a regionalização volta à agenda política, com ênfase na necessidade de reformar o Estado e de desenvolver o território nacional. À vitória eleitoral de 1995 do PS deve-se, mesmo que residualmente, a construção da imagem de um António Guterres regionalizador que se opõe a um Cavaco Silva antirregionalista, fazendo uso da boa tradição de se inflamar o discurso da regionalização nos momentos eleitorais¹³⁵. Apenas a 26 de março de 1998 foi aprovada na Assembleia da República a lei de criação das regiões administrativas para o Continente¹³⁶. Em novembro, criam-se as condições para a constituição

¹²⁹ Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, Aprovada em 13 de julho de 1990.

¹³⁰ Lei n.º 44/91 de 2 de agosto.

¹³¹ Alcochete, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira.

¹³² Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

¹³³ FERNANDES, J. A. (2006), Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias, p. 99.

¹³⁴ Lei n.º 56/91, de 13 de agosto.

¹³⁵ FRANCISCO, D. (2000), Agendas trocadas no caminho da descentralização: o caso da Regionalização, p. 2.

¹³⁶ Lei n.º 19/98, de 28 de abril.

das regiões com a condicionante da realização prévia de um referendo que questionaria a sua aceitação por parte da população.

3.1.2 1998 – O modelo de Regionalização e o Referendo

O XIII Governo Constitucional de Portugal de António Guterres (PS), eleito em 1995, considerava uma prioridade política a criação de regiões administrativas. A promessa de avançar rapidamente com a regionalização, estabelecida pelo PS em campanha eleitoral, levou a tomadas de posição políticas por parte da oposição. Ao PSD, que pouco tempo antes tinha deixado cair esta reforma na voz do seu líder Cavaco Silva, não interessava o debate e assim, não apresentava qualquer contraproposto, assumindo uma estratégia de oposição a todas as propostas entretanto apresentadas pelo PS e exigindo a realização de um referendo. Algumas vozes questionavam a pertinência do referendo nacional “...até porque, as experiências de democracia direta, através de referendos nacionais, não têm primado por uma forte adesão popular, e muito menos, pelo rigor da sua formulação e pela legitimidade das conclusões dos seus resultados”¹³⁷. A regionalização, pela sua importância e repercussões futuras, deve ser obra de todos os portugueses independentemente dos partidos em que militem. A 26 de março de 1998 foi aprovada na Assembleia da República a Lei de criação das regiões administrativas para o Continente. A configuração proposta era a seguinte:



Figura 8: Configuração regional proposta a referendo em 1998.

¹³⁷ BRITO, C. (2009), Regionalização: uma questão de coragem, p. 65.

Imediatamente, surgem críticas ao recorte proposto que dividia o Norte e o Centro em litoral e interior, associados a receios de multiplicação dos lugares políticos (*jobs for the boys*) e de um aumento da descoordenação entre as diferentes escalas governamentais. O mapa colocado a referendo fazia emergir reações dispares, visto que, inicialmente a regionalização tinha como base as cinco regiões-plano correspondentes às CCR. A delimitação das regiões administrativas levantava muitas questões, irrompendo as mais diversas argumentações¹³⁸, assentes em diferentes ideologias políticas, formações académicas e sentimentos de identidade territorial. Para o dirigente socialista António Guterres, era necessário que “aqueles que, de facto, defendem a regionalização, tenham a capacidade de a aceitar mesmo com uma delimitação regional que não seja a que eles próprios desejariam ver aplicada”¹³⁹.

A falta de assertividade política em relação à criação das oito novas regiões, originou uma campanha do referendo marcada por, “...algum paroquialismo dos argumentos de presidentes de câmara e outros atores locais, em regra favoráveis à regionalização, assim como pela capacidade de influência de alguns notáveis de Lisboa, a larga maioria dos quais defensores do centralismo”¹⁴⁰. Assistiu-se ainda, a uma discussão muito focada em questões de pormenor, onde os argumentos invocados a favor ou contra a regionalização eram muitas vezes, semelhantes e vigorosamente emocionais. Todavia, raramente foi discutida a questão da descentralização numa moldura adequada de clareza conceptual e de rigor analítico, diminuindo o debate à componente emocional e muitas vezes histórico. Este contexto político viria a revelar-se prejudicial à construção de opiniões fundamentadas por parte da população, promovendo a proliferação de desinformação e desinteresse ao cidadão comum.

De forma a possibilitar a realização do referendo foi necessário produzir uma revisão à CRP, alterando concretamente, o artigo 256.^o¹⁴¹ que previa a necessidade de voto favorável da maioria das assembleias municipais que, por sua vez, representariam a maior parte da população da sua área regional. Após a revisão constitucional de 1997, deixou de ser exigível o voto das assembleias municipais, passando a ser necessário o voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores, que se pronunciarão em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional. O Referendo de 1998 continha duas perguntas “Concorda com a instituição em concreto das Regiões Administrativas?” e ainda “Concorda com a instituição em concreto da Região Administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?”.

Um ano antes da realização do referendo, ocorre uma consulta pública promovida pela Comissão de Administração do Território e Poder Local da Assembleia da República, presidida

¹³⁸ ROCHA, J. (2005), Regionalização no âmbito da administração autárquica, p. 264-272.

¹³⁹ GUTERRES, A (1989), Regionalização do Continente, citado em SILVA, C. (2018), A Regionalização em Portugal do ponto de vista do poder local, na Área Metropolitana do Porto, p. 62.

¹⁴⁰ FERNANDES, J. A. (2006), Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias, p. 101.

¹⁴¹ Alterado pelo/a Artigo 175.º do/a Lei Constitucional n.º 1/97 - Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20, em vigor a partir de 1997-10-05.

pelo deputado socialista Eurico Figueiredo e que, visava recolher opiniões e propostas de especialidade sobre a Lei-Quadro da Regionalização. Durante este processo¹⁴² são escutadas as associações nacionais de municípios (ANMP) e de freguesias (ANAFRE), para além dos próprios municípios (câmaras municipais e assembleias municipais) e freguesias, assim como as Áreas Metropolitanas, as Regiões Autónomas, outros grupos relevantes (de âmbito nacional ou regional, tais como a Associação Comercial de Braga, a Associação Portuguesa de Direito do Consumidor ou a Confederação Nacional da Agricultura), instituições de ensino superior, etc. Por consequência da responsabilidade das assembleias municipais (prévias à mudança na CRP) para a constituição das regiões administrativas, a posição expressa pela ANMP é especialmente relevante. Assim, é expresso no Relatório de 1997¹⁴³ que para a ANMP, “a regionalização constitui um necessário e inadiável processo de reforma do Estado e da Administração Pública; uma base insubstituível para a modernização do Estado”, concluindo ainda que, “a regionalização constitui igualmente um quadro institucional indubitavelmente fortalecedor dos municípios”. Esta é uma posição claramente favorável à criação das regiões administrativas, legitimada por uma posição oficial de diversos autarcas. Realça-se ainda que, a consulta pública proposta pela Assembleia da República se pautou por uma adesão quer municipal, quer de organismos e entidades públicas interessante, denotando que a regionalização era um dado adquirido junto da maioria dos autarcas. “Se, para alguns, os referendos regionais são uma peça fundamental na definição final da geografia regional, para outros, a ideia regionalista já é um dado adquirido que urge implementar e regulamentar quanto antes”¹⁴⁴.

Por outro lado, os resultados que emergem do referendo¹⁴⁵ revelam que 51,88% dos eleitores não foram às urnas e os que o fizeram, responderam à primeira pergunta: “Concorda com a instituição em concreto das Regiões Administrativas?”, com “não” em 63,52% dos casos, configurando uma vitória categórica do “não”. Em relação às regiões propostas (Entre Douro e Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Beira Litoral; Estremadura e Ribatejo; Lisboa e Setúbal; Alentejo; Algarve), e analisando os resultados de cada região por aferição dos resultados na segunda pergunta: “Concorda com a instituição em concreto da Região Administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?”, percebe-se que, apenas uma região se manifestou a favor da Regionalização, caso do Alentejo, onde o “sim” obteve 50,69% dos votos. Nos casos do “Algarve”, “Lisboa e Setúbal” e “Entre Douro e Minho”, revelaram-se resultados ligeiramente mais equilibrados com o “não” a representar 50,95%, 58,98% e 59,59%, respetivamente. Em situação oposta, “Beira Litoral”, “Beira Interior”, “Estremadura e Ribatejo” e “Trás-os-Montes e Alto Douro”, foram excecionalmente expressivos na recusa à sua constituição regional, com o “não” a representar 77,16%, 76,58%, 76,24% e 68,95%, respetivamente. A partir destes

¹⁴² PORTUGAL (1997), Consulta Pública sobre a Regionalização – Relatório/Parecer.

¹⁴³ PORTUGAL (1997), Consulta Pública sobre a Regionalização – Relatório/Parecer.

¹⁴⁴ ACCÇÃO SOCIALISTA (1997), Arquivo: Edição 916 20 de fevereiro de 1997 – Regionalização (Relatório).

¹⁴⁵ MAPA Oficial n°4/98 da Comissão Nacional de Eleições. D. R. Série I-A. 294 (1998-12-22) 7080-7081.

resultados é possível perceber a existência de convicções polarizadas e caracterizadas por uma opinião pública influenciada por um debate confuso e pouco rigoroso. O antagonismo entre o resultado do referendo e a posição das diversas entidades de poder local em relação à regionalização, levantam a hipótese de um “não” às regiões propostas e nunca à regionalização.

Assim, este processo culmina numa participação inferior à necessária para ser considerado juridicamente vinculativo¹⁴⁶, no entanto, a vitória do “não” tem um efeito político devastador e apesar da reconhecida pertinência e consagração na CRP, as regiões administrativas são adiadas “*ad aeternum*”.

3.1.3 Contexto Histórico e Político: Século XXI – O que mudou após o Referendo de 1998

Após o referendo realizado em 1998, as iniciativas legislativas à regionalização esmoreceram. Ainda assim, alguns dos que se opunham ao processo de regionalização, reconheciam simultaneamente a necessidade de descentralizar e desta forma, segue-se um conjunto de reformas no âmbito do reordenamento da administração territorial.

Em finais de 2002 e sobre a tutela do XV Governo Constitucional de Portugal, chefiado por Durão Barroso (PSD), o Secretário de Estado Miguel Relvas propõe a criação de associações especiais de municípios. Esta proposta surge como uma tentativa de reforço do associativismo e tem como objetivo responder à inexistência de uma escala intermédia sem, no entanto, promover uma relação com o nível regional previamente rejeitado pela população, tanto nas atribuições como na legitimidade política por eleição direta¹⁴⁷. Neste sentido, são aprovadas a 13 de maio de 2003 duas leis¹⁴⁸ importantes.

A lei 10/2003, compreende uma revisão significativa das Áreas Metropolitanas com o estabelecimento de um novo quadro de atribuições e competências, regime de criação e funcionamento dos seus órgãos. A instituição das AM passa a ser por escritura pública e passa a poder constituir-se a partir de associações de municípios vizinhos ligados entre si por um nexo de continuidade territorial, ramificando-se em dois tipos, ambos pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial que visam a prossecução de interesses comuns dos municípios que as integram. O primeiro tipo são as Grandes Áreas Metropolitanas (GAM), formadas pela agregação de pelo menos nove municípios e com um mínimo de 350.000 habitantes. São órgãos das GAM, a assembleia metropolitana, a junta metropolitana e o conselho metropolitano. O segundo tipo são as Comunidades Urbanas (ComUrb), formadas por três municípios e mínimo de 150.000 habitantes. Os seus órgãos são a assembleia da comunidade urbana, a junta da comunidade urbana e o conselho da comunidade urbana. A lei prevê ainda, o

¹⁴⁶ Constituição da República Portuguesa, Diário da República n.º 86/1976, Parte III, Título I, Artigo 115.º (11).

¹⁴⁷ FERNANDES, J. A. (2006), Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias, p. 102.

¹⁴⁸ Lei n.º 10/2003 de 13 de maio; Lei n.º 11/2003 de 13 de maio.

exercício das mesmas atribuições pelos novos tipos de AM. Em relação à Lei n.º 44/91¹⁴⁹ é perceptível um reforço no poder decisório das AM, especialmente em matérias de gestão territorial – as GAM estão habilitadas a elaborar Planos Regionais de Ordenamento do Território e a participar na elaboração de Planos Especiais de Ordenamento; as ComUrb podem elaborar Planos Intermunicipais e participar na elaboração de Planos Especiais de Ordenamento.

A Lei n.º 11/2003 determina o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos. As suas atribuições previstas são idênticas à das AM contudo, a sua constituição não está dependente de um número mínimo de municípios nem de habitantes. Os órgãos da Comunidade Intermunicipal eram a assembleia intermunicipal, o conselho diretivo e a comissão consultiva intermunicipal. Com base nas Leis n.º10/2003 e n.º 11/2003, nenhum município podia integrar mais do que uma Grande Área Metropolitana ou Comunidade Intermunicipal. Segundo as mesmas Leis, os municípios são obrigados a permanecer na associação durante um período mínimo de cinco anos (princípio de estabilidade mínima), caso contrário perderão os benefícios financeiros e administrativos obtidos através da associação, ficando ainda impossibilitados de integrar uma nova associação durante dois anos.

A 31 de maio de 2003, é decretado um diploma¹⁵⁰ que “...visa extinguir as comissões de coordenação regional e as direções regionais do ambiente e do ordenamento do território e criar as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR)”. Este procedimento “...inscreve-se no processo de desconcentração e descentralização administrativas, dando concretização a estes princípios e desideratos constitucionais em matéria de democratização e modernização da Administração Pública”. São instituídas as seguintes CCDR:



Figura 9: NUTS II; Áreas de atuação das CCDR.

¹⁴⁹ Lei n.º 44/91 de 2 de agosto.

¹⁵⁰ Decreto-Lei n.º 104/2003 de 23 de maio.

As novas CCDR constituem-se como instrumentos de dinamização, acompanhamento e avaliação dos processos de desconcentração e de descentralização de competências para a administração local. São órgãos das CCDR: o presidente, o conselho administrativo, a comissão de fiscalização e o conselho regional. No entanto, as CCDR (assim como eram as CCR) são entidades sem legitimidade, pois nenhum dos seus órgãos é sujeito a eleições diretas.

A necessidade de existência de um nível intermédio na administração do território levou à criação de um novo modelo de organização territorial. Este processo baseou-se na revisão das Áreas Metropolitanas, na criação de Comunidades Intermunicipais e na instituição das novas CCDR, dando origem a uma ação da qual resultaram uma grande incoerência territorial e discutível coesão interna, agravando ainda mais os já complexos problemas de coordenação de políticas públicas.

Passados cinco anos da aplicação destas leis e já no XVII Governo Constitucional de Portugal, de José Sócrates (PS), continua-se a entender que o associativismo municipal tem um papel importante na articulação de políticas e ações à escala supramunicipal. Neste seguimento, e por incapacidade de resposta das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais às questões vigentes «p.e à nova Lei das Finanças Locais e ao novo Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)», estabeleceu-se um novo regime jurídico do associativismo municipal, através das Leis n.º 45/2008 e n.º 46/2008, de 27 de agosto, revogando as Leis n.º 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio. Com especial importância na primeira lei referida, surge uma nova configuração para as associações de municípios, designadas agora por dois tipos: “fins múltiplos” e “fins específicos”. As de fins múltiplos são apelidadas por comunidades intermunicipais (CIM) e são caracterizadas por serem pessoas coletivas de direito público, constituídas por municípios que correspondem a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III).



Figura 10: NUTS III; Entidades Intermunicipais (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais).

Os órgãos das comunidades intermunicipais são a assembleia intermunicipal e conselho executivo. Junto do conselho executivo, e por decisão deste, pode funcionar um órgão consultivo integrado por representantes dos serviços públicos regionais do Estado e dos interesses económicos, sociais e culturais da sua área de intervenção.

A Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, agora sujeitas ao regime jurídico da tutela administrativa. Esta implementação permite a coincidência de poderes entre as AM e as potenciais Regiões Administrativas. As AM são constituídas por assembleia metropolitana e junta metropolitana, em conjunto com uma comissão executiva metropolitana e um órgão consultivo integrado por representantes dos serviços públicos regionais e dos interesses económicos, sociais e culturais da sua área de intervenção. Tanto as AM como as CIM carecem de legitimidade na formação dos seus executivos, opondo-se a um dos mais importantes princípios da descentralização.

A 30 de junho de 2011, e passado pouco mais de uma semana da tomada de posse do XIX Governo Constitucional de Passos Coelho (PSD), é publicado em Conselho de Ministros¹⁵¹ que, “no ato de posse, o governo afirmou a sua intenção de não proceder à nomeação de novos governadores civis”. Assim, os governos civis são extintos e são transferidas as competências e atribuições de âmbito regional que estes detinham a diversos órgãos. Ao fim deste processo, os distritos configuram-se revogados no seu papel de entidade territorial sem, no entanto, surgir qualquer poder à escala supramunicipal ou regional para os substituir.

A 25 de outubro de 2012 é decretado¹⁵² no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central, uma readequação das CCDR ao Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT) e consequente definição do modelo organizacional destes serviços periféricos da administração direta do Estado. É reconhecida às CCDR, a capacidade de ser interlocutor nas novas dinâmicas a imprimir às políticas de ambiente, do ordenamento do território, de desenvolvimento regional e da administração local, articulando ações com os serviços locais descentralizados, promovendo a coordenação de âmbito regional e o apoio técnico às autarquias locais, num quadro potenciador de maior eficiência na gestão dos recursos públicos.

A 12 de setembro de 2013, é decretado¹⁵³ o estabelecimento do regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico. Este é um caso, onde é possível fazer menção à descentralização, especialmente pela transferência de competências para as autarquias locais a partir de entidades desconcentradas do Estado central. Assim, as AM e as CIM voltam a sofrer

¹⁵¹ Diário da República, 2.ª série — N.º 124 — 30 de junho de 2011.

¹⁵² Decreto-Lei n.º 228/2012 de 25 de outubro.

¹⁵³ Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.

transformações significativas no seu funcionamento. Desde logo, através da transferência de competências para as Juntas de Freguesia e Municípios. Depois, as AM passam a dividir-se em Conselho Metropolitano e Comissão Executiva Metropolitana (previamente designadas de Assembleia e Junta Metropolitanas). Quanto às CIM passam a ser compostas pela Assembleia Intermunicipal, pelo Conselho Intermunicipal, pelo Secretariado Executivo Intermunicipal e pelo Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal (previamente compostas apenas por Conselho Executivo e Assembleia Intermunicipal).

Passado um ano, é estabelecido¹⁵⁴ o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020. A questão dos fundos estruturais é especialmente pertinente devido ao seu importante peso no investimento público nas diferentes escalas territoriais. Assim e com especial destaque neste DL, associa-se à governação multinível a capacidade de promover a articulação entre os níveis de governação central, regional e local e potenciadora da experiência e dos conhecimentos técnicos dos intervenientes relevantes, assumindo que as instituições, os agentes e as intervenções mais próximas dos problemas a superar e das oportunidades a realizar são os mais eficientes e eficazes protagonistas e responsáveis. É também reconhecido, o papel determinante dos municípios na territorialização das políticas públicas que são objeto de apoio dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), assinalando-se um importante envolvimento das autoridades locais no processo de desenvolvimento económico e social, quer enquanto beneficiários de fundos públicos, quer nos planos da representação e intervenção institucional, nas missões de acompanhamento e monitorização estratégica. A partir destas constatações presentes no DL n.º 137/2014, percebe-se o papel fulcral das autarquias locais, assim como, da sua estreita relação de cooperação e coordenação na obtenção daqueles que são muitas vezes, os únicos fundos capazes de orçamentar políticas de desenvolvimento e coesão territorial.

A 16 de agosto de 2018, no XXI Governo Constitucional de António Costa (PS, com acordo parlamentar com o BE, PCP e PEV), é decretada¹⁵⁵ a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. A presente lei estabelece o quadro da 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. De forma a alcançar os objetivos propostos, esta transferência de atribuições e competências rege-se por: (1) Transferência para a autarquia local ou entidade intermunicipal, que se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa; (2) Preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais; (3) Garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos; (4) Coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público; (5)

¹⁵⁴ Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de setembro.

¹⁵⁵ Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto.

Eficiência e eficácia da gestão pública; (6) Garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados; (7) Estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas.

Passados cinco dias, é decretada¹⁵⁶ na AR a criação da Comissão Independente para a Descentralização, cuja missão consiste em proceder a uma profunda avaliação independente sobre a organização e funções do Estado. Com esse propósito, é atribuída à comissão a tarefa de elaborar um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infra estadual.

O Presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues, recebe a 30 de julho de 2019, em audiência, o Presidente e os Membros da Comissão Independente para a Descentralização, que procederam à entrega do relatório do trabalho desenvolvido. Posteriormente, o documento é divulgado publicamente¹⁵⁷. Algumas notas importantes do estudo são: (1) A Comissão defende novo referendo e criação de uma nova Lei-quadro das Regiões Administrativas; (2) A Comissão sugere a manutenção das Comunidades Intermunicipais (CIM) e das Áreas Metropolitanas (AM); (3) As futuras Juntas Regionais devem coincidir com a das atuais Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR); (4) As futuras regiões administrativas devem, numa primeira fase, dar prioridade à gestão de fundos europeus estruturais e de investimento; (5) O governo das futuras regiões administrativas deve focar-se no desenvolvimento regional, ordenamento do território e cidades, ambiente e cooperação regional transfronteiriça; (6) A regionalização não anula o processo em curso de descentralização de competências do Estado central para os municípios e freguesias.¹⁵⁸

A partir desta breve análise do contexto histórico e político, é possível perceber que a regionalização tem vindo a ser progressivamente desvalorizada e sucedida por um conjunto de órgãos de escala intermédia, promotores de desconcentração de poderes centrais e que não correspondem aos desígnios da CRP de 1976. A questão da falta de legitimidade continua muito presente, levantando entraves à democratização, transparência e participação pública. Mais recentemente, foram decretadas iniciativas interessantes para avançar de forma séria com reformas importantes, podendo avizinhar-se um momento de viragem na governança territorial, desta vez a favor da descentralização e em detrimento de uma centralização asfixiadora e que, direta ou indiretamente, tem condicionado o país e os seus cidadãos.

¹⁵⁶ Lei n.º 58/2018 de 21 de agosto.

¹⁵⁷ <https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatorio-comissao-independente-descentralizacao.aspx>. Visitado a 15 de setembro de 2019.

¹⁵⁸ COMISSÃO INDEPENDENTE PARA A DESCENTRALIZAÇÃO (2019), Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado, p. 24, 103, 106, 121, 151, 153.

3.2 Sistemas eleitorais

3.2.1 Sistemas e Características

Os sistemas eleitorais constituem uma influência decisiva na representação das forças políticas no parlamento, e conseqüentemente, no funcionamento de um sistema governamental. De forma simplificada, os sistemas eleitorais expressam os votos de uma eleição em assentos conquistados pelos partidos e candidatos. Os sistemas eleitorais estabelecem-se sobre três variáveis chave. A primeira variável assenta no tipo de sistema e fórmula eleitoral usados, ou seja, se é usado um sistema maioritário, proporcional ou misto, e qual a fórmula de cálculo na atribuição de assentos. A segunda variável encontra-se na estrutura do boletim de voto, sob forma da apresentação de escolhas, por exemplo, se o eleitor vota em um candidato ou em um partido, e se o eleitor faz uma escolha única ou expressa um conjunto de preferências. A terceira variável está representada na magnitude do círculo eleitoral, resultado do número de representantes da legislatura que esse círculo eleitoral elege¹⁵⁹.

Historicamente, o princípio dos sistemas maioritários é o mais antigo e mais simples. Depois de realizada a votação, os candidatos ou partidos com mais votos são declarados os vencedores no círculo em causa. Este sistema pode usar círculos uninominais (eleição de um deputado) ou plurinominais (eleição de uma pluralidade de deputados). No primeiro caso, ganha o candidato que tiver o maior número de votos, independentemente da percentagem de votos obtida. Para evitar problemas de baixa representatividade dos eleitos, é possível optar por um sistema de segunda votação. Este é um sistema no qual ocorre uma segunda eleição caso nenhum candidato alcance uma maioria absoluta (50 por cento mais um), na primeira votação. Conseqüentemente, os dois candidatos mais votados da primeira volta passam à segunda volta¹⁶⁰.

Este sistema tem como principal objetivo assegurar a representação dos candidatos mais votados numa determinada eleição, atribuindo-lhe a totalidade da representação. Desta forma, emerge uma lógica do “*winner takes it all*”, aplicada tanto a círculos uninominais ou plurinominais¹⁶¹. Assim, este sistema alicerça-se numa cultura política dual, onde o importante é constituir um governo estável e uma oposição forte. No caso dos círculos uninominais, argumenta-se ainda, o mérito na capacidade de aproximar os eleitores aos eleitos. Mesmo no caso da eleição maioritária, onde grande parte do eleitorado pode não votar no deputado eleito, existe uma maior identificação e responsabilização associada ao novo representante.

Os sistemas de representação proporcional, teoricamente mais justos, surgem como alternativa ao sistema maioritário. Estes sistemas caracterizam-se na sua génese por converter a proporção correspondente dos votos do partido numa proporção de assentos na legislatura. A

¹⁵⁹ IDEA (2005), Concepção de Sistemas Eleitorais: Uma visão geral do Novo guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral, p. 5.

¹⁶⁰ AMARAL, D & SILVA, J. (2019), Estudo Aprofundado Sobre a Problemática da Regionalização, p. 215.

¹⁶¹ JS (2015), Implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República, p. 5.

representação proporcional exige o uso de círculos eleitorais com mais de um membro. Ou seja, devido à impossibilidade de dividir proporcionalmente um único assento eleito em uma única ocasião, este sistema só funciona com círculos plurinominais.

Nos sistemas de lista de representação proporcional, cada partido ou grupo apresenta uma lista de candidatos para um círculo eleitoral plurinomial, os eleitores votam em um partido, e os partidos obtêm assentos consoante os resultados gerais da votação. De seguida, os candidatos vencedores são selecionados na ordem da sua posição nas listas. Este caráter fechado das listas, promove uma falta de interesse na identificação dos candidatos que as integram, agregando a este processo, um distanciamento entre eleitores e eleitos, assim como uma falta de confiança em representantes escolhidos muitas vezes por força partidária e que posteriormente demonstram maior interesse em defender o seu partido do que o círculo para o qual foram eleitos. Alguns sistemas proporcionais optam por um sistema de lista aberta, recorrendo a boletins mais extensos onde configuram os nomes dos candidatos que integram cada lista. Neste caso, os eleitores podem influenciar a ordem dos candidatos ao marcar as suas preferências individuais. Por outro lado, esta solução pode acarretar efeitos secundários menos desejáveis. Esta nova dinâmica promove competição entre candidatos do mesmo partido, o que pode levar a conflitos internos, fragmentação e instabilidade. Em última análise, a magnitude do círculo eleitoral é, na prática, a chave na constituição de um sistema de representação proporcional, com incidência na força da ligação entre eleitores e eleitos, e na proporcionalidade global dos resultados da eleição¹⁶².

Por último, os sistemas eleitorais mistos tentam combinar os atributos positivos de sistemas eleitorais maioritários e de representação proporcional. No caso dos sistemas mistos, coexistem círculos com eleição através de um sistema maioritário com outros círculos, de maior escala, com sistema de eleição proporcional, o que permite, muitas vezes, corrigir as distorções criadas pela eleição através do sistema maioritário. Isto significa que os votos são expressos pelos mesmos eleitores e contribuem para a eleição de representantes sob ambos os sistemas.

Os sistemas mistos podem assumir duas formas. Um primeiro sistema misto começa por dividir o território em círculos plurinominais de considerável dimensão, seguindo-se a subdivisão em círculos uninominais (tantos quantos os deputados a eleger por aquele). Nos círculos plurinominais, aplicam-se as regras do sistema proporcional, com listas partidárias fechadas. Aos círculos uninominais aplicam-se as regras de um sistema maioritário (a uma volta), com os candidatos a aparecer nominalmente no boletim de voto. Este processo é muitas vezes denominado como sistema paralelo, no qual as escolhas expressas pelos eleitores são usadas para eleger representantes através de dois sistemas diferentes. O segundo modelo de sistema misto faz também uma dupla divisão do território em círculos plurinominais e uninominais. Desta vez, o número de círculos uninominais é bastante inferior ao número de deputados a eleger pelo círculo

¹⁶² IDEA (2005), *Concepção de Sistemas Eleitorais: Uma visão geral do Novo guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral*, p. 12.

plurinominal. Neste caso, os círculos plurinominais têm a função de definir o número de candidatos que vão ser eleitos por lista, mas não determina os candidatos em concreto. Os candidatos vencedores são decididos posteriormente a partir dos círculos uninominais. Assim, os primeiros círculos são de *apuramento* e os segundos de *candidatura*¹⁶³.

Importa ainda perceber que, a partir de diferentes tipos de sistemas eleitorais resultam diferentes relações entre eleitores e candidatos individuais. Os sistemas que usam círculos uninominais, como os sistemas maioritários, estão associados a candidatos individuais que se identificam como delegados de áreas geográficas específicas, e com obrigações para com os interesses dos seus eleitorados locais. Por outro lado, sistemas que usam grandes círculos plurinominais, como a maioria dos sistemas de representação proporcional, são reconhecidos por produzir representantes cuja lealdade está no seu partido, à escala nacional¹⁶⁴.

3.2.2 O Sistema Português

No caso de Portugal e segundo o Artigo 149º da Constituição da República Portuguesa¹⁶⁵, os deputados da Assembleia da República (1) são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, a qual pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, bem como a respetiva natureza e complementaridade, por forma a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos. (2) O número de Deputados por cada círculo plurinominal do território nacional, excetuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos. Segundo AMARAL e SILVA¹⁶⁶, o sistema proporcional Português carece ainda da distinção importante entre as três proporcionalidades nele existentes. (1) A proporcionalidade prévia ao próprio sistema e que visa a fixação do número de deputados a eleger em cada círculo. O legislador tem de repartir os deputados pelos círculos em função do número de eleitores aí recenseados; (2) A proporcionalidade que respeita à relação - considerando o todo nacional - entre o total de votos de cada partido e o total de mandatos por ele obtidos (proporcionalidade global); (3) Uma proporcionalidade intermédia, referente aos círculos plurinominais geograficamente definidos por lei e, conseqüentemente, à conversão dos votos em mandatos que aí é feita (proporcionalidade parcial).

Portugal apresenta um sistema de voto em lista fechada e bloqueada, ou seja, os eleitores podem votar no partido, mas não podem expressar preferências pelos deputados presentes na lista. Conseqüentemente, ao assinalarem uma cruz no partido em que pretendem votar aceitam necessariamente a ordenação da lista de candidatos que foi feita pelo partido. Assim, se um determinado partido conquista o direito a, por exemplo, três lugares num determinado círculo,

¹⁶³ AMARAL, D & SILVA, J. (2019), Estudo Aprofundado Sobre a Problemática da Regionalização, p. 220-221.

¹⁶⁴ IDEA (2005), Conceção de Sistemas Eleitorais: Uma visão geral do Novo guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral, p. 15-16.

¹⁶⁵ Lei Constitucional nº 1/2004 de 24-07-2004.

¹⁶⁶ AMARAL, D & SILVA, J. (2019), Estudo Aprofundado Sobre a Problemática da Regionalização, p. 224.

então os três eleitos serão os três candidatos que estão no topo da lista¹⁶⁷. A isto acrescenta-se que a Constituição da República estabelece que os deputados, uma vez eleitos, representam o país e não o círculo eleitoral por onde se candidataram. Assim, sem qualquer imposição à Constituição, é possível que cada grupo parlamentar se organize internamente e atribua estrategicamente os deputados que deseja a concelhos concretos dos círculos eleitorais nos quais foi eleito¹⁶⁸.

Nos últimos anos, tornou-se evidente que em Portugal existem graves problemas na qualidade da representação parlamentar, nomeadamente ao nível do conhecimento dos eleitos pelos eleitores e da incapacidade de responsabilização dos primeiros pelos segundos. A maioria dos deputados é completamente desconhecida dos cidadãos, incluindo os do seu círculo eleitoral. Desta forma, o sistema eleitoral encontra-se desvirtuado em relação aos seus objetivos, passando uma imagem de indiferença no momento de escolha, justificada por deputados que não possuem qualquer autonomia ou convicções, agindo apenas motivados por diretrizes dos seus líderes parlamentares que por sua vez, estão reféns da opinião da chefia do seu partido. Surge ainda como agravante, a criação de quotas e lugares cativos nas listas, destinadas a grupos de interesse dentro do partido ou para indicações pessoais do líder do partido, assim como a colocação de personalidades com suposta projeção nacional em lugares cimeiros nas listas distritais, quando estas não possuem qualquer conhecimento ou ligação com o distrito que supostamente representam. Tudo isto resulta num desprestígio e enfraquecimento da Assembleia da República e dos partidos políticos¹⁶⁹.

Atualmente, o sistema eleitoral português configura mais uma situação de desprimor à descentralização, neste caso através da incapacidade de encurtar distâncias entre problemas territorialmente definidos e soluções políticas centralmente estabelecidas. Deste modo, emerge a necessidade de ultrapassar problemas de distanciamento entre eleitos e eleitores, associado ao sistema de listas fechadas e à existência de círculos eleitorais de elevada magnitude. Assim, é urgente elevar os níveis da representatividade territorial na Assembleia da República, estabelecendo-se as condições institucionais e jurídicas para tal. O conhecimento e debate sobre as realidades presentes nas diferentes geografias deve ultrapassar qualquer vontade político-partidária – para se resolver os problemas precisamos de conhecer os problemas.

¹⁶⁷ FREIRE, A. (2009), Reformas Eleitorais: Objetivos, Soluções, Efeitos Prováveis e Trade-Off Necessários, em Eleições 12: Revista de Assuntos Eleitorais p. 47-48.

¹⁶⁸ SEGURO, A. J. (2009), Para Uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral – Uma Reflexão Crítica e Política, em Eleições 12: Revista de Assuntos Eleitorais, p.73.

¹⁶⁹ JS (2015), Implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República, p. 19.

CAPÍTULO IV

CONCLUSÕES

1. A dispersão de poder é uma tendência global. Isto deve-se, discutivelmente, a um declínio da credibilidade dos estados centrais, associado a um novo desejo por poder a quem historicamente sempre o foi negado. Neste contexto, a descentralização tornou-se de forma silenciosa um costume dos tempos recentes.
2. A descentralização articula no seu processo três dimensões (Política, Administrativa e Fiscal), distintas mas inter-relacionadas e amplificadoras da complexidade do processo, dando força à multidimensionalidade do conceito.
3. Ao processo de descentralização está subjacente o princípio de subsidiariedade. De acordo com este princípio, as responsabilidades públicas devem ser exercidas por entidades com legitimidade e maior proximidade aos seus cidadãos.
4. Ao processo de descentralização estão associados diversos conceitos: devolução, delegação, desconcentração, privatização, regionalização, governança local, etc. Esta situação pode suscitar confusões no caso de falta de clarificação na incidência do processo.
5. A ocorrência de processos de descentralização tem vindo a verificar-se um pouco por todo o mundo, por diferentes razões, velocidades e meios. O porquê da descentralização pode ser explicado tão vastamente quanto a sua abordagem. A capacidade de se moldar às diferentes formas de um Estado, resultando em diferentes sistemas de descentralização (p.e as nuances apresentadas entre países unitários e federais) obriga a estudos compreensivos e ao desenvolvimento de um programa “feito à medida” que responda às especificidades do território a que se destina, caso contrário os resultados podem ser insatisfatórios, ou mesmo, contraproducentes.
6. Apesar do seu vasto âmbito, a descentralização falha muitas vezes em corresponder às expectativas no entanto, continua a ser um processo que reúne consenso na sua promoção e implementação nas diversas geografias. Isto deve-se de certa forma, à instrumentalização da descentralização como um processo capaz de alcançar variados objetivos políticos.
7. A legislação explícita configura-se como um elemento chave de uma descentralização de sucesso. A implementação de leis explícitas reduzem a incerteza e garantem um conjunto comum de regras básicas para o processo político. Os precedentes são importantes e relacionam-se diretamente com as expectativas. Para se extrair o maior benefício possível do novo conjunto de regras, a credibilidade deve ser inquestionável, e isso requer uma forte demonstração do governo central aos novos governos subnacionais autónomos (p.e restrição orçamental).
8. Apesar de não se poder estabelecer tendências na relação direta entre descentralização e desenvolvimento, é possível constatar que as percentagens de receitas e de despesa dos

- governos subnacionais em relação ao PIB são mais elevadas nos países onde se verifica um maior nível de desenvolvimento.
9. Segundo o “Local Autonomy Index”, os legisladores na Europa estão a fortalecer gradualmente o nível de autonomia atribuído às autoridades locais, no entanto, é de assinalar uma variação substancial entre os países Europeus. Segundo o “Regional Authority Index”, o papel das regiões como escala de governo subnacional constitui uma tendência importante nas últimas décadas em vários países, aliados a processos de governança à escala metropolitana e urbana que contribuem para uma diferenciação positiva nos governos subnacionais.
 10. Durante as últimas décadas os processos de descentralização assimétrica tornaram-se mais comuns, com especial ocorrência nos países unitários. As tendências apontam a uma mudança na escala predileta de assimetria, com a escala regional (mais utilizada nas últimas décadas) a perder força, em detrimento da escala local, com maior incidência nas grandes cidades.
 11. Os processos de descentralização viram como grande impulso a manifestação de mega tendências mundiais (p.e globalização, urbanização, digitalização e inovações tecnológicas), que viriam a reconfigurar a perceção da escala global e a nossa relação com o espaço e tempo drasticamente.
 12. As políticas de descentralização, são certamente transformadoras para os governos subnacionais. Mas não, exclusivamente. Aos governos nacionais é implícita uma nova conceção de poder e do estado, um novo papel, onde a ação de corresponsabilidade e da criação de condições propícias a um desenvolvimento conjunto, requer uma gestão com dependências mútuas para atingir objetivos em comum. A capacidade do governo central de estabelecer mecanismos de cooperação e de coordenação entre governos subnacionais, configura-se como mais um importante passo no caminho para uma boa descentralização.
 13. O caminho para a descentralização não é, de forma alguma, simples. De qualquer modo, pode-se argumentar que, para grandes mudanças são necessárias grandes resoluções e, aqui, conjuga-se a coragem e ousadia dos decisores políticos com as expectativas de toda a sociedade associadas ao processo. Por outro lado, “o caminho faz-se caminhando”, e a necessidade de planear à exaustão resulta muitas vezes em indecisões, e conseqüentemente na não tomada de decisões.
 14. Assim, não é relevante questionar se a descentralização é boa ou má, mas perceber que as reformas descentralizadoras dependem significativamente das condições e dos contextos em que são implementadas, da forma como são concebidas e colocadas em prática. A descentralização é um meio e não um fim, é um processo e não um produto.
 15. A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 consagra o princípio da descentralização e da autonomia a diferentes escalas. Assim, são institucionalizados três

- níveis de poder político, juridicamente distintos e autónomos: o Estado, as regiões autónomas e o poder local.
16. O modelo de descentralização municipal instituído depois da instauração do regime democrático, tem-se revelado incapaz para resolver problemas de índole supramunicipal, que os municípios isoladamente não conseguem resolver, por falta de escala.
 17. O processo de referendo de 1998 culmina numa participação inferior à necessária para ser considerado juridicamente vinculativo, no entanto, a vitória do “não” tem um efeito político devastador e apesar da reconhecida pertinência e consagração na CRP, as regiões administrativas são adiadas “ad aeternum”. Consequentemente, os sucessivos governos têm optado por reforçar o associativismo municipal em detrimento da criação de uma escala supramunicipal.
 18. A regionalização tem vindo a ser progressivamente desvalorizada e sucedida por um conjunto de órgãos de escala intermédia, promotores de desconcentração de poderes centrais e que não correspondem aos desígnios da CRP de 1976. A questão da falta de legitimidade continua muito presente, levantando entraves à democratização, transparência e participação pública. Tanto as CCDR, como as AM e as CIM carecem de legitimidade na formação dos seus executivos, opondo-se a um dos mais importantes princípios da descentralização.
 19. O sistema eleitoral português configura mais uma situação de desprimor à descentralização, neste caso através da incapacidade de encurtar distâncias entre problemas territorialmente definidos e soluções políticas centralmente estabelecidas. Deste modo, emerge a necessidade de ultrapassar problemas de distanciamento entre eleitos e eleitores, associado ao sistema de listas fechadas e à existência de círculos eleitorais de elevada magnitude.
 20. A centralização e conseqüente problemática da organização territorial de Portugal, tem-se verificado uma constante nas agendas políticas dos diversos governos. Todavia, foram decretadas recentemente iniciativas interessantes para avançar de forma séria com reformas importantes. Pode-se assim, avizinhar um momento de viragem na organização territorial Portuguesa, desta vez, a favor da descentralização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHMAD, J., DEVERAJAN, S., KHEMANI, S., SHAH, S., (2005), Decentralization and Service Delivery, World Bank Policy Research Paper 3603, World Bank;
- AMARAL, D & SILVA, J. (2019), ESTUDO APROFUNDADO SOBRE A PROBLEMÁTICA DA REGIONALIZAÇÃO, Volume I: REGIÕES ADMINISTRATIVAS, DESCONCENTRAÇÃO E DESLOCALIZAÇÃO, Lisboa;
- ANTUNES, S. (2005), O poder da palavra no referendo sobre o processo da Regionalização de Portugal Continental em 1998. Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Antropologia Cultural e Social da Universidade do Minho, orientada pelo Professor Doutor Moisés de Lemos Martins e coorientação do Professor Doutor Luís Marques Guedes.
- ANDREI, L. (2016), Regionalism, Regionalization and Regional Development, Academic Journal of Economic Studies, vol. 2. 96-101;
- ARNSTEIN, S. (1969), A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association, 35: 4, 216 — 224;
- BARTOLINI, D., STOSSBERG, S., BLÖCHLIGER, H. (2016), Fiscal Decentralisation and Regional Disparities, OECD Economics Department Working Papers, No. 1330, OECD Publishing, Paris;
- BERTRAND, N., CREMER-SCHULTE, D., PERRIN, M., (2015), “Strategic Spatial Planning and Territorial Asymmetries. Grenoble and Greater Geneva: Two Alpine City Regions Put to the Challenge of Coherence”, Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine;
- BIRD, R. (2003), Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University;
- BLÖCHLIGER, H. (2013), Decentralisation and Economic Growth – Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 14, OECD Publishing, Paris;
- BRITO, C. (2009), Regionalização: uma questão de coragem, RCP Edições;
- CABRAL, L. (2011), Decentralization in Africa: Scope, Motivations and Impact on Service Delivery and Poverty. Overseas Development Institute, Future Agricultures Consortium;
- CAETANO, M (1990), Manual de Direito Administrativo, Tomo I, 10ª edição, 4ª reimpressão, revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Coimbra: Livraria Almedina;
- CASTELLS, M. (2010), The Information Age: Economy, Society, and Culture, Volume I: The Rise of the Network Society (Second edition), Blackwell Publishing Ltd;
- COHEN, J. e PETERSON, S. (1997), Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance;
- COMISSÃO INDEPENDENTE PARA A DESCENTRALIZAÇÃO: Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A., (2019) Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado. Assembleia da República. Lisboa. 312 pp.
- DE MELLO, L. & BARENSTEIN, M. (2001), Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis, IMF Working Paper, WP/01/71, IMF;
- DUARTE, B. (2016), Descentralização Administrativa: Novos Caminhos, Novas Realidades. Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Direito Administrativo da Universidade de Lisboa e orientada pela Professora Doutora Alexandra Leitão.
- EATON, K., KAISER, K., SMOKE, P., (2010), The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications and Effectiveness, The International Bank for Reconstruction and Development/The world Bank, Washington DC;
- FAGUET, J.P. (2011), Decentralization and governance. Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers, EOPP 027. London School of Economics and Political Science, London, UK;
- FERNANDES, A. (1987), Descentralização e Teoria do Estado. Comunicação apresentada ao Colóquio sobre La Décentralisation: Évaluation d'un Thème de Recherches, realizado na Universidade de Orléans em 1 e 2 de outubro de 1987. P. 99-124;

- FERNANDES, A. (1993), Poder Autárquico e Poder Local. Comunicação apresentada às 3^{as} Jornadas de Estudos Norte de Portugal – Aquitânia sobre «O Poder Regional – Mitos e Realidades», Universidade do Porto, 22 a 26 de março de 1993. P. 35-50;
- FERNANDES, J. A. (2006), Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias. *Xeográfica, Revista de Xeografia, Território e Medio Ambiente*, Nº6, 2006, 95-113, ISSN 1578-6537. P 95-113.
- FRANCISCO, D. (2000), Agendas trocadas no caminho da descentralização: o caso da Regionalização. Comunicação apresentada no IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra, 17-19 de abril, 2000.
- FREIRE, A. (2009), Reformas Eleitorais: Objetivos, Soluções, Efeitos Prováveis e Trade-Off Necessários. Eleições 12: Revista de Assuntos Eleitorais, Edição Especial Sistema Eleitoral e Qualidade da Democracia, Ministério da Administração Interna, Lisboa;
- FRIEDMAN, R. (1986), The world city hypothesis. *Development and Change* 17:69-83;
- HUTHER, J. & SHAH, A. (1998), Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, Policy, Research working paper, no. WPS 1894, World Bank, Washington, DC;
- IANNACCI, J. (2017), Internet of things (IoT); internet of everything (IoE); tactile internet;5G – A (not so evanescent) unifying vision empowered by EH-MEMS (energy harvesting MEMS) and RF-MEMS (radio frequency MEMS), *Sensors and Actuators A*, 272 (2018) 187–198;
- IDEA (2005), Conceção de Sistemas Eleitorais: Uma visão geral do Novo guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral, Tradução direta do guia “Electoral System Design: An Overview of the New International IDEA Handbook”, Estocolmo (Suécia);
- JS – Gabinete de Estudos e Formação (2015), Implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República;
- KHAN, M. (2003), Teaching Globalization, Published in the Globalist and Global Policy Forum;
- KUMAR, N. & MALLICK, K. (2018), Blockchain technology for security issues and challenges in IoT, *Procedia Computer Science* 132 (2018) 1815-1823;
- WALLIS, J. & OATES, W. (1988), Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of state and Local Government, Chapter in NBER book Fiscal Federalism: Quantitative Studies (1988), Harvey S. Rosen, editor (p. 5 - 32), University of Chicago Press;
- LITVACK, J., AHMAD, J., BIRD, R. (1998), Rethinking Decentralization - A Discussion Paper, The World Bank, Washington D.C.;
- MANOR, J. (1999), The Political Economy of Democratic Decentralization, The World Bank, Directions in Development;
- MOLLAH, A. (2007), Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh, *International Journal of Organization Theory and Behavior*;
- MOUGAYAR, W. (2016), The Business Blockchain: Promise, practice, and application of the next internet technology, published by Wiley, New Jersey;
- NOVO, O. (2018), Blockchain Meets IoT: An Architecture for Scalable Access Management in IoT, *IEEE INTERNET OF THINGS JOURNAL*, VOL. 5, NO. 2, (2018) 1184–1195;
- OECD (2012), Compact City Policies: A Comparative Assessment, *OECD Green Growth Studies*, OECD Publishing;
- OECD (2017), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, *OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris;
- OECD (2018), Subnational Governments in OECD countries: Key data, 2018 edition;
- OECD (2019), Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers, *OECD Multi-Level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris;
- OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the world: Structure and finance, OECD, Paris;
- OLIVEIRA, L. V. (1997), Novas Considerações sobre a Regionalização, Porto: Edições ASA.

- PORTUGAL (1989), Plano de Desenvolvimento Regional, Ministério do Planeamento e da Administração do território, secretaria de Estado do planeamento e desenvolvimento regional;
- Portugal (1997), Consulta Pública sobre a Regionalização – Relatório / Parecer. Comissão de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente, Assembleia da República, Lisboa;
- QIAN, Y., & ROLAND, G. (1998), Federalism and the Soft Budget Constraint. *The American Economic Review*, 88(5), 1143-1162;
- RAJEEV, G., MAZHAR, U., NELSON, M., RAM, R. (2017), Different forms of decentralization and their impact on government performance: Micro-level evidence from 113 countries. *Economic Modelling* 62 (2017) 171–183;
- ROCHA, J. (2005), Regionalização no âmbito da administração autárquica. Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Gestão Pública da Universidade de Aveiro, orientado pela Doutora Maria Luís Rocha Pinto e coorientação da Mestra Fernanda Paula Marques de Oliveira.
- RONDINELLI, D., NELLIS, J., CHEEMA, G. (1983), Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers Number 581, Management and Development Series Number 8, Washington, D.C.;
- SEGURO, A. J. (2009), Para Uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral: Uma Reflexão Crítica e Política. Eleições 12: Revista de Assuntos Eleitorais, Edição Especial Sistema Eleitoral e Qualidade da Democracia, Ministério da Administração Interna, Lisboa;
- SILVA, C. (2018), A Regionalização em Portugal do ponto de vista do poder local, na Área Metropolitana do Porto. Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação (Especialização em Estudos Políticos) da Universidade do Porto e orientada pelo Professor Doutor Manuel Vicente de Sousa Lima Loff.
- SMOKE, P. (2003), Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges. *Public Admin. Dev.* 23, 7–16 (2003), Published online in Wiley InterScience;
- SÖDERBAUM, F. (2011), Regionalism;
- THE WORLD BANK (1999), Beyond the Center: Decentralizing the State, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints (by Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry and William R. Dillinger), Washington, D.C.;
- UNDP (1997), Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy;
- UNDP (1999), Decentralization: A Sampling of definitions, Working paper prepared in connection with the joint UNDP – Government of Germany;
- UNDP (2004), Decentralized Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development;
- UNDP (2009), A Users Guide to Measuring Local Governance, UNDP Oslo Governance Centre;
- UN-HABITAT (2009), International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all, United Nations Human Settlements Programme;
- VASQUEZ, J. (2002), Asymmetric Federalism in Russia: Cure or Poison?, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University;
- VASQUEZ, J. (2011), The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice, Asian Development Bank, Philippines;
- VUJADINOVIĆ, S & ŠABIĆ, D. (2017). The importance of regions in geographical research, Faculty of Geography- University of Belgrade;
- ZIMMERMANN, U. (2007), Metropolitan Governance, Department of Political Science & International Affairs, Kennesaw State University, Kennesaw, Georgia, U.S.A.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA; DECRETOS – LEI; LEIS.

Constituição da República Portuguesa, Diário da República n.º 86/1976 , Série I de 1976-04-10;

Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro;

Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de março;

Decreto-Lei n.º 46/89 de 15 de fevereiro;

Decreto-Lei n.º 104/2003 de 23 de maio;

Decreto-Lei n.º 228/2012 de 25 de outubro;

Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de setembro;

Lei Constitucional n.º 1/2004 de 24 de Julho;

Lei n.º 44/91 de 2 de agosto;

Lei n.º 56/91, de 13 de agosto;

Lei n.º 19/98, de 28 de abril;

Lei n.º 10/2003 de 13 de maio;

Lei n.º 11/2003 de 13 de maio;

Lei n.º 45/2008 de 27 de agosto;

Lei n.º 46/2008 de 27 de agosto;

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro;

Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto;

Lei n.º 58/2018 de 21 de agosto.