

Junho de 2019

# GOVERNANÇA



Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação.



# **SOCIEDADE DE GEOGRAFIA DE LISBOA**

Secção de Administração Pública

## **GOVERNANÇA**

### **Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação.**

Relatório final solicitado pela Comissão Independente para a Descentralização, no âmbito do projeto de Investigação e desenvolvimento sobre o tema Governança.

João Abreu de Faria Bilhim

Lisboa, junho de 2019

## Índice

<i>Nota Introdutória</i> .....	9
<i>Parte I - Levantamento da distribuição dos serviços, suas missões, atribuições e competências pelo território de Portugal Continental</i> .....	11
<b>1. Territorialização dos Serviços e das Políticas Públicas no Território Continental</b>	<b>11</b>
<b>2. NUTS II – Uma visão geral da sua evolução</b> .....	<b>12</b>
2.1. Dimensão demográfica .....	12
2.2. Dimensão financeira e fiscal.....	18
<b>3. A Resolução de um Problema de Fermi sobre os Custos da Descentralização</b> .....	<b>27</b>
3.1. Introdução.....	27
3.2. A Questão que Releva .....	28
3.3. Um Problema de Fermi sobre os Custos da Descentralização .....	29
3.4. Metodologia e Fontes de Informação .....	31
3.5. Resultados.....	33
3.6. Discussão e Conclusões.....	35
<b>4. Inquérito por questionário</b> .....	<b>38</b>
4.1. Metodologia de análise .....	38
4.2. Análise e discussão dos principais resultados do inquérito .....	38
<b>5. Entrevistas realizadas</b> .....	<b>50</b>
5.1. Metodologia de análise .....	50
5.2. Conclusões dos processos de inquérito.....	59
<i>Parte II - Da descentralização e desconcentração, à deslocalização como caminho para a Regionalização.</i> .....	<b>63</b>
<b>6. Políticas Públicas em Portugal Continental – A importância de uma administração próxima do território</b> .....	<b>63</b>
6.1. A Governação contemporânea.....	68
6.2. Redes e parcerias .....	68
6.3. Exemplos de redes de colaboração numa ótica comparada .....	73
<b>7. Modelos de Participação pública e a necessidade de inovar</b> .....	<b>78</b>
7.1. Inovar na Administração Pública e nas políticas públicas .....	80
7.2. Comunidades de práticas .....	82
7.3. Os sistemas de informação como pilares da ação organizacional local .....	84
<b>8. A Governança Multinível como fator de desenvolvimento regional</b> .....	<b>86</b>
8.1. Desafios à governação multinível e possíveis soluções.....	89
8.2. Dimensões da governação Multinível.....	91



8.3.	Aspetos a considerar na Governança Multinível .....	93
<b>9.</b>	<b>Missões, atribuições e competências – Uma análise à evolução do quadro legal português .....</b>	<b>99</b>
9.1.	Modelos de relação entre Governo Central e Governo Local.....	105
9.2.	A descentralização como ponte para a prestação de um serviço público de qualidade ....	108
<b>10.</b>	<b>As Regiões Administrativas vs. Regiões Autónomas – aspetos a ter em conta no processo de descentralização.....</b>	<b>112</b>
10.1.	A Descentralização e o Estado Unitário .....	112
10.2.	O poder local e o princípio da descentralização .....	113
10.3.	As Regiões Administrativas e as Regiões Autónomas .....	115
<b>11.</b>	<b>A concretização dos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local .....</b>	<b>119</b>
11.1.	As finalidades e os limites da autonomia regional.....	119
11.2.	O regime constitucional das Regiões Autónomas – o princípio da subsidiariedade.....	123
11.3.	A regionalização e o Estado Unitário .....	126
11.4.	A transferência de competências .....	129
11.4.1.	As Políticas Intergovernamentais do Governo Regional dos Açores.....	129
11.4.2.	A organização e funcionamento do Governo Regional da Madeira.....	136
11.4.3.	Identificação das áreas e respetivas competências propostas com a descentralização prevista com a Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto .....	140
11.4.4.	Um exemplo concreto na área da educação na Região Autónoma da Madeira.....	160
11.5.	Deslocalização de Serviços.....	162
<b>12.</b>	<b>Os atores supramunicipais .....</b>	<b>163</b>
12.1.	As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) como dinamizadores do planeamento e desenvolvimento regional. ....	168
12.2.	A importância das Comunidades Intermunicipais (CIM) e das Áreas Metropolitanas e as Associações de Municípios.....	169
<b>13.</b>	<b>O desafio do alinhamento estratégico de esforços nos diferentes níveis de governação.....</b>	<b>177</b>
13.1.	O planeamento do território como base para uma Regionalização eficaz .....	180
13.1.1.	A CCDR – A entidade descentralizada a funcionar .....	183
13.1.2.	O processo gradual de implementação.....	186
<b>Parte III - Aspetos logísticos e de suporte aos novos órgãos regionais .....</b>		<b>189</b>
<b>14.</b>	<b>As novas formas de governança e a lógica da regionalização .....</b>	<b>189</b>
14.1.	A origem das regiões .....	190



14.2.	Argumentos a favor e contra a regionalização.....	191
14.3.	O impacto da criação de regiões na unidade nacional e a união europeia .....	192
<b>15.</b>	<b>Descentralização: modernização e democratização .....</b>	<b>194</b>
15.1.	Contribuição das reformas de descentralização ao nível local para a construção de uma democracia participativa .....	198
<b>16.</b>	<b>Avaliar a descentralização do ponto de vista democrático.....</b>	<b>205</b>
16.1.	Análise a um problema concreto – a gestão de resíduos.....	211
<b>17.</b>	<b>Descentralizar para dinamizar o desenvolvimento local sustentável .....</b>	<b>215</b>
17.1.	Descentralização e eficiência.....	217
<b>18.</b>	<b>O Direito à heterogeneidade das regiões .....</b>	<b>221</b>
<b>19.</b>	<b>A Tutela Administrativa – a relação jurídica do Estado com outras pessoas coletivas.....</b>	<b>223</b>
19.1.	Instrumento de correção e controlo da atuação administrativa .....	223
19.2.	A Tutela de Legalidade – espécies de Tutela Administrativa.....	224
19.3.	A Tutela Administrativa e a Administração Local .....	226
<b>20.</b>	<b>Aspetos Logísticos e de Suporte – Reorganização do Estado em Portugal.....</b>	<b>231</b>
20.1.	Recursos e as políticas públicas de proximidade .....	231
<b>21.</b>	<b>Conclusão, reflexões e considerações finais .....</b>	<b>234</b>
21.1.	A regionalização como processo .....	234
21.2.	Custos da Descentralização .....	236
21.3.	Critérios de Delimitação Territorial das Regiões Administrativas .....	236
21.4.	Missão, atribuições e competências das Regiões Administrativas do Continente .....	239
<b>22.</b>	<b>Bibliografia .....</b>	<b>244</b>

## Índice de Figuras

Figura 1 - Identificação do concelho das entidades respondentes.....	41
Figura 2 - Relação do Estado com entidades de diferentes níveis.....	66
Figura 3 - Dimensões das reformas no âmbito da governança multinível .....	97
Figura 4 - Processo de formulação e implementação estratégica.....	188

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Densidade Populacional - n.º médio de indivíduos por km <sup>2</sup> (rácio, 2001-2017) .....	12
Gráfico 2 - N.º total de indivíduos (jovens, pessoas em idade ativa e idosos) - NUTS II - 2001-2017 .....	13
Gráfico 3 - N.º de indivíduos entre os 0 e 14 anos - NUTS II - 2001-2017 .....	14
Gráfico 4 - N.º de indivíduos entre os 15 e 64 anos - NUTS II - 2001-2017 .....	15
Gráfico 5 - N.º de indivíduos com 65 ou mais anos - NUTS II - 2001-2017 .....	16
Gráfico 6 - População residente em lugares com mais de 10 000 habitantes (1960-2011) .....	16
Gráfico 7 - Total das Receitas Correntes no período 2009-2017 (€).....	18
Gráfico 8 - Receitas de Impostos Diretos no período 2009-2017 (€).....	18
Gráfico 9 - Receitas Impostos Indiretos no período 2009-2017 (€).....	19
Gráfico 10 - Receitas Impostos Indiretos no período 2009-2017 (€).....	20
Gráfico 11 - Receitas rendimentos de propriedade no período 2009-2017 (€) .....	20
Gráfico 12 - Receitas transferências correntes no período 2009-2017 (€).....	21
Gráfico 13 - Receitas vendas de bens e serviços correntes no período 2009-2017 (€) .	22
Gráfico 14 - Receitas IUC NUT II no período de 2009-2017 .....	22
Gráfico 15 - Receitas IMT NUT II no período de 2009-2017 .....	23
Gráfico 16 - Receitas IMI NUT II no período de 2009-2017.....	23
Gráfico 17 - Equilíbrio orçamental: relação entre receitas e despesas correntes das câmaras municipais (2009-2017) .....	24
Gráfico 18 - Total de endividamento a médio e longo prazo 2007-2013 (€).....	25
Gráfico 19 - Total de endividamento líquido 2007-2013 (€) .....	25
Gráfico 20 - Dívida Total NUT II no período 2014-2017 .....	26



## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Orçamentos de funcionamento das CCDRs .....	32
Tabela 2 - Orçamentos de funcionamento das Regiões Autónomas (assembleias e presidência do governo regional) .....	33
Tabela 3 - Identificação das entidades respondentes.....	38
Tabela 4 - Identificação do concelho das entidades respondentes .....	40
Tabela 5 - Personalidade jurídica autónoma das entidades respondentes .....	42
Tabela 6 - Autonomia financeira das entidades respondentes.....	42
Tabela 7 - Organismo de tutela/superintendência das entidades respondentes .....	42
Tabela 8 - Tipo de administração das entidades respondentes.....	43
Tabela 9 - Descentralização/deslocalização das entidades respondentes.....	44
Tabela 10 - Regime especial das entidades respondentes .....	44
Tabela 11 - Área de intervenção das entidades respondentes .....	44
Tabela 12 - Outro Organismo Público na sua área territorial a prestar idêntico serviço à entidade respondente .....	45
Tabela 13 - Percentagem da atividade das entidades respondentes destinada diretamente aos cidadãos e às empresas.....	45
Tabela 14 - Percentagem da atividade das entidades respondentes destinada diretamente a outros serviços da administração .....	46
Tabela 15 - Síntese das principais variáveis quantitativas para as entidades respondentes .....	47
Tabela 16 - A criação de regiões administrativas implicaria que o território das entidades respondentes poderia corresponder ao das NUTS II .....	47
Tabela 17 - A criação de regiões administrativas implicaria a melhoria da qualidade de serviço aos cidadãos devido à descentralização de competências e atribuições das entidades respondentes .....	48
Tabela 18 - A qualidade de serviço melhoraria com a descentralização de atribuições e competências das entidades respondentes para o nível das NUT III.....	48
Tabela 19 - Matriz de análise de conteúdo .....	50
Tabela 20 - Citações ilustrativas.....	51



Tabela 21 - Alterações operadas nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, com as várias revisões constitucionais.....	116
Tabela 22 - Constituição do Governo Regional dos Açores .....	130
Tabela 23 - A distribuição das Direções Regionais pelos Departamentos do Governo Regional dos Açores .....	134
Tabela 24 - A estrutura e competências do Governo Regional da Madeira .....	136
Tabela 25 - A Lei-quadro e os diplomas sectoriais – as áreas de descentralização .....	140
Tabela 26 - Estratégias de descentralização .....	194
Tabela 27 - Vantagens e limitações da descentralização numa ótica de economia pública .....	197



## Nota Introdutória

O presente relatório final visa contribuir para o conhecimento em torno das temáticas das políticas públicas relativas à territorialização dos serviços, bem como, os conceitos que orbitam à sua volta como a regionalização, a desconcentração e a deslocalização. Assim, este trabalho tem como principal propósito, apresentar uma proposta de regionalização e a sua conseqüente implementação no terreno.

Assim, são objetivos a desenvolver no presente relatório, os seguintes:

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

O Relatório está organizado da seguinte forma: reúne a versão definitiva dos Relatórios I, II e III que, em conjunto, constituem uma proposta de regionalização, acompanhada de pistas para a abertura de um caminho no sentido da sua implementação.

Na conclusão deste relatório final responde-se às questões colocadas na proposta, em coerência com o conteúdo exposto nos relatórios anteriores nomeadamente i) regionalização como processo; ii) critérios de delimitação territorial das regiões; iii) missão, atribuições e competências das RA; iv) tipo de relação a estabelecer entre o nível nacional, regional, supramunicipal e municipal.

Por último importa referir que, face ao facto de não termos tido acesso aos dados dos relatórios provenientes dos restantes estudos - Análise comparativa/OCDE; Componente jurídica; Componente financeira, entre outros -, este ponto embora conste



da proposta não pode dar entrada nem nos relatórios que constituem o corpo deste trabalho final, nem nas suas conclusões finais.

Importa, por último, apresentar uma palavra de agradecimento aos membros da Comissão Independente para a Descentralização (CID) e, em particular, ao seu ilustre Presidente, Engº João Cravinho, pela confiança com que nos brindaram e pelas muitas oportunidades que tivemos de diálogo com troca de informações e sensibilidades em sede de reuniões presenciais na Assembleia da República, por Skype e em contactos informais, sempre que tal foi considerado importante.



# **Parte I - Levantamento da distribuição dos serviços, suas missões, atribuições e competências pelo território de Portugal Continental**

## **1. Territorialização dos Serviços e das Políticas Públicas no Território Continental**

Nos últimos 20 anos, a relevância dos estados membros da UE na governação local e no desenvolvimento regional, tem sido objeto de discussão e de ampla investigação no meio académico. Durante as décadas de 1980 e 1990, a manchete dessas discussões foi a “Europa das Regiões”, sendo hoje o termo mais utilizado o da “governança multinível” (MLG<sup>1</sup>). Este conceito tem sido utilizado principalmente na esfera académica, no entanto, a esfera política tem também vindo a utilizá-lo cada vez mais, o que é revelador da importância que o conceito tem vindo a ganhar nas temáticas da governança dos Estados. A ideia base é a de que todos os níveis de governo participem em harmonia e cooperação, promovendo assim um alinhamento estratégico necessário que potencie uma correta e mais eficaz implementação das políticas públicas no território. De acordo com o Comitê das Regiões, a governação multinível significa o processo de "coordenar a ação da União Europeia, dos Estados-Membros e das autoridades locais e regionais, baseada na parceria e destinada a elaborar e aplicar as políticas da UE"<sup>2</sup>. Consubstancia assim, um esforço no sentido de aumentar a coordenação entre os níveis administrativos, mas também um modo de descentralização. A recente crise global veio sublinhar a importância da governação em rede, particularmente ao nível europeu, bem como a necessidade de os órgãos do poder local e regional se envolverem estreitamente na elaboração e implementação das estratégias comunitárias e sua consequente implementação.

---

<sup>1</sup> MLG – *Multi level Governance*. Para mais informação aconselha-se a consulta do sítio [Comitê das Regiões](#).

<sup>2</sup> Tradução livre do autor.



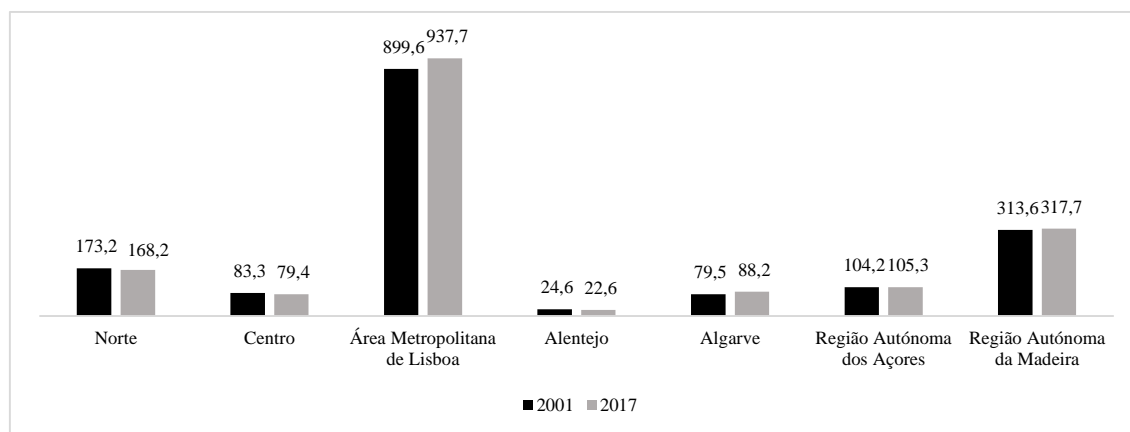
Estes novos palcos públicos suscitam dois tipos de desafios sobre os quais está focado o conceito de governança multinível. Por um lado, a necessidade de visitar e articular o eixo vertical das relações intergovernamentais e a reconfiguração horizontal das relações com atores da sociedade civil e do setor privado, reconhecendo-se hoje que a governança multinível desempenhará um papel importante no desenvolvimento de processos de desconcentração e descentralização dos serviços no território.

## 2. NUTS II – Uma visão geral da sua evolução

A informação que se apresenta de seguida visa oferecer um enquadramento global e descritivo da evolução registada na dimensão demográfica e na dimensão financeira e fiscal nas diferentes regiões NUTS II.

### 2.1. Dimensão demográfica

**Gráfico 1 - Densidade Populacional - n.º médio de indivíduos por km<sup>2</sup> (rácio, 2001-2017)**



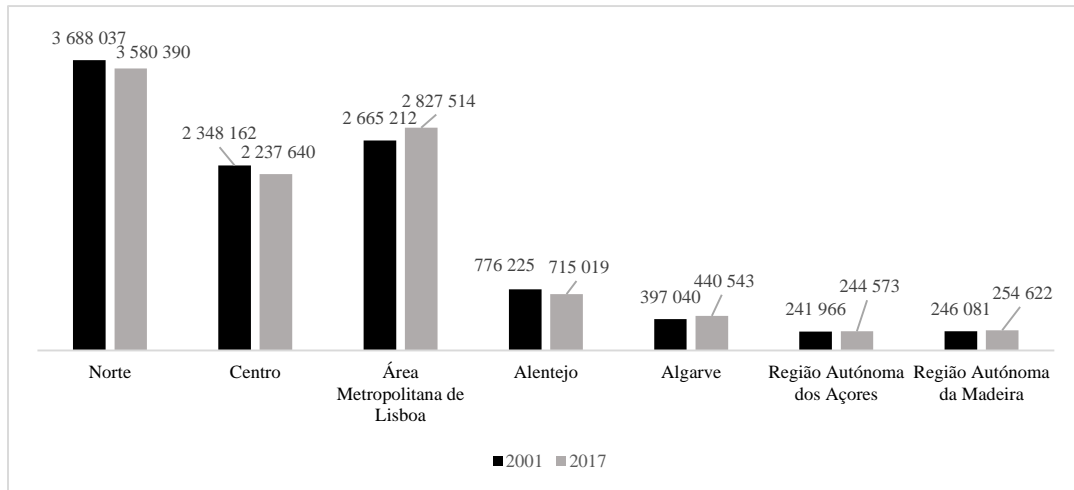
Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Da análise ao gráfico supra constata-se que no período compreendido entre o ano de 2001 e o ano de 2017, das 7 NUTS II em análise, 4 registaram um aumento no rácio relativo à densidade populacional e 3 viram esse valor diminuir. Assim as NUT II Norte, Centro e Alentejo registaram uma diminuição da sua densidade populacional, passando de um rácio de 173,2 para 168,2 na NUT II Norte, de um rácio de 83,3 para 79,4 na NUT II Centro e, por fim, de um rácio inicial de 24,6 em 2001 para um rácio de 22,6 em 2017



na NUT II Alentejo. As restantes Área Metropolitana de Lisboa, Algarve e Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores registaram um aumento do valor deste indicador.

**Gráfico 2 - N.º total de indivíduos (jovens, pessoas em idade ativa e idosos) - NUTS II - 2001-2017**

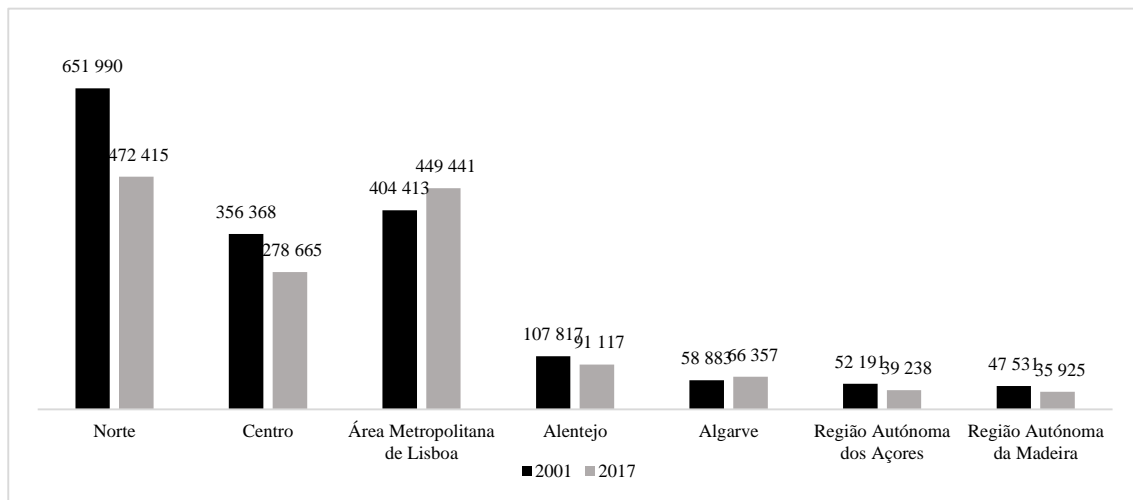


Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Relativamente ao n.º total de indivíduos agregados por NUTS II, considerando jovens, pessoas em idade ativa e idosos, é possível concluir que as NUTS II Norte, Centro e Alentejo registaram uma diminuição do seu valor. A NUT II Norte registou uma diminuição de 3% no período em análise, a NUT II Centro registou uma diminuição de 5% e a NUT II Alentejo registou a maior quebra tendo o seu valor diminuído 8%. A NUT II com um maior aumento da população residente foi a NUT II Algarve, registando um acréscimo de população na ordem dos 11%.



**Gráfico 3 - N.º de indivíduos entre os 0 e 14 anos - NUTS II - 2001-2017**

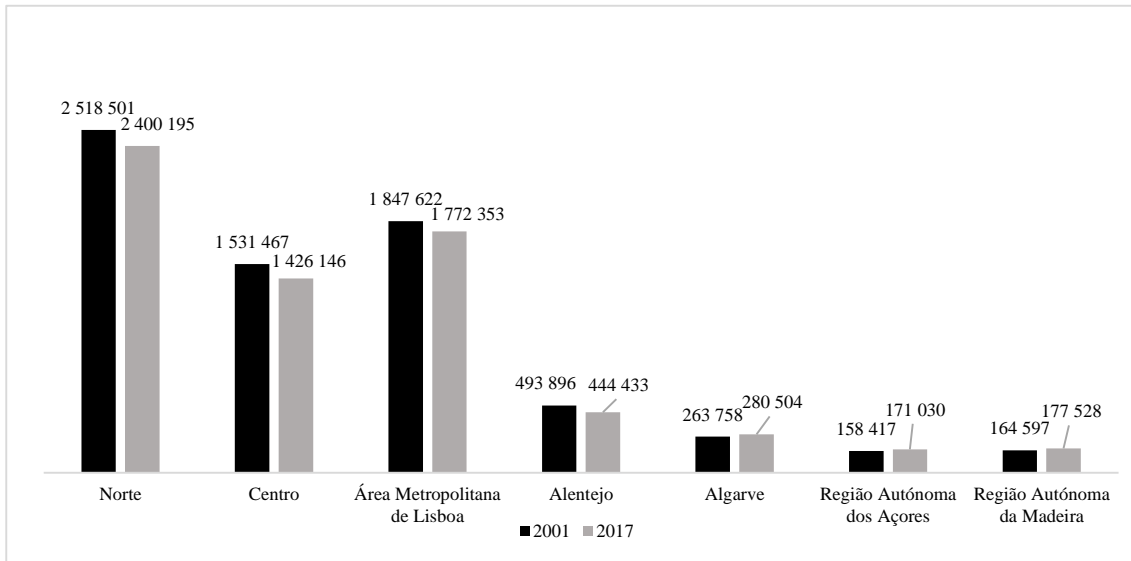


Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Procedendo a uma análise semelhante à realizada para o gráfico anterior, registamos que no que respeita ao n.º de indivíduos com idade até aos 14 anos, os valores seguem de uma forma geral uma mesma tendência com exceção das NUTS II Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira. A primeira regista uma diminuição de 24,8% do n.º total de indivíduos com idade compreendida entre os 0 e 14 anos e a NUT II Região Autónoma da Madeira regista uma diminuição de 24,4%. Também com valores percentuais de grandeza semelhante, temos as NUTS II Norte e Centro, registando a primeira uma diminuição de 27,5% e a segunda 21,8%. Em sentido inverso, as NUTS II Área Metropolitana de Lisboa e Algarve registam aumentos neste indicador, com a primeira a registar um aumento de 11,1% e a segunda 12,7%. Da análise destes gráficos e dos valores expostos, verifica-se uma possível tendência futura de envelhecimento das ilhas e da região Norte, Centro e Alentejo ao invés da tendência registada na zona Litoral (Área Metropolitana de Lisboa) e Algarve, onde o turismo tem representado um fator importante para o desenvolvimento das regiões e, bem assim, para a fixação das populações e famílias pois são regiões onde o acesso aos serviços é potencialmente mais facilitado.



**Gráfico 4 - N.º de indivíduos entre os 15 e 64 anos - NUTS II - 2001-2017**

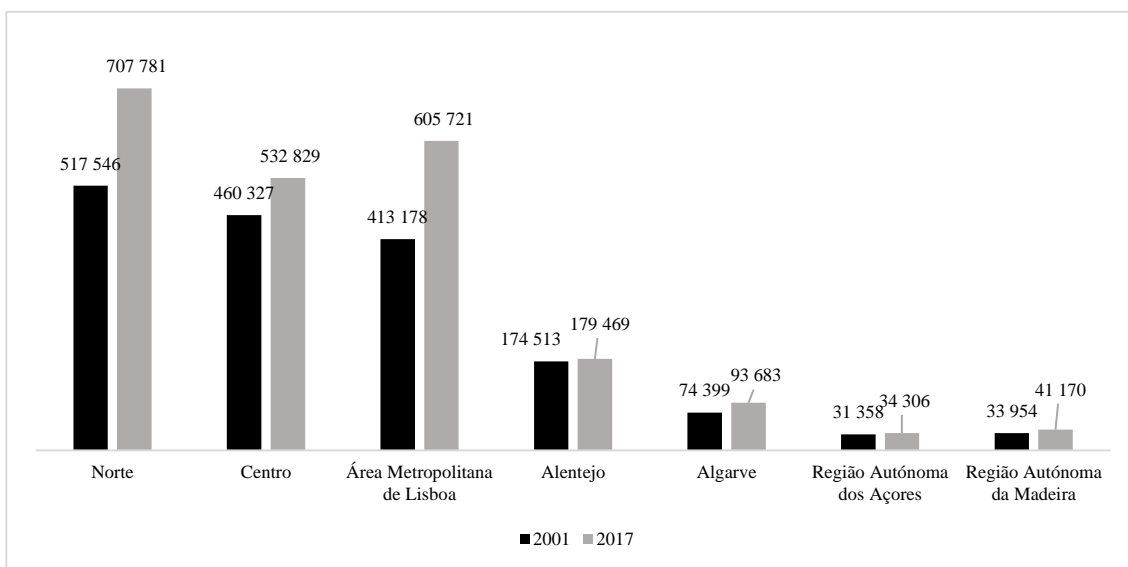


Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Na mesma linha de análise, o n.º de indivíduos entre os 15 e 64 anos registou significativas alterações. Assim, 4 NUTS II registam uma diminuição da população residente nesta faixa etária, nomeadamente NUT II Alentejo com uma diminuição de 10%, seguida da NUT II Centro registando uma quebra de 6,9%, logo seguida da NUT II Norte com - 4,7%, e a NUT II Área Metropolitana de Lisboa com uma diminuição de 4,1% da população residente. As restantes NUT II registaram aumentos muito próximos, nomeadamente a NUT II Região Autónoma dos Açores com 8%, a NUT II Região Autónoma da Madeira com 7,9% e finalmente a NUT II Algarve com 6,3%.



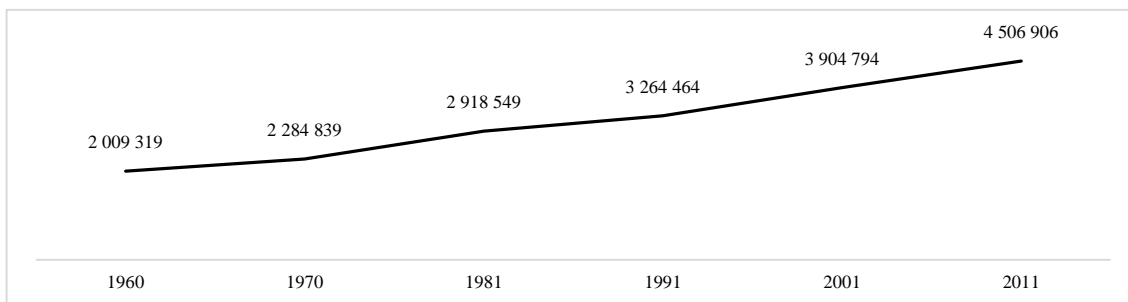
**Gráfico 5 - N.º de indivíduos com 65 ou mais anos - NUTS II - 2001-2017**



Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Depois de analisar o valor total, seguido da população mais infantil e juvenil (0-14 anos de idade) e ainda a análise à população em idade ativa, resta analisar os valores para a população mais sénior, isto é, com 65 ou mais anos de idade. Deste modo, importa desde logo sublinhar que todas as NUTS II registaram um aumento no n.º de indivíduos nesta faixa etária. Assim, a NUT II Área Metropolitana de Lisboa registou a maior subida com 46,6%, seguida da NUT II Norte com uma subida de 36,8%. Com 25,9% temos a NUT II Algarve, seguida da NUT II Região Autónoma da Madeira com 21,3%, com 15,8% a NUT II Centro, seguida da NUT II Região Autónoma dos Açores com 9,4% e por última a NUT II Alentejo, que registou a menor subida situando-se nos 2,8%.

**Gráfico 6 - População residente em lugares com mais de 10 000 habitantes (1960-2011)**



Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.





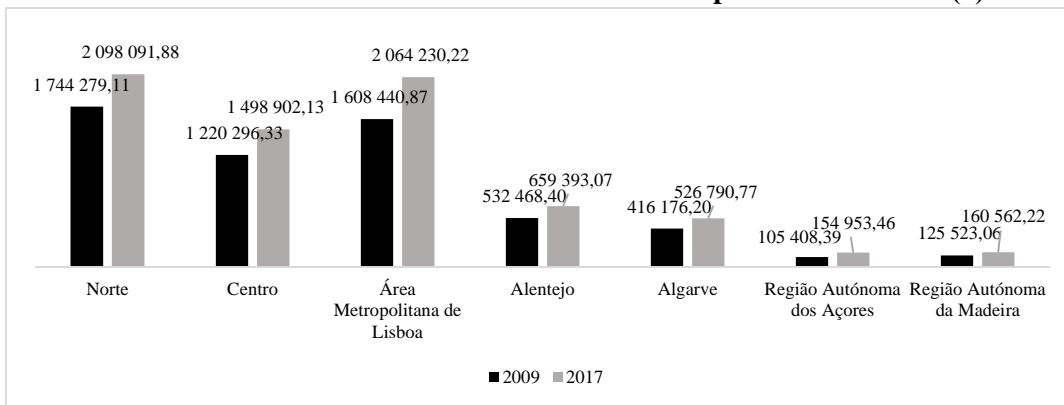
De acordo com o gráfico acima, verificam-se uma tendência clara de crescimento da população para locais com 10 000 ou mais habitantes, o que é sinónimo de um êxodo rural a favor das zonas mais urbanas e que poderá significar a desertificação de parte das regiões mais interiores a favor da concentração das massas populacionais nos grandes centros urbanos, nomeadamente os situados na zona costeira de Portugal continental. No período em análise (51 anos) registou-se um aumento de 124% do n.º de residentes em lugares com mais de 10 000 habitantes.

O conhecimento multidisciplinar e as ferramentas culturais e científicas devem fomentar uma intervenção ativa no terreno que vá ao encontro das grandes questões que afetam as populações na sua atividade quotidiana. Assim o contributo ativo e de forma participada, para a adoção de políticas públicas baseadas em factos é determinante. Dever-se-á utilizar e tirar partido dos conhecimentos e da massa crítica existente nas regiões para promover o debate e desenvolver análises e projetos, procurando afirmar as regiões e o seu desenvolvimento e nunca desvirtuando a sua matriz identitária e cultural. Importa assim avançar com a criação de redes do conhecimento que visem conter a tendência de esvaziamento demográfico por ação natural das grandes áreas metropolitanas. Ainda nesta linha é fundamental que a prestação de serviços especializados à comunidade, às empresas, ao setor da economia social e ao setor público deverá ser aumentada, maximizando o aproveitamento das competências existentes e o profícuo desenvolvimento das comunidades.



## 2.2. Dimensão financeira e fiscal

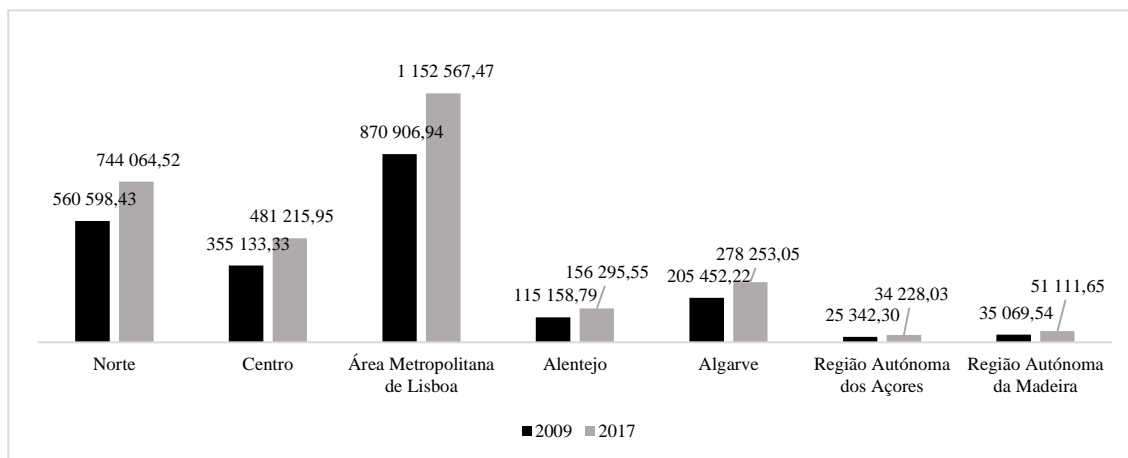
**Gráfico 7 - Total das Receitas Correntes no período 2009-2017 (€)**



Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

De acordo com o gráfico acima, constata-se que todas as NUTS II conseguiram melhorar a sua posição na captação de receitas no período em análise. A NUT II que mais melhorou as suas receitas foi a Região Autónoma dos Açores registando um aumento de 47%. De seguida temos as NUTS II Área Metropolitana de Lisboa e Região Autónoma da Madeira *ex aequo*, que apresentam um aumento das suas receitas de 28%. A NUT II Algarve apresenta uma melhoria que se situou nos 27% seguida da NUT II Alentejo com um aumento de 24%. Nas posições finais temos as NUTS II centro com um aumento de receitas na ordem dos 23% e por fim a NUTT II Norte registando um aumento de 20%.

**Gráfico 8 - Receitas de Impostos Diretos no período 2009-2017 (€)**

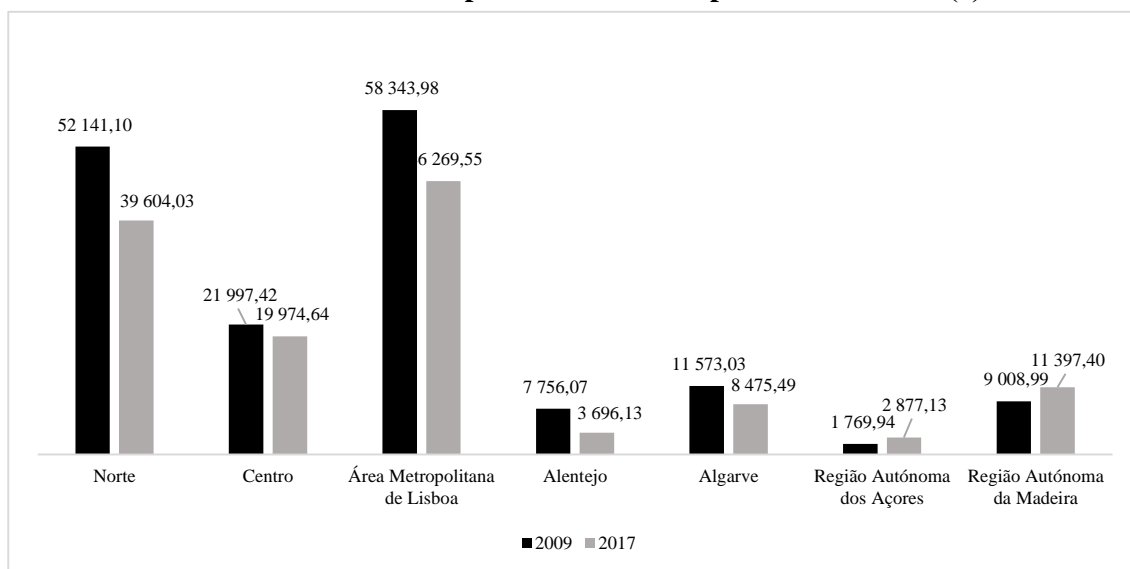


Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.



No que se relaciona com a capacidade de obter receitas com os impostos diretos, todas as NUTS II viram a sua receita aumentar. Destacam-se com maiores aumentos neste indicador as NUTS II Região Autónoma da Madeira com um aumento de 46%, seguida das NUTS II Centro e Alentejo, ambas com um aumento de 36% seguidas das NUTS II Região Autónoma dos Açores e Algarve com aumentos na ordem dos 35%. Com aumentos inferiores, mas ainda assim não muito distantes das posições cimeiras temos os valores obtidos pelas NUTS II Norte e Região Metropolitana de Lisboa, registando aumentos de 33% e 32%, respetivamente.

**Gráfico 9 - Receitas Impostos Indiretos no período 2009-2017 (€)**

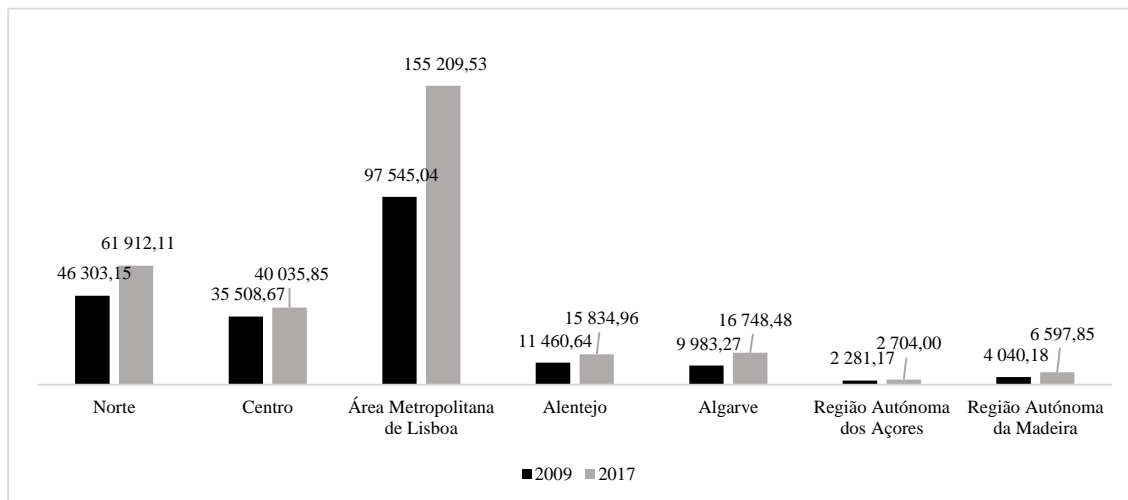


Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Já no que respeita à capacidade de obter receitas com os impostos indiretos, apenas as NUTS II Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores registaram variações positivas, 27% e 63%, respetivamente. Com o maior decréscimo a NUT II Alentejo registou uma diminuição de 52% no período em análise, seguida das NUTS II Algarve (-27%) e Norte (-24%). A NUT II Área Metropolitana de Lisboa registou uma diminuição de 21% e por fim, a NUT II Centro registou um decréscimo de 9%.



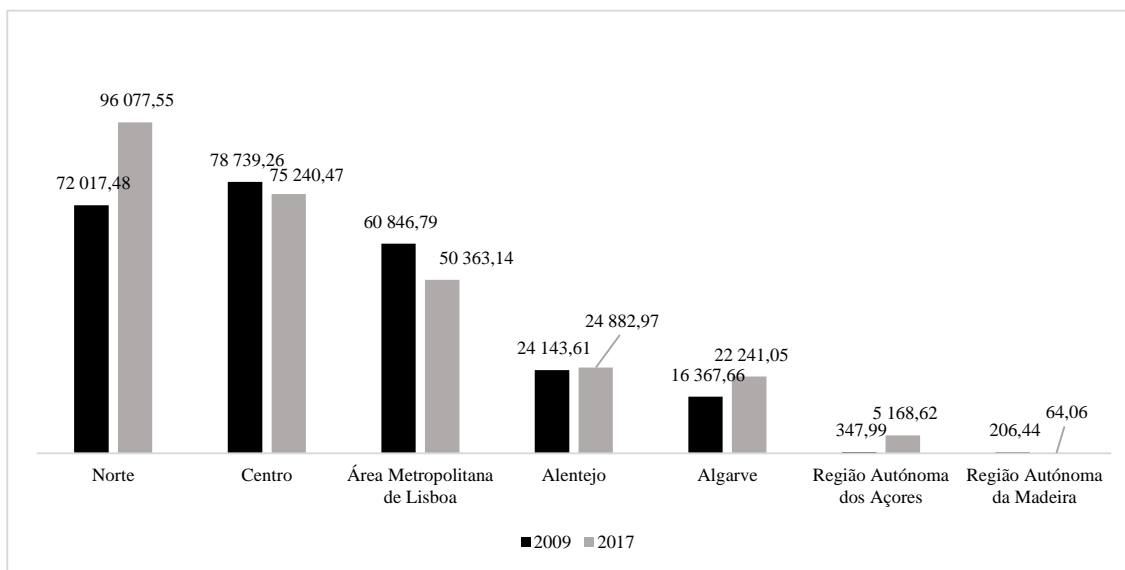
**Gráfico 10 - Receitas Impostos Indiretos no período 2009-2017 (€)**



Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Ainda no âmbito da captação de receitas relativas a multas, taxas e outras penalidades todas as NUTS II registaram melhorias. Assim, as NUTS II com maior variação positiva na captação de receita são as NUTS II Algarve (68%), Região Autónoma da Madeira (63%), Área Metropolitana de Lisboa (59%). As NUTS II que registaram uma menor capacidade de receita, mas ainda assim com variação positiva foram as NUTS II Norte (34%), Região Autónoma dos Açores (19%) e Centro (13%).

**Gráfico 11 - Receitas rendimentos de propriedade no período 2009-2017 (€)**

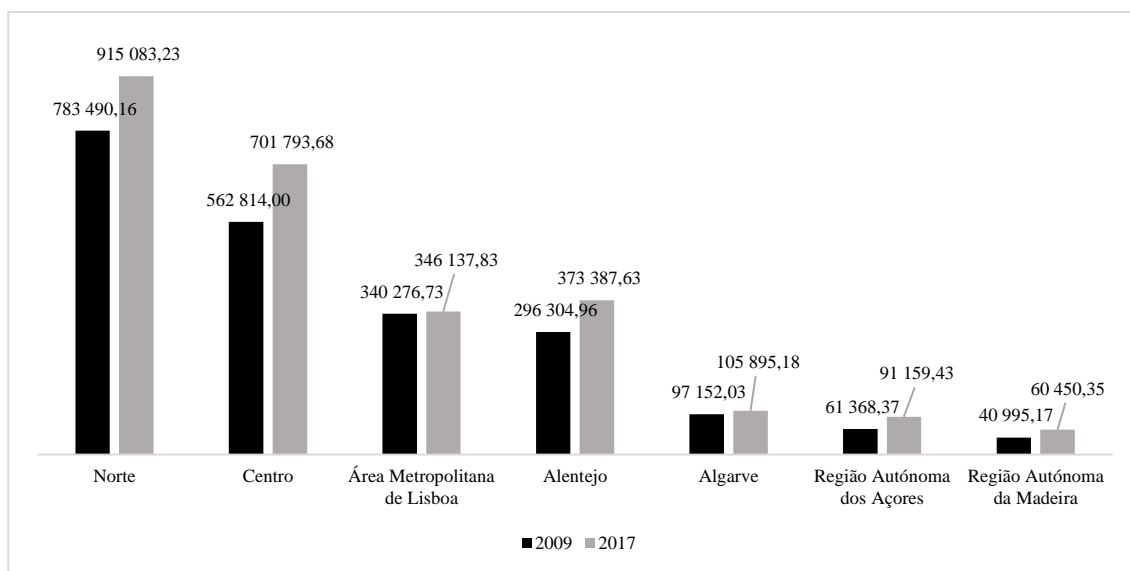


Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.



No que se relaciona com as receitas de rendimentos de propriedade, destaca-se desde logo o aumento registado na NUT II Região Autónoma dos Açores com uma variação de 1385%. As NUTS II Algarve e Norte registaram valores próximos, 36% e 33 % respetivamente. Com um registo de diminuição da receita neste indicador temos a NUT II Região Autónoma da Madeira com uma diminuição de 69% seguida da NUT II Área Metropolitana de Lisboa com uma variação negativa de 17% e, por fim, a NUT II Centro que registou uma diminuição de 4%.

**Gráfico 12 - Receitas transferências correntes no período 2009-2017 (€)**

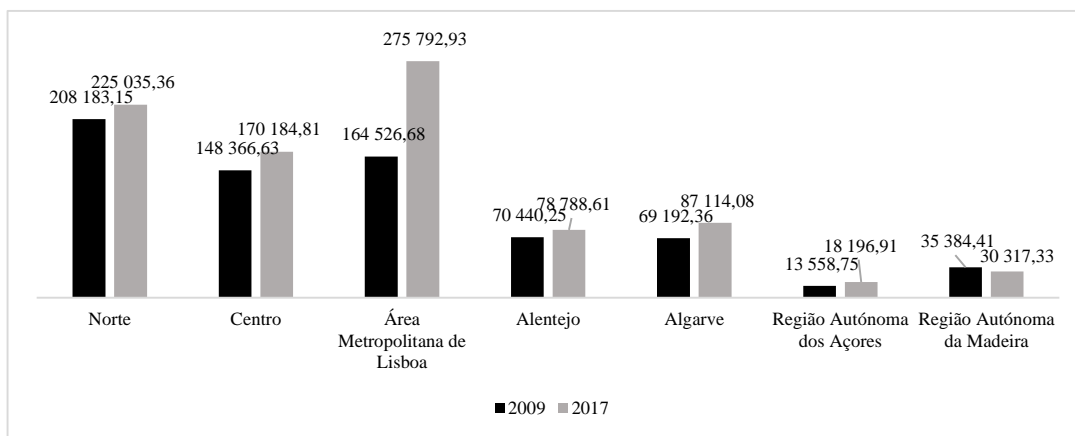


Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Relativamente ao volume de receitas obtidas com bases em transferências correntes, nenhuma NUT II registou uma variação negativa. Assim destacam-se as NUTS II Região Autónoma dos Açores com 49% e Região Autónoma da Madeira com 47% destacando-se substantivamente das demais. Na 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> posições temos as NUTS II Alentejo com 26% e Centro com 25%. Com os valores mais baixos temos as NUTS II Algarve com 9% e Área Metropolitana de Lisboa com 2%.



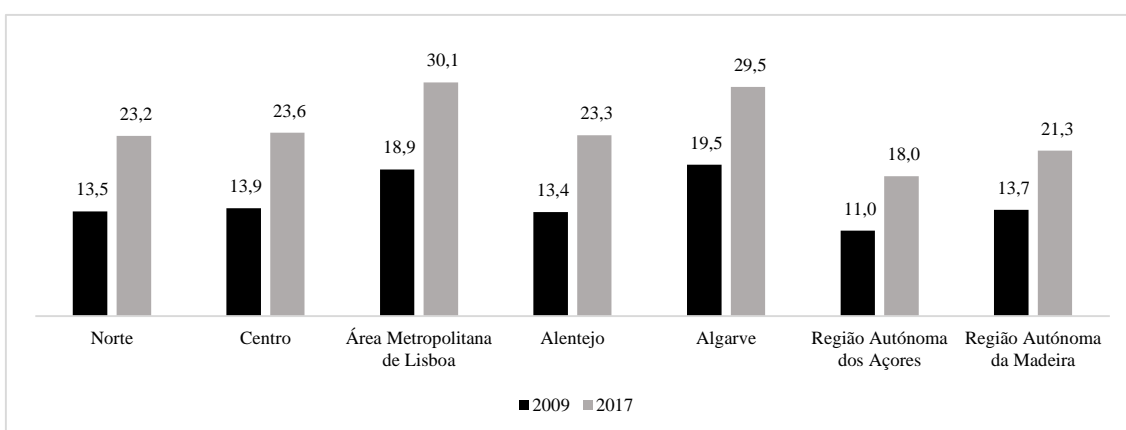
**Gráfico 13 - Receitas vendas de bens e serviços correntes no período 2009-2017 (€)**



Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

No âmbito do indicador referente às receitas de vendas de bens e serviços correntes, todas as NUTS II registaram uma variação positiva no período em análise, à exceção da NUT II Região Autónoma da Madeira registando uma diminuição de 14%. De destaque, é a posição conseguida pela NUT II Área Metropolitana de Lisboa com um aumento de 68%, seguida da NUT II Região Autónoma dos Açores com 34% e a NUT II Algarve com um aumento de 26%. Com menor expressão na captação destas receitas temos as NUTS II Centro (15%), Alentejo (12%) e Norte (8%).

**Gráfico 14 - Receitas IUC NUT II no período de 2009-2017**



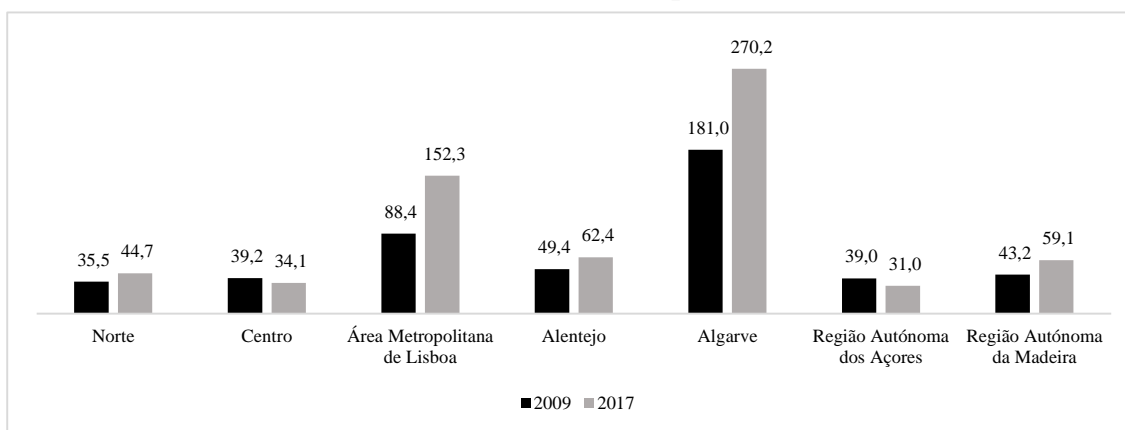
Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Relativamente às receitas provenientes do IUC, todas as NUTS II registaram um crescimento dos seus rácios. Com a maior variação positiva temos as NUTS II Alentejo



com um aumento de 74%, Norte com 72% e Centro com 70%. Com valores mais baixos, mas ainda assim acima dos 50% temos as NUTS II Algarve (51%), Região Autónoma da Madeira (55%) e Área Metropolitana de Lisboa (59%).

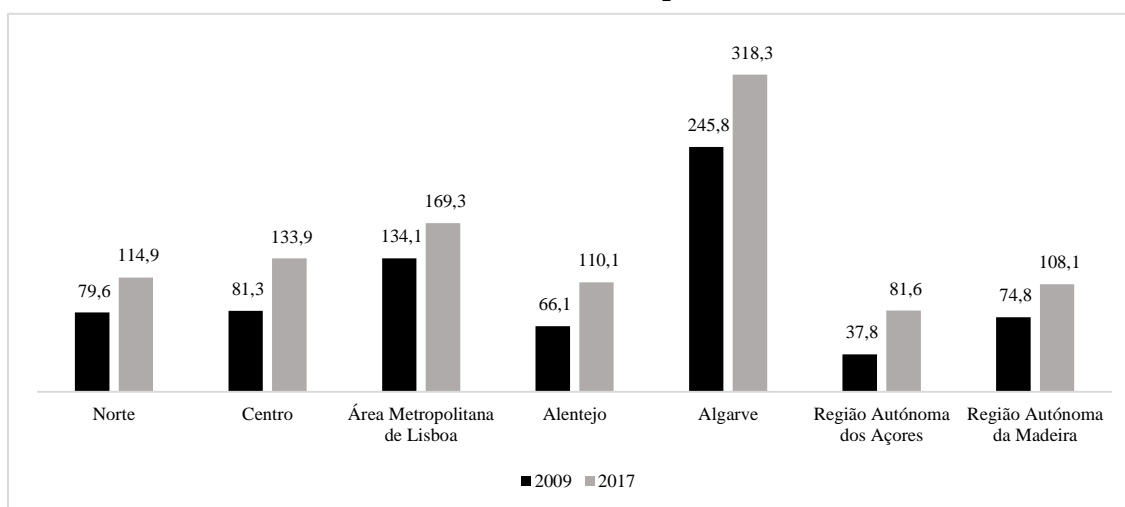
**Gráfico 15 - Receitas IMT NUT II no período de 2009-2017**



Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Já no âmbito das receitas referentes ao IMT, é possível constatar através do gráfico acima que existe uma grande diferença significativa entre a NUT II Algarve e as restantes NUTS II. No entanto, comparando os anos em análise, apenas duas NUTS II tiveram uma variação negativa, nomeadamente a NUT II Região Autónoma dos Açores (-21%) e a NUT II Centro (-13%). Com grande crescimento registamos os resultados das NUTS II Área Metropolitana de Lisboa com (72%) e NUT II Algarve (49%).

**Gráfico 16 - Receitas IMI NUT II no período de 2009-2017**

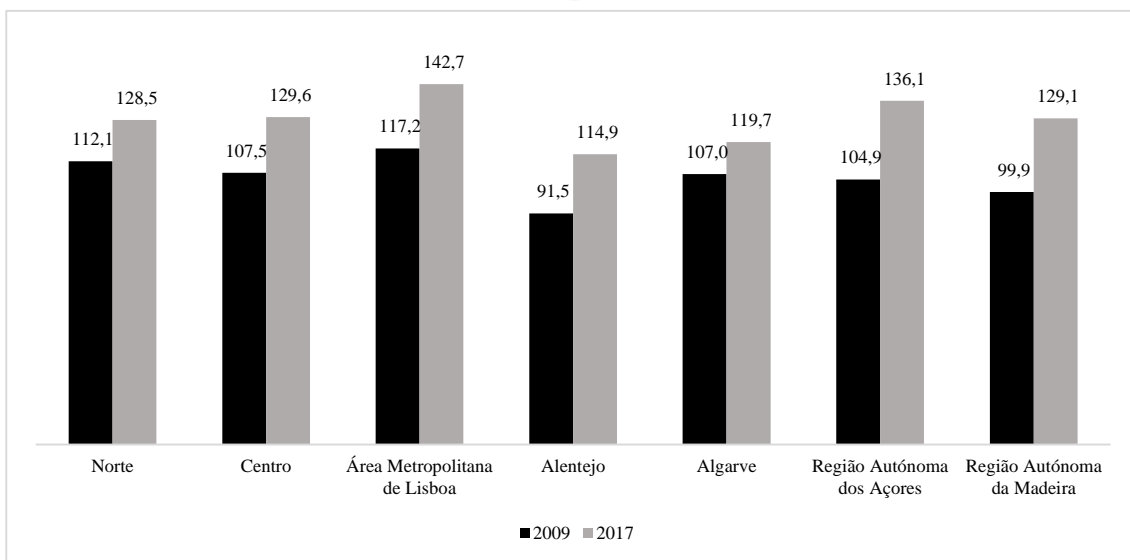


Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.



Para finalizar a análise nesta dimensão, o gráfico acima apresenta a evolução ocorrida no âmbito da captação de receita em sede de IMI. Embora todas as NUTS II tenham apresentado um registo positivo, importa destacar a evolução conseguida pela NUT II Região Autónoma dos Açores obtendo uma melhoria de 116% em 8 anos. Acima dos 50% temos ainda as NUTS II Alentejo e Centro, com um aumento de 67% e 65%, respetivamente. Com aumento menos significativo temos as NUTS II Algarve com 29% e Área Metropolitana de Lisboa com um aumento de 26%.

**Gráfico 17 - Equilíbrio orçamental: relação entre receitas e despesas correntes das câmaras municipais (2009-2017)**



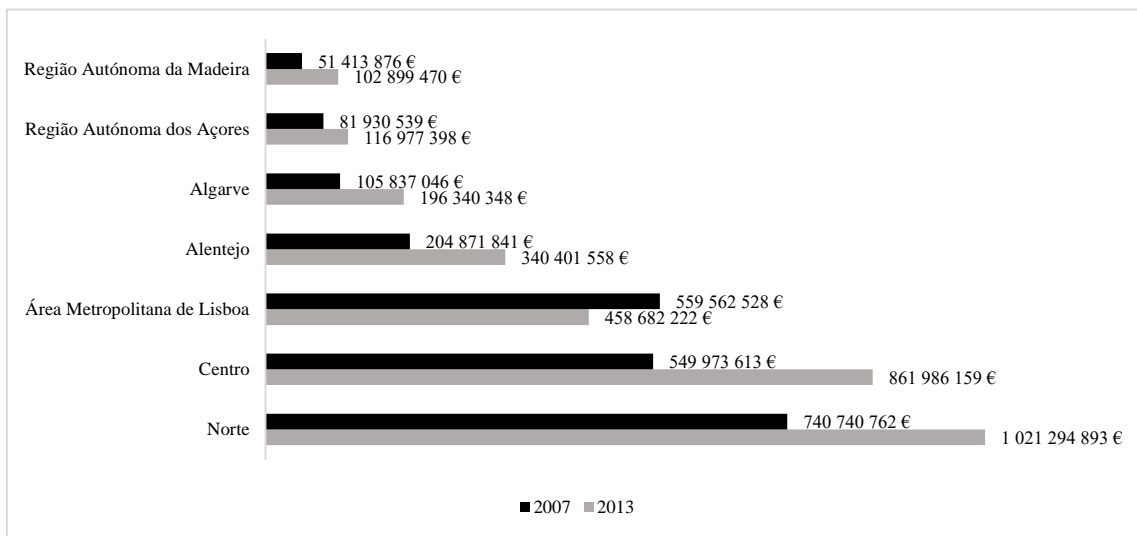
Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

No que respeita ao equilíbrio orçamental, onde se relacionam as receitas e as despesas correntes das câmaras municipais, é notório um esforço geral promovido pelas NUTS II para um processo de consolidação das suas contas. A NUT II da Região Autónoma dos Açores é a que regista um maior aumento situado nos 31,2 pontos percentuais, seguida da NUT II Região Autónoma da Madeira, com um aumento de 29,2 pontos percentuais. Na 3.<sup>a</sup> posição temos a NUT II Área Metropolitana de Lisboa com um acréscimo de 25, 5 pontos percentuais. Com um valor próximo temos a NUT II Alentejo com um aumento de 23,4 pontos percentuais, seguida da NUT II Centro que registou um aumento de 22,1 pontos percentuais. Com aumentos menos significativos temos as NUTS II Norte com um acréscimo de 16,4 pontos percentuais e a NUT II Algarve que registou um acréscimo de 12,7 pontos percentuais.





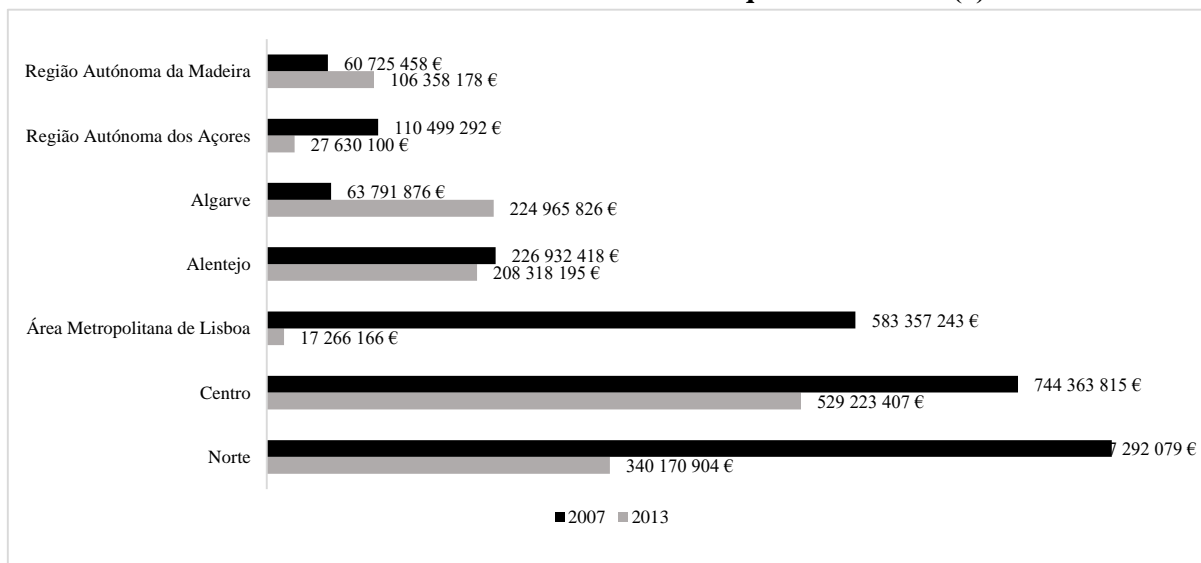
**Gráfico 18 - Total de endividamento a médio e longo prazo 2007-2013 (€)**



Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Da análise ao gráfico supra constata-se que apenas a NUT II Área Metropolitana de Lisboa viu o valor do seu endividamento de médio e longo prazo diminuir 18% no período em análise, tendo as restantes NUTS II aumentado o seu nível de endividamento futuro. Com especial destaque regista-se o aumento de 100% da NUT II da Região Autónoma da Madeira. Com taxas de crescimento do endividamento médio e de longo prazo acima dos 50% temos as NUTS II Algarve (86%), Alentejo (66%) e Centro (57%). Com taxas abaixo dos 50% temos a NUT II Região Autónoma dos Açores que registou uma taxa de crescimento de 43% e a NUT II Norte com uma taxa de crescimento de 38%.

**Gráfico 19 - Total de endividamento líquido 2007-2013 (€)**

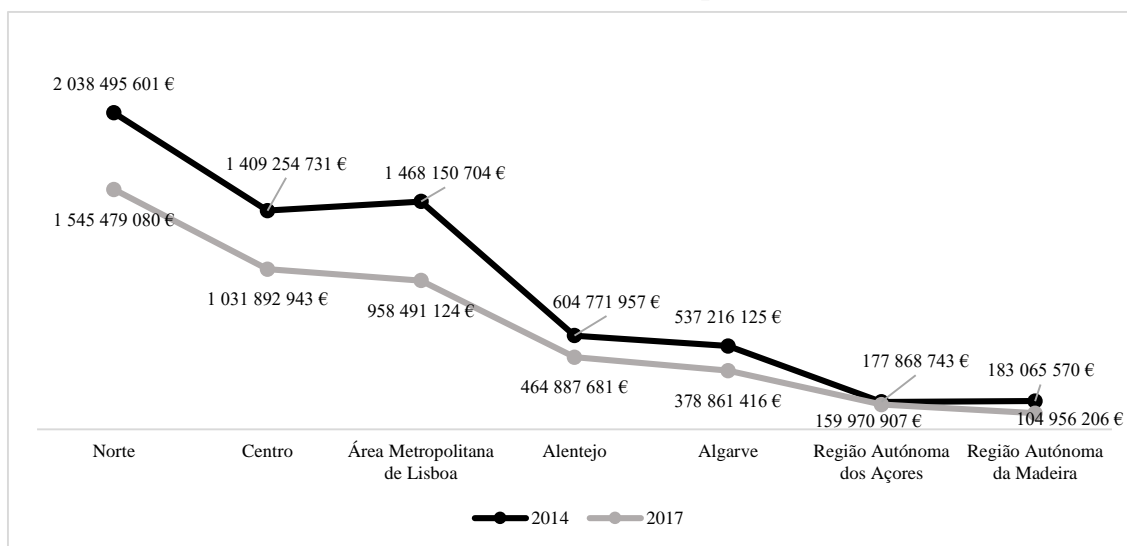


Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.



Relativamente ao total de endividamento líquido, apenas 2 das NUTS II registaram um aumento no período em análise, nomeadamente a NUT II Algarve com um aumento de 253% e a NUT II Região Autónoma da Madeira com um aumento de 75%. As NUTS II que registaram uma diminuição maior do seu endividamento líquido temos a NUT II Área Metropolitana de Lisboa que reduziu 97%, seguida da NUT II Região Autónoma dos Açores (-75%) e da NUT II Norte (-59%). Com diminuições menos significativas temos as NUTS II Centro com uma redução de 29% e a NUT II Alentejo com uma redução de 8%.

**Gráfico 20 - Dívida Total NUT II no período 2014-2017**



Fonte: autoria própria, com base nos dados disponibilizados no sítio da Pordata.

Finalmente em termos de dívida total, é possível constatar que todas as NUTS II se encontram com uma tendência de diminuição das suas dívidas no período de 2014 a 2017. De registar que a maior diminuição de dívida foi registada na NUT II Região Autónoma da Madeira (-43%). A NUT II que registou uma diminuição menos expressiva foi a NUT II Região Autónoma dos Açores (-10%).



### **3. A Resolução de um Problema de Fermi sobre os Custos da Descentralização**

#### **3.1. Introdução**

Na presente secção procurar-se-á desenvolver uma análise aos custos inerentes ao processo de descentralização. Este é um ponto que não constava na proposta contratual final, tendo a Comissão Independente para a Descentralização solicitado posteriormente a sua inclusão.

Um dos principais pontos focais do debate social, político e académico sobre a descentralização prende-se com a identificação e contabilização dos seus custos. Sobre o assunto, muito se tem dito e escrito, sendo, contudo, fácil perder a perspetiva de conjunto na tentativa de acomodar uma metodologia ultra precisa e onerosa, mas que, contudo, fruto dos inúmeros fatores geradores de incerteza e da propagação dos erros de estimação, redundará numa extrema falta de exatidão. Certo é, que os custos intrínsecos à descentralização são uma das preocupações dos *stakeholders*, nomeadamente, no que se refere ao aumento de encargos financeiros para o país, decorrentes de um processo que acentue a descentralização, que de outro modo não ocorreriam se tal processo não ocorresse. Os panoramas, em grande medida catastrofistas, avançados acerca dos custos do aprofundamento da descentralização têm por base, sistematicamente, uma pressuposição que pode ser positivada da seguinte forma: o impacto financeiro da descentralização adicional terá um impacto muito significativo no orçamento de Estado podendo mesmo vir a ser catastrófico para as contas públicas. Surge, no entanto, o desafio de compreender se os panoramas, na sua quase totalidade negativos (segundo alguns dos quais o país corre mesmo o risco de colocar em questão a sua solvabilidade), alvitados acerca das consequências financeiras da descentralização, encontram qualquer tipo de conexão aos factos e ao que destes é expectável, ou se, pelo contrário, não passam de imaginação pouco esclarecida. Entender que a questão de partida tende a estar mal formulada é um primeiro e importante passo no sentido de fornecer uma adequada resposta a esta questão.



### 3.2.A Questão que Releva

Considerem-se, a título de exemplo, os custos dos serviços ou fins de interesse público que atualmente são disponibilizados e prestados à população portuguesa e prosseguidos em benefício da mesma (sejam a nível do setor da saúde, segurança social ou outro). *Ceteris paribus*, ocorrido o processo de aprofundamento da descentralização, esses mesmos serviços continuarão a ser prestados às populações regionais e esses mesmos fins de interesse público a ser prosseguidos, sem que exista motivo para acreditar numa variação do custo unitário de cada uma das ações que envolvem. Não existiria, pois, mantendo tudo o resto constante, um verdadeiro problema ou uma verdadeira questão relacionada com o aumento dos custos das prestações disponibilizadas às populações. O problema estaria ausente e a resposta à questão seria imediata e linear: os custos manter-se-iam constantes, dado que as estruturas materiais e humanas, o capital, as infraestruturas, etc., seriam exatamente as mesmas que já hoje são empregues nas atividades desenvolvidas pelo Estado (seja por intermédio da administração central, por intermédio dos serviços públicos desconcentrados ou por intermédio dos serviços públicos descentralizados). Por isso mesmo, a típica formulação da questão, por parte de um número relevante de *stakeholders*, não se consubstancia na questão que releva: qual o impacto orçamental (quais os custos) que um processo de aprofundamento da descentralização acarretará para a prestação de serviços às populações e para a prossecução do interesse público por parte do Estado? A resposta a esta questão clara e imediata. Estes custos tenderão a manter-se constantes, sendo os mesmos das estruturas já existentes. A inquietação transmitida pelos *stakeholders* é, não obstante, fundada, carecendo, sim, de uma enunciação alternativa.

A questão que releva e que está na base da inquietação dos que se dedicam às questões da descentralização, pode ser adequadamente enunciada, recorrendo a um acrescento prévio: a descentralização provocará uma alteração do número e da organização das estruturas que gerem a prestação dos serviços às comunidades e a prossecução do interesse público. Qual o impacto orçamental (quais os custos) para o Estado dessa alteração do número e da organização das estruturas que gerem as atribuições a ser descentralizadas?

O presente ponto deste relatório procura dar resposta a esta questão.



### 3.3. Um Problema de Fermi sobre os Custos da Descentralização

Como referido por Correia (2018), Enrico Fermi foi um afamado cientista, tendo sido galardoado com o Prémio Nobel da Física em 1938 (Bretscher e Cockcroft, 1955).

*Fermi era conhecido pela sua capacidade de abordar, de forma expedita, a resolução de alguns problemas cuja resolução aparentava ser extremamente complexa ou até mesmo impossível, com base em muito pouca ou mesmo nenhuma informação sobre o assunto. O seu brilhantismo no tratamento deste tipo de questões foi de tal ordem que este género de postura ficou conhecido como a resolução de problemas de Fermi. (Correia, 2018)*

Procurando responder corretamente aos problemas em apreciação, a utilização de metodologias complexas que prometem grande precisão costuma ser bastante onerosa ao nível dos recursos necessários (tempo, recursos humanos, recursos financeiros, recursos informáticos, etc.). Note-se, contudo, que métodos que recorrem simultaneamente a um grande número de incógnitas relacionadas entre si por um grande número de interligações, tendem a tornar despercebidos, incompreensíveis e inexplicáveis alguns equívocos capitais, quer ao nível das computações realizadas, quer, muitas vezes, ao nível das pressuposições iniciais, erros esses acabam por se propagar no decurso dos cálculos, assumindo dimensões muito relevantes e frequentemente ferindo de morte a validade e utilidade do resultado final. O perigo destas abordagens reside precisamente no facto de, simplesmente pela utilização de uma metodologia altamente complexa e inacessível para a maior parte dos interlocutores, se assumir que o produto resultante dos cálculos efetuados é dotado de veracidade e correção.

A abordagem de Fermi<sup>3</sup> torna-se particularmente relevante nestes cenários, numa fase prévia a abordagens mais robustas e dispendiosas, permitindo alcançar estimativas para a ordem de grandeza ou para a intensidade do fenómeno tratado, fazendo sobressair de forma clara respostas meritórias e filtrar, descartando, respostas que, por excesso ou por defeito, se afiguram como implausíveis. A resolução de um problema de Fermi proporciona não só uma argumentação e uma moldura conceptual e conjetural para os

---

<sup>3</sup> Um aprofundamento sobre a resolução de problemas de Fermi pode ser encontrado em: Santos (2009) ou Weinstein e Adam (2008).



resultados a produzir, como constitui acima de uma forma célere e acessível de estimar um intervalo de valores razoáveis que servem de resposta a uma determinada questão complexa.

Esta abordagem tem em conta três características particularmente relevantes para a resolução do problema dos custos associados ao aprofundamento da descentralização:

- Realça a importância da correta identificação das pressuposições avocadas (por melhor e mais avançada que seja a metodologia, pressupostos errados conduzirão a resultados errados);
- Emprega a noção de aproximação (a utilização de valores aproximados aos valores reais produz, frequentemente, resultados não muito distintos daqueles que se obtêm utilizando valores exatos);
- Utiliza análise dimensional (a determinação da ordem de grandeza de um resultado é, não poucas vezes, suficiente e praticamente tão relevante como a determinação de um valor exato).

O argumento geralmente utilizado para justificar o motivo pelo qual o funcionamento da metodologia de Fermi é particularmente frutífero prende-se com a ausência de enviesamentos consistentes e convergentes. Por outras palavras, apesar de frequentemente a estimação dos valores das incógnitas necessárias ao cálculo ser apropriada, mesmo quando tal não acontece, as sobrestimações e subestimações tendem a cancelar-se reciprocamente e o resultado final caracteriza-se por ser, com regularidade, mais preciso do que o expectável tendo em conta a simplicidade da abordagem.

Note-se que a metodologia de Fermi carece, para uma correta aplicação, da definição limites superiores e inferiores para as incógnitas envolvidas no cálculo, que constituam hipóteses fundamentáveis no contexto da temática tratada.

Em contrapartida, as indispensáveis computações são bastante simples e circunscritas. Não obstante, se as pressuposições iniciais forem numericamente defensáveis, o resultado final resultante da metodologia será de uma magnitude idêntica à do real valor. Ora, é esse mesmo o propósito desta secção do relatório: conseguir determinar a magnitude do fenómeno em análise por contraponto à defesa dogmática e ideológica de um valor ilusoriamente exato.



Assim sendo, apresenta-se, de seguida, uma proposta de resolução para um problema de Fermi da descentralização em Portugal: estimar o impacto orçamental (quais os custos) para o Estado da alteração do número e da organização das estruturas que gerem as atribuições a ser descentralizadas (da alteração do atual sistema de governança para um novo sistema de governança descentralizado)?

### **3.4. Metodologia e Fontes de Informação**

Metodologicamente, os cálculos seguidamente apresentados assentarão nos seguintes cinco axiomas:

- A solução de aprofundamento de uma governança mais descentralizada terá por base, num primeiro momento e por motivos de exequibilidade, a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos II (NUTS II);
- Os custos dos serviços ou fins de interesse público que atualmente são disponibilizados e prestados à população portuguesa e prosseguidos em benefício da mesma manter-se-ão constantes, dado que as estruturas materiais e humanas, o capital e as infraestruturas, serão exatamente as mesmas que já hoje são empregues nas atividades desenvolvidas pelo Estado;
- A descentralização provocará uma alteração do número e da organização das estruturas que gerem a prestação dos serviços às comunidades e a prossecução do interesse público;
- O limite mínimo dos custos com a alteração do número e da organização das estruturas que gerem a prestação dos serviços às comunidades e a prossecução do interesse público, num cenário de aprofundamento de uma governança mais descentralizada, assume por referência os custos que o Estado comporta com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs);
- O limite máximo dos custos com a alteração do número e da organização das estruturas que gerem a prestação dos serviços às comunidades e a



prossecução do interesse público, num cenário de aprofundamento de uma governança mais descentralizada, assume por referência os custos que o Estado comporta com os Governos Regionais e com as Administrações Públicas Regionais das Regiões Autónomas Portuguesas.

Tendo por base estes cinco pilares axiomáticos e fundacionais, os cálculos realizados utilizaram dados provenientes dos mais recentes planos de atividades das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (para os cálculos relativos ao limite inferior dos custos) e dados provenientes dos orçamentos das regiões autónomas (para os cálculos relativos ao limite superior dos custos). Os valores utilizados constituem *proxys* dos reais valores e as fontes dos dados são as próprias entidades supracitadas (dados disponibilizados publicamente pelas mesmas).

Relativamente à estimação do limite inferior do intervalo de custos, consoante aquilo que foi anteriormente descrito, relevam os dados constantes da tabela 1.

**Tabela 1 - Orçamentos de funcionamento das CCDRs<sup>4</sup>**

<b>CCDR</b>	<b>Orçamento (1)</b>
Norte	5.891.711 €
Centro	6.532.868 €
Lisboa e Vale do Tejo	4.856.080 €
Alentejo	4.619.000 €
Algarve	3.193.591 €
<b>Total</b>	<b>25.093.250 €</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos planos de atividades das respetivas CCDRs.

(1) Excluindo projetos, orçamento de investimento, PIDDAC e outros valores.

Relativamente à estimação do limite superior do intervalo de custos, consoante aquilo que foi anteriormente descrito, relevam, para além dos dados constantes da tabela 1, os valores constantes da tabela 2.

---

<sup>4</sup> Referentes aos anos de 2016 (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional Norte (Portugal, 2016)), 2017 (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (Portugal, 2017)) e 2018 (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (Portugal, 2018b), Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (Portugal, 2018c) e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional Centro, (Portugal, 2018d)).





**Tabela 2 - Orçamentos de funcionamento das Regiões Autónomas (assembleias e presidência do governo regional)<sup>5</sup>**

<b>Região Autónoma</b>	<b>Orçamento</b>
<b>Açores</b>	<b>25.497.801 €</b>
Assembleia	12.646.700 €
Presidência do Governo Regional	12.851.101 €
<b>Madeira</b>	<b>19.325.005 €</b>
Assembleia	13.641.000 €
Presidência do Governo Regional	5.684.005 €
<b>Total</b>	<b>44.822.806 €</b>
<b>Média</b>	<b>22.411.403 €</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos orçamentos das respetivas Regiões Autónomas.

### 3.5. Resultados

Para o limite inferior, conjecturando que o novo modelo de aprofundamento da governança descentralizada se basearia na substituição das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional por entidades que acumulariam as suas atuais atribuições e competências e, adicionalmente, vissem criadas de raiz e/ou reforçadas a exigência e a complexidade das funções de gestão regional da prestação dos serviços às comunidades e a prossecução do interesse público regional, sempre em articulação com o Estado central, e tendo ainda em conta que:

- Parte dos recursos humanos e infraestruturais já existem atualmente e estão alocados às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional;
- Uma parte considerável dos recursos humanos em falta poderiam ser recrutados dentro da própria Administração Pública, ao abrigo da mobilidade interna, em particular, oriundos dos serviços da administração central cujas atribuições e competências fossem descentralizadas, não representando, por isso, um gasto adicional para o Estado;
- O atual orçamento global de funcionamento das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional deverá ser descontado à estimativa, uma vez que as atribuições e competências das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional serão alocadas às novas entidades a ser criadas;

<sup>5</sup> Referentes ao ano de 2019.



É possível teorizar que os orçamentos de funcionamento das novas entidades a ser criadas não superariam o quántuplo dos orçamentos de funcionamento das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

Temos, pois, de acordo com os valores da tabela 1:

$$\begin{aligned} \text{Limite inferior} &= \left( 5 \times \sum_{CCDRs} \text{orçamento de funcionamento} \right) - \sum_{CCDRs} \text{orçamento de funcionamento} \\ &= 5 \times 25.093.250 \text{ €} - 25.093.250 \text{ €} \cong 100.373.000 \text{ € de custo adicional/ano} \end{aligned}$$

Para o limite superior, conjeturando, por seu turno e numa perspetiva mais radical e extrema de regionalização, que o novo modelo de aprofundamento da governança descentralizada se basearia não só substituição das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional por entidades nos moldes referidos para o cálculo do limite inferior, mas, também, na criação de Assembleias Regionais e de Governos Regionais Dotados de Presidência, e tendo ainda em conta que:

- a) Os custos estimados para a solução do limite inferior se mantêm inalterados na solução do limite superior;
- b) Dadas as disparidades, uma solução razoável será fazer uso do valor médio constante da tabela 2;

É possível teorizar que os custos de funcionamento de assembleias e de presidências de governos regionais são, em média, idênticos à média descrita no ponto anterior.

Temos, pois, de acordo com os valores das tabelas 1 e 2:

$$\begin{aligned} \text{Limite superior} &= \text{Limites inferior} + (5 \times \text{Média}_{\text{Tabela 2}}) = 100.373.000 \text{ €} + (5 \times 22.411.403 \text{ €}) \\ &\cong 212.430.015 \text{ € de custo adicional/ano} \end{aligned}$$

Os resultados apresentados permitem inferir que num cenário descentralização mais ligeiro, os custos anuais do Estado com essa solução, aceites os seus pressupostos, rondaria os 100.000.000 €.



Já num cenário mais pesado de descentralização/regionalização, esses mesmos custos anuais seriam ligeiramente superiores ao dobro do primeiro montante, rondando os 210.000.000 €.

### **3.6. Discussão e Conclusões**

Nesta secção foi possível apresentar estimativas do impacto orçamental, isto é, dos custos para o Estado, da alteração do número e da organização das estruturas que gerem as atribuições e competências a ser descentralizadas, ou seja, dos custos para o Estado da alteração do atual sistema de governança para um novo sistema de governança mais descentralizada. Estas estimativas, que tiveram por base um limite inferior e um limite superior, podem posteriormente ser agregadas num intervalo sobre o qual se poderá produzir a conjectura informada de que o verdadeiro valor desses mesmos custos, se encontrará algures dentro desse intervalo.

As estimativas mostram que, dependendo da solução de governança descentralizada adotada e do seu grau de intensidade, os reais custos para o Estado se situam algures no interior de um intervalo cujo limite inferior é de 100.000.000 € e o limite superior de 210.000.000 €.

Uma vez que este ponto trata da resolução de um problema de Fermi sobre os custos da descentralização em Portugal, mais do que fomentar a prescrição enganadora de um valor exato, ou mesmo de um intervalo de valores plausíveis [100.373.000 €; 212.430.015 €], o propósito consistiu em aduzir, de forma justificável, uma ordem de grandeza para o fenómeno em estudo. É, pois, possível concluir, e aqui de forma mais perentória que este não será um processo cujo custo se situará nas dezenas de milhões de euros (uma ordem de grandeza abaixo das centenas de milhões, a ordem de grandeza estimada no intervalo apresentado) ou nos milhares de milhões de euros (uma ordem de grandeza acima das centenas de milhões de euros, a ordem de grandeza estimada no intervalo apresentado). Seguramente, esta estimativa permite afastar os cenários mais catastrofistas que vaticinavam um aumento descontrolado dos custos do estado com a implementação de soluções de descentralização desta natureza. Note-se que, tomando por referência o Produto Interno Bruto (PIB) português para 2018, o intervalo



de valores estimado representa no seu limite inferior, cerca de 0,05% do PIB, e no seu limite superior, cerca de 0,11% do PIB (valores consideravelmente abaixo de 1% do PIB).

No que se refere à realização de uma muito breve análise de sensibilidade aos cálculos realizados, mesmo que o verdadeiro valor dos custos futuros, numa análise *post hoc*, se venha a revelar diferente do aqui apresentado (incluindo, por exemplo, o aumento de uma ordem de grandeza na teorização de que os orçamentos de funcionamento das novas entidades a ser criadas superariam o quántuplo dos orçamentos de funcionamento das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, sendo, antes, dez 10 vezes superiores), a verdade é que ainda assim os novos valores do intervalo se encontrariam dentro da mesma ordem de grandeza, passado a ser [225.839.250 €; 337.896.265 €], não representando mais do que cerca de 0,11% do PIB, para o limite inferior, e cerca de 0,17% do PIB, para o limite inferior (com valor do PIB reportados a 2018). Estes valores continuam ainda consideravelmente abaixo de 1% do PIB.

Impõe-se, além disso, uma nota final a recordar que os cálculos aqui exibidos não têm como ponto de origem um panorama particularmente otimista, podendo, a situação real vir a revelar-se mais favorável.

Mais ainda, note-se que, alheio a todo este raciocínio se encontra o cálculo dos ganhos (de natureza política, social e económica) que soluções desta natureza podem catalisar, ao aproximar das populações a alocação de serviços e a prossecução dos fins de interesse público, e que podem mais do que compensar os custos que aqui se estimaram.

Por outro lado, atente-se que, usando o mesmo raciocínio, mas tendo por base a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III (NUTS III), cujas transferências via orçamento de estado, para 2019, totalizam apenas 6.065.749 €, teríamos:

$$\begin{aligned} \text{Limite inferior} &= 23 \times (5 \times \text{Média}_{\text{Tabela 1}}) - 6.065.749 \text{ €} = 23 \times 5 \times 5.018.650 \text{ €} - 6.065.749 \text{ €} \\ &\cong 571.079.001 \text{ € de custo adicional/ano} \end{aligned}$$

e



$$\begin{aligned} \text{Limite superior} &= \text{Limites inferior} + (23 \times \text{Média}_{\text{Tabela 2}}) \\ &= 571.079.001 \text{ €} + (23 \times 22.411.403 \text{ €}) \\ &\cong 1.086.541.270 \text{ € de custo adicional/ano} \end{aligned}$$

Pelo que os resultados apresentados permitem inferir que num cenário descentralização mais ligeiro baseado na Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III, os custos anuais do Estado com essa solução, aceites os seus pressupostos, rondaria os 571.000.000 €. Já num cenário mais pesado de descentralização/regionalização baseado na Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III, esses mesmos custos anuais seriam ligeiramente inferiores ao dobro do primeiro montante, rondando os 1.100.000.000 €. Tomando por referência o Produto Interno Bruto (PIB) português para 2018, o intervalo de valores estimado representa no seu limite inferior, cerca de 0,28% do PIB, e no seu limite superior, cerca de 0,54% do PIB. No que se refere à realização de breve análise de sensibilidade aos cálculos realizados, similar à anteriormente apresentada, mesmo que o verdadeiro valor dos custos futuros, numa análise *post hoc*, se venha a revelar diferente do aqui apresentado (incluindo, por exemplo, o aumento de uma ordem de grandeza na teorização de que os orçamentos de funcionamento das novas entidades a ser criadas superariam o quádruplo dos orçamentos de funcionamento das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, sendo, antes, dez 10 vezes superiores), os novos valores passariam a ser de [1.148.223.751 €; 1.663.686.020 €], não representando mais do que cerca de 0,57% do PIB, para o limite inferior, e cerca de 0,83% do PIB, para o limite superior (com valor do PIB reportados a 2018). Estes valores aproximam-se já de 1% do PIB e, acima de tudo, representam gastos uma ordem de grandeza superior aos estimados com base na Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos II. Como tal, a solução baseada na Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III não parece afigurar-se, numa primeira fase, pela complexidade e pelos custos envolvidos, como a solução mais vantajosa.



## 4. Inquérito por questionário

O inquérito a que se reporta este ponto do relatório foi enviado a 1.014 entidades cujos contactos foram disponibilizados pelo Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE) Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). A recolha de dados decorreu entre os dias 30 de abril e 16 de maio de 2019. Os dados seguidamente apresentados reportam-se a 68 respostas consideradas válidas de entre um total de 75 respostas recebidas (correspondendo a uma taxa de resposta de 6,7%) e procuram refletir tão fielmente quanto possível as exatas respostas fornecidas pelos serviços em causa.

### 4.1. Metodologia de análise

Relativamente ao processo de recolha de dados amostrais, a metodologia consistirá na sua apresentação em bruto com a indicação das respetivas frequências absolutas e relativas. Reforça-se a ideia de que os dados apresentados se encontram como reportados pelas entidades informadoras.

### 4.2. Análise e discussão dos principais resultados do inquérito

Nas tabelas seguintes (tabela 3 e 4) apresenta-se o conjunto de entidades respondentes ao inquérito disponibilizado e o seu concelho de origem, respetivamente.

**Tabela 3 - Identificação das entidades respondentes**

Entidade	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
Administração Regional de Saúde do Algarve, IP	1	1,96%
Agrupamento de Escolas André de Gouveia, Évora	1	1,96%
Agrupamento de Escolas D. Sancho I	1	1,96%
Agrupamento de Escolas da Benedita	1	1,96%



Agrupamento de Escolas da Sé - Lamego	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Damião de Goes	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Alandroal	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Ansião	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Casquilhos, Barreiro	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Coronado e Castro	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Eugénio de Castro	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Fornos de Algodres	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Mértola	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Miranda do Douro	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Mirandela	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Moura	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Moure e Ribeira do Neiva	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Seia	1	1,96%
Agrupamento de Escolas De Souselo	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Vale do Tamel	1	1,96%
Agrupamento de Escolas de Vila Nova de Paiva	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Diogo de Macedo	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Escultor António Fernandes de Sá	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Frei Heitor Pinto	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Gândara Mar, Tocha, Cantanhede	1	1,96%
Agrupamento de Escolas José Régio, Portalegre	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Manuel Ferreira Patrício	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Maria Keil	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Matilde Rosa Araújo	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Miguel Torga - Sabrosa	1	1,96%
Agrupamento de Escolas N° 2 de Serpa	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Padre António de Andrade - Oleiros	1	1,96%
Agrupamento de Escolas Pêro da Covilhã	1	1,96%
Agrupamento Escolas de Viana do Alentejo	1	1,96%
Autoridade Para As Condições do Trabalho	1	1,96%
Autoridade Tributária e Aduaneira	1	1,96%
Casa Pia de Lisboa, I.P.	1	1,96%
Centro Hospitalar de Leiria, EPE	1	1,96%
Centro Hospitalar de Trás-Os-Montes e Alto douro, E.P.E.	1	1,96%
Centro Hospitalar do Oeste, EPE	1	1,96%
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE	1	1,96%
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa	1	1,96%
Centro Hospitalar Universitário da Cova da Beira, EPE	1	1,96%
Centro Hospitalar Universitário de São João, EPE	1	1,96%
Comissão de Coordenação e desenvolvimento Regional do Algarve	1	1,96%
Direcção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas	1	1,96%
Direcção-Geral do Património Cultural	1	1,96%
Escola Profissional de Agricultura e desenvolvimento Rural de Carvalhais/Mirandela	1	1,96%
Escola Profissional de Agricultura e desenvolvimento Rural de Vagos	1	1,96%
Escola Secundária de Loulé	1	1,96%
Escola Secundária de Peniche	1	1,96%
Escola Secundária Dr. Joaquim de Carvalho, Figueira da Foz	1	1,96%
Escola Secundária Infanta D. Maria, Coimbra	1	1,96%
Escola Secundária João Gonçalves Zarco - Matosinhos	1	1,96%



Escola Superior de Enfermagem do Porto	1	1,96%
INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamentos e Produtos da Saúde, I.P.	1	1,96%
Inspeção Geral das Atividades em Saúde	1	1,96%
Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.	1	1,96%
Instituto Gregoriano de Lisboa	1	1,96%
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, IP	1	1,96%
Instituto Politécnico de Coimbra	1	1,96%
Polícia Judiciária	1	1,96%
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	1	1,96%
Unidade Local de Saúde da Guarda E.P.E.	1	1,96%
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE	1	1,96%
Universidade do Algarve	1	1,96%
Universidade do Porto	1	1,96%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

**Tabela 4 - Identificação do concelho das entidades respondentes**

Concelho	Frequência absoluta	Frequência relativa
Alandroal	1	1,47%
Alcobaça	1	1,47%
Alenquer	1	1,47%
Ansião	1	1,47%
Barcelos	1	1,47%
Barreiro	1	1,47%
Caldas da Rainha	1	1,47%
Cantanhede	1	1,47%
Cascais	1	1,47%
Castelo Branco	1	1,47%
Cinfães	1	1,47%
Coimbra	5	7,35%
Covilhã	3	4,41%
Évora	2	2,94%
Faro	3	4,41%
Figueira da Foz	1	1,47%
Fornos de Algodres	1	1,47%
Guarda	1	1,47%
Lamego	1	1,47%
Leiria	1	1,47%
Lisboa	12	17,65%
Loulé	1	1,47%
Loures	1	1,47%
Matosinhos	1	1,47%
Mértola	1	1,47%
Miranda do Douro	1	1,47%
Mirandela	2	2,94%
Moura	1	1,47%
Oleiros	1	1,47%
Peniche	1	1,47%



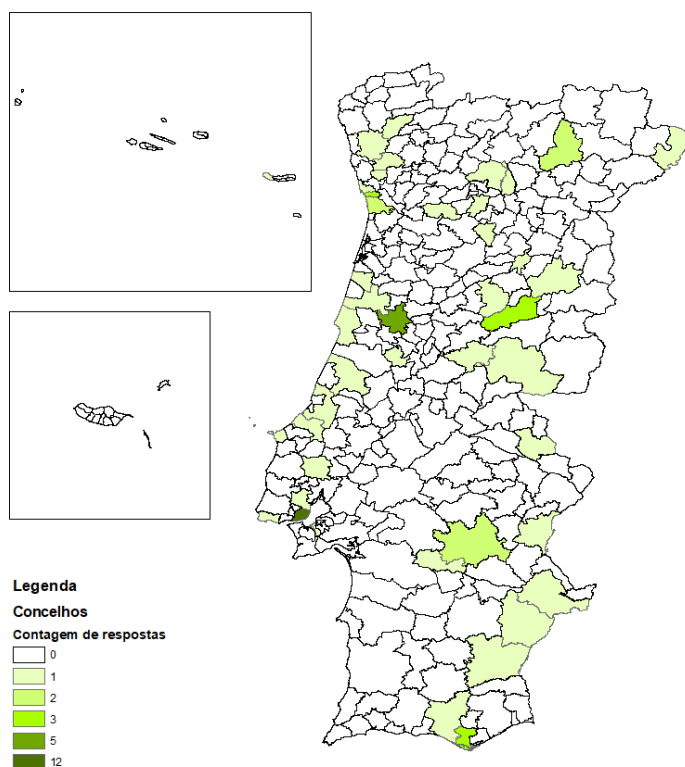


Ponta Delgada	1	1,47%
Portalegre	1	1,47%
Porto	3	4,41%
Sabrosa	1	1,47%
Seia	1	1,47%
Serpa	1	1,47%
Trofa	1	1,47%
Vagos	1	1,47%
Viana do Alentejo	1	1,47%
Vila Nova de Famalicão	1	1,47%
Vila Nova de Gaia	2	2,94%
Vila Nova de Paiva	1	1,47%
Vila Real	1	1,47%
Vila Verde	1	1,47%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

Note-se que relativamente ao concelho das entidades respondentes ao inquérito, 17,65% das entidades encontram-se localizadas no concelho de Lisboa (12 entidades) e 7,35% no concelho de Coimbra (5 entidades), sendo que os demais concelhos não representam mais de 5% do total de respostas (ver figura 1).

**Figura 1 - Identificação do concelho das entidades respondentes**





**Tabela 5 - Personalidade jurídica autónoma das entidades respondentes**

Personalidade jurídica	Frequência absoluta	Frequência relativa
Não	25	36,76%
Sim	43	63,24%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

Relativamente à existência de personalidade jurídica autónoma das entidades respondentes, a maioria (63,24%, correspondendo a 43 entidades) respondeu afirmativamente, tendo uma minoria (36,76%, correspondendo a 25 entidades) respondido negativamente.

**Tabela 6 - Autonomia financeira das entidades respondentes**

Autonomia financeira	Frequência absoluta	Frequência relativa
Não	41	60,29%
Sim	27	39,71%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

Relativamente à existência de autonomia financeira das entidades respondentes, a maioria (60,29%, correspondendo a 41 entidades) respondeu negativamente, tendo uma minoria (39,71%, correspondendo a 27 entidades) respondido positivamente.

**Tabela 7 - Organismo de tutela/superintendência das entidades respondentes**

Organismo de tutela/superintendência	Frequência absoluta	Frequência relativa
DGAE	1	1,47%
Dgeste	2	2,94%
Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares	1	1,47%
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares	2	2,94%
Educação	1	1,47%
Ministério Cultura	1	1,47%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	5	7,35%
Ministério da Educação	30	44,12%
Ministério da Educação – DGESTE Norte	1	1,47%
Ministério da Educação e Ciência	2	2,94%
Ministério da Justiça	2	2,94%
Ministério da Saúde	10	14,71%
Ministério da Saúde e Ministério das Finanças	2	2,94%
Ministério das Finanças	1	1,47%



<b>Ministério de Educação</b>	1	1,47%
<b>Ministério do Planeamento; Ministério do Ambiente e Transição Energética; Ministério da Administração Interna</b>	1	1,47%
<b>Ministério do Trabalho, Solidariedade e da Segurança Social</b>	1	1,47%
<b>Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social</b>	1	1,47%
<b>Ministra da Cultura</b>	1	1,47%
<b>Ministro da Administração Interna</b>	1	1,47%
<b>O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social exerce a superintendência e tutela sobre o IEFP, I.P., em coordenação com o Ministro Adjunto e da Economia</b>	1	1,47%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

Quanto aos organismos de tutela/superintendência das entidades respondentes, destacam-se o Ministério da Educação, com 44,12% do total de entidades (correspondendo a 30 respostas) e o Ministério da Saúde, com 14,71% do total de entidades (correspondendo a 10 respostas). Note-se que estes ministérios correspondem a dois dos setores onde se concentra (a par das prestações sociais e do serviço da dívida pública) grande parte das despesas do Estado.

**Tabela 8 - Tipo de administração das entidades respondentes**

<b>Tipo de administração</b>	<b>Frequência absoluta</b>	<b>Frequência relativa</b>
<b>Autárquica</b>	1	1,47%
<b>Direta</b>	32	47,06%
<b>Indireta</b>	30	44,12%
<b>Outro</b>	5	7,35%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

No que concerne ao tipo de administração das entidades respondentes, 1,47% correspondeu à administração autárquica (1 entidade respondente), 47,06% correspondeu à administração direta (32 entidades respondentes), 44,12% correspondeu à administração indireta (30 entidades respondentes) e 7,35% a outro tipo de administração (5 entidades respondentes).



**Tabela 9 - Descentralização/deslocalização das entidades respondentes**

Descentralização/deslocalização	Frequência absoluta	Frequência relativa
Organismo de administração descentralizada (AM ou CIM)	28	41,18%
Organismo de administração desconcentrada (administração regional)	23	33,82%
Organismo de administração deslocalizada (serviço local de finanças)	17	25,00%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

Já no que respeita à descentralização/desconcentração das entidades respondentes, 41,18% reportaram ser organismos de administração descentralizada (28 entidades respondentes), 33,82% reportaram ser organismos de administração desconcentrada (23 entidades respondentes) e 25,00% reportaram ser organismos de administração deslocalizada (17 entidades respondentes).

**Tabela 10 - Regime especial das entidades respondentes**

Regime especial	Frequência absoluta	Frequência relativa
Não	59	86,76%
Sim	9	13,24%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

A vasta maioria das entidades respondentes (86,76% correspondendo a 59 entidades) reportou não estar sujeita a qualquer tipo de regime especial, tendo uma pequena minoria (13,24% correspondente a 9 entidades) reportado estar sujeitas a um regime desse cariz.

**Tabela 11 - Área de intervenção das entidades respondentes**

Área de intervenção	Frequência absoluta	Frequência relativa
Administração Pública: Regional ou Local	1	1,47%
Cidadania, Família e Comunidade	1	1,47%
Cultura	2	2,94%
Educação	46	67,65%
Integração e Proteção Social	2	2,94%
Justiça	2	2,94%
Mercado de trabalho	2	2,94%



<b>Saúde</b>	12	17,65%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

Tendo em conta a principal área de intervenção das entidades respondentes, a par do anteriormente reportado, destaca-se a área da educação, com 67,65% do total de respostas (correspondendo a 46 entidades), seguida pela área da saúde, com 17,65% do total de respostas (correspondendo a 12 entidades). As demais áreas não superam os 5% do peso total dos respondentes.

**Tabela 12 - Outro Organismo Público na sua área territorial a prestar idêntico serviço à entidade respondente**

<b>Outro Organismo Público na sua área territorial a prestar idêntico serviço</b>	<b>Frequência absoluta</b>	<b>Frequência relativa</b>
<b>Não</b>	40	58,82%
<b>Sim</b>	28	41,18%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

Das entidades respondentes, 40 (58,82% do total) reportaram a não existência de outro organismo público a prestar idêntico serviço na sua área territorial, tendo 28 (41,18% do total) reportado a existência de tais entidades.

**Tabela 13 - Percentagem da atividade das entidades respondentes destinada diretamente aos cidadãos e às empresas**

<b>Percentagem da atividade das entidades respondentes destinada diretamente aos cidadãos e às empresas</b>	<b>Frequência absoluta</b>	<b>Frequência relativa</b>
<b>2</b>	1	1,47%
<b>10</b>	1	1,47%
<b>30</b>	1	1,47%
<b>50</b>	3	4,41%
<b>70</b>	3	4,41%
<b>75</b>	1	1,47%
<b>80</b>	4	5,88%
<b>90</b>	8	11,76%
<b>95</b>	3	4,41%
<b>98</b>	1	1,47%
<b>99</b>	2	2,94%
<b>100</b>	40	58,82%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.



A maioria das entidades respondentes (40, correspondendo a 58,82%) afirmou destinar 100% da sua atividade diretamente aos cidadãos e empresas, sendo que 11,76% (correspondendo a 8 entidades) afirmaram destinar 90% da sua atividade diretamente aos cidadãos e empresas e 5,88% (correspondendo a 4 entidades) afirmaram destinar 80% da sua atividade diretamente aos cidadãos e empresas. Globalmente, 59 entidades, correspondendo a 86,8% afirmaram destinar pelo menos 75% da sua atividade diretamente a cidadãos e empresas.

**Tabela 14 - Percentagem da atividade das entidades respondentes destinada diretamente a outros serviços da administração**

Percentagem da atividade das entidades respondentes destinada diretamente a outros serviços da administração	Frequência absoluta	Frequência relativa
0	40	58,82%
1	2	2,94%
2	1	1,47%
5	3	4,41%
10	8	11,76%
20	4	5,88%
25	1	1,47%
30	3	4,41%
50	3	4,41%
70	1	1,47%
90	1	1,47%
98	1	1,47%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

Por simetria com a situação anterior, a maioria das entidades respondentes (40, correspondendo a 58,82%) afirmou destinar 0% da sua atividade diretamente a outros serviços da administração, sendo que 11,76% (correspondendo a 8 entidades) afirmaram destinar 10% da sua atividade diretamente outros serviços da administração e 5,88% (correspondendo a 4 entidades) afirmaram destinar 20% da sua atividade diretamente outros serviços da administração. Globalmente, 59 entidades, correspondendo a 86,8% afirmaram destinar 25% ou menos da sua atividade diretamente a outros serviços da administração.



**Tabela 15 - Síntese das principais variáveis quantitativas para as entidades respondentes**

Valores	Média
<b>Trabalhadores Total (Totais da Tabela do ponto 2 do Balanço Social)</b>	898
<b>Total de encargos com pessoal (ponto 8.2 do Balanço Social)</b>	2.389.581.170 €
<b>Instalações próprias (em metros quadrados)</b>	32.031.614
<b>Instalações alugadas a privados (em metros quadrados)</b>	368.390
<b>Instalações alugadas ao setor público (em metros quadrados)</b>	71.182
<b>Montante anual de pagamento de aluguer de espaços</b>	32.492.314 €
<b>Nível etário médio (em anos)</b>	47
<b>Leque etário (em anos)</b>	19
<b>Taxa de envelhecimento (%)</b>	34
<b>Rácio trabalhador por dirigente</b>	7
<b>Índice de tecnicidade (%)</b>	60
<b>Nível médio de antiguidade (em anos)</b>	22

Fonte: autoria própria.

As entidades respondentes caracterizam-se por apresentarem, em média 898 colaboradores, um nível médio etário de 47 anos, um leque etário de 19 anos, uma taxa de envelhecimento de 34%, um rácio trabalhador/dirigente de 7, um índice de tecnicidade de 60% e um nível médio de antiguidade de 22 anos. Estas entidades apresentam ainda um nível total de encargos com pessoal de 2.389.581.170 €, instalações próprias totalizando 32.031.614 metros quadrados, instalações alugadas a privados totalizando 368.390 metros quadrados, instalações alugadas ao setor público totalizando 71.182 metros quadrados e um gasto anual com o pagamento de aluguer de espaços totalizando 32.492.314 €.

**Tabela 16 - A criação de regiões administrativas implicaria que o território das entidades respondentes poderia corresponder ao das NUTS II**

A criação de regiões administrativas implicaria que o território das entidades respondentes poderia corresponder ao das NUTS II	Frequência absoluta	Frequência relativa
<b>Não</b>	36	52,94%
<b>Sim</b>	32	47,06%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

A maioria das entidades respondentes (52,94% correspondendo a 36 entidades) mencionou que a criação de regiões administrativas não implicaria que o território da entidade poderia corresponder ao das NUTS II, tendo uma minoria (47,06%



correspondente a 32 entidades) mencionado que a criação de regiões administrativas implicaria que o território da entidade poderia corresponder ao das NUTS II.

**Tabela 17 - A criação de regiões administrativas implicaria a melhoria da qualidade de serviço aos cidadãos devido à descentralização de competências e atribuições das entidades respondentes**

A criação de regiões administrativas implicaria a melhoria da qualidade de serviço aos cidadãos devido à descentralização de competências e atribuições das entidades respondentes	Frequência absoluta	Frequência relativa
Não	46	67,65%
Sim	22	32,35%
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

Uma maioria de entidades respondentes (67,65% correspondendo a 46 entidades) mencionou que a criação de regiões administrativas não implicaria a melhoria da qualidade de serviço aos cidadãos devido à descentralização de competências e atribuições das entidades respondentes, tendo uma minoria (32,35% correspondente a 22 entidades) mencionado que a criação de regiões administrativas implicaria a melhoria da qualidade de serviço aos cidadãos devido à descentralização de competências e atribuições das entidades respondentes. Note-se, contudo, que estes resultados podem ser explicados pela fidelidade aos atuais formatos jurídico administrativos das entidades respondentes, 91,18% das quais correspondem a organismos da administração direta ou indireta do Estado.

**Tabela 18 - A qualidade de serviço melhoraria com a descentralização de atribuições e competências das entidades respondentes para o nível das NUT III**

A qualidade de serviço melhoraria com a descentralização de atribuições e competências das entidades respondentes para o nível das NUT III	Frequência absoluta	Frequência relativa
Não	54	79,41%
Sim	14	20,59%
<b>Total Geral</b>	<b>51</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: autoria própria.

Finalmente, uma maioria expressiva de entidades respondentes (79,41% correspondendo a 54 entidades) mencionou a qualidade de serviço não melhoraria com a descentralização de atribuições e competências das entidades respondentes para o nível





das NUT III, tendo uma minoria (20,59% correspondente a 14 entidades) mencionado que a qualidade de serviço melhoraria com a descentralização de atribuições e competências das entidades respondentes para o nível das NUT III.



## 5. Entrevistas realizadas

Como complemento aos dados apurados nos inquéritos aplicados aos serviços, foram também desenvolvidas entrevistas semiestruturadas escritas a um conjunto de figuras de reconhecido mérito profissional e académico (30 indivíduos, selecionados pelo seu destaque na academia, na política ou na Administração), visando aprofundar os resultados obtidos ou apurar outras tendências não observadas nas respostas obtidas via inquérito online.

### 5.1. Metodologia de análise

De seguida apresenta-se a matriz de análise de conteúdo referente às entrevistas realizadas no presente estudo.

**Tabela 19 - Matriz de análise de conteúdo**

<b>Categoria Final</b>	<b>Categoria Intermédia</b>	<b>Categoria Inicial</b>
1. Territorialização dos serviços	Atribuições e competências serviços desconcentrado, deslocalizados e descentralizados	1.1. As vantagens e desvantagens em ir mais longe aprofundando ou recuando
		1.2. Redundâncias/sobreposições no território
		1.3. Duplicação de tarefas entre o Território e a Administração Central Direta (direções gerais)
		1.4. Funções em termos de repartição territorial a alterar e prosseguir
2. Regionalização	Vantagens e Desvantagens	2.1. Áreas de Políticas Públicas identificadas (serviços / competências) como vantajosas se fossem desconcentrados ou deslocalizados para uma escala regional (regiões do Continente) ou sub-regional (NUTS III: áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais)
		2.2. Vantagens e Desvantagens da criação de regiões administrativas a partir das NUTS II em termos de: Dispersão de Recursos; Celeridade do processo de decisão; Impacto na despesa; Impacto na receita;
		2.3. Caso não existam condições políticas para operacionalizar a regionalização quais problemas com a desconcentração das competências suscetíveis de serem regionalizadas
		2.4. Nesta desconcentração de competência, por NUTS II, atribuir às atuais CCDRs (após reformulação) tais competências desconcentradas



		2.5. Desconcentrar competências regionalmente antes de uma eventual regionalização (áreas prioritárias neste cenário)
		2.6. Novos organismos de Administração Indireta serem obrigatoriamente deslocalizados pelo território de acordo com a sua vocação
		2.7. Atuais organismos da Administração Indireta do Estado deslocalizados para fora de Lisboa (prioridades identificadas)
3. Novos órgãos desconcentrados	Aspetos logísticos e de suporte	3.1. Desconcentração por NUTS II teria impacto (aumentando, reduzindo, neutro) sobre recursos humanos; meios materiais; financeiros; patrimoniais
		3.2. No caso da desconcentração a tutela administrativa a quem caberia na Administração Central do Estado
		3.3. Aceitável na estrutura do Governo haver um único membro com esta tutela política
4. Proposta de regionalização e implementação	Operacionalização/delimitação territorial	4.1. Alteração constitucional eliminando da Lei fundamental este tipo de autarquia
		4.2. Critérios que deveriam ser tidos em conta para a sua operacionalização (caso discorde)
		4.3. Governança em rede capaz de potenciar positivamente o nível nacional, regional, supramunicipal e municipal
		4.4. Governança multinível para Portugal – supra e infra estadual

Fonte: autoria própria.

Na tabela seguinte, procedeu-se a uma análise mais fina e detalhada do conteúdo das entrevistas realizadas. Assim, para cada categoria encontram-se associadas um conjunto de citações ilustrativas, que permitem captar de forma mais objetiva a resposta do entrevistado.

**Tabela 20 - Citações ilustrativas**

<b>Categoria Inicial</b>	<b>Citações Ilustrativas</b>
1.1. As vantagens e desvantagens em ir mais longe aprofundando ou recuando	<p>“A tendência é a da descentralização (...) em matéria de territorialização de competências (...) algumas que convinha continuarem a ser tratadas ao nível central” (E1)</p> <p>“ir mais longe com maior equilíbrio entre desconcentração e descentralização” (E2)</p> <p>“Vantagens: melhor participação e mais proximidade. Desvantagens: favor e imediatismo” (E2)</p>



	<p>“no conjunto da administração, persiste um mosaico incoerente o qual resulta (...) da complexidade de relações entre os diferentes níveis, das múltiplas zonas de indefinição e da sobreposição de limites” (E3)</p> <p>“relação entre desconcentração, deslocalização e descentralização permanece desequilibrada e distante de uma visão integrada potenciadora de sinergias (...) em muitas áreas da governação central, regional e local encontram-se estruturas e processos geradores de entropia administrativa e de ineficiência económica” (E3)</p> <p>“‘pacote legislativo’, recentemente aprovado, representou um importante avanço embora limitado num prudente gradualismo” (E3)</p> <p>“benefícios de indução ao desenvolvimento (...) melhorar a qualidade das políticas públicas e a sua centralidade no cidadão” (E3)</p> <p>“persistem relevantes sobreposições aos níveis central, regional e local geradoras de desequilíbrios” (E3)</p> <p>“defendo o aprofundamento do paradigma da proximidade dos serviços aos cidadãos e que, para esse efeito, o Estado seja capaz de criar e manter uma rede de serviços de proximidade (...) esta lógica de proximidade observe um princípio orientador para a tomada de decisão sobre qual o nível adequado para o exercício das atribuições e competências: o princípio da subsidiariedade” (E4)</p> <p>“Não me parece, pelas experiências existentes na Europa que, na área da saúde, se possa ir muito mais longe do que está proposto (...) tratando-se de uma política social, apenas as respostas centralizadas no Governo podem ser garantia de equidade distributiva, na medida em que tratam os cidadãos de igual modo, independentemente da sua localização geográfica” (E5)</p> <p>“vantajoso na área da saúde, que a definição de um quadro de desconcentração levasse em conta as experiências de outros países que já fizeram estas experiências (...) mas todas elas a recuarem atualmente para a recentralização” (E5)</p>
<p>1.2. Redundâncias/sobreposições no território</p>	<p>“Em matéria de fiscalização há competências de várias entidades nas mesmas matérias (...) tentar tornar mais eficaz esta política de fiscalização (...) leva por vezes a “demissão” de competências por parte das várias entidades e falta de coordenação” (E1)</p> <p>” indispensável haver associações de municípios, do mesmo modo que áreas metropolitanas, com objetivos claros e consistentes” (E2)</p> <p>“Sem dúvida (...) existem múltiplas áreas de sobreposição geradoras de ineficiência e em competição negativa pelos recursos” (E3)</p> <p>“seria oportuno fazer um “inventário” político e administrativo que aportasse uma visão crítica do território, da demografia, do desenvolvimento económico e social no sentido de apoiar a reflexão sobre esta matéria” (E3)</p> <p>“indiscutível que existem vários níveis e subníveis de governação, e que tal resulta numa complexa organização administrativa do país</p>



	<p>(...) pode originar que, nalgumas áreas, existam redundâncias, que importa corrigir” (E4)</p> <p>“No âmbito da Saúde (...) o planeamento, a gestão, a execução, a monitorização e avaliação das políticas públicas de saúde pertence, em exclusivo, aos organismos da Administração Central, integrados no modelo de governação do SNS, não se vislumbrando sequer a possibilidade de haver sobreposições face à natureza das políticas e à premência da prestação de cuidados de saúde, numa lógica de equidade e de ganhos em saúde” (E5)</p>
<p>1.3. Duplicação de tarefas entre o Território e a Administração Central Direta (direções gerais)</p>	<p>“incerteza estratégica relativa aos modelos de organização do Estado, ao longo do tempo, contribuiu negativamente para o desenho e a implementação das suas estruturas e respetivos processos” (E3)</p> <p>“organização do Estado, nos seus diferentes níveis, resultou de um processo de desenvolvimento incoerente e pouco articulado (...) por exemplo, em matérias de fiscalização, licenciamento e regulação com implicações muito negativas na vida dos cidadãos e dos agentes económicos” (E3)</p> <p>“Não parece que haja, até porque no âmbito da Saúde, verifica-se complementaridade, o que é desejável, bem como uma estreita articulação entre os vários agentes” (E5)</p>
<p>1.4. Funções em termos de repartição territorial a alterar e prosseguir</p>	<p>“a prosseguir – planos territoriais; água e saneamento (...) a alterar – proteção civil (deve ser mais desconcentrada, mas centralizada); florestas (deve ser mais desconcentrada, mas centralizada); equipamentos e infraestruturas (deviam ser mais intermunicipais para aproveitar sinergias)” (E1)</p> <p>“haver uma ligação efetiva entre a desconcentração (5 regiões-plano) e a descentralização (municípios e associações de municípios)” (E2)</p> <p>“Na área da saúde julgo que deveria ser aprofundado o modelo das ULS (...) o qual promover a integração vertical e horizontal” (E3)</p> <p>“Ao nível dos Centros Hospitalares e dos ACES Agrupamentos de Centros de Saúde haveria que refletir a sua organização e abrangência territorial (...) existe desalinhamento com o território de inserção e as comunidades abrangidas em termos de área de influência” (E3)</p> <p>“Bons exemplos de áreas onde os benefícios da transferência de competências, nestes casos para as áreas metropolitanas, parecem iniludíveis são as competências de gestão e coordenação no âmbito dos transportes, das águas e resíduos ou da energia” (E4)</p> <p>“Um bom exemplo de funções e de colaboração, na área da Saúde, prende-se com a construção de unidades de saúde” (E5)</p> <p>“São ainda exemplo de cooperação da ARSLVT com as autarquias (...) programas específicos de prevenção e promoção da saúde: a iniciativa <i>Fast Track Cities</i> (...) e a iniciativa Diabetes em Movimento, que está intimamente ligada à iniciativa da Direção Geral da Saúde, com o compromisso local da ARSLVT e de cada uma das Autarquias” (E5)</p>



<p>2.1. Áreas de Políticas Públicas identificadas (serviços / competências) como vantajosas se fossem desconcentrados ou deslocalizados para uma escala regional (regiões do Continente) ou sub-regional (NUTS III: áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais)</p>	<p>“equipamentos e infraestruturas, incluindo transportes” (E1)  “a educação (...) construções escolares e a rede educativa deverão corresponder às regiões e a uma descentralização intermunicipal; a contratação de professores deve ser regional (...) e não centralizada nacionalmente” (E2)  “No setor da saúde deveria ser aprofundado o modelo de descentralização, desconcentração e deslocalização de serviços públicos. Este processo permitiria a criação de novas centralidades regionais ou locais promovendo a fixação de recursos diferenciados e atraindo, secundariamente, outros serviços e valências” (E3)  “ocorrer em serviços cujos impactos diretos nas populações sejam mais evidentes, como na educação (com reforço da autonomia pedagógica das escolas), da saúde (sobretudo ao nível dos cuidados de saúde primários e continuados), da ação social, dos transportes, da cultura, da habitação, da proteção civil, da segurança pública, de resto em linha com os diplomas de descentralização já aprovados” (E4)  “áreas relacionadas com o ambiente, ordenamento do território, mobilidade urbana, gestão de resíduos, licenciamentos, saneamento básico, habitação social, infraestruturas rodoviárias, entre outras” (E5)</p>
<p>2.2. Vantagens e Desvantagens da criação de regiões administrativas a partir das NUTS II em termos de: Dispersão de Recursos; Celeridade do processo de decisão; Impacto na despesa; Impacto na receita;</p>	<p>“Vantagens: não duplicação de esforços e recursos. Desvantagem: necessidade de prever mecanismos de participação dos municípios nas tomadas de decisão o que as tornaria mais morosas; mais um nível da administração pública com as despesas inerentes” (E1)  “a vantagem fundamental tem a ver com a proximidade, a subsidiariedade e a avaliação pelas comunidades” (E2)  “<i>accountability</i> por prestação de contas e responsabilidade são fundamentais” (E2)  “principal fator positivo o aprofundamento da democracia representativa através do reforço de mecanismos de participação colaborativa (...) atenuaria os efeitos económicos e sociais do centralismo introduzindo maior dinamismo nos processos de desenvolvimento” (E3)  “processo deveria ter como base o princípio da neutralidade orçamental quer pela eliminação das redundâncias e das duplicações geradoras de ineficiência e de desperdício quer pela potenciação dos fatores associados à criação de valor” (E3)  “celeridade do processo de decisão diminuindo a carga burocrática e a rigidez do contexto administrativo” (E3)  “as tecnologias de informação e comunicação permitem hoje não só a centralização do processamento de dados, com os ganhos de qualidade, de eficácia e de eficiência, e a normalização da informação relevante, com todas as sinergias potenciais associadas (...) permite também a descentralização do atendimento e a promoção de uma maior proximidade aos cidadãos” (E4)</p>



	<p>“Há de facto áreas de intervenção na saúde que não ganham com a dispersão de recursos e que acabam por ser redundantes e despesistas se assim não forem encaradas” (E5)</p> <p>“Estes processos, num contexto de aumento da despesa de saúde gera dificuldades de garantir o equilíbrio financeiro, (...) e cria a necessidade de um sistema de regulação suscetível de assegurar uma utilização mais eficaz dos recursos. Talvez que a descentralização do controlo e do financiamento das instituições prestadoras de cuidados possa constituir uma via de melhoria do sistema atual e de harmonizar os seus diversos componentes.” (E5)</p>
<p>2.3.</p> <p>Caso não existam condições políticas para operacionalizar a regionalização quais problemas com a desconcentração das competências suscetíveis de serem regionalizadas</p>	<p>“entes desconcentrados (CCDR, DAPs, etc.) nem sempre têm os mesmos critérios de decisão entre si, o que cria clivagens territoriais, mas são mais próximos e eficientes do nível de decisão” (E1)</p> <p>“insisto na ligação necessária entre regiões-plano, comunidades intermunicipais e municípios (...) subsidiariedade a sério” (E2)</p> <p>“ter em conta critérios exigentes de harmonização política, técnica e económica que acautelassem o risco de desarticulação administrativa e o desequilíbrio orçamental” (E3)</p> <p>“as experiências de descentralização (...) vieram demonstrar que, se agravam as desigualdades de acesso e a articulação entre serviços, politizando progressivamente a saúde” (E5)</p> <p>“os envelopes financeiros que acompanhem os processos de desconcentração, mesmo sendo dados em função das matérias políticas, apenas agravam as diferenças entre os municípios e assim, entre cidadãos” (E5)</p>
<p>2.4.</p> <p>Nesta desconcentração de competência, por NUTS II, atribuir às atuais CCDRs (após reformulação) tais competências desconcentradas</p>	<p>“cometidas às CCDR competências em matéria de florestas e em geral de solo rústico, para as quais elas não estão adaptadas, nem têm técnicos” (E1)</p> <p>“CCDR terão de ser reforçadas para que sejam representativas e participadas” (E2)</p> <p>“vantagem de gerar menor instabilidade ou dúvida na generalidade dos atores e entidades (...) piloto operacional para enquadrar e preparar uma reforma mais estruturada e ambiciosa” (E3)</p> <p>“desconcentração de competências na área da saúde para as CCDR está fora de questão” (E5)</p> <p>“acreditamos é que para as instituições de saúde de cada ARS a cooperação é um dado chave” (E5)</p> <p>“Esta noção transitiva e cooperante de cuidados apela a uma ideia de “territórios de saúde” que se baseia da implantação dos equipamentos e estabelecimentos de cuidados numa área geográfica que é ao mesmo tempo um espaço de concertação entre atores de cuidados, em torno de um projeto de território de saúde, coordenado por uma entidade com vocação específica para a gestão da saúde, a saber, as ARS” (E5)</p>
<p>2.5.</p> <p>Desconcentrar competências regionalmente antes de uma</p>	<p>“a desconcentração não é nem deve ser um campo de experiências para a regionalização (...) apontar para a intermunicipalização como solução "prévia" à regionalização” (E1)</p>



<p>eventual regionalização (áreas prioritárias neste cenário)</p>	<p>“caminho certo será o de desconcentrar gradualmente competências (a educação é um exemplo premente)” (E2)  “indispensável consensualizar uma estratégia que possa acomodar um plano integrado, coerente e desenhado por fases (...) incorporar critérios explícitos que previnam o risco de atomização ou de dispersão ineficiente dos recursos comprometendo os resultados” (E3)  “risco de alienação ou degradação do exercício de competências e dos fluxos processuais inerentes” (E3)  “face às atribuições das CCDR, em particular no âmbito do desenvolvimento regional e fundos comunitários, bem como de apoio técnico às autarquias locais, pode ser pertinente uma estratégia coadjuvante e colaborativa com a ARSLVT” (E5)</p>
<p>2.6.  Novos organismos de Administração Indireta serem obrigatoriamente deslocalizados pelo território de acordo com a sua vocação</p>	<p>“Portugal é um país centralizador. Já houve tentativas de distribuir regionalmente secretarias de Estado e não funcionou (desperdícios a todo o nível) (...) quanto a entidades reguladoras que são independentes não haveria este problema” (E1)  “Tenho muitas dúvidas pois o que tem acontecido é criar instituições artificiais ou inúteis” (E2)  “A deslocalização não deverá confinar a sua utilidade apenas no nível regional devendo gerar, concomitantemente, externalidades positivas no contexto nacional” (E3)  “diminuição dos efeitos da tradição centralista – ainda não adequadamente ultrapassada – pode ser mitigada (...) com deslocalizações de serviços públicos, promovendo também assim a coesão territorial” (E4)  “qualquer estudo de deslocalização de serviços deve considerar um conjunto alargado de variáveis internas e externas (...) tratando-se de serviços personalizados, as universidades e politécnicos da rede pública de ensino superior poderiam ter benefícios em ser deslocalizados” (E5)</p>
<p>2.7.  Atuais organismos da Administração Indireta do Estado deslocalizados para fora de Lisboa (prioridades identificadas)</p>	<p>“solução que preconizo é ter 5 cidades que substituam as antigas capitais de distrito (Porto, Coimbra, Lisboa, Évora e Faro) e que sejam verdadeiras instâncias de mediação” (E2)  “existem diferentes entidades e organismos da Administração Indireta do Estado que poderiam ser deslocalizados beneficiando dos processos de transformação digital em curso, mas transferindo os núcleos centrais de decisão e funcionamento para outras localizações” (E3)  “No setor da saúde (...) o caso do IPST Instituto Português do Sangue e da Transplantação, a SPMS Serviços Partilhados do Ministério da Saúde ou SICAD Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências” (E3)</p>
<p>3.1.  Desconcentração por NUTS II teria impacto (aumentando, reduzindo, neutro) sobre recursos humanos; meios materiais; financeiros; patrimoniais</p>	<p>“Aumentaria a necessidade de recursos (...) justificado por razões de eficácia e eficiência” (E1)  “efeito positivo ao reforçar a proximidade dos cidadãos” (E2)  “seria relevante do ponto de vista dos recursos humanos, meios materiais, financeiros e patrimoniais (...) não quer dizer que a resultante final desse impacto fosse negativa uma vez que se</p>





	<p>associariam medidas indutoras de eficiência e de criação de valor” (E3)</p> <p>“obrigaria à realização de estudos de avaliação de impacto, nos diferentes domínios, à elaboração de cenários e à realização de testes e de simulações de caso” (E3)</p> <p>“desconcentração por NUTS II a ocorrer deverá obedecer a critérios de eficácia, eficiência e qualidade de serviço (...) é expectável que só ocorra com impacto neutro ou de redução de despesa, a fim de garantir a sustentabilidade da mesma; desde logo com a expectável redução significativa de custos de contexto” (E4)</p> <p>“No domínio da Saúde, os recursos humanos tendem à escassez (...) e que, ao mesmo tempo, os concursos públicos tendem à mobilidade territorial, a gestão regionalizada de recursos humanos em nada defenderia os cidadãos” (E5)</p> <p>“a gestão regionalizada de recursos humanos iria aprofundar a clivagem existente, com uma clara dependência da capacidade de cada entidade regional para a atração de efetivos” (E5)</p>
<p>3.2. No caso da desconcentração a tutela administrativa a quem caberia na Administração Central do Estado</p>	<p>“Ministro” (E1)</p> <p>“Presidência do Conselho de Ministros” (E2)</p> <p>“caso específico da saúde deveria ficar sediada na Administração Central do Sistema de Saúde” (E3)</p> <p>“as desconcentrações dos diversos serviços deverão estar sujeitas às respetivas tutelas; sem embargo de uma coordenação articulada com o Ministério com a tutela das Finanças e da Administração Pública” (E4)</p> <p>“Ministério do Planeamento e do Território” (E5)</p>
<p>3.3. Aceitável na estrutura do Governo haver um único membro com esta tutela política</p>	<p>“Não, a não ser que se criasse um Secretário de Estado para a coordenação interadministrativa” (E1)</p> <p>“complementaridade entre a Coordenação Política e a Ação Setorial” (E2)</p> <p>“Do ponto de vista político faria sentido a existência de uma tutela única no âmbito do governo com valor político reforçado ao nível de Ministro de Estado” (E3)</p> <p>“No decurso da implementação (...) poderá fazer sentido a criação de uma estrutura de acompanhamento, avaliação e facilitação do processo” (E4)</p> <p>“Não considero” (E5)</p>
<p>4.1. Alteração constitucional eliminando da Lei fundamental este tipo de autarquia</p>	<p>“Não sei se corresponderá a uma cláusula pétrea... Se não corresponder, não vejo inconveniente na sua eliminação até porque não acredito que seja concretizada” (E1)</p> <p>“Não concordo com a alteração constitucional” (E2)</p> <p>“evidência disponível sobre a regionalização é sólida (...) experiência internacional (...) demonstra a importância de adequar a dimensão territorial e demográfica de modo a gerar massa crítica (...) a retirar vantagens associadas ao fator escala (...) permite ainda o reforço da coerência e da integridade das políticas públicas reduzindo as desigualdades e as iniquidades sociodemográficas (...) reforça o incentivo ao desenvolvimento regional permitindo um melhor aproveitamento dos recursos endógenos (...)”</p>



	<p>importância deste processo na redução das desigualdades e das assimetrias locais e regionais” (E3)</p> <p>“Quando se inicia um processo não podemos, desde o início, pensar que ficaremos a meio ou que tomaremos da Lei Fundamental apenas os traços que nos interessam, ou mesmo, que em qualquer momento do processo iremos propor uma qualquer alteração à mesma Lei que permita direccionar o percurso a contento de alguns” (E5)</p>
<p>4.2. Critérios que deveriam ser tidos em conta para a sua operacionalização (caso discorde)</p>	<p>“privilegiar a coordenação na desconcentração; reforçar a legitimidade municipal e intermunicipal; evitar a fragmentação” (E2)</p> <p>“indispensável a criação de mecanismos de fiscalização e inspeção que permitam detetar e sancionar desvios à Lei e estas estão exatamente sediados numa administração regional” (E5)</p> <p>“descentralização pode revelar a inadequação de estruturas autárquicas perante a crescente complexidade técnica das funções administrativas e para isso, é necessário um modelo organizativo que o saiba reconhecer e organizar a resposta adequada, de acordo com o alinhamento das forças representativas locais” (E5)</p>
<p>4.3. Governança em rede capaz de potenciar positivamente o nível nacional, regional, supramunicipal e municipal</p>	<p>“a coordenação política do Governo da República evita a fragmentação e liga desconcentração e descentralização” (E2)</p> <p>“privilegiar a existência de estruturas flexíveis de coordenação entre os diferentes níveis no contexto das quais emana a legitimidade democrática, resultante da livre escolha dos cidadãos, evitando a existência de camadas conflitantes” (E3)</p> <p>“impacto positivo nesta matéria de desconcentração/descentralização pelo facto de ser suscetível de estruturar sistemas produtivos que incorporam o conceito de especialização flexível, enquanto princípio organizador das atividades, permitir consolidar o paradigma tecnológico, baseado em novas tecnologias de informação e telecomunicação e (...) modifica o enfoque da política industrial, no sentido de privilegiar o apoio a redes que envolvem diversas empresas, em contraposição ao apoio de empresas isoladas” (E5)</p> <p>“permitir que a nível nacional, regional e outros fossem desenvolvidas alianças estratégicas entre empresas e outras formas de cooperação produtiva e tecnológica, num País que se tem caracterizado por pequenas e médias empresas familiares, sem grande preocupação cooperativa” (E5)</p> <p>“Permitiria ainda programas de cooperação específicos, envolvendo agentes com competências em áreas distintas e instalados em territórios diferentes, que interagem entre si para desenvolver determinada inovação” (E5)</p>
<p>4.4. Governança multinível para Portugal – supra e infra estadual</p>	<p>“Já há mecanismos hoje de articulação, mas faz sentido que sejam desenvolvidos através de órgãos de coordenação que permitam alinhar orientações em matérias mais dúbias” (E1)</p> <p>“Num Estado como o português, que precedeu a Nação, deve ligar-se coordenação nacional e legitimidade municipal” (E2)</p> <p>“governança multinível deveria estar subordinada a um modelo de subsidiariedade através de uma cadeia eficiente de decisão que</p>



	<p>conjugasse os princípios do bom governo e da gestão prudencial e equilíbrio orçamental com o interesse dos cidadãos” (E3)</p> <p>“Um modelo territorial coerente deverá necessariamente assentar nas cinco regiões de planeamento e de desenvolvimento territorial já existentes e correspondentes às áreas de intervenção das CCDR. Poderá justificar-se (...) a criação de áreas metropolitanas” (E4)</p> <p>“governança multinível será a dinamizadora de sistemas flexíveis de produção baseados em relações estáveis de cooperativas entre empresas que atuam em determinado ramo de atividade, podendo dar origem a áreas de aglomeração espacial de empresas e instituições que interagem entre si, no âmbito de determinada região” (E5)</p> <p>“modelo seria verdadeiramente importante pelo reconhecimento que é comum fazer de que em Portugal, existe uma forte assimetria entre o litoral e as regiões de interior, havendo maior concentração de riqueza nas primeiras” (E5)</p>
--	---

Fonte: autoria própria.

Com base na análise de conteúdo desenvolvida, foi possível determinar a inexistência de algum tema ou tópico que não tivesse sido considerado no inquérito aplicado ou que não fosse abordado ao longo do presente estudo.

## 5.2. Conclusões dos processos de inquérito

Em suma, e não obstante as limitações reconhecíveis à aplicação de inquéritos e apesar da limitada taxa de resposta das entidades, é possível resumir as principais conclusões do inquérito aplicado aos seguintes tópicos:

- Os maiores focos de localização das entidades situam-se nos concelhos de Lisboa e Coimbra.
- A maioria das entidades caracteriza-se por apresentar personalidade jurídica autónoma.
- A maioria das entidades caracteriza-se por não apresentar autonomia financeira.
- Os principais organismos de tutela/superintendência das entidades são o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde.
- Os principais tipos de administração das entidades são a administração direta e a administração indireta.



- Existe peso importante de organismos de administração descentralizada, de organismos de administração desconcentrada e de organismos de administração deslocalizada.
- A vasta maioria das entidades não está sujeita a qualquer tipo de regime especial.
- As principais áreas de atuação das entidades situam-se nas áreas da educação e da saúde.
- A maioria das entidades não tem outro organismo público a prestar idêntico serviço na sua área territorial.
- A vasta maioria das entidades destina pelo menos 75% da sua atividade diretamente a cidadãos e empresas.
- A vasta maioria das entidades destina 25% ou menos da sua atividade diretamente a outros serviços da administração.
- A maioria das entidades respondentes não considera que a criação de regiões administrativas implicaria que o território da entidade poderia corresponder ao das NUTS II.
- Uma maioria expressiva de entidades não considera que a criação de regiões administrativas implicaria a melhoria da qualidade de serviço aos cidadãos devido à descentralização de competências e atribuições das entidades respondentes.
- Uma maioria expressiva de entidades não considera que a qualidade de serviço melhoraria com a descentralização de atribuições e competências das entidades respondentes para o nível das NUT III.
- As entidades caracterizam-se por apresentarem, em média, grande dimensão ao nível dos recursos humanos, que exibem um perfil bastante envelhecido e com antiguidade média superior a 20 anos.
- Em média estas entidades apresentam uma posição de chefia para cada 7 colaboradores.
- Mais de 98% das instalações ocupadas pelas entidades correspondem a instalações próprias.



Sendo certo que o inquérito a que se reporta esta conclusão foi projetado, preparado e enviado à totalidade das 1.014 entidades cujos contactos foram disponibilizados pelo Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE) Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), tendo-se almejado uma abordagem censitária, a verdade é que a uma taxa de resposta obtida, de 6,7%, faz com que não seja recomendável o seu aproveitamento para qualquer tipo de análise que envolva inferência estatística e métodos analíticos mais sofisticados.

Exatamente para colmatar os desafios colocados por uma taxa de resposta de 6,7%, foi tomada a iniciativa de complementar os inquéritos aplicados por um estudo qualitativo baseado em entrevistas semiestruturadas e que foram realizadas a um conjunto de individualidades portuguesas cujo *know-how* técnico-científico ou o passado de atividade governativa fizessem adivinhar um contributo relevante para o iluminar destas questões. Em particular, com este estudo qualitativo, procurou-se determinar a eventual existência de algum tema ou tópico que não tivesse sido considerado no inquérito aplicado ou que não fosse abordado ao longo do presente estudo (ver seção seguinte do relatório).

Não obstante, o valor do questionário enquanto instrumento descritivo e de caracterização não deve ser subestimado, permitindo, ainda que em traços largos e gerais, ter uma noção da realidade no terreno e do tipo de entidades que compõem o tecido formado pelas organizações passíveis de ver o seu modelo de governança alterado com base em considerações territoriais.

Os inquéritos aplicados por questionário online a todos os serviços e por entrevista escrita a 30 personalidades destacadas da vida política (antigos membros do Governo), da academia (docentes da área do território) e da Administração (atuais dirigentes das entidades regionais) não forneceram os dados que estimávamos à partida, por diversas razões nomeadamente, a escassez de tempo de resposta. Salienta-se que só muito tardiamente foi adjudicado este processo e que na prática a equipa dispôs de dois meses para produzir os resultados. Por isso, muito inquiridos solicitaram alargamento do prazo de resposta sem que tal pudesse ser permitido, por comprometer os apertadíssimos prazos de entrega que foram assumidos no contrato.



Dadas as limitações de tempo teria sido provavelmente mais produtivo ter elaborado um estudo de caso sobre um setor nomeadamente da Saúde. Todavia, salienta-se que a metodologia do projeto fora apresentada no final de novembro de 2018 e nada iria prever que obstáculos de diversa natureza, nomeadamente de autorização do estudo pelo CA da AR viesse a comprometer desta forma o trabalho de campo.

Assim, da leitura dos resultados apresentados podemos apresentar as seguintes conclusões: em primeiro lugar, a sua fraca representatividade; em segundo lugar, por positivamente nos darem pistas sobre este processo de regionalização; em terceiro lugar por nos mostrarem que, ao contrário do nosso pressuposto inicial, os serviços desconcentrados estão ainda longe do que foi determinado no PRACE, ou seja, o agrupamento por NUT II. Esta ausência de agrupamento por NUT II levou-nos a criar no processo de regionalização uma fase prévia que consiste em cumprir o que o PRACE determinou, ou seja, promover a sua concentração por NUT. Ora, se não fosse o contributo deste inquérito não teríamos apurado esta necessidade; em quarto lugar, foi uma forma de alertar todos os serviços (mais de 1000 serviços e estabelecimentos receberam o pedido de resposta online do questionário) para o papel da CID, ou seja, contribuíram para a difusão da ideia da regionalização e da sua atualidade na agenda política; quinto lugar, dada a diversidade de posições dos inquiridos sobre todas as temáticas constata-se que dificilmente se sustentaria uma decisão política de regionalização administrativa do território feita *top down*; por fim, em sexto lugar, raramente se encontrou uma resposta que reunisse uma posição inequívoca dos respondentes.



## **Parte II - Da descentralização e desconcentração, à deslocalização como caminho para a Regionalização.**

### **6. Políticas Públicas em Portugal Continental – A importância de uma administração próxima do território**

Os estudos sobre a governação pública assumem progressiva importância para a administração e políticas públicas desde o início do século XX, dadas as consequências dos processos de reforma operados no paradigma da *Common Law* e na Europa Continental nas décadas de 70, 80 e 90 do século passado. Estes processos de reforma foram provocados por um conjunto de fatores, entre os quais se destacam: défices públicos elevados, estagnação económica, retrocessos no estado de bem-estar social, taxas de desemprego elevadas, redução da confiança nas instituições e nos políticos, invasão da liberdade individual pelo Estado. Com estas reformas operadas nos últimos 30 anos do século passado, o modelo weberiano perdeu força na administração pública, confrontando-se agora as democracias industrializadas com um Estado fragmentado, desregulado, com atribuições de competências externalizadas. À organização única do estado produtor e distribuidor de serviços públicos sucedeu uma constelação de operadores com diferentes naturezas jurídicas e missões. O Estado cedeu o seu lugar único e majestático a uma miríade de operadores, de tal forma que, muitas vezes, nem é já o ator mais importante na rede de relações institucionais distribuidoras de serviços públicos aos cidadãos.

A descentralização, a globalização, a busca da eficiência, da equidade e da transparência e a procura de novas respostas para os velhos problemas conduziram à erosão do modelo tradicional de administração pública, jurídico, hierarquizado, altamente centralizado e burocratizado. Esta implosão do modelo tradicional obrigou a reinventar a relação entre o Estado e a sociedade, e é neste contexto que emerge a nova governação pública.



Um pouco por toda a Europa, é notória uma tendência transformadora decorrente da evolução e globalização das comunidades. Alguns destes ajustamentos relacionam-se com aspetos como saber quais os modelos de estruturas organizacionais a adotar, a busca pela eficácia, eficiência e economia na utilização dos recursos, a adoção de um comportamento ético por parte do servidor público no contacto com o cidadão e com os diferentes *stakeholders*. Também a adoção de processos de planeamento para a obtenção dos resultados desejados, com base em linhas orientadoras de ação a par do foco na qualidade do serviço prestado e no uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) no fornecimento dos serviços e a exigência de uma constante inovação a diferentes níveis, coloca a fasquia num patamar de grande exigência de uma forma geral, para todos os agentes com responsabilidades ao nível da governação e em especial aos agentes que dirigem os rumos da governação local. Assim, diversas forças reformadoras têm vindo a desenvolver-se para fazer face a todo este movimento, levando ao advento de diferentes formas organizacionais alicerçadas em diferentes arranjos políticos (Teles, 2016).

Alguma da investigação que tem sido desenvolvida no panorama europeu tem sublinhado os problemas de ganhos de escala inerentes como o principal fator potenciador da cooperação intermunicipal (Hulst, Monfort, Haveri, Airaksinen, Kelly, 2009). No entanto, não tem sido dada a mesma atenção aos fatores potenciadores da fragmentação da autoridade regional que levam à existência de dilemas de ação coletiva institucional, como são exemplo a gestão dos recursos comuns, os *spillovers* entre municípios (os benefícios de bens ou serviços públicos locais providos por um governo local estendem-se para a jurisdição de governos locais vizinhos (Revelli, 2005) e os problemas de *free-riding* (situação em que um ou mais agentes económicos acabam por usufruir de um determinado benefício decorrente de um bem, sem que tenham contribuído para a obtenção de tal benefício) no fornecimento de bens e serviços públicos locais.

Trata-se de um estado plural na diversidade dos seus elementos e de um estado pluralístico na riqueza dos seus processos. Neste contexto, a equidade, a transparência e a eficácia da ação do Estado em matéria de políticas públicas são conseguidas através da complexa relação interorganizacional e da qualidade da governação dos processos. A ênfase é posta na sustentabilidade das relações interorganizacionais, onde a confiança, o





capital relacional e os contratos relacionais constituem os principais instrumentos de gestão destas redes (Neves, 2010).

A nova governação pública requer a existência de instituições de governação com a capacidade necessária para expressar, mudar e impor as regras através das quais a produção e o fornecimento de bens e serviços têm lugar (Oakerson e Parks, 2011; V. Ostrom, 1989; E. Ostrom, 2010).

Nas últimas duas décadas tem-se, assim, registado uma mudança ao nível internacional nas administrações públicas, onde se observou a transformação de estruturas hierarquizadas em estruturas em redes (Ferlie, Fitzgerald, Mcgovern, Dopson, e Bennett, 2011). Alinhado com esta tendência parece estar a perda de peso do Estado como agente centralizador do poder, em vários sentidos (Figura 2).

Numa direção superior, na medida em que existem estruturas europeias que se lhe sobrepõem num vasto leque de matérias (ex: flexibilização da legislação laboral, controlo de défice e da dívida pública, entre outros).

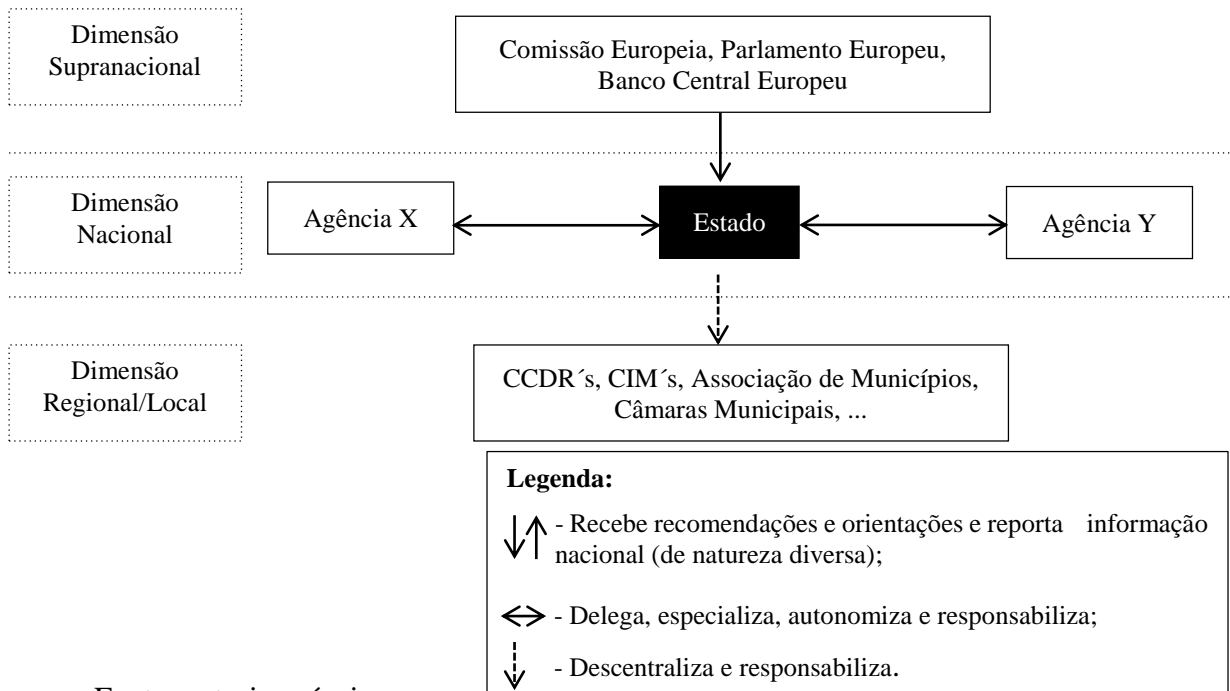
Numa direção horizontal, onde a criação de um grande número de agências o substitui, em grande parte das vezes com maior qualidade, eficiência e economia, em virtude dos quadros técnicos de excelência que as compõem e o seu conhecimento das matérias específicas que exigem um conhecimento especializado que o Estado, muitas vezes não detém.

E ainda numa dimensão infra onde, através de processos de descentralização, as regiões e os municípios vêm-se capacitados e, bem assim, habilitados a desempenhar um melhor serviço, porque de entre outros fatores, se encontram mais próximos e mais conhecedores e sensibilizados das necessidades das comunidades que governam.

Um pouco por toda a Europa, investigadores, agentes definidores e implementadores de políticas públicas e ainda gestores públicos têm-se dedicado à questão relativa aos fatores que influenciam e fomentam a criação de redes de governação (Klijn e Skelcher, 2007). Usamos o termo "rede de governação" para descrever a formulação e a implementação de políticas públicas por meio de uma rede de relações entre o governo, empresas e atores da sociedade civil.



Figura 2 - Relação do Estado com entidades de diferentes níveis.



Fonte: autoria própria.

De acordo com a literatura sobre políticas públicas, a governação com base em estruturas em rede é particularmente eficaz na abordagem dos denominados “*wicked problems*” cuja solução é difícil. Segundo Rittel e Webber, (1973) estes problemas referem-se a situações sociais problemáticas onde: a) não há solução óbvia ou direta; b) muitos indivíduos e organizações estão envolvidos; c) existe discordância entre as partes interessadas; e d) as desejadas mudanças de comportamento fazem parte da solução. Desta forma, a procura de uma solução possível para estes problemas exige um esforço conjunto que possibilite uma ampla resposta sistémica, onde é fundamental o envolvimento dos cidadãos e das diferentes partes interessadas na coprodução de políticas e na sua subsequente implementação.

Num estudo realizado no Reino Unido, Ferlie et al. (2011), tentaram aferir no sistema nacional de saúde se, de acordo com o que a literatura defende como sendo os três critérios para que possa ocorrer uma completa transformação de uma estrutura hierárquica para uma estrutura em rede (horizontal), ela ocorreria de facto. Os três critérios referidos são: a) existência de plataformas de tecnologia e informação interorganizacionais que possibilitem o cruzamento de dados; b) a existência de uma forte partilha de informação interorganizacional que possibilite a aprendizagem das partes; e



c) a passagem de uma gestão vertical, hierárquica para uma liderança mais horizontal, flexível. Nos critérios a) e b) o impacto na transformação de estruturas hierárquicas em estruturas em rede foi fraco. Apenas o critério c) se revelou forte para essa transformação.

As conclusões obtidas nesse estudo indicam que as estruturas de governação híbridas, isto é, onde a base da rede colaborativa admite a existência de algum nível de hierarquia, perduram (Ferlie et al., 2011). Ainda de acordo com os autores do estudo, uma sugestão importante prende-se com a importância do contexto político e governativo que pode mediar o efeito destes e outros critérios que venham a ser considerados em outros estudos.

A formulação de redes de governação está comumente associada a novos sistemas de definição, decisão e implementação de políticas públicas (Pierre e Peters, 2000). As redes baseiam-se em relações de interdependência, que ocorrem entre agentes públicos, privados e da sociedade civil, que podem não encontrar-se numa posição de igualdade. Estas relações não se cingem a aspetos institucionais, na medida em que admitem modos mais flexíveis e transparentes, de definição de agendamento, formulação e implementação de políticas públicas (Klijn e Skelcher, 2007).

As redes de governação são frequentemente associadas a novas formas organizacionais híbridas que desempenham um papel importante no desenho formulação e implementação de políticas públicas (Klijn e Skelcher, 2007). Estas incluem agências quase-governamentais, parcerias público-privadas, entre outras. Estas instituições têm o poder de gerar ganhos de eficiência ao formular e implementar políticas públicas, integrando organizações de diferentes setores e tendo maior flexibilidade e discricionariedade legal.

Assim importa perceber de que forma a democracia representativa pode potenciar ou obstaculizar as redes de governação. Os dados que temos hoje são parcos neste âmbito, o que tem permitido um debate com diferentes direções. Por um lado, temos a perspetiva que entende as redes como arenas que oferecem novas formas de “fazer chegar” as políticas públicas a cidadãos e restantes partes interessadas, superando-se as restrições e limitações da democracia representativa e os constrangimentos partidários. A literatura sobre essa visão enfatiza a noção pluralista de redes com um grau elevado de interdependência horizontal através das quais os atores orientam o desenvolvimento da política e sua implementação. Essas redes são entendidas como flexíveis e fluidas,



capazes de se adaptar às novas formas de representação de interesses associadas aos processos de decisão (Hajer e Wagenaar, 2003). A visão contrastante é a de que as redes são centros de poder e privilégio que dão vantagem estrutural a determinados interesses privados no processo de elaboração ou modelagem de decisões de políticas públicas (Lowndes, Pratchett, e Stoker, 2001).

### **6.1.A Governação contemporânea**

A Administração Pública vê-se hoje confrontada com um conjunto de limitações de natureza financeira, organizacional e política que, por um lado, obstaculizam a normal e regular atuação nas suas mais diferentes e heterogéneas missões, e que, por outro lado, a motivam - se não mesmo obrigam - a agir para acompanhar e conseguir responder às exigências da comunidade que dela necessita. A par com esta necessidade de atuação, temos a transformação que se tem desenvolvido ao nível do papel e das funções do Estado ao longo das últimas décadas, o que também tem sido sinónimo de alterações nos modelos de governação.

A prestação de serviços é hoje desenvolvida num ambiente fortemente fragmentado, e que inclui um conjunto diverso de entidades (Haveri, 2006) que atuam de forma concertada. Não é possível manter apenas o foco nos processos administrativos ou na gestão intraorganizacional (Osborne, Radnor, e Nasi, 2013), isto é, as organizações não podem ambicionar persistir no tempo se continuarem voltadas para si mesmas. Ao invés, a ênfase deve ser na promoção de plataformas integradoras dos contributos das diferentes partes, potenciando um paradigma mais amplo que enfatize tanto a governação das relações interorganizacionais como a eficácia dos sistemas de prestação de serviços públicos (Osborne et al., 2013). A este novo paradigma que alberga esta mudança de foco tem-se nomeado de “*New Public Governance*” (Osborne et al., 2013).

### **6.2.Redes e parcerias**

Existem hoje crescentes evidências de que a colaboração entre multiatores em redes, parcerias e equipas interorganizacionais pode fomentar a inovação pública



(Sørensen e Torfing, 2011). O envolvimento ativo de diferentes atores públicos e privados nos processos de inovação pública potencia a compreensão do problema ou desafio em questão e produz novas ideias e propostas. Garante igualmente que as necessidades dos cidadãos e das organizações da sociedade civil sejam consideradas quando as soluções inovadoras são selecionadas, testadas e implementadas (Sørensen e Torfing, 2013). É com este alinhamento que a aposta na inovação colaborativa tem vindo a ganhar destaque no seio de muitas organizações públicas, um pouco por todo o mundo (Sørensen e Torfing, 2013). Urge assim, desenvolver uma compreensão mais assertiva dos conceitos de inovação e colaboração. Para que os processos colaborativos e inovadores se desenvolvam, é necessário assegurar uma gestão que suporte e fomente a inovação e um ambiente cultural e institucional harmonioso, isto é, alinhado com a visão dominante.

O setor público possui algumas características que lhes são inerentes como seja a existência da dimensão política; a inexistência de incentivos económicos; a responsabilidade perante os representantes eleitos; diversos e divergentes objetivos e prioridades; ausência ou raridade de competição nas organizações; relação oferta/preço do serviço, entre outras, que consubstanciam barreiras à sua atuação. No entanto, existe um posicionamento mais positivo, na medida em que essas barreiras são em parte compensadas por fatores característicos do setor público como seja o seu grande orçamento, boa formação dos seus trabalhadores, acesso fácil à informação relativa aos cidadãos e ainda condições relativamente favoráveis ao nível da aprendizagem intraorganizacional, bem como a capacidade de ajuste às mudanças políticas e na difusão de inovação (Rashman e Hartley, 2002).

A compreensão dos problemas e dos desafios é melhorada quando as experiências e o conhecimento de diferentes atores públicos e privados são levados em consideração. O desenvolvimento de novas soluções é fortalecido quando atores com diferentes perspetivas e opiniões são chamados a contribuir, pensando e apresentando novas ideias, promovidas e combinadas com base na colaboração. A implementação de soluções inovadoras é promovida quando as diferentes partes coordenam as suas ações e possuem a propriedade conjunta (partilhada) da solução. Por último, mas não menos importante, a difusão da inovação é melhorada quando as partes atuam como embaixadores e divulgam informação relacionada com o conteúdo, bem como das vantagens das práticas inovadoras.



O conceito de inovação colaborativa tem estado associado ao crescente interesse em torno do paradigma da governação colaborativa através de redes, parcerias e comunidades de práticas interorganizacionais (Agranoff, 2007). Embora a governação seja definida como o conjunto de processos formais e informais através dos quais a sociedade e a economia se desenvolvem e os problemas públicos são ultrapassados com base em objetivos comuns (Torfing, Peters, Pierre e Sørensen, 2012), já não é tão claro o conceito de colaboração.

Uma abordagem possível parte da distinção entre cooperação, coordenação e colaboração (Keast, Brown, e Mandell, 2007). Enquanto que a cooperação envolve a troca de informações relevantes e conhecimento, a coordenação visa criar um alinhamento nas sinergias definidas e evitar sobreposições na regulação pública e na produção de serviços. Já a colaboração envolve uma interação sustentável através da qual diversos atores procuram soluções comuns para o problema comum, isto é, partilhado por todos (Sørensen e Torfing, 2013).

Assim, a colaboração é multidimensional na medida em que envolve mais do que a comunicação e o diálogo sustentado e mais do que tentativas pragmáticas de reunir recursos e evitar invadir o território das outras partes. A colaboração vai assim mais além, pois baseia-se num compromisso mútuo de diferentes atores para trabalhar em conjunto com um fim comum que só pode ser alcançado através da transmutação de materiais, ideias e/ou relações sociais (Roberts e Bradley, 1991). Nos processos colaborativos, os atores sociais e políticos trabalham num problema compartilhado, com o objetivo de estabelecer pontes mutuamente aceitáveis e sustentáveis visando a sua solução. Ao longo desta interação, os atores irão promover alterações ao objeto compartilhado, e verão também os seus papéis e identidades sofrerem alterações tal como o processo lógico que orienta as suas ações (March e Olsen, 1995).

A colaboração é amiúde associada a um certo "consenso unânime" (Straus, 2002). No entanto, a existência de tal consenso para além de exigente em termos de tempo e recursos, é prejudicial para a inovação, na medida em que os conflitos, a dissidência e as queixas tendem a impulsionar a inovação, sendo um método que favorece ajustes incrementais em vez de fenómenos disruptivos. Desta forma juntamo-nos a Gray (1989) na definição de colaboração segundo a qual esta envolve uma gestão construtiva das diferenças entre as partes com o objetivo de encontrar soluções conjuntas para problemas



partilhados. Já Ansell e Gash, (2008) apresentam a seguinte definição de governação colaborativa:

*A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets (p. 544).*

A colaboração surge porque os atores são diferentes e espera-se que dessas diferenças possa advir uma compreensão mais complexa e completa do mundo, colocando em causa o conhecimento que temos e fomentando a geração de ideias novas e criativas que potenciem a criação de soluções para os problemas da comunidade. A colaboração é posta em causa sempre que os atores desenvolvem uma relação antagónica ou extremada entre si. Contudo, se as diferenças entre os atores forem geridas de forma construtiva, estes poderão chegar a um acordo sobre o conteúdo e o carácter da solução inovadora que visam realçar e implementar. Assim, parece-nos que a criação de mecanismos de colaboração exige algum nível de cedência (flexibilidade negocial) entre as partes, isto é, a minimização de posições extremadas que inviabilizem o diálogo construtivo e a desejavelmente sustentável relação entre as partes. Para tal é fundamental que estas reconheçam que, embora seja natural a existência de opiniões dissidentes em alguns (ou muitos) pontos de debate, é fundamental que estejam sempre presentes os motivos base, isto é, a razão de ser que levou à criação daquela(s) plataforma(s) de colaboração, procurando sempre respeitar a eventual existência de opiniões divergentes. No entanto, não devem esquecer que deve ser permanente a promoção do ambiente harmonioso da plataforma colaborativa, permitindo assim que esta atinja os fins que inicialmente almejou e que foram aceites pelas partes.

A criação de redes de colaboração foram amplamente reconhecidas por investigadores e praticantes, como uma forma importante de governação multiorganizacional (Provan e Kenis, 2008). As vantagens destas redes nos setores público e privado são consideráveis, e incluem a aprendizagem, o uso eficiente dos recursos, o aumento da capacidade de planeamento e a capacidade de resolução de problemas complexos partilhados, e ainda a maior competitividade e a prestação de melhores serviços para os utilizadores (comunidade).



Ao nível dos governos centrais existe uma crescente passagem de fundos para os atores regionais com vista à implementação de políticas nacionais, (Klaster, Wilderom, e Muntslag, 2017), reforçando assim a tendência descentralizadora do Estado hodierno. Estes atores criam uma rede colaborativa para o cumprimento dos objetivos e projetos centralmente definidos e financiados (Klaster et al., 2017). Tais redes de colaboração regional podem ser definidas como colaborações sem e/ou com fins lucrativos, para a prestação de um serviço público (Isett, Mergel, Leroux, Mischen, e Rethemeyer, 2011). Por vezes, em alguns contextos, as redes são estimuladas financeiramente por um período de tempo limitado, após o que se espera que sejam capazes de continuar os seus serviços sem esse auxílio. Ainda assim, embora este estímulo seja temporário, os efeitos desejados são, por norma, de longo prazo (Klaster et al., 2017).

Com a evolução das sociedades, sinónimo da globalização, do aumento da partilha da informação e do conhecimento, com o desenvolvimento da tecnologia e com a necessidade de prestar mais e melhores serviços, os governos locais vêm-se hoje confrontados com questões políticas cada vez mais complexas e transversais que transcendem os aspetos administrativos tradicionais, muito focados em torno da função. A resolução de tais problemas não exige apenas recursos adicionais e conhecimentos técnicos especializados, mas também o desenvolvimento de estruturas administrativas adequadas para superar a ação coletiva ou os problemas de coordenação que surgem das responsabilidades funcionalmente fragmentadas e de serviço dentro dos governos (Feiock, Krause, e Hawkins, 2017). No entanto, não existem ainda formalmente entidades administrativas que potenciem mecanismos de colaboração, potenciadoras de coordenação e alinhamento estratégico, o que poderá resultar numa atuação ineficaz e insustentável no médio e longo prazo.

Embora não seja de hoje a preocupação pela existência de uma cooperação funcional entre diferentes organizações da Administração Pública (Agranoff e McGuire, 2003), continua por ocorrer o debate sobre a importância de estruturas administrativas como entidades gestoras e orientadoras dos mecanismos de colaboração criados (Feiock et al., 2017). De acordo com (Bel e Warner, 2016) a cooperação intermunicipal ocorre sempre que diferentes agentes locais decidem atuar em conjunto visando obter um benefício comum. Assim, a cooperação intermunicipal não é mais do que uma relação





que se ambiciona sustentável entre diferentes agentes locais, com base na partilha de competências e recursos (Giacomini, 2017).

São assim cruciais as relações de colaboração ao nível local, na medida em que são os atores locais os primeiros responsáveis por dar resposta às necessidades da comunidade, mormente com base na prestação de serviços de proximidade. Neste âmbito, os burocratas de campo deverão atuar como agentes catalisadores de serviços e mobilizadores da vontade política devendo ir, de facto, ao encontro das verdadeiras necessidades da sua comunidade. Fatores como a proximidade, conhecimento das fragilidades da população e das entidades territoriais, conhecimento dos recursos disponíveis e sua consequente alocação, apresentam-se como princípios base para que o serviço possa satisfazer as mais prementes necessidades da população.

Existe uma procura crescente de novas formas de prestação serviços com base na cooperação intermunicipal (Giacomini, 2017). Embora seja um fenómeno relativamente recente, as primeiras experiências a este respeito remontam ao século XIX. No entanto, só se tornou um assunto de estudo nos últimos anos, tendo conseguido destaque entre os pensadores das temáticas da organização no setor público. As estruturas de colaboração governativa local não deverão cingir-se apenas ao cumprimento de um conjunto de atribuições estatutariamente definidas de forma centralizada (governo central). Devem antes possuir um conjunto de valências que, suportadas numa flexibilidade funcional e num profundo conhecimento da realidade de determinado território, lhes permita concatenar os esforços das diferentes entidades locais (públicas, privadas e/ou sociais) servindo assim de plataformas mobilizadoras de atuação local.

### **6.3.Exemplos de redes de colaboração numa ótica comparada**

Cada país possui um conjunto de fatores tão distintos como a diversidade cultural, os regimes políticos, um passado histórico, entre outros, que lhes atribui uma identidade única (Matias-Pereira, 2008), o que faz variar as oscilações visíveis nos objetivos que cada país prossegue, nos estilos administrativos que implementa, e nas funções e papel da administração pública de cada um. Com o objetivo de se desenvolver, a Administração Pública faz uso de estudos comparados, com base em experiências bem-sucedidas noutros



outros países, Assim, de seguida apresentam-se um conjunto de casos referentes à criação e/ou implementação de plataformas de colaboração.

Num estudo desenvolvido na Holanda, (Klaster et al., 2017) investigaram dois casos de redes de colaboração na área da educação e do emprego, com objetivo de aferir a existência de um equilíbrio ou de uma tensão entre a dicotomia referente ao alcance de objetivos de curto prazo e a manutenção sustentável dessas redes de colaboração e no caso de existir situações de tensão, também tentaram perceber como poderiam ser ultrapassadas ou geridas no futuro. Neste estudo os autores concluíram que de facto situações de tensão existem, é especialmente encontrada em redes mais recentes (jovens). Ao invés redes mais maduras demonstraram um maior equilíbrio e estabilidade entre a prossecução dos objetivos e a própria estabilidade da rede colaborativa. Ainda neste estudo, a governação em rede foi considerada um fator chave explicativo para o sucesso. Assim, concluiu-se que uma organização administrativa com um papel meramente facilitador e mediador, tinha um impacto mais positivos em ambos os eixos da dicotomia analisada.

Giacomini (2017) num capítulo especificamente dedicado à cooperação intermunicipal inserido na obra “*Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*” oferece um conjunto de tópicos de enquadramento à temática da cooperação local, apresentando algumas definições de cooperação intermunicipal, quais os seus tipos e suas consequências. Durante o seu enquadramento, o autor sublinha que o Reino Unido representa um exemplo em sentido contrário à tendência crescente de cooperação intermunicipal, salientando que este não está no DNA dos governos locais. Tal prende-se com o facto de, durante um período longo de tempo, ter permanecido um ambiente legislativo pouco restritivo, aliado a uma tendência nacional de redução da despesa (Giacomini, 2017). Em conclusão o autor sublinha a necessidade de introduzir mecanismos para melhorar a eficiência das autoridades locais, podendo a cooperação intermunicipal consubstanciar uma reforma positivo no âmbito da governação local.

Com o objetivo de aferir a forma como as redes de colaboração entre governos locais afetam o custo da prestação do serviço no combate e prevenção de incêndios Blåka, (2017) desenvolveu um estudo na Noruega onde apresentou um contributo tripartido, nomeadamente: procedeu à avaliação da relação entre a cooperação intermunicipal e os custos da prestação de serviços inerentes às situações de combate a incêndio; avaliou se



diferentes formas de cooperação afetam os custos de forma diferente; e finalmente analisou se, e como, o número de parceiros da rede de cooperação afeta a relação cooperação-custo. Como resultados do seu estudo a autora conclui que existem economias de escala significativas ligadas à cooperação.

No entanto, estas dependem da estrutura organizacional da cooperação, uma vez que os custos são mais baixos para os acordos contratuais do que para as organizações voluntariamente relacionadas. Outra das conclusões, resulta do facto dos custos diminuírem significativamente à medida que o número de parceiros de cooperação aumenta, sendo esta mais significativa para os acordos contratuais do que para as organizações que colaboram de forma não formalmente contratualizada (Blåka, 2017).

Num outro estudo, Tavares e Feiock (2017), tentando colmatar a pouca atenção de que tem sido alvo o estudo de mecanismos descentralizados de auto-organização, onde se inserem as redes de colaboração, desenvolveram uma extensão do enquadramento oferecido pela Ação Coletiva Institucional (ACI) para o contexto europeu. Neste âmbito são apresentadas duas dimensões para compreender a cooperação intermunicipal, nomeadamente: o tipo de mecanismo de integração urbana (autoridade imposta, autoridade delegada, contratos ou incorporação social) e o grau de alcance institucional (reduzido, intermediário ou complexo). Ao longo do estudo são apresentadas algumas das características de alguns países relativamente à adoção de mecanismos de colaboração. Neste âmbito, os países escandinavos são exemplos da adoção de estruturas informais de colaboração.

As cidade-região na Holanda consubstanciam exemplos de acordos de cooperação abrangentes que envolvem vários governos locais abrangendo um vasta gama de domínios políticos, onde se incluem o planeamento urbano, o transporte, o desenvolvimento económico e as políticas sociais e culturais (Tavares e Feiock, 2017). No entanto, estes acordos perderam hoje um pouco da sua expressão, estando hoje reduzidos a acordos mais informais. Neste estudo são ainda apresentadas algumas proposições teóricas enraizadas nas diferenças históricas, culturais e institucionais para explicar a variação na adoção da cooperação intermunicipal pelos diferentes países do Norte vs Sul, bem como do Leste vs os países da Europa Ocidental.

Um estudo de caso da autoria de Petrova e Hristov (2016) abordou a gestão e o planeamento colaborativo entre as organizações públicas envolvidas no setor do turismo



de património urbano, na cidade de Plovdiv na Bulgária, segunda maior cidade do país em termos do número de habitantes. Os resultados sugerem um desejo compartilhado por uma maior colaboração entre os principais órgãos públicos envolvidos. Reconhece-se que a colaboração está ainda numa fase inicial, e muitos procuraram as entidades locais para liderar a condução de novas iniciativas (Petrova e Hristov, 2016).

Num trabalho onde pretende abordar a importância da criação de plataformas de colaboração como estratégia de governação, Ansell e Gash (2017), apresentam o exemplo da EPODE (*Ensemble Prévenons l'Obésité Des Enfants*), uma plataforma que visa prevenir a obesidade infantil. Criado na França em 2004, tornou-se o maior programa global de prevenção da obesidade (Ansell e Gash, 2017). O EPODE trabalha mobilizando as partes interessadas a nível nacional e local para organizar campanhas locais de obesidade. A nível nacional, o programa reúne as partes interessadas de alto nível para gerar compromisso político para um programa nacional. Um outro exemplo apresentado neste artigo é o do “*The Coral Triangle Center*”, que é uma área de grande diversidade marinha situada entre a Indonésia, Malásia, Filipinas, Papua Nova Guiné, Timor Leste e Ilhas Salomão. O centro foi criado em 2010 através da cooperação de uma ONG ambiental internacional - *The Nature Conservancy* - e do governo indonésio (Ansell e Gash, 2017). No mesmo estudo e já fora do espaço europeu é referido o caso do *East Africa Dairy Development Program*, descrito como uma plataforma inovadora na agricultura que visa a promoção da produção leiteira de pequenos produtores no Quênia, Tanzânia e Uganda.

Apresenta-se ainda um estudo desenvolvido na Itália por Ferraresi, Migali, e Rizzo (2017), que analisaram os possíveis ganhos de eficiência decorrentes de relações de cooperação. Como foco, tiveram as reduções de gastos públicos locais investigando a experiência italiana das Uniões Municipais no período de 2001 a 2011. Do estudo resulta que uma União Municipal reduz o gasto total *per capita* em cerca de 5%. Concluiu-se também que o seu efeito é robusto, persistente e aumenta durante os primeiros nove anos da criação da união. Outra conclusão foi a de que a inserção numa União Municipal não reduz o nível de serviços públicos locais, levando a que esta seja considerada como uma ferramenta efetiva que permite que permite ganhos de eficiência nos municípios.



O debate sobre a necessidade de mudar a gestão dos governos locais visando a adoção de modelos de gestão corporativa adaptando-os à gestão das autoridades locais tem já 30 anos. A necessidade de introduzir mecanismos para melhorar a eficiência das autoridades locais tem catalisado a cooperação intermunicipal, podendo resultar como fator potenciador de uma reforma virtuosa para a administração local. No entanto, os seus efeitos não podem ser tomados como garantidos e serem necessariamente sempre positivos. Conforme destacado por vários autores, existem casos de ineficácia e aumento de custos. É importante que o caminho para a cooperação e colaboração intermunicipal seja sempre acompanhado de reflexões sobre a estrutura organizacional e o envolvimento de trabalhadores e políticos e com uma avaliação *ex ante* dos custos e benefícios obtidos, *in itinere*, que monitorize a qualidade das relações colaborativas ao longo da colaboração e ainda uma avaliação *ex post*, que permita aferir os verdadeiros resultados da sua atuação no terreno, numa perspetiva de melhoria contínua.



## **7. Modelos de Participação pública e a necessidade de inovar**

A abertura à participação pública é diferenciada de país para país, uma vez que se encontra relacionada fortemente com a cultura política e administrativa, bem como com a cultura, costumes, hábitos e crenças, isto é, com os valores caracterizadores e enraizados nas comunidades. Alguns países têm uma forte tradição no que se relaciona com o envolvimento com a comunidade o que pode ser feito de diferentes formas, como é exemplo a prestação de informação às comunidades ou a implementação de processos consultivos para os interessados. A participação é, de facto, uma das principais componentes da qualidade da governação e tem como base uma relação bidirecional com o capital social, que pode ser entendido como um nível elevado de confiança e reciprocidade que reforça a capacidade de agir coletivamente e é potenciador de um melhor governo, na medida em que os cidadãos estão cada vez mais exigentes, pois são mais informados, o que lhes possibilita fornecer um controlo mais eficaz sobre os eleitos, melhorando a credibilidade das instituições e a qualidade da democracia.

Tendo em conta a proximidade entre os agentes institucionais locais e as populações, a governação local tem vindo a apresentar-se como um “laboratório experimental” de eleição, onde são ensaiadas novas formas de comunicação e concertação entre as comunidades e as entidades públicas. Esta nova realidade constitui-se como um desafio importante que é colocado aos governos locais, pois exige uma nova cultura política e administrativa, que por vezes é difícil de assimilar face ao enraizamento dos valores burocráticos existente, com o objetivo de obter uma participação maior, uma administração mais aberta, mais transparente e mais próxima do cidadão. Tal poderá ser determinante para situações de que são exemplo a apresentação e discussão de ideias e projetos em sede de orçamentos participativos ou ainda a forma de melhorar a prestação de serviços determinados serviços públicos à comunidade tendo em conta fatores como o aumento da qualidade do serviço, a satisfação do cidadão e do trabalhador público tendo como base a ideia de que este processo de mudança deverá estar sempre envolvido num processo de melhoria contínua.

Esta tendência para uma crescente importância dos mecanismos de participação tem vindo a ser particularmente evidente nos centros urbanos. Atualmente os governos enfrentam uma panóplia diversa, e de peso diferente, de dificuldades relacionadas com



os atuais sistemas político e institucional. Estas encontram-se alicerçadas nas profundas alterações que as áreas urbanas têm enfrentado, ao nível social, económico e físico, o que tem um impacto direto na eficiência da implementação das políticas públicas locais, afetando também a legitimidade das suas instituições e dos seus processos de tomada de decisão. É assim exigida aos órgãos locais uma nova cultura sociopolítica e administrativa, sendo para tal necessário avançar com novos modelos de interação social mais próxima que contemplem novos mecanismos de auscultação pública alargada nos processos de tomada de decisão. Assim, a atmosfera local é hoje um espaço de grande relevo para o cidadão, pois este reconhece que a proximidade que tem com o aparelho institucional local, poderá e deverá ser sinónimo de que as suas queixas, dúvidas ou contribuições podem ser ouvidas e sobre elas tomada uma decisão.

No âmbito das políticas públicas, a participação em sentido amplo - onde as TIC desempenham um papel essencial - a consulta e participação ativa, tem vindo a ser incluídas na governação enquanto abordagem institucional, o que tem resultado num conjunto diverso de fenómenos, dos quais se destacam:

- a) Os outros atores na governação, nomeadamente os políticos reconhecem o papel dos cidadãos, por exemplo através de acordos formais ou informais, antes ou durante a conceção e execução das políticas;
- b) As organizações de cidadãos participam em pelo menos uma das fases do ciclo de políticas públicas (agendamento, conceção, implementação e avaliação);
- c) Estas organizações desempenham um papel simultaneamente autónomo e coordenado com os outros atores, fornecendo os seus *inputs*, integrados nas necessidades coletivas;
- d) O papel destas organizações de cidadãos implica assim o reforço e a melhoria do respetivo exercício de poderes e responsabilidades;
- e) A participação dos cidadãos acrescenta valor à elaboração política, isto é, permite que os objetivos possam ser atingidos, que em caso contrário seriam mais difíceis de alcançar.

Começa a ser notório, ainda que de forma embrionária, a importância de uma governação mais próxima, mais aberta, mais participada e mais transparente, não obstante



o ainda perceptível peso da cultura burocrática fechada que admite formas de participação por parte dos cidadãos, mas ainda de forma muito limitada.

Ainda neste âmbito, importa sublinhar que o achatamento na hierarquia das instituições públicas que têm vindo a ser advogado desde a década de 80 do século XX, e que tem significado na prática o flexibilizar e agilizar de regulamentos, o simplificar de processos, o desmaterializar procedimentos, o apostar na qualidade visando a satisfação do cidadão, entre outros fatores, encontra-se associado à ideia de que a introdução de um conjunto de métodos, instrumentos, técnicas e métricas comumente associadas à gestão no setor privado serão benéficas para a atmosfera pública. É neste âmbito que a inovação na administração pública tem vindo a ser fundamental para o seu desenvolvimento.

### **7.1. Inovar na Administração Pública e nas políticas públicas**

É comum que as atividades das organizações públicas sejam consideradas tanto como marcos regulatórios para atividades de inovação ou como fornecedores mais ou menos passivos de *inputs* para a inovação do setor privado ou ainda como recetores e utilizadores de produtos inovadores gerados pelo setor privado. Importa assim perceber como se interligam a inovação e administração pública. A inovação também pode ser vista como o processo em que os atores criadores de políticas permitem e fomentam a inovação através de reformas legislativas ou fornecendo recursos para experiências que possibilitem a colaboração entre indivíduos (Hartley, 2005). O termo “inovação” é frequentemente definido de forma restrita, e as discussões sobre políticas frequentemente subestimam a complexidade do processo de inovação (Christopherson *et al.*, 2008). As definições do tipo de inovação também se sobrepõem e podem abranger formas híbridas, como produtos que incluem tanto os serviços como as inovações ao nível dos produtos (Rowley *et al.*, 2011). Uma característica predominante na maioria das definições é que as inovações são vistas como ferramentas pelas quais se pode obter maior competitividade e comercialização.

As reformas com base no movimento da Nova Gestão Pública (NPM) levaram a grandes mudanças na gestão das organizações do setor público, com base na noção de mercados competitivos e na adoção de técnicas de gestão do setor provenientes da atmosfera privada (Groot and Budding, 2008; Hood, 1995; Pollitt, 2002; Walker *et al.*,





2011). Ao longo das duas últimas décadas, a introdução da medição do desempenho tem sido uma das tendências internacionais mais difundidas na gestão pública, estando a inovação cada vez mais presente no debate sobre a competitividade das empresas, não apenas do setor privado, onde esta desempenha um importante papel de mudança e desenvolvimento organizacional, enquadradas num mundo cada vez mais global e onde as tendências acarretam consigo também grandes incertezas, mas também ao nível dos modelos de negócio e de prestação de serviço público das organizações públicas.

No setor público, a inovação é muitas vezes encarada como meio para as organizações conseguirem acompanhar as transformações que ocorrem e assim responderem eficazmente às exigências dos cidadãos e da sociedade (Carrapeto e Fonseca, 2006). Rogers (1995), com base num estudo sobre mudanças em milhares de organizações descobriu que as inovações ou reformas disseminam-se de forma difusa, e exibem um padrão comum - a curva S. No início, a adoção da mudança ou reforma é lenta, e feita com base na experimentação e na tentativa e erro. Uma vez que a reforma seja implementada com sucesso, tende a haver um crescimento na sua adoção, seguido de uma estabilização.

Tem existido alguma relutância em associar a inovação à Administração Pública, embora nos últimos anos esta tendência tenha vindo a perder um pouco da sua força. O Manual de Oslo, onde é possível encontrar um importante conjunto de linhas orientadoras para a recolha e tratamento de dados sobre as atividades de inovação na indústria, refere também que a inovação não é exclusiva de determinado(s) setor(es), podendo, por isso mesmo, ocorrer também no setor público.

Segundo Carrapeto e Fonseca (2006), podemos encontrar dois níveis de inovação na Administração Pública, nomeadamente: um ao nível político onde o objetivo é promover e executar as políticas mais adequadas aos desafios sociais e um outro ao nível organizacional (administrativo) onde se busca o aumento da eficiência e a melhoria geral das organizações, bem como a eficácia das políticas (Koch e Hauknes, 2005). Ambos os níveis estão interligados estando na base de uma corrente de modernização administrativa que tem sido advogada por diversos países no quadro de orientações programáticas como o *New Public Management*, o *Reinventing Government* ou o *New Public Service*.

Desde a década de 80 do século XX que os movimentos reformistas de modernização administrativa desencadearam diversos processos de inovação na



administração pública de vários países. Existem contudo princípios comuns e característicos desses processos (Armstrong e Ford, 2001; Altshuler e Behn, 1997; Borins, 2001; Pollitt e Bouckaert 2004; OCDE, 2005) nomeadamente: a leveza ao nível das estruturas organizacionais; foco na produtividade através da adoção de mecanismos de instrumentos potenciadores de uma maior flexibilidade no trabalho, que possibilite processos mais eficientes; a profissionalização com base na reforma dos sistemas laborais já muitas vezes considerados obsoletos, desenquadrados e extemporâneos; o aumento da qualidade na prestação do serviço; a recetividade relacionada com a ideia de uma administração pública transparente e aberta à comunidade e por ultimo o ser digital, ou seja uma administração pública que opera com base nas tecnologias de informação e comunicação o que lhe permite prestar um serviço de melhor qualidade, mais célere e por isso mais satisfatório para o cidadão, conseguindo assim uma relação mais próxima com este.

Nos últimos 40 anos, Portugal tem vindo a registar algumas mudanças sociais políticas e económicas com forte impacto na administração pública nacional. Segundo Corte-Real (1999), a rampa de lançamento para a mudança foi o foco no cidadão, sendo por isso fácil de apresentar alguns exemplos de aproximação do Estado ao cidadão, sendo disso exemplo paradigmático o as medida implementadas pelo programa Simplex, o livro de reclamações, a criação das Lojas do Cidadão, do Portal do Cidadão, do Portal da Empresa, da criação da Unidade de Missão Inovação e conhecimento (UMIC) que elaborou um Plano de Ação para o Governo Eletrónico, e ainda a criação da Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA), entre outras. Este conjunto de iniciativas de aproximação ao cidadão e melhoria do serviço prestado, permite concluir que também em Portugal foi desenvolvido um esforço para que ocorresse uma transformação na administração pública com foco na sua modernização.

## **7.2. Comunidades de práticas**

A forma como se estruturam as organizações para favorecer o desenvolvimento e a utilização do conhecimento organizacional é um dos pilares da gestão do conhecimento, que por sua vez consubstancia o desafio base para as organizações de uma forma geral e para a administração pública em particular. É hoje fundamental a existência de uma



estrutura que potencie a criação de conhecimento que possa ser continuamente monitorizado para que sobre ele se possam tirar ilações e, bem assim, implementar melhorias no contacto com os cidadãos aquando da prestação de um determinado serviço público. Esta estrutura deve assim permitir elevados níveis de criatividade e participação das diferentes partes o que pode ser conseguido através de um equilíbrio harmonioso entre uma estrutura orgânica e mecanicista. É neste âmbito que as comunidades de práticas têm representado um importante papel. Estas têm a sua origem em redes informais de colaboração que coexistem com as estruturais formais das organizações. Estas redes informais diferenciam-se na medida em que constroem os seus próprios padrões de comportamento para os seus membros. As comunidades de práticas são uma técnica utilizada para a partilha, disseminação e criação de novos conhecimentos. As comunidades de práticas com fins profissionais trocam, por definição, experiências e boas práticas quase sempre de forma voluntária. Um exemplo ilustrador da importância das comunidades de práticas foi a plataforma digital que o governo federal da Bélgica disponibilizou com diferentes funcionalidades para permitir aos funcionários federais constituírem comunidades de práticas com os objetivos de estes poderem colaborar à distância, partilhando e comunicando conhecimento. O projeto denomina-se *eCommunities* e é destinado às redes, grupos de projeto e equipas. A criação de uma destas comunidades é assistida por um mediador em cada organização e por uma oferta de formação. Em Portugal, temos como potencial exemplo de uma comunidade de práticas com fins profissionais e com foco na melhoria da prestação de um serviço público de qualidade, o LabX<sup>6</sup>. O LabX é o Laboratório de experimentação da Administração Pública, que tem como foco promover a experimentação de novas soluções para melhorar os serviços públicos e o dia-a-dia dos cidadãos e das empresas, contando para tal com a participação e conhecimento de diferentes partes, isto é, especialistas, utentes, funcionários e dirigentes, numa ótica de colaboração participada.

---

<sup>6</sup> Para mais informação aconselha-se a consulta do sítio oficial, disponível em: <https://labx.gov.pt/>



### **7.3. Os sistemas de informação como pilares da ação organizacional local**

As novas formas eletrónicas de gestão da informação consubstanciam uma oportunidade para incrementar a participação política e a comunicação horizontal entre os cidadãos. Com efeito, o acesso à informação pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) facilita a difusão e a recuperação de informação e oferece possibilidades de interação e debate num foro eletrónico autónomo, sorteando o controlo dos meios. Para Castells, em muitas sociedades de todo o mundo, a democracia local parece estar a florescer, pelo menos em termos relativos à democracia política nacional (declínio do Estado-Nação). Isso é particularmente evidente quando os governos regionais e locais colaboram mutuamente e estendem o seu alcance à descentralização dos moradores e à participação de cidadania.

As tendências mais vigorosas de legitimação da democracia estão, um pouco por toda a parte com foco na atmosfera local e, para isto, muito têm contribuído as tecnologias da informação e comunicação. Deste modo, é determinante que a comunidade possa ter acesso a centros tecnológicos comunitários, fóruns públicos em linha (online) e serviços para criar uma comunidade online. Os centros devem fornecer apoio no terreno e os fóruns deverão ser espaços virtuais para as comunidades em linha ligadas às localidades. Estes centros online deverão ter um acesso fácil e estar localizados estrategicamente nos portais nacionais. O apoio público deve ser disponibilizado, especialmente para os cidadãos com baixos rendimentos, aqueles para quem é improvável que o mercado forneça condições numa base sustentável, sem financiamento público. O desenvolvimento de centros online deve ser conduzido através de projetos pioneiros com a participação ativa das comunidades. Deve ainda ser criada uma rede de apoio aos promotores locais e aos parceiros encarregados do desenvolvimento destes centros. Deve ainda ser desenvolvido um centro de recursos virtual para aconselhar os promotores locais e parceiros, e um espaço em linha neutral destinado à discussão sobre o desenvolvimento de centros em linha e comunidades em linha. Há atualmente uma enorme quantidade de centros e de comunidades em linha, chamados telecentros e por vezes centros tecnológicos. Muitas vezes estes centros são geridos por associações sem fins lucrativos



que prestam diversos serviços entre os quais destacamos: formação, apoio, acesso, entre outros.

Hoje, a questão que se coloca é a de saber até onde pode ir a Administração Pública com base nas valências disponibilizadas pelas novas tecnologias e pelo ciberespaço. O ciberespaço é hoje uma realidade. Os condutores principais dos novos desenvolvimentos do ciberespaço são de natureza comercial. O que importa é proceder a um desenvolvimento complementar destinado ao ciberespaço cívico que pode envolver parcerias privadas e comunitárias. A vida hodierna está cada vez mais dividida entre o espaço físico do aqui e agora e o algures no espaço virtual, eletrónico (na *cloud*). Progressivamente a vida política, económica e social desenvolve-se mais exclusivamente dentro do espaço eletrónico. Cada vez mais é aqui que as grandes organizações localizam os seus mecanismos de coordenação destinados a obter ganhos de escala, maior economia, eficiência e eficácia e simplificação de procedimentos. Cada vez mais é aqui que se armazenam e gerem as informações sobre os consumidores, a produção e os fluxos financeiros.

As redes de prestação de serviços eletrónicos consubstanciam hoje uma das mais importantes inovações organizacionais da administração pública atual. A prestação de determinado serviço está hoje disponível num único ponto online, suportada pela atuação em rede de um conjunto diversificado de entidades públicas, o que quase anula as barreiras físicas e de estrutura fortemente verticalizadas, muito características da administração pública do passado. Esta prestação de serviços públicos eletrónicos acarreta um conjunto de benefícios como sejam a constante monitorização do processo de prestação do serviço, o que é importante na medida em que possibilita apurar eventuais problemas ou dificuldades que possam surgir ao longo do tempo e, em tempo útil, dirimi-los numa ótica de melhoria contínua. Por outro lado, permite também fomentar a inovação nesses mesmos serviços, pois os canais disponibilizados possibilitam a introdução de novos módulos que podem agilizar e facilitar a prestação dos serviços à comunidade. A colaboração online tem assim um grande potencial de, por si só, servir de plataforma para as transformações organizacionais que a literatura tem vindo a advogar para a administração pública moderna, sendo disso exemplo o processo de tornar as organizações verticais em organizações cada vez mais horizontais promovendo a atuação em rede.



## **8. A Governança Multinível como fator de desenvolvimento regional**

A temática da governança multinível<sup>7</sup>, no estudo da formulação de políticas europeias tem despertado grande interesse por parte de diversos investigadores. Como conceito, é de fácil compreensão e permite entender como a União Europeia (UE) funciona na prática. No entanto, não tem vindo a ser interpretado e aplicado da mesma maneira por todos os investigadores das temáticas desta área. De um modo geral, face à complexidade da questão e à complexidade institucional da atividade política na UE e também tendo em conta a formulação de políticas nacionais, a governação multinível tem sido utilizada para tentar fornecer uma noção simplificada do que é pluralista e altamente disperso onde múltiplos atores (indivíduos e instituições) participam, em vários níveis políticos, do supranacional, ao subnacional (regional) ou local (Stephenson, 2013). O seu conceito implica distinções espaciais e separação geográfica, mas, ao mesmo tempo, uma das características mais distintivas é a que se refere às ligações que conectam os diferentes níveis. A governança multinível implica conceitos como compromisso e influência - nenhum nível de atividade é superior ao outro - e, portanto, uma dependência mútua através do entrelaçamento de atividades na formulação de políticas.

Desde há 26 anos, com a sua primeira menção num artigo académico (Marks, 1993), a literatura sobre governação multinível tem vindo a multiplicar-se. Esta surgiu como um arranjo vertical e um modo de transmitir o envolvimento entre os níveis nacional e internacional de autoridade (Stephenson, 2013). Oferece-nos uma forma simplificada de compreender como é a formação da política europeia no dia-a-dia em (certas) áreas políticas, se quisermos dividir a UE, para obter uma secção transversal da atividade de governação. Alguns menorizaram a governação multinível por não ter um forte poder preditivo, afirmando que ela oferecia pouca explicação sobre a causalidade e, por consequência, foi diversas vezes classificada como um mero conceito em vez de uma teoria.

---

<sup>7</sup> O termo comumente utilizado em inglês é *Multi-level Governance* (MLG).



A governança multinível, pertence a uma segunda fase de estudos teóricos sobre a integração europeia. Nesta fase a investigação muda o foco de análise de uma reflexão tendencialmente organizacional para o domínio mais amplo do processo relacional entre a União Europeia e os vários sistemas políticos dos seus Estados-Membros. Neste contexto as fronteiras entre domínio interno e domínio europeu das políticas públicas têm sido progressivamente atenuadas.

Segundo uma visão europeia do processo de governança multinível, esta pode ser definida como um sistema de negociação contínua entre os governos alojados em vários níveis territoriais onde a autoridade não se encontra dispersa apenas verticalmente entre os níveis de administração, mas também horizontalmente entre diferentes esferas de influência incluindo atores não-governamentais, mercados e sociedade civil. Assim, esta assenta no princípio da subsidiariedade, evitando não só que as decisões se concentrem apenas num nível de poder, mas também que as políticas sejam implementadas num nível territorial e institucional desadequado. Tal implica necessariamente a partilha de responsabilidades entre os diferentes níveis de poder e a participação alargada dos principais stakeholders na gestão do ciclo da política pública.

A criação de sistemas de negociação contínua está relacionada, em grande medida, com os estímulos potenciados pela Política de Coesão, nomeadamente após a sua reforma de 1988. A Política de Coesão tem vindo a potenciar, a emergência de novas arenas de mobilização política, de gestão de políticas públicas e de criação de estruturas intermédias de governo (Piattoni, 2016). Estas novas arenas públicas, são sinónimo do envolvimento ativo de atores regionais tornando-se progressivamente estruturas de governo cada vez mais relevantes. São assim colocados dois desafios à governança multinível: por um lado a necessidade de promover a rearticulação vertical das relações intergovernamentais e a reconfiguração horizontal (desejavelmente mais próximas) das relações com atores da sociedade civil e do setor privado.

Existe na literatura uma sobreposição da governança multinível e a literatura que versa sobre as temáticas da regionalização e da “europeização”, particularmente desde que a governança multinível foi originalmente estudada com base num quadro de criação de mecanismos que permitam o acesso e a participação ativa dos cidadãos nos processos relacionados com os interesses regionais e o processo político (Stephenson, 2013). Três



soluções apresentadas para o “dilema” da exclusão e inclusão para os atores multiníveis, foram: a) sequência e alinhamento hierárquico; b) associação flexível/dissociação e; c) relacionamento flexível. Estudos sobre a governação multinível ao nível local sublinharam a importância da partilha de poder e a dispersão em vez da acumulação de autoridade, enquanto a “europeização” foi sinónimo de novos padrões de vínculos interorganizacionais dos quais resultou uma dinâmica de ajustes mútuos (padrões de adaptação) feitos pelas instituições como resultado de interações de diferentes níveis (Jordan, 2001). Os desafios para as estruturas internas garantirem a representação política e a coordenação incluíram a superação das divisões e conflitos horizontais entre / dentro dos órgãos político-administrativos regionais e a reparação das relações verticais distantes e / ou desconfiadas entre os níveis nacional e supranacional.

Desde o início que a governança multinível foi amplamente utilizada para analisar os arranjos institucionais para a implementação dos fundos estruturais na política de coesão, revelando regras formais e informais divergentes a nível nacional e supranacional. Dada a sua forte expansão académica, a governação multinível acabou por entrar na linguagem dos formuladores e decisores de políticas. Neste âmbito, o Comité das Regiões organiza vários “ateliers” anuais para reunir académicos e profissionais para celebrar, e bem assim, legitimar a governação multinível. Na ótica do Comité a governação multinível é sinónimo de ação coordenada das instituições supranacionais com as autoridades nacionais, regionais e locais, baseada na parceria e destinada a elaborar e implementar as políticas da UE. O foco na coordenação e parceria em várias fases do processo de formulação de políticas, incluindo a formulação e implementação, implica interações pluralistas a diferentes níveis institucionais com o objetivo de se unirem para governarem, tendo em conta a sua capacidade funcional e administrativa (Stephenson, 2013). No entanto, diversos estudos de caso nacionais mostraram a persistência da governação com base no controlo central, muito relacionado com a existência de práticas subnacionais divergentes. Os processos de regionalização desencadearam a diferenciação, resultando em capacidades governamentais administrativas muito variadas em várias arenas governativas (Benz & Eberlein, 1999; Milio, 2010; Thielemann, 1999).

Nos tempos iniciais dos estudos sobre a governança multinível, Scharpf (1997), explorou a capacidade para a resolução de problemas deste tipo de governação. Constatou





que a sua eficácia varia consoante os diferentes níveis de governança e consoante a área política em causa. Identificou também algumas restrições tanto na capacidade nacional como na europeia em diversos domínios políticos. Alguns académicos observaram também uma mudança do controlo das políticas nacionais para a coordenação ao nível europeu nas áreas das infraestruturas de transportes, telecomunicações e energia. Conzelmann (1998) examinou o contexto de grande dinamismo da política regional, e concluiu que a existência de um elevado grau de consenso nas relações multinível levam à redução de conflitos.

A governança territorial envolve o emprego de uma abordagem territorial nas estratégias e decisões de desenvolvimento. Está relacionada com o conceito de coesão territorial como objetivo da política e do processo político e de planeamento, incluindo os meios para alcançar um desenvolvimento eficiente, equitativo e sustentável em todos os tipos de territórios da UE. Impulsionada pelo debate político sobre coesão territorial e capital territorial, a governança multinível pode ser vista como um meio de alcançar o desenvolvimento territorial endógeno por meio da organização de novas constelações de atores, instituições e interesses. A governança multinível também tem sido definida como o processo de organização e coordenação de atores para desenvolver o capital territorial de forma não destrutiva, a fim de melhorar a coesão territorial em diferentes níveis.

### **8.1. Desafios à governação multinível e possíveis soluções**

Há diversos motivos que por diversas razões podem criar dificuldades relacionadas com o tipo de relações entre os diferentes níveis de governação nacional e também na relação entre as dimensões nacional e supranacional que poderão problematizar os mecanismos tradicionais de responsabilidade democrática (Porter, 2002).

Uma fonte importante de preocupação é o grau em que o surgimento de fontes de autoridade concorrentes pode potenciar a remoção de processos de formulação de políticas ao alcance do cidadão comum. É difícil para o cidadão comum, entender as questões ou expressar as suas preferências de uma maneira que seja vista como legítima



e fundamentada por especialistas (O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, 2000). Diversas instituições privadas e supranacionais situam-se num nível de distância institucional ou geográfica, que as separam de forma objetiva dos cidadãos, implicando que a ponte entre estas instituições e os cidadãos, seja feita de forma indireta através do Estado. No que se refere às autoridades supranacionais, estão associados conceitos como o elitismo e o sigilo que tradicionalmente tem sido associados à diplomacia internacional (Porter, 2002). Um segundo problema prende-se com o facto de que a integração de fontes de autoridade concorrentes fornece novas oportunidades para atores que se encontrem numa posição de maior força/poder possam adotar uma conduta que de alguma forma explore os limites éticos e culturais dos atores que se encontrem num nível hierárquico de menor força.

Assinaladas as fontes de potencial preocupação, na ótica de Porter (2002), existem cinco motivos que podem ser elencados como fatores potenciadores para um processo de mudança positivo e, bem assim, para a expansão da democracia. Em primeiro lugar, uma mudança no grau de dependência na governação oriunda de comandos centrais ou suportada em entendimentos tácitos compartilhados entre as elites, transposta para níveis mais descentralizados cria mais potencial para a transparência, ainda que, para que tal aconteça, seja necessário um certo período de maturação, com vista a que os novos modelos de governação, relações hierárquicas e novas regras possam ser interiorizadas e devidamente comunicadas, disseminadas e partilhadas nas organizações. Em segundo lugar, importa reconhecer que a nova estrutura de governação depende muito do cumprimento voluntário, fomentado pela crença na legitimidade dos modelos e pela estabilidade das regras, padrões e códigos. É neste âmbito que fatores como a existência de uma estabilidade política e de um apoio por parte dos níveis superiores das estruturas organizacionais, são determinantes para que possa ser promovido o desejável alinhamento em toda a cadeia hierárquica. O terceiro aspeto a ter em conta relaciona-se com a estrutura das formas descentralizadas de coordenação, que ainda que pretendam coordenar as elites cuja ação tenha como foco principal a prossecução de interesses individuais em detrimento dos interesses dos cidadãos (comunidade), prejudicando a democracia, é semelhante às propriedades estruturais das entidades promotoras de processos de prestação de contas e sua consequente responsabilização (*accountability*). Neste âmbito a repartição formal de funções é determinante, para que haja lugar a uma



total independência funcional das diferentes partes intervenientes no processo. Uma quarta razão está alocada à ideia de que o fortalecimento das autoridades supranacionais, e das entidades privadas - diversas vezes associadas à ideia de que se encontram mais bem preparadas para enfrentar uma maior complexidade e intensidade do mundo hodierno, e ainda a inadequação (burocrática) das instituições públicas para resolver os problemas que vêm com a realidade de hoje - pode levar ao surgimento de novos modos de governação colaborativa e novas formas de participação dos cidadãos na política global, levando assim a um - desejável - aumento na sua influência em relação a outros atores.

Uma quinta e última razão é a de que a complexidade, a incerteza e a volatilidade das sociedades de hoje, fazem sobressair a necessidade de se promoverem novos mecanismos de coordenação entre os diferentes atores, que seja integradores dos interesses e valências das diferentes partes, mas também que possam assumir as consequências das suas ações e, bem assim, possibilitarem o apuramento - com transparência - dos resultados obtidos e/ou o reconhecimento das responsabilidades geradas.

## **8.2. Dimensões da governação Multinível**

Existem vários tipos diferentes de modos de governação que são aplicados na Europa (Kern & Bulkeley, 2006). Como exemplo apresentam-se os seguintes:

- **Governar por autoridade** - implica o uso de formas tradicionais de autoridade, como regulação e direção, que persistem apesar das reformas. Este modo refere-se a situações em que os governos nacionais intervêm diretamente na política local por meio de mandatos ou outros meios obrigatórios. Governar por autoridade ocorre através do uso de sanção.

- **Governar por provisão** - refere-se à modelagem da prática através da entrega de formas particulares de serviço e recursos. Este modo ocorre quando serviços adicionais e incentivos positivos (incluindo financiamento) são oferecidos por um governo nacional em troca de ação local. Governar por provisão é realizado através de meios práticos, materiais e infraestruturais.



• **A governação através da habilitação** - refere-se ao papel do governo local na facilitação, coordenação e incentivo da ação através da parceria com agências do setor privado e do setor voluntário, e para várias formas de envolvimento da comunidade. Governar através da capacitação funciona através da persuasão, argumentação e incentivos.

• **Autogoverno** - é a capacidade do governo local para governar suas próprias atividades. É caracterizada pela ação automotivada e pode ocorrer entre cidades e regiões onde a política de mudança climática urbana é crucial. O autogoverno pode ocorrer se a legislação nacional obrigatória sobre mudanças climáticas for limitada ou inexistente. Esse raciocínio também pode ser estendido à política de eficiência energética. O autogoverno depende de processos de gerenciamento organizacional.

É neste âmbito que o modelo de coordenação a seguir é determinante para que se possa almejar atingir os objetivos definidos com a implementação de processos de descentralização alicerçados na governação multinível. A título exemplificativo refere-se um estudo realizado em 2012 pela consultora *Spatial Foresight* que versava sobre a temática da implementação da Estratégia Europa 2020 nas regiões alemãs. Os resultados sublinharam a importância da existência de condições prévias para o desenvolvimento regional por forma a contribuir para o alcance dos objetivos da Estratégia Europa 2020 e ainda a necessidade de uma compreensão e contribuição regionalmente diferenciadas para as regiões. Além disso, o estudo mostrou que o “*Open Method of Coordination*”<sup>8</sup> (OMC) revelou-se de difícil implementação no caso de não existirem os meios legais ou a possibilidade de aplicar sanções. Baseia-se em grande parte na motivação e natureza voluntária dos destinatários. As experiências com este método têm como base a cobertura dos media, indicam uma melhor chance de sucesso se determinados pré-requisitos forem cumpridos, nomeadamente: a) as metas a atingir necessitam de ser percecionadas como importantes pelo público e para este; b) as metas devem ser facilmente comunicadas; c) os indicadores devem ser cuidadosamente selecionados e devem ser comparáveis, e; d) as atividades de relações públicas têm que gerar um grande efeito publicitário.

---

<sup>8</sup> Em português, Método de Colaboração Aberta. Tradução livre do autor.



O *Open Method of Coordination* (OMC) é um instrumento político não jurídico destinado a coordenar as políticas dos Estados-Membros entre si e com a UE. Foi utilizado nos domínios políticos em que a competência direta da Comunidade é limitada, como a política económica nacional; as políticas de emprego e formação; saúde; inclusão social e pensões. Por conseguinte, contrasta com o "método comunitário", ou seja, o desenvolvimento da legislação através de negociações entre as instituições da UE. As principais características do OMC incluem as diretrizes (voluntárias) da UE; relatórios dos Estados-Membros sobre o seu desempenho; avaliação comparativa, identificação de boas práticas e revisão pelos pares pelos Estados-Membros.

### **8.3. Aspetos a considerar na Governança Multinível**

De uma forma geral, a governança e a capacidade institucional são amplamente reconhecidas pelos investigadores como principais influências no desenvolvimento regional. A estreita coordenação entre autoridades públicas nos vários níveis administrativos e com empresas e outras partes interessadas pode reforçar o empenho e a apropriação das políticas da UE, bem como aumentar os conhecimentos disponíveis, a expertise e os pontos de vista na conceção e implementação das estratégias e assegurar uma maior transparência nos processos de tomada de decisão. Tal pode ser conseguido se, no processo de tradução das prioridades europeias e nacionais para a ação local ou regional, os objetivos das autoridades locais e regionais forem integrados nas estratégias mais amplas. A governança territorial preocupa-se tanto com a governança do território como com a dimensão territorial da governança (Horta & Monteiro, 2018).

A governança multinível requer novas formas de organização, procedimentos e habilidades, ou seja, nova capacidade institucional. Esta tem sido uma conclusão partilhada na investigação desenvolvida neste âmbito, ou seja, a promoção de estratégias regionais integradas. A integração envolve várias agências e partes interessadas que concordam com soluções conjuntas. O desenvolvimento territorial bem-sucedido não pode ser alcançado apenas por meio da ação vinda do topo até ao nível mais operacional (abordagem *top-down*) na atmosfera da Administração Pública. O contributo e os recursos dos setores privado e voluntário são necessários. Tal significa também que, o



desenvolvimento regional deve ser feito de forma mais inclusiva, menos hierárquica e com redes e parcerias cooperativas. Além disso, as ações a nível regional devem também estar alinhadas com as políticas a nível nacional e transnacional, mas também à escala local (Horta & Monteiro, 2018).

Um processo de descentralização ou regionalização no quadro de uma governação multinível, implica atender a um conjunto de aspetos, nomeadamente:

- **Tipos de coordenação** - A governança multinível envolve vários tipos de coordenação de políticas, como coordenação vertical, horizontal e funcional. O tipo de coordenação especificamente aplicado depende consideravelmente da estrutura institucional nacional.
- **Capacidade Organizacional** - A governação multinível requer capacidade institucional, por exemplo no que diz respeito a novas formas de organização, procedimentos e competências. A falta de capacidade organizacional tem efeitos negativos sobre a eficiência da implementação de políticas.
- **Mobilização das partes interessadas** - Nos processos de governança em vários níveis, a mobilização das partes interessadas é necessária para ativar seu conhecimento tácito e incorporar os seus interesses ao longo do processo de tomada de decisão, desde o desenho da política até a implementação. Existem diferentes formas de mobilizar as partes interessadas, tais como abordagens em formato de parcerias ou acordos contratuais.
- **Modos de governança** - A governança multinível pode fazer uso de vários arranjos formais ou informais que podem variar desde arranjos contratuais formais, diretrizes, incentivos ou possibilitando abordagens focadas em várias formas de arranjos informais.
- **Arranjos pragmáticos** - Em particular no que diz respeito à transferência a realizar posteriormente, os arranjos pragmáticos, incluindo métodos e técnicas, são altamente relevantes. Diferentes métodos, ferramentas e técnicas são usadas para implementar políticas de um tema. O seu uso depende de várias outras condições relativas ao desenho e implementação da política.
- **Interesses políticos versus administrativos (dicotomia política-administração)** - Com base na revisão da literatura não parecem existir referências substanciais recentes relativas aos diferentes papéis e relações entre as partes interessadas



administrativas e políticas. No entanto, como têm papéis diferentes, acredita-se que tal seja importante para a compreensão das estruturas de governação. Além disso, a experiência prática mostra que os papéis e relações entre os atores administrativos e políticos diferem muito entre os países.

Liesbet e Gary (2003), apresentam dois tipos-ideais de organização para a governança multinível, nomeadamente

- **O tipo I** - compreende as interações e partilha de competências entre o governo central e os governos subnacionais não sobrepostos. Os Estados federais e o municipalismo em Portugal são exemplos deste tipo de governança multinível.
- **O tipo II** - abrange um quadro de trabalho mais complexo e dinâmico com diversas jurisdições. De acordo com este tipo, a governança multinível emerge da necessidade de se proceder à implementação de políticas específicas definidas nos quadros legais das jurisdições do tipo I, principalmente quando estas não podem ser concretizadas de forma eficaz e/ou eficiente pelas estruturas governativas tradicionais.

De acordo com Charbit, (2011) importa também analisar as assimetrias de informação entre os diferentes atores, e ainda testar a sua capacidade de atuação, em particular na conceção de estratégias de intervenção pública adequadas. Esta autora, considera ainda relevante, analisar a estabilidade e suficiência das fontes de financiamento, nomeadamente na sua relação com as competências e responsabilidades atribuídas a cada uma das partes intervenientes. A fragmentação setorial das políticas públicas, o ajuste territorial das mesmas face às delimitações administrativas previamente definidas e a compreensão das diferentes racionalidades envolvidas no ciclo da política pública e a forma como originam ou bloqueiam objetivos convergentes, constituem outros aspetos relevantes no modelo de Charbit (2011). A autora sublinha ainda a importância de ter sempre em linha de conta a análise da transparência das práticas de governança segundo uma lógica de *accountability* que, é um dos fatores comumente considerado como sendo uma fragilidade da governança pública em geral, e da governança multinível em particular.

Assim, de forma sumária, a autora considera como *gaps* da governança multinível, os seguintes:



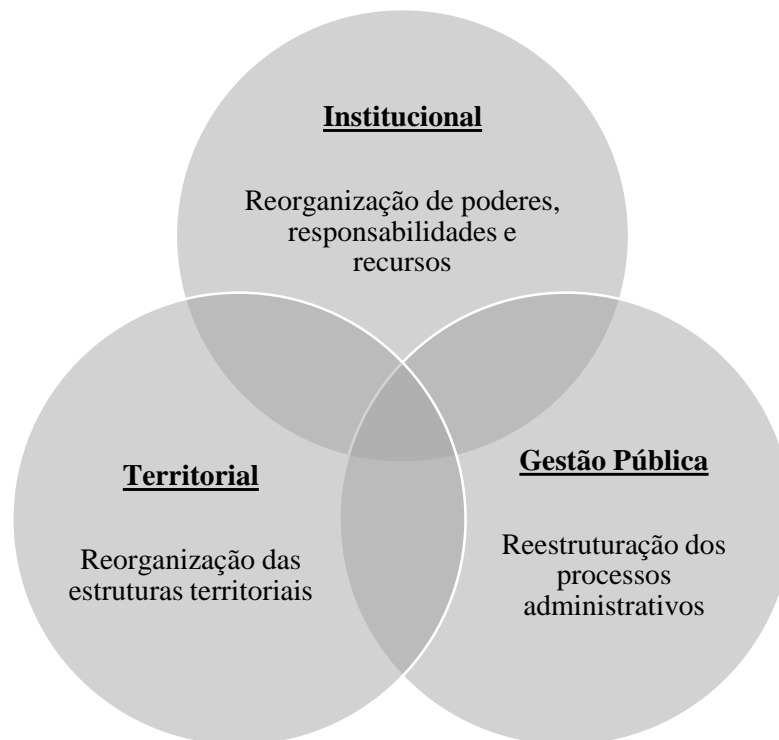
- **Informação** - relacionado com as assimetrias de informação (quantidade, qualidade e tipo) entre as diferentes partes envolvidas no processo de delegação entre níveis de governo.
- **Capacidade de atuação** - relaciona-se com a capacidade científica, técnica e material dos atores, necessária para formular estratégias adequadas e implementar as políticas e os serviços públicos que lhes estão atribuídos.
- **Financiamento** - relacionado com a existência de um nível de estabilidade (maior ou menor) das receitas, o que poderá ter implicações negativas - no caso de insuficiência - na implementação de políticas e na provisão de serviços públicos.
- **Políticas públicas** - diz respeito à fragmentação setorial das políticas e serviços públicos, onde cada entidade é caracterizada por ter os seus próprios interesses, balizados pela sua cultura organizacional, isto é, pelos seus valores, crenças, hábitos e pelas práticas instituídas.
- **Delimitação administrativa** - diz respeito aos eventuais desajustamentos entre os limites administrativos legal e politicamente instituídos e outras territorialidades.
- **Objetivos** - diz respeito às diferentes racionalidades dos atores envolvidos, o que cria obstáculos à adoção de metas comuns.
- **Prestação de contas** - diz respeito à necessidade de garantir a transparência das práticas de gestão nos diferentes níveis de governo.

Tendo em conta a recente crise financeira de 2008 com forte impacto em toda a Europa - ainda que com intensidades diferentes - surgiu um novo interesse pelas reformas das administrações no âmbito da governança multinível. Estas reformas têm um pendor tendencialmente centralizado e são geralmente planeadas e coordenadas pelo governo central que precisa de adotar uma abordagem sistemática e integrativa, considerando não só todos os níveis de governo, mas também as suas interações. É relativamente estável a ideia de que os objetivos das reformas de governança variam de nível para nível e de setor para setor de política, consoante o contexto económico, social e orçamental. As reformas tendem a centrar-se em três dimensões principais (figura 2), que estão relacionadas entre si (OECD, 2017).





**Figura 3 - Dimensões das reformas no âmbito da governança multinível**



Fonte: Adaptado de OECD, 2017.

Teles (2016), cujo foco de estudo tem sido os governos subnacionais, nomeadamente locais, sublinha a importância para uma análise à profundidade e às implicações estruturais destas reformas, defendendo não uma reforma, mas uma mudança de paradigma, onde se inserem a reformulação de estruturas, instituições, papéis, competências e escalas de atuação. De facto, poder-se-á falar de uma mudança de paradigma na governança pública pois o conceito de governança multinível é diferente vai para além dos padrões tradicionais de relação intergovernamental.

Assim, a governança multinível sublinha:

- As alterações no leque de atores participantes no desenho e na provisão de políticas e serviços públicos, isto é, advoga a necessidade de envolver atores públicos transnacionais, nacionais e subnacionais e enfatiza o papel de organizações satélite como associações, grupos de interesse e entidades privadas com e sem fins lucrativos. Importa sublinhar que muitas destas organizações estão verticalmente estruturadas e operam elas



próprias em níveis diferentes, veja-se o exemplo de organizações não governamentais do setor do ambiente, o que acresce ao já complexo quadro de governança.

- Uma nova ordem nos processos e relações institucionais complexa. Neste âmbito tendem a emergir, ainda que ancoradas nos quadros legais e políticos nacionais, novas trocas institucionais *ad hoc* desenhadas de forma diferente para assuntos específicos (Horta & Monteiro, 2018).

De facto, a MLG afirmou-se nos territórios e, ao serem redistribuídos os poderes entre níveis de governo, provocou acentuadas mudanças na estrutura do Estado moderno deixando espaço para o envolvimento dos atores privados. Esta participação pretende assegurar uma maior proximidade entre o Estado, os cidadãos, as regiões e as comunidades e uma melhoria de qualidade na provisão dos serviços à população. Uma das respostas encontradas no subnacional está relacionada com a criação de estruturas de cooperação intermunicipal que, no caso português, assumem a forma de entidades intermunicipais. Esta dimensão de cooperação pode ser voluntária ou imposta pelo governo nacional. Uma das razões mais óbvias para a cooperação entre governos subnacionais está relacionada com os ganhos de escala, de poder negocial e de congregação de recursos para prestar serviços comuns ou cumprir obrigações formais que podem ser partilhadas. Porém este não é um simples processo de escolha, implica um complexo e por vezes longo percurso de negociação entre pares, e entre estes e outros atores privados que gravitam em torno dos governos regionais e locais, com os inerentes custos de transação (Horta & Monteiro, 2018). Um segundo aspeto a atender tem que ver com a dimensão política, na medida em que a relação entre os diversos atores públicos nos diferentes níveis de governo passa pela partilha de decisões políticas, de autoridade, de responsabilidade, de desenvolvimento e de implementação de políticas nos diferentes níveis da administração (Charbit, 2011). É, pois, inegável a importância que os governos nacionais e subnacionais desempenham no papel de gestores ativos do ciclo da política pública, onde o estudo da governança multinível, continuar a levantar um conjunto importante de questões sobre o papel, o poder e a autoridade dos governos nacionais.



## **9. Missões, atribuições e competências – Uma análise à evolução do quadro legal português**

O município sendo anterior à fundação de Portugal seria, por conseguinte, anterior à formação do próprio Estado, tendo a sua origem na dominação romana, na perspectiva de Alexandre Herculano. Os nossos municípios, porém, não parecem ser a continuação dos municípios romanos, mas remontam à Idade Média e são produto das circunstâncias próprias da reconquista, como forma de auto-organização de comunidades de base territorial, em consequência de, nesse período, os senhores feudais estarem mais ocupados com a guerra do que com a gestão dos seus domínios. Para além das diversas autarquias que foram sendo criadas pelas divisões administrativas que se sucederam ao longo do tempo, a instituição municipal foi a única que persistiu até aos nossos dias, apresentando-se sempre como sinal de autonomia face ao poder central.

Todavia, o ressurgimento do municipalismo apresenta-se como fenómeno cíclico na sociedade portuguesa, associado aos processos de rutura do tecido social e a profundas alterações no sistema político. Nesta situação, as forças políticas, que atuam na arena, procuram o apoio das estruturas políticas locais, na luta pelo poder. No Estado Novo, regime político que durou quase cinquenta anos, iniciado com o levantamento militar de 28 de maio de 1926, promoveu modificações no seio dos municípios que merecem atenção.

A reforma do Código Administrativo (1936-1940) elaborado por Marcelo Caetano foi uma das grandes reformas que tiveram lugar neste período. Esta reforma insistiu na centralização perdendo as entidades municipais muito do seu peso e influência. Os presidentes de Câmara e regedores de freguesias passaram a ser nomeados pelo poder central. As autarquias estavam sujeitas a apertada tutela administrativa e não dispunham de receitas próprias. As autarquias locais eram financiadas por subsídios e participações concedidas pelo poder central, sem obediência rigorosa a qualquer critério de distribuição, em que o presidente de Câmara assumia um papel de súbdito em relação à política imposta pelo Governo. De tal forma que, os executivos municipais estavam limitados, assim, a exercer apenas a função de controlo, fiscalizando o cumprimento de normas definidas centralmente. A maior ou menor eficácia da sua ação dependia da capacidade de romper, por intermédio de influências pessoais, a paralisia da



burocracia estatal. O município foi então o local de cruzamento da Administração Autárquica com a administração periférica do Estado, corporizado no presidente de Câmara, em que o centro, procurando controlar a periferia, lhe impunha as suas conceções.

Em termos de divisão administrativa, a constituição de 1933 introduziu novamente as províncias que passaram a ser onze (Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Douro Litoral, Beira Litoral, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve), mais tarde suprimidas pela reforma de 1959. O Código Administrativo de 1936-1940 veio dividir o território nacional em quatro níveis de circunscrições administrativas: a freguesia, o concelho, o distrito e a província. Nestas quatro circunscrições, existiam três autarquias locais visto que ao distrito não correspondia nenhuma autarquia. Todavia, tanto a província como a freguesia não possuíam qualquer órgão da administração só no concelho é que havia um órgão da administração periférica do Estado, o presidente de Câmara, que era simultaneamente órgão autárquico e magistrado administrativo. Há alguns aspetos desta organização administrativa que se revelaram importantes, nomeadamente há que assinalar o sucesso do distrito como circunscrição administrativa, como verdadeiro território de operações destas unidades periféricas. Em segundo lugar, o aparecimento das primeiras tentativas de criação de unidades periféricas polivalentes, que integravam missões pertencentes a mais do que departamento central. Por último, o surgimento de uma circunscrição administrativa (a província), mais vasta do que o distrito.

Quanto ao enquadramento financeiro dos municípios, o diploma que regulava esta matéria até 1974 era o Código Administrativo de 1940, o qual consagrava em toda a sua amplitude um sistema centralizador. A autonomia financeira dos municípios encontrava-se no seu artigo 668.º Contudo, era uma autonomia muito relativa na medida em que, devido ao estipulado no artigo 55.º do mesmo diploma, muitas das deliberações camarárias que se integravam neste âmbito careciam de aprovação do Governo e do conselho municipal. Por outro lado, a escassez de receitas próprias conduziu a regimes de financiamento das autarquias designados por «comparticipações ministeriais» nos melhoramentos locais e, portanto, geradores de uma situação de grande dependência face ao poder central



Em toda a evolução da Administração local há ciclicamente movimentos que vão do centro para a periferia e desta para o centro. No Estado Novo, houve claramente a predominância do centro sobre a periferia e, por isso, as diversas divisões a que o país foi sendo sujeito passaram sempre por uma imposição do centro. Além disso, foi, normalmente, o centro que governou as autarquias locais e ainda foi o centro que assumiu as novas e crescentes funções do Estado, enviando os seus agentes especializados para as executarem. Por último, pode mesmo dizer-se que, até quando houve alguma descentralização, foi porque o centro (Administração central) assim o decidiu.

Em 1974, o município não era bem-visto aos olhos dos políticos e a implantação do regime democrático impôs ruturas fomentando a descentralização e a autonomia municipal. Assim, os órgãos autárquicos passaram a ser eleitos sem necessidade de homologação por parte do poder central, a democracia local foi inaugurada com a realização das primeiras eleições autárquicas, a 12 de dezembro de 1976. Com o 25 de Abril de 1974 são dissolvidos os corpos administrativos do Estado Novo e nomeadas as comissões administrativas que, até finais de 1976, asseguraram a gestão dos interesses locais. Em termos de enquadramento jurídico, quer ao nível das competências, quer ao nível da gestão financeira, as comissões administrativas passaram a reger-se, até à entrada em vigor da lei n.º 77/79, pelas disposições do Código Administrativo de 1940, em tudo o que não contrariasse as novas disposições do Estado democrático recém implantado.

No que toca às alterações de ordem financeira introduzidas a partir de 25 de Abril de 1974, a primeira tentativa de por cobro à distribuição arbitrária de verbas do poder central às autarquias teve lugar pelo Decreto-Lei n.º 768/75, de 31 de dezembro e com o Decreto-Lei n.º 416/76, de 27 de Maio. A promulgação da Constituição Portuguesa de 1976 consagra a organização democrática das autarquias locais, definindo os princípios do seu estatuto jurídico e da sua autonomia financeira e administrativa reconhecida no artigo 237.º da Lei Fundamental. A reforma do regime financeiro das autarquias locais consagrou constitucionalmente dois objetivos, a «Justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias» e a «correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau». Acontece que, apesar de a Constituição de 1976 reconhecer a autonomia financeira das autarquias, estas continuaram a funcionar como um instrumento de subordinação do poder local ao Governo. De facto, a lei ordinária que estabeleceu o regime das Finanças Locais apenas teve a sua promulgação em 1979 (Lei n.º 1/79, de 2



de Janeiro). Com esta lei passou a haver Autonomia, porque (as autarquias) passaram a conhecer previamente qual a receita global de que vão dispor para cobertura dos seus planos de atividade. Dentro dos limites legais, passam a ajustar as suas receitas aos objetivos que se lhes afigurem mais adequados. Verificou-se, entretanto, certa dificuldade em por na prática as boas intenções do diploma em ação, por exemplo, a Proposta de Lei do Orçamento Geral de Estado para 1979 não respeitou o artigo 8.º da Lei n.º 1/79, efetuando corte de verbas fixadas por lei para atribuição aos municípios e restabelecendo os «subsídios e comparticipações» taxativamente proibidos pelo artigo 16.º, n.º 1, dessa mesma lei. Entre 1980 e 1984, a situação de corte de verbas respeitante ao legalmente estipulado continuou a verificar-se, as Leis do Orçamento do Estado continuaram a não cumprir as disposições expressas na Lei das Finanças Locais. A primeira alteração da Lei das Finanças Locais veio a realizar-se em 1984, pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 24 de março. Com esta legislação chega-se à abolição do mínimo de 18% de participação das autarquias nas despesas públicas (estipulado na lei anterior), e as transferências passam a ser estipuladas (fixadas) a cada ano pela Lei do Orçamento de Estado, ficando as autarquias em cada ano sujeitas ao que o Governo lhes resolva conceder. Em 1986, a Assembleia da República veio a aprovar uma nova lei (Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro) que salientou o papel da Associação Nacional de Municípios como representante dos interesses do poder local. No entanto, e apesar de todos os esforços empreendidos no sentido de melhorar a vida do poder local, o que se pode observar é que a carência de recursos próprios e conseqüente necessidade de financiamentos centrais têm-se mantido até aos nossos dias. O grau de dependência das receitas da Administração central parece estar relacionado com o nível de desenvolvimento económico dos concelhos. A autonomia financeira dos municípios advém fundamentalmente de receitas fiscais próprias que possibilitam uma menor dependência das verbas da Administração central.

Os municípios portugueses no Estado Novo viveram a tensão entre o centro e a periferia, hoje, experimentam a tensão entre um leque alargado de competências e um certo espartilho financeiro. É possível ainda olhar para esta realidade na perspetiva anterior centro/periferia, com um centro (Governo) que até já alargou as fontes de financiamento, mas reserva para si um leque de competências cobiçadas pelos municípios.



A descentralização de competências (o que fazer) parece ser mais polémica do que a financeira (como pagar). Não obstante os avanços experimentados com o 25 de Abril de 1974, a principal preocupação dos municípios concentrou-se na construção de infraestruturas, o que os metamorfoseou em grande departamento de obras ou direção-geral de obras públicas, apartados das questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Há que reconhecer que no processo de adaptação à crise e de mudança da sociedade portuguesa, o poder local tem desempenhado um papel de grande destaque, com evidentes frutos na gestão do território. Esse papel tem sido sobretudo mais saliente ao nível do planeamento de infraestruturas e de equipamentos.

Já no âmbito da administração local autárquica esta corresponde à atividade desenvolvida pelas autarquias locais. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses específicos dos cidadãos da sua área (parcela de território). Atualmente existem três tipos de autarquias locais: «uma autarquia municipal que tradicionalmente se designa por Concelho, mas que a Constituição de 1976 consagrou como Município; uma autarquia supramunicipal, o distrito, que ainda existe atualmente, embora se preveja para breve a sua abolição e substituição por uma autarquia supramunicipal mais ampla, designada por região administrativa; e uma inframunicipal, chamada Freguesia. Na apreciação das iniciativas legislativas que visem a criação de freguesias, nos termos da Lei n.º 8/93, de 5 de março, deve a Assembleia da República ter em conta por um lado a vontade das populações, por outro lado as razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económicas, social e cultural e ainda a viabilidade político-administrativa, aferida pelos interesses de ordem geral ou local em causa, bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas.

O artigo 5.º da Lei n.º 8/93, de 5 de março, refere um conjunto de critérios técnicos, cuja verificação cumulativa à criação de freguesias fica condicionada, entre os quais se destaca um certo número de eleitores mínimo, e a existência de um número de tipos de serviço e estabelecimentos comerciais. A região administrativa é nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, uma pessoa coletiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, como fator de coesão social. Os órgãos



representativos da região são a assembleia regional e a junta regional. A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções em relação ao Estado e aos municípios e na organização unitária do Estado. A atuação da administração regional deve respeitar os seguintes princípios:

- Subsidiariedade;
- Legalidade;
- Independência;
- Descentralização administrativa;
- Poder regulamentar;
- Administração aberta;
- Representante do governo;
- Tutela administrativa.

No âmbito da sua área territorial as regiões administrativas detêm as seguintes atribuições:

- Desenvolvimento económico;
- Ordenamento do território;
- Ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos;
- Equipamento social e vias de comunicação;
- Educação e formação profissional;
- Cultura e património cultural;
- Juventude, desporto e tempos livres;
- Turismo;
- Abastecimento público;
- Apoio às atividades produtivas;
- Apoio à ação dos municípios.





## 9.1. Modelos de relação entre Governo Central e Governo Local

Hodiernamente existem diversos modelos de relacionamento entre o Governo central e o local. O governo local pode assumir-se com relativa autonomia; como agência; como modelo interativo. No modelo de relativa autonomia, aceita-se a realidade Estado-Nação, mas dotam-se as autoridades locais de independência no quadro definido de poderes e obrigações em que o mecanismo regulador é a existência de um ordenamento jurídico. Esta autonomia firma-se no facto de as suas fontes de financiamento serem provenientes de impostos municipais, o que se traduz no gozo de uma ampla liberdade para prosseguir as suas políticas mais ou menos em sintonia com o Governo central. No modelo de agência é minimizado o papel político das autoridades locais, que executam num território determinado as políticas do Governo central, sujeitas a um estrito controlo, inclusive legislativo, não parecendo existir, como era característico do modelo anterior, justificação para o lançamento de impostos locais significativos. O modelo interativo possui um carácter mais indefinido, estando orientado na sua conceção pela ideia de uma complexa teia de relações entre o Governo central e o governo local, em que os responsáveis dos dois níveis de governação prosseguem finalidades comuns. A ênfase aqui é colocada no trabalho em partilha, e a política de impostos não é, como nos outros modelos, um fator claro de diferenciação.

Estes três modelos correspondem a modelos «ideais», são construções mentais e teóricas e como tal não se encontram no terreno de forma objetiva. Importa sublinhar que a descentralização, com a exceção da Grã-Bretanha, é o sistema que vem emergindo nos restantes países europeus e perspectiva-se como um sinal de mudança de paradigma organizacional.

Nos últimos vinte e cinco anos do século XX, as democracias industrializadas registaram uma mudança nos objetivos e métodos da governação do Estado em geral e das autarquias locais em particular. Verificou-se uma combinação de diversos elementos que levou a uma mudança: défices públicos elevados, estagnação económicas, desencanto com os avanços e recuos de promessas do Estado de bem-estar social e com o sentimento generalizado dos cidadãos de que o Estado estava a invadir a sua área reservada das liberdades individuais. Por outro lado, numa postura oposta à que foi adotada após a Segunda Guerra Mundial, os Estados adotaram um estilo de governação, nos anos 70, 80,



90 e neste início de milénio, menos hierárquico, mais descentralizado e desconcentrado, e querendo ocupar um papel mais contracionista na oferta de bens públicos, fomentando a expansão da iniciativa privada. Estas mudanças vieram colocar na ordem do dia a velha questão já levantada por Wilson no final do século XIX referente à separação entre políticos burocratas/administradores/gestores. No célebre artigo, publicado, em 1887, por Woodrow Wilson, intitulado *The Study of Public Administration*, de forma unanimemente aceite como o início do estudo da Administração Pública nos EUA, o autor estabelece a separação das águas entre políticos e administradores públicos. Os políticos concebem, desenham e definem as políticas (o que fazer) e os administradores públicos, de forma neutral, implementam-nas (como fazer). Na perspetiva do autor, na implementação e gestão, os administradores públicos devem pautar a sua ação por critérios de economia e eficiência, isto é, minimizar custos e maximizando resultados. Esta tensão entre políticos eleitos e administradores/gestores não eleitos que poderão ter sido objeto da sua escolha ou até ocuparem o lugar por concurso tem-se mantido ao longo do tempo. Há períodos em que se dá mais importância a uns e períodos em que a importância inclina para o outro lado. De todo o modo, atualmente, o político local eleito, titular de um órgão unipessoal não é automaticamente o chefe hierárquico de toda a máquina administrativa. É possível e até desejável imaginar-se outro modelo em que, por exemplo, o político não manda na máquina, realiza o seu programa político, recorrendo para a execução a entidades que não dependem hierarquicamente de si.

As novas perspetivas da governação local abrem muitas pistas para a equação em termos novos do velho problema de Wilson que acabámos de enunciar relativamente à tensão entre políticos e administradores. A governação é um conceito que unifica a diversificada literatura sobre gestão pública e políticas públicas. A questão central que unifica toda esta literatura e a pesquisa é: «Qual o melhor ou melhores modelos de organização e gestão para o setor público (Administração central, desconcentrada, periférica e autarquias) para que seja dada resposta adequada às necessidades de bens e serviços públicos dos cidadãos?». Estes modelos ou regimes de governação apresentam-se a três níveis: institucional, organizacional/gestão e operacional. Ao nível institucional, é preciso lidar com os problemas das regras formais e informais, hierarquias, fronteiras, procedimentos, valores e autoridade, numa palavra com os problemas de cultura (normas,



valores e crenças). Ao nível organizacional, é preciso tratar da reestruturação departamental e da distinção entre o que deve ser feito no setor e fora dele (criação de empresas de capital público, desconcentração, descentralização, privatização, contratualização e terceirização). Ao nível operacional ou técnico, há que tratar os problemas da gestão de recursos humanos (motivação, avaliação, remuneração, produtividade).

A atividade económica do Estado alcançou no início deste milénio uma presença bastante forte. No final do século XX, os países-membros da OCDE dedicavam cerca de 40% do seu Produto Interno Bruto a atividades de natureza pública, taxa que na União Europeia chegava a situar-se em cerca de 50%. Todavia, estes indicadores evidenciam uma amostra parcial do alcance real da intervenção do Estado em sentido lato na economia dos países em apreço. Uma Câmara Municipal, um Governo Regional, uma empresa pública ou de capital 100% público, uma direção-geral, ou a Assembleia da República intervêm de diversas maneiras na economia: publicam leis, regulam preços, organizam a segurança, sancionam, produzem bens e serviços, introduzem impostos, subvencionam atividades e transferem o rendimento e a riqueza. Não há agente económico, família ou empresa que possa dizer que o público ou o estatal não o afeta. O estudo das políticas públicas mais não é do que a análise das atividades do Estado no seio da sociedade. Análise que reclama a intervenção de muitas disciplinas tais como: finanças públicas, economia pública, sociologia, ciência política, direito e a gestão, o que é revelador da sua natureza eclética.

Um ponto de interesse hoje em dia é o de compreender o que possa haver de comum entre os administradores eleitos pela assembleia-geral e os políticos eleitos pelos eleitores de uma determinada região geográfica. Importa também entender as diferenças entre os administradores eleitos e os diretores dessa sociedade anónima e os políticos eleitos e os dirigentes da Câmara Municipal (diretores de serviço, chefes de divisão, etc.). Ainda no quadro das relações entre governo central e governo local, quando a matriz organizacional e institucional dos municípios é do tipo «dependente», isto é, parece-se mais com a «circunscrição administrativa» do que com a «agência», o presidente da Câmara tem de exercer um papel fortemente mediador entre os interesses das populações do seu território e o poder central. Para lidar com este problema há diversas teorias que



pretendem explicar como se processam as relações entre os governos ou administrações locais e o Governo ou Administração central. O centro exerce autoridade sobre as periferias, encontrando-se numa situação inferior na distribuição ou atribuição de recompensas, dignidades e oportunidades.

## **9.2. A descentralização como ponte para a prestação de um serviço público de qualidade**

As relações entre o centro e a periferia organizam-se por meio de um mecanismo de troca e comunicação. A «repressão da desordem periférica», aparece como sendo o mecanismo próprio das sociedades fechadas, em que a comunicação funciona apenas num sentido, em que o centro usa a coação e a repressão como meio de imobilizar a periferia. A «integração do dinamismo periférico» surge como o mecanismo próprio das sociedades mais abertas, em que se procura captar a criatividade daquilo a que o autor designa por «fluxos periférico».

Para Crozier o elemento preponderante das relações entre o centro e a periferia consiste fundamentalmente na comunicação e na troca política, em que o mais importante será uma possível cumplicidade política e administrativa. Consideram que as elites locais podem assumir um papel muito positivo para o poder local. O facto de o sistema administrativo se encontrar no centro das mútuas dependências (centro e periferias) acaba por se encontrar subjugado, no processo de resposta aos pedidos, a dois «círculos viciosos»: o legislativo (normas legislativas que, ignorando a realidade local, não se adequam à mesma) e burocrático (Crozier) (o elevado nível de estratificação interna, com pouca comunicação entre os diversos estratos, promove o recurso a um sistema de normas abstratas, que por sua vez, leva ao aumento do poder discricionário). Tal situação beneficia os acordos informais que podem ser o resultado de uma rede de cumplicidades interpessoais e interinstitucionais onde se conjugam elementos de Administração central, Administração local, de grupos de interesses e elementos ligados a partidos com implantação local.



Por outro lado, há situações que podem favorecer o predomínio do vetor político em detrimento do vetor administrativo no relacionamento entre o poder central e o poder local. Parece haver situações que predispõem ao reforço do elemento político em detrimento do elemento administrativo como elemento preponderante no relacionamento entre o poder local e o poder central. Essas situações são as que se seguem:

- Acumulação de mandatos públicos, como por exemplo, os de presidente de Câmara e de deputado;
- Crescimento das cidades e a conseqüente expansão do peso político dos seus eleitos;
- Criação dos novos atores sociais, constituídos pelas associações que são, simultaneamente, parceiras da periferia e grupo de pressão junto do centro.

Em Portugal, afigura-se-nos que tanto o vetor administrativo, como o vetor político se conjugam enquanto polos preponderantes de relacionamento dos eleitos locais com os atores centrais. O racional administrativo do governo local remete-nos para os conceitos de economia, legalidade, eficiência e eficácia, baseado num modelo de autarquia produtora de serviços circunscrita a critérios territoriais, muitas vezes estreitamente ligados à crença nas virtudes, por si só, da descentralização. O conceito de descentralização pode ser analisado de acordo com duas perspetivas:

- Como fragmentação, ligada à corrente neoliberal, que se tem incrementado no setor privado como uma ferramenta de gestão, também para o setor público;
- Enquanto fórum político onde a comunidade local exerce os poderes democráticos, através da representação e enquanto organização administrativa que presta serviços à comunidade local.

Para David Held, que introduz o princípio de autonomia, uma participação extensa dos cidadãos nas questões públicas exige a criação de um sistema coletivo de tomada de decisões. Pode argumentar-se, como fez Dahl (1979, 1985, 1989), que esse sistema para ser genuinamente democrático deve ajustar-se aos seguintes critérios: participação efetiva (dos cidadãos); compreensão bem informada; igualdade de voto na fase decisiva; controlo da agenda; carácter compreensivo. De entre as condições para a aplicação do princípio de autonomia, no contexto autárquico, Held selecionou as seguintes:



- Dispersão dos serviços públicos para as regiões (e municípios), acompanhada da descentralização;
- Defesa e reforço dos poderes do governo local face às decisões estatais centralizadas e rígidas;
- Experiências para tomar as instituições governamentais mais responsáveis e submetidas à soberania dos seus «consumidores».

Como temos vindo a sublinhar, observaram-se nas últimas quatro décadas um conjunto de mudanças estruturais que têm levado à crise generalizada do «Estado de Bem-Estar Social» na Europa, ao triunfo dos princípios neoliberais nas políticas públicas (escolha pública) e ao declínio do Estado-Nação. No teor de uma autarquia produtora de serviços públicos, limitada por critérios geográficos, o racional de gestão da governação de uma autarquia local conduz-nos forçosamente às ideias de eficiência, eficácia e economia de escala. Até aos anos 70 do século passado, o comportamento de gestão do administrador autárquico pautava-se pelo cumprimento da estrita legalidade. Acreditava-se que procedendo de acordo com a lei se procedia de acordo com um padrão de racionalidade técnica. Exige-se hoje do gestor autárquico que esteja alerta para a importância e para a urgência de se adotar uma postura de gestão comum à administração privada, orientada por critérios de eficiência, eficácia e economia. Também o munícipe progressivamente tomou consciência do peso do seu voto, e de uma atitude passiva passou a avaliar tal como faz nas relações comerciais normais a qualidade face ao preço pago pela prestação de um serviço. O munícipe tomou consciência da sua soberania como consumidor de bens públicos e é hoje considerado pela Administração como um indivíduo mais informado, mais conhecedor dos seus direitos e, por isso, mais exigente. Acresce a tudo isto o facto de os Estados europeus mais centralizados progressivamente tomarem consciência da bondade da descentralização, e da vantagem do *small is beautiful*. Assim, tem vindo a ser promovido um programa de descentralização de competências e de financiamento para as autarquias locais na esperança de reduzir o peso do Governo central, de aumentar a escala do governo local e aproximar a solução do problema da sua origem. Hoje, as autarquias locais em Portugal gozam de um poder reivindicativo junto do Governo central e de capacidade de intervenção como nunca tiveram na história do municipalismo no nosso país. Esta onda de descentralização de



responsabilidades e financiamentos para as autarquias é claramente um aspeto positivo que não pode deixar de ser realçado. As comunidades locais vivem a ideia de deterem nas suas mãos os seus destinos. No entanto, importa colocar a seguinte questão: A noção de descentralização não será alvo fácil para posições mais críticas? A resposta parece ser afirmativa. Com efeito, a noção de descentralização pode ser analisada em três contextos gerais:

- Em primeiro lugar, pode associar-se à ideia de especialização. Na teoria organizacional, esta ideia corresponde à necessidade de que as empresas têm de se adaptar aos mercados para melhor competir. É importante que as instituições saibam lidar com processos de gestão da mudança para que a estabilidade necessária a todo o processo, possa ser conseguida o mais possível;
- Em segundo lugar, aplica-se ao setor público este princípio da teoria organizacional (teoria da contingência) que acabamos de expor; e neste novo contexto a descentralização é uma forma de reorganizar a prestação de serviço público para melhor responder às necessidades dos cidadãos;
- Em terceiro lugar, aplica-se não à envolvente externa da organização, mas à envolvente interna. Aqui, por descentralização entende-se uma forma de empoderamento dos funcionários e de dar a capacidade de decisão ao funcionário que se encontra no local da estrutura hierárquica mais próximo da origem do problema. É, normalmente conhecido por «delegação de competências» do presidente da Câmara o titular de um órgão.

Convém não perder de vista que toda a descentralização representa alguma fragmentação e nessa medida pode ser fomentadora de tensões e do incremento de lutas pelo poder. Por isso, é que na teoria contingencial ao encarar a descentralização como especialização e flexibilização, e esta como uma estratégia para melhor lidar com a incerteza da envolvente e consequentemente melhor sobreviver, não deixa de insistir na necessidade igualmente forte de integrar. As organizações públicas ou privadas vivem permanentemente esta tensão entre a especialização que pode levar à fragmentação, partição, rutura e a integração que também pode conduzir à rígida hierarquia, ao fechamento completo e à morte.



## **10. As Regiões Administrativas vs. Regiões Autónomas – aspetos a ter em conta no processo de descentralização**

### **10.1. A Descentralização e o Estado Unitário**

No plano jurídico, diz-se que um sistema é “*centralizado*” quando todas as atribuições administrativas de um país são conferidas por lei ao Estado, não existindo, assim, quaisquer outras pessoas coletivas públicas responsáveis pelo exercício da função administrativa. Pelo contrário, dir-se-á que um sistema é “*descentralizado*”, quando a função administrativa não pertence apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais. Assim, no plano jurídico, para existir descentralização basta que, existam outras pessoas coletivas públicas, sendo irrelevante o modo como são eleitos ou nomeados os seus órgãos e o grau de autonomia com que exercem as respetivas funções. No plano político-administrativo a descentralização existe quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respetivas populações e cumprem os seus mandatos apenas no respeito pela Lei e sob uma tutela pouco visível.

A descentralização administrativa nas autarquias locais, em termos gerais, consiste na entrega às populações locais da gestão, por órgãos por elas eleitos, dos respetivos interesses públicos, em medida a definir e que vai fixar a dimensão da descentralização. Com efeito, pressupõe-se a entrega pelo Estado às autarquias locais de atribuições próprias destas e da consequente entrega de competência aos respetivos órgãos, na medida necessária à satisfação dessas atribuições. E é nesse sentido que o legislador tem vindo a debater-se e a criar a “Letra da Lei”.

Cumprir desde logo um esclarecimento de que a descentralização não se pode confundir nem com a desconcentração de competência, dentro das hierarquias do Estado, nem com a chamada deslocalização, isto é, com a transferência de órgãos ou serviços do Estado de Lisboa para o interior do País. Segundo a Constituição Republicana Portuguesa, o Estado é unitário e respeita, na sua organização e funcionamento, o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

A expressão “Estado Unitário” surgiu pela primeira vez na Constituição de 1911, embora todas as Constituições portuguesas o consagassem, exceto a Constituição de





1822, que esboçou uma estrutura diferente e imperfeita, de um Estado composto na forma de União Real entre Portugal e o Brasil. O Estado Português de acordo com a atual Constituição de 1976 (CRP), artigo 6.º, é um estado unitário, onde existe um único centro de decisão política, um único ordenamento jurídico-constitucional – um só poder político para todo o território. Pelo que, a unidade do Estado significa a República *una*, com *uma única Constituição* e órgãos de soberania únicos para todo o território nacional.

## **10.2. O poder local e o princípio da descentralização**

Na organização e funcionamento de um Estado Democrático como o nosso, e segundo a nossa Lei Fundamental, existem três pilares: o princípio da autonomia das autarquias locais; a descentralização democrática da Administração Pública e o Regime Autonómico insular. Desde logo, o artigo 6.º da CRP afirma o princípio da autonomia das autarquias locais como uma dimensão da organização do Estado unitário e no artigo 235.º refere a existência de autarquias locais como componente da organização democrática do Estado. O poder local está assim consignado na Constituição da República Portuguesa, desde logo, a própria organização democrática do Estado, compreende a existência de autarquias locais, que são pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, os quais que visam a prossecução do interesse e das necessidades da população respetiva. Esta autonomia significa a participação no exercício do poder público de entidades coletivas de base territorial, nomeadamente as freguesias e os municípios, diferentes do Estado, e dotadas de órgãos legitimados, democraticamente, que visam a prossecução de interesses próprios das populações (art. 235º, nº 2 da CRP). Esta autonomia é, também segundo a Constituição, complementada pelo princípio da descentralização, quer de carácter funcional, em que o Estado confia a prossecução de determinados fins públicos a outros sujeitos de direito com personalidade jurídica própria e que não dependem diretamente do Governo, como por exemplo, a institutos públicos, a associações públicas, a empresas, a fundações, entre outros; quer de carácter territorial ou local, em que o Estado reconhece autonomia administrativa a entidades de base territorial e social – as autarquias locais. Este carácter unitário do Estado relaciona-se com a ideia de regionalização administrativa expressa na criação de regiões administrativas (art. 255º



CRP), que não foram ainda instituídas, mas tratar-se-iam de autarquias de natureza administrativa, e não de natureza política, como são as regiões Autónomas.

Aqui chegados, há que notar a divisão que é estabelecida pela lei, e fazer a distinção entre as várias categorias de autarquias locais. Deste modo, no continente as autarquias locais são constituídas pelas freguesias e pelos municípios e nas regiões autónomas, dos Açores e da Madeira, são também constituídas pelas freguesias e pelos municípios. Não obstante, tanto nas regiões autónomas como nas grandes áreas urbanas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.

Ou seja, a Constituição de 1976 estabelece que Portugal se divide em Regiões Autónomas (Açores e Madeira) e em Distritos, no continente, que por sua vez se dividem em municípios e estes em freguesias. O artigo 236.º n.º 1 estabelece também a figura das regiões administrativas, cuja sua criação está prevista desde 1976, apesar de ser um processo ainda em criação e discussão desde essa data. Na verdade, esta questão da criação de regiões administrativas cria algum desconforto na estrutura administrativa do país, isto porque a lei definiu algumas competências que estão atribuídas a órgãos regionais e que, desde logo, não estão confiadas nem ao Estado, nem às autarquias locais, mas também não podem ser exercidas porque as regiões administrativas ainda não estão criadas.

Em 1998 foi realizado um referendo relativo à criação dessas regiões, não obstante, a proposta foi rejeitada e o referendo acabou por não ser vinculativo, devido à abstenção dos eleitores. Atualmente, apesar de a Constituição estabelecer que Portugal, em termos administrativos, só se divide em regiões autónomas e administrativas, a verdade é que coexistem, principalmente no continente, várias divisões administrativas de primeiro nível, cujas áreas por vezes se duplicam, outras vezes se sobrepõem, criando-se algum constrangimento na estrutura administrativa, apesar do contributo que têm criado na organização e na defesa dos interesses das populações. Ou seja, e como já foi referido, no continente encontram-se para além dos distritos, outras figuras administrativas como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais, entre outros que procuram criar organização e promovem



a defesa dos interesses das populações. Ainda no território continental, o Estado central tem também várias direções regionais de ministérios, que intervêm em zonas diferentes, ao que acrescem, ainda, as unidades NUTS I, II e III, que abrangem todo o país e têm significado ao nível estatístico. Por outro lado, ainda nesta divisão de primeiro nível, nas ilhas, as divisões administrativas são somente as regiões autónomas. Com efeito, em contraste com a complexidade das divisões de primeiro nível, as divisões de segundo e terceiro níveis do país são mais simples, sendo compostas respetivamente por 308 municípios, os chamados concelhos, que se dividem em 3092 freguesias.

### **10.3. As Regiões Administrativas e as Regiões Autónomas**

Em geral, as regiões administrativas foram criadas pela Constituição em 1976, mas nunca foram desenvolvidas e implementadas. Também em 1976 foram criadas outras regiões, as Regiões Autónomas, que diferem daquelas, pois são de natureza política, e como exemplo nacional temos as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. É uma constante do direito constitucional português a unidade ou unicidade do poder político, com maior ou menor grau de descentralização e desconcentração, embora a expressão “Estado unitário” só apareça desde a Constituição de 1911. A de 1822 esboça uma união real com o Brasil, que se torna desde logo ultrapassada, uma vez que o mesmo se torna independente ainda antes da aprovação final do texto constitucional. Depois disso, não houve senão a aplicação tendencial dos princípios da especialização e da descentralização legislativa aos territórios ultramarinos pelas Constituições de 1838, 1911 e 1933. Em 1976, o artigo 6.º da CRP, em contrapartida, vem converter os Açores e a Madeira em Regiões Autónomas, datadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio. Portugal não deixa de ser um Estado unitário regional, porque não foi adotada uma regionalização política integral, uma vez que as regiões administrativas previstas para o continente eram meras autarquias locais (arts. 236.º n.º 1, 255.º a 262.º da CRP), mas é naquele momento que se verifica uma verdadeira alteração na situação das ilhas. Por um lado, os distritos, desde 1985, gozavam de maior autonomia administrativa em comparação com os distritos continentais; por outro lado, a própria estrutura do Estado Português, enquanto nação portuguesa, espaço europeu e atlântico, pela primeira vez



confere, assim, poderes substancialmente políticos a órgãos regionais com titulares não designados pelo poder central. Com a entrada em vigor da CRP de 1976 o governo provisório, cumprindo o artigo 302.º da CRP, publicou, desde logo, leis eleitorais e estatutos provisórios para as primeiras eleições regionais, que vigoraram até se tornarem definitivos, o que aconteceu, quanto aos Açores, com a Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, depois alterada pela lei n.º 9/87, de 20 de março, pela Lei n.º 61/98, de 27 de agosto, e pela Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro, e, quanto à Madeira, com a Lei n.º 13/91, de 5 de junho.

Apresentam-se na tabela seguinte algumas das alterações operadas nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, com as várias revisões constitucionais:

**Tabela 21 - Alterações operadas nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, com as várias revisões constitucionais**

<p><b>Revisão de 1982</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Receberam poder tributário próprio;</li> <li>• Receberam o poder de definir atos ilícitos de mera ordenação social;</li> <li>• Receberam o poder de criar e extinguir autarquias locais e o poder de participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos (art. 229.º, posteriormente 227.º CRP);</li> <li>• Aperfeiçoaram-se as regras sobre a reserva de competência da Assembleia Regional e sobre o veto do ministro da República (arts. 234.º e 235.º, depois 232.º e 233.º CRP);</li> <li>• Desapareceu a possibilidade de suspensão dos órgãos regionais pelo Presidente da República (art. 234.º inicial CRP);</li> <li>• Foi extinta a comissão consultiva para os assuntos das regiões autónomas (art. 236.º inicial CRP);</li> <li>• Assimilou-se o contencioso de legalidade de normas regionais ou perante os estatutos regionais ao contencioso de constitucionalidade (arts. 280.º e 281.º CRP).</li> </ul>
<p><b>Revisão de 1989</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconheceu-se às assembleias, posteriormente chamadas Assembleias Legislativas Regionais, o poder de desenvolver Leis de Bases;</li> <li>• Admitiram-se autorizações legislativas da Assembleia da República a essas Assembleias para efeito de derrogação de leis gerais da República, em matérias não reservadas aos órgãos de soberania;</li> <li>• Foram concedidos às regiões os poderes de estabelecer cooperação com entidades regionais estrangeiras e de participar em organizações que tenham por objeto fomentar o diálogo e a cooperação interregionais (art. 229.º, posteriormente 227.º CRP);</li> <li>• Garantiram-se direitos de informação à oposição nessas Assembleias, assim como, às oposições do poder local (art. 117.º, depois 114.º, n.º 3 CRP).</li> </ul>
<p><b>Revisão de 1992</b></p>	<p>Sem alterações.</p>
<p><b>Revisão de 1997</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforçou o poder legislativo das regiões, pela subordinação de respetivos decretos aos princípios fundamentais das leis gerais da República, e pela enunciação, a título exemplificativo, de matérias de interesse específico (arts. 112.º, n.º 4, 227.º, n.º 1, alínea a), e 228.º CRP).</li> <li>• Abriu-se caminho a um regime estável de finanças regionais, objeto de lei orgânica (arts. 164.º, alínea t), 227.º, n.º 1, alínea j), e 229.º, n.º 3 CRP).</li> <li>• Consagrou-se a participação das regiões no processo de construção europeia (art. 227.º, n.º 1, alíneas v) e x) CRP).</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminou-se a cláusula de vedações do art. 230.º inicial.</li> <li>• Reduziu-se o conteúdo funcional do estatuto dos ministros da República, que deixaram de representar a soberania da República, de ter assento em Conselho de Ministros e de exercer funções administrativas, salvo, mediante delegação do Governo, poderes de superintendência nos serviços regionais do Estado, e cujos mandatos ficaram a coincidir com o do Presidente da República (art. 230.º CRP).</li> <li>• Atribuiu-se ao Governo regional um poder de auto-organização (art. 231.º, n.º 5 CRP).</li> <li>• Criou-se o referendo regional (art. 232.º, n.º 2 CRP).</li> <li>• Passou-se a admitir a dissolução das Assembleias Legislativas apenas por prática de atos graves contrários à Constituição (art. 234.º CRP).</li> </ul>
<b>Revisão de 2001</b>	Sem alterações.
<b>Revisão de 2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão mais importante.</li> <li>• Assimilou-se, para vários efeitos, o regime das Assembleias Legislativas das regiões autónomas, e não mais chamadas Assembleias Legislativas Regionais, ao regime da Assembleia da República (arts. 52.º, n.º 2 e 232.º, n.º 4 CRP);</li> <li>• Permitiu-se a delegação de competências do Governo da República aos Governos regionais, com a correspondente transferência de meios financeiros e os mecanismos de fiscalização aplicáveis (art. 229.º, n.º 4 CRP);</li> <li>• Substituiu-se os ministros da República para as regiões autónomas por representantes da República, nomeados e exonerados pelo Presidente da República, apenas ouvido o Governo (e não sob proposta do Governo) e sem poderem receber, por delegação do Governo, competências de superintendência nos serviços do Estado nas regiões (arts. 230.º; 134.º, alínea i) e 145.º, alínea c) CRP);</li> <li>• Suprimiu-se o poder do Presidente da República de dissolver os órgãos de governo próprios das regiões por prática de atos graves contrários à Constituição (art. 234.º, n.º 1 CRP), passando a admitir-se, porém, a dissolução das Assembleias Legislativas em termos análogos aos da dissolução da Assembleia da República (arts. 234.º, n.os 1 e 3, e 133.º, alínea j) CRP) e ficando, em caso de dissolução, os Governos regionais demitidos, mas com as funções de Governo de gestão (art. 234.º, n.º 2 CRP).</li> <li>• Eliminou-se o interesse específico como critério definidor dos poderes legislativos regionais (arts. 112.º, n.º 4, e 227.º, n.º 1, alínea a) CRP), bem como a referência a leis gerais da República (mesmos preceitos), embora estas não desapareçam, obviamente, porque continua a haver leis aplicáveis a todo o território nacional, quer no âmbito da reserva dos órgãos de soberania, quer quando falte legislação regional própria não reservada a estes órgãos (art. 228.º, n.º 2 CRP) – simplesmente, nesta segunda hipótese, novos decretos legislativos regionais prevalecem sempre no âmbito regional;</li> <li>• Remeteu-se para os estatutos político-administrativos as matérias não reservadas aos órgãos de soberania, em que consiste a autonomia legislativa regional (art. 228.º, n.º 1 CRP), mas devendo os correspondentes preceitos estatutários ser aprovados, na Assembleia da República, por dois terços dos deputados presentes, desde que o seu número seja superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (art. 168.º, n.º 6, alínea f) CRP);</li> <li>• Recuperou-se poder, perdido na revisão de 1997, de transposição de atos jurídicos da União Europeia, que versem sobre matérias de autonomia legislativa (arts. 112.º, n.º 8, e 227.º, n.º 2, alínea x) CRP);</li> <li>• Previu-se a possibilidade de autorizações legislativas sobre a maior parte das matérias de reserva relativa da Assembleia da República, em vez da possibilidade de autorizações legislativas para derrogação de princípios fundamentais de leis gerais da República, se bem que não das mais importantes no plano dos direitos fundamentais e dos órgãos de poder (art. 227.º, n.º 1, alínea b) CRP);</li> <li>• Possibilitou o desenvolvimento, por decreto legislativo regional, para o âmbito regional, dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam – de quaisquer leis, sem exceção, incluindo em matérias reservadas à Assembleia da República (art. 227.º, n.º 2, alínea d) CRP) em confronto com o anteriormente estipulado).</li> </ul>



<p><b>Após a revisão de 2005</b></p>	<p>O regime político-administrativo da Madeira e dos Açores consiste em:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Atribuição de poderes atinentes ao tratamento das matérias de âmbito regional, designadamente poderes legislativos (arts. 227.º, n.º 1, alíneas a), b), c), i), l), m), p), 1.ª parte, e q), 112.º, n.º 8, e 228.º CRP), regulamentares (art. 227.º, n.º 1, alínea d) CRP) e executivos (art. 227.º, n.º 1, alíneas g), h), m) e o) CRP);</li><li>• Atribuição, também, de poderes de participação em atos de órgãos do Estado que afetem especificamente as regiões (art. 227.º, n.º 1, alíneas e), f), p), 2.ª parte, r), s), t), v) e x) CRP);</li><li>• Atribuição, ainda, de poderes adjetivos ou de garantia (arts. 281.º, n.º 2, alínea g), e 283.º, n.º 1 CRP);</li><li>• Criação de uma assembleia representativa e de um governo perante ela, responsável como órgãos de governo próprio (arts. 231.º e 232.º CRP);</li><li>• Reserva de iniciativa das Assembleias Legislativas Regionais quanto aos estatutos das respetivas regiões e quanto à eleição dos seus deputados (art. 226.º CRP);</li><li>• Articulação dos órgãos de soberania e dos órgãos de autonomia, através de vários poderes do Presidente da República (arts. 133.º, alíneas b), d), j) e l), e 234.º CRP), dos poderes de participação das regiões, do Conselho de Estado (art. 242.º, alínea e) CRP) e do representante da República (arts. 230.º, 231.º, nos 3 e 4, e 233.º CRP);</li><li>• Integração da produção legislativa regional no sistema legislativo nacional (arts. 112.º, 227.º, 228.º e 278.ºss. CRP), bem como das finanças regionais no sistema financeiro nacional (arts. 106.º, n.º 3, alínea e), 164.º, alínea t), 227.º, n.º 1, alínea j), e 229.º, n.º 3 CRP).</li></ul>
--	--

Fonte: autoria própria



## **11. A concretização dos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local**

### **11.1. As finalidades e os limites da autonomia regional**

O artigo 225.º da CRP elenca os fundamentos, as finalidades e os limites da autonomia regional, desde logo, estabelece que: «1.O regime político administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares. 2. A autonomia das regiões 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. 3. A autonomia político administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e exercesse no quadro da Constituição». Segundo este artigo, em conexão com os artigos 9.º, alínea g), 81.º, alínea d), 90.º e 229.º, n.º 1 da CRP, depreende-se que é tarefa fundamental do Estado promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o «carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira» (art. 9.º, alínea g), art. 81, alínea d), art. 90º CRP); além de que, os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos do Governo regional, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, «visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade» (art. 229.º, n.º 1 CRP). Se fizermos uma breve comparação com os sistemas regionais mais próximos, como o italiano e o espanhol, encontram-se, algumas notas individualizadoras do sistema português, como o seu carácter parcial; a aprovação do estatuto de cada região por lei ordinária (art. 166.º, n.º 3 CRP) e não por lei constitucional, ainda que o seu processo ofereça significativas particularidades (art. 226.º CRP); o valor reforçado do estatuto (arts. 280.º, n.º 2, alíneas b), c) e d), e 281.º, n.º 1, alíneas c) e d) CRP); a explícita consagração constitucional de poderes de incidência internacional (art. 227.º, n.º 1, alíneas s) a x) CRP); a atribuição às regiões, não só de poder tributário próprio, mas também de todas as receitas tributárias nelas cobradas (art. 227.º, n.º 1, alíneas i) e j) CRP); o sistema de governo regional (art. 231.º CRP), diferente do sistema



de governo a nível nacional; e a proibição de partidos regionais (art. 311.º, n.º 2, no texto inicial; 51.º, n.º 4, posteriormente CRP).

A questão dos estatutos das regiões tem algumas particularidades, cabe-lhe assegurar um sistema político regional e não substituir-se aos órgãos de soberania. A função de cada estatuto, político-administrativo, consiste em definir as atribuições regionais e os meios correspondentes (art. 227.º CRP), bem como o sistema de órgãos de governo próprio da região, incluindo os estatutos dos respetivos titulares (art. 231.º CRP). Ou seja, desenvolvem, e concretizam as normas do título VI da parte III da Lei Fundamental, adequando as às especificidades e às circunstâncias mutáveis da região. Não têm, pois, a função de estabelecer os princípios de toda a vida política, económica, social e cultural que aí se desenrola, porque isso cabe à Constituição, que é aplicável a todo o território nacional. Por isso, a Assembleia pode apresentar “propostas de Lei à Região”, sobre qualquer objeto (art. 167.º, n.º 1, 2.ª parte CRP), mas isso não justifica transformar essa matéria em matéria estatutária. Pelo que, se um dos estatutos contiver normas sobre outras matérias que não as respeitantes às atribuições e aos órgãos e aos titulares dos órgãos regionais, essas normas não adquirirão a força jurídica específica das normas estatutárias. Por conseguinte, poderão ser modificadas ou revogadas, observadas as pertinentes regras gerais da Constituição; ou poderão, desde logo, ser inconstitucionais por invadirem domínios próprios de outras leis, seria o caso, por exemplo de normas sobre eleições dos titulares dos órgãos de governo próprio ou dos titulares dos órgãos do poder local na região, afetando o art. 164.º, alíneas j) e l), e o art. 166.º, n.º 2 da CRP.

Em relação às eleições, têm um tratamento homogéneo, unitário e reforçado na Constituição, quer no plano dos grandes princípios substantivos (arts. 10.º, 49.º; e 113.º CRP), quer no da regulamentação legislativa (arts. 164.º, alíneas a), j) e l), e 136.º, n.º 3, alínea c) CRP), quer no da competência do Presidente da República (art. 133.º, alínea b) CRP), quer, ainda, no plano dos limites materiais da revisão constitucional (art. 288.º, alínea h) CRP). Este tratamento verifica-se, por causa da importância fulcral das eleições em democracia representativa (art. 10.º, n.º 1 CRP), que ficaria afetado se o regime das eleições regionais fosse repartido pelas leis eleitorais e pelos estatutos.

As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são uma verdadeira modalidade de descentralização político-administrativa, cujas especificidades regionais devem ser atendidas pelos seus órgãos regionais, mas respeitando os limites do princípio de Estado





unitário. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são pessoas coletivas de direito público, que ao abrigo da Constituição e da sua autonomia político-administrativa possuem um estatuto político-administrativo privativo – art. 1.º E.P.A da R.A dos Açores, bem como os arts. 1.º e 2.º do E.P.A. da R.A da Madeira. Estas regiões autónomas possuem também órgãos de governo próprio – que formam os Governos Regionais – que desempenham funções administrativas como funções legislativas, nomeadamente, a Assembleia Legislativa e o Governo Regional (artigos 231.º, n.º 1, e 6.º, n.º 2, da CRP) e serão ouvidos pelos órgãos de soberania nas questões a si respeitantes (artigos 229.º, n.º 2, e 227.º, n.º 1, alínea v), da CRP; e ainda um outro órgão que, não sendo um órgão de governo próprio, integra o sistema de governo regional – o Representante da República, art. 230.º CRP.

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma é um órgão parlamentar, ou seja, uma assembleia política representativa, organizada nos termos gerais (artigo 231.º, n.º 2, da CRP). É eleita por sufrágio universal, direto e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional, por um período de 4 anos. Tem o monopólio da função legislativa regional, participa no exercício do poder tributário, na regulamentação das leis, na aprovação do Plano e Orçamento e na iniciativa dos estatutos e das leis perante a Assembleia da República (artigos 231.º, 232.º e 227.º da CRP). Os direitos e deveres dos seus deputados estão enunciados no art. 231.º/6 da CRP, nos arts. 31.º e 32.º do E.P.A da R.A dos Açores e nos arts. 24.º e 27.º do E.P.A da R.A da Madeira, mas gozam também de alguns poderes, imunidades e regalias enunciados nos próprios estatutos. Elas não desempenham unicamente competências legislativas, e de fiscalização dos atos do Governo Regional, desenvolvem, também, competências de natureza administrativa, à luz da conjugação do art. 227.º/1, alínea d), primeira parte, e do art.232.º/1 da CRP. Esta conjugação mostra uma das maiores diferenças entre os órgãos nacionais e os órgãos regionais: enquanto no âmbito nacional a função legislativa é dividida entre a Assembleia da República e o Governo, ficando a função administrativa entregue a este último, no âmbito regional dá-se o inverso, pelo que a função administrativa é repartida entre os dois órgãos, embora em quotas desiguais, e a função legislativa é exclusivamente assegurada pela Assembleia Legislativa Regional. As demais competências encontram-se nos arts. 36.º a 39.º do E.P.A da R.A da Madeira e nos arts. 34.º a 43.º do E.P.A da R.A dos Açores.



O Governo Regional é politicamente responsável perante a Assembleia Legislativa da Região Autónoma e o seu presidente é nomeado pelo Representante da República, tendo em conta os resultados eleitorais (artigo 231.º, n.º 3, da CRP). É responsável perante a Assembleia e não perante o Representante da República, o que confere ao sistema um carácter exclusivamente parlamentar, diferente do governo da República. O Representante da República nomeia e exonera os restantes membros do governo regional (artigo 231.º, n.º 4, da CRP). Dispõe de um “poder executivo próprio”, desde logo presente nos arts. 16.º e 90.º do Estatuto dos Açores e no art. 7.º/2 do Estatuto da Madeira. O facto das Regiões Autónomas disporem de um Governo Regional, em respeito ao Princípio Geral da Auto Organização, consagrado no art. 231.º/6 CRP, bem como ao Princípio da Supletividade da Legislação Nacional (art. 228.º/2 CRP, bem como art. 15.º do Estatuto da R.A dos Açores e art. 11.º do Estatuto da R.A da Madeira), prende-se com o facto de haverem determinadas questões regionais que devem ser solucionadas por órgãos competentes, que vivam a par das problemáticas e das potencialidades de cada região autónoma, mantenham a proximidade e o conhecimento das necessidades, em concreto, das populações<sup>9</sup>. Deste modo, o Governo Regional serve para dar uma resposta mais rápida, criar incentivos e subsídios regionais, de modo a melhorar a qualidade de vida das populações, o que vai ao encontro do pressuposto da descentralização.

O Representante da República é um órgão constitucional, criado pela revisão constitucional de 2004, cujas competências são desempenhadas exclusivamente no âmbito da função política do Estado, não tendo quaisquer competências administrativas. tanto aparece como representante da soberania da República, acima do governo central, como aparece na qualidade de membro desse governo para assuntos da região. Dispõe também de veto suspensivo, mas essa faculdade não corresponde a qualquer responsabilidade política do governo regional perante ele. Nas Regiões Autónomas o sistema de governo é mais próximo do sistema presidencial do que no continente. O

---

<sup>9</sup>Um exemplo dessa necessária política de proximidade é o da fixação das quotas leiteiras nos Açores, criada em 1984 pela CEE, que estabelecia um preço de venda fixo para cada unidade de leite produzida (1 litro). Desde logo, o preço estava definido independentemente do preço de mercado, não existindo limites de produção individuais, mas sim nacionais. Todavia, com a Política Agrícola Comum (PAC) de 2003, esta medida viria a ser abolida, o que fez baixar o preço do leite nos mercados e, consequentemente, diminuir o rendimento dos produtores agrícolas, sobretudo dos açorianos, onde o sector agrícola representa a maior parte da sua produção económica e onde uma parte significativa da população vive em situações de carência extrema.



governo regional não tem qualquer competência legislativa, só executa, e não existe distinção entre Presidente da República e Primeiro-Ministro, o que existe é o Presidente do Governo Regional e Secretários de Estado, assim como na estrutura dos E.U.A.

Os órgãos das Regiões Autónomas podem ser dissolvidos pelo Presidente da República (artigos 234.º, n.º 1, 133.º, alínea j), 145.º, alínea a), da CRP). A dissolução obriga à realização de novas eleições no prazo de sessenta dias, pela lei eleitoral vigente ao tempo da dissolução, sob pena de inexistência jurídica do decreto (artigo 113.º, n.º 6, da CRP).

Além destes poderes político-administrativos e legislativos, as Regiões Autónomas também dispõem de um orçamento próprio, não integrando o Orçamento do Estado, e, ainda, de um poder tributário próprio podendo adaptar o sistema fiscal às especificidades das comunidades – art. 20.º do E.P.A dos Açores e art. 135.º do Estatuto da R.A da Madeira.

## **11.2. O regime constitucional das Regiões Autónomas – o princípio da subsidiariedade**

A autonomia regional implica a incorporação, no processo de decisão política, das necessidades e soluções mais próximas dos cidadãos, numa coerente e eficaz partilha de responsabilidades do Estado, através da consagração do princípio da subsidiariedade, segundo o qual, uma matéria só deve ser decidida por uma entidade ao nível superior se não puder ser, com mais eficácia, decidida no nível mais próximo dos cidadãos. Com efeito, no contexto da República Portuguesa, as regiões insulares dos Açores e da Madeira gozam de um estatuto especial face ao território continental e as suas autonomias político-administrativas representam uma opção estratégica de descentralização de grande relevância para o País, que se consubstancia num percurso de convergência com os índices de produtividade, crescimento e rendimento nacionais e europeus. A Região Autónoma da Madeira é composta por duas ilhas habitadas, Madeira e Porto Santo, três ilhas menores desabitadas, coletivamente chamadas as Desertas e Ilhas do arquipélago das ilhas Selvagens. A Região Autónoma dos Açores, por sua vez, é formada por nove ilhas situadas no Atlântico Norte, é dotada de personalidade jurídica de direito público,



cuja autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e patrimonial exerce-se, fundamentalmente, no quadro da Constituição da República Portuguesa, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas. Esta última constituiu o pilar financeiro de uma Autonomia dotada de meios e instrumentos que tem permitido que a governação se exerça num quadro de estabilidade.

A título de exemplo, a autonomia açoriana, consagrada na Constituição da República Portuguesa de 1976, caracterizava-se por um processo evolutivo e de aperfeiçoamento e a realidade atual dos Açores e é substancial e positivamente diferente daquilo que era há pouco mais de trinta anos: traduz-se numa evidente melhoria das condições de vida dos cidadãos, como consequência da adaptação das políticas e das práticas governativas à realidade geográfica, histórica, social, cultural e económica do Arquipélago.

Vejamos algumas considerações sobre o regime constitucional das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

a) Cada Região possui um Estatuto Político-administrativo elaborado pelas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e aprovado pela Assembleia da República. As regiões não possuem poder constituinte, porque não são estados federados, mas intervêm, de modo qualificado no procedimento estatutário, através da reserva de iniciativa originária sobre os estatutos e sobre alterações aos mesmos. A iniciativa do projeto de estatuto cabe às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e deve ser enviado à Assembleia da República para aprovação. Se esta decidir rejeitar ou introduzir alterações no projeto deve pedir um parecer à Assembleia Legislativa da Região Autónoma respetiva. Emitido aquele parecer, a Assembleia da República decide definitivamente. O parecer não é vinculativo para este órgão.

Os estatutos são materialmente constitucionais e formalmente são leis da Assembleia da República. No entanto, são leis especiais quanto à sua tramitação, e também em relação a outros aspetos: impõem-se não só aos órgãos regionais, mas também aos órgãos de soberania cujos atos normativos sofrem de ilegalidade se violarem os direitos consagrados nos estatutos, pelo que estes têm um valor supra legislativo.

Existe uma reserva de estatuto regional, isto é, um conjunto de matérias que têm de ser reguladas pelo estatuto, não podendo sê-lo por lei comum. O estatuto regional é o



estatuto de uma pessoa coletiva e, como tal, uma lei organizatória, devendo abranger as matérias da atribuição das regiões autónomas, a sua delimitação em relação a outras pessoas coletivas territoriais, forma, composição e competência dos órgãos regionais e estatuto dos respetivos titulares. Reveste a forma de lei da Assembleia da República (161.º, alínea b), e 166.º, n.º 3, da CRP) e deve regular as matérias previstas do artigo 227.º a 234.º da CRP. O regime eleitoral para as eleições para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas é de competência Exclusiva, de reserva absoluta da Assembleia da República (artigo 164.º, alínea j), da CRP).

b) A revisão da Constituição portuguesa é da competência da Assembleia da República, nela não participam representantes específicos das Regiões Autónomas, apenas os deputados eleitos pelos círculos dos Açores e da Madeira, mas que representam o todo do país e não os círculos por onde foram eleitos.

c) Não se prevê a representação das Regiões Autónomas em qualquer câmara parlamentar a nível dos órgãos centrais do poder político.

d) As Regiões Autónomas são pessoas coletivas de direito público que possuem as seguintes funções:

- i. Funções políticas: faculdade de elaborar o seu plano económico e participar na elaboração dos planos nacionais (artigos 227.º, alínea p), e 91.º da CRP); participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial (artigo 227.º, alínea r), da CRP); faculdade de participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que diretamente lhes digam respeito (artigo 227.º, alíneas t), da CRP); devem ser ouvidas quanto a questões a si respeitantes (artigo 229.º, n.º 2, e 227.º, alínea v), da CRP);
- ii. Funções legislativas: exercem o poder legislativo (artigo 227.º, n.º 1, alíneas a), b), c), da CRP de acordo com o artigo 232, n.º 1); iniciativa legislativa estatutária (artigos 227.º, n.º 1, alínea e) da CRP) e faculdade de iniciativa legislativa (artigos 227.º, n.º 1, alínea f), e 167.º, n.º 1, da CRP);



- iii. Funções administrativas: o poder de regulamentar a legislação regional e leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservam para estes o respetivo poder (227.º, n.º 1, alínea d), da CRP); poder executivo próprio (artigo 227.º, n.º 1, alíneas g) e h), da CRP).

A todo o disposto, acresce ainda que em Portugal está prevista a possibilidade de as Regiões Autónomas participarem no domínio das relações internacionais, quer participando na negociação de tratados e acordos internacionais relativos a matérias do seu interesse específico, quer ajustando acordos com governos estrangeiros.

### **11.3. A regionalização e o Estado Unitário**

A regionalização apesar de ter merecido a consagração normativa fundamental, tornando-se matéria constitucional logo a partir de 1976, não agregou as dinâmicas políticas, sociais e institucionais necessárias para se implantar na estrutura administrativa do país. Ao longo dos anos tentou-se evoluir nesse sentido, mas a tradição do país era desde logo a de um estado unitário. Apesar do impasse a que a regionalização seria conduzida, dois momentos houve em que se verificaram destacados progressos para a sua implementação. Em 1980/82, altura em que é publicado o Livro Branco Sobre Regionalização pelo Ministério da Administração Interna, e em 1991, com a adoção da Lei-Quadro das Regiões Administrativas (Lei nº 56/91 de 13 de Agosto), pela Assembleia da República, que foi aprovada no Parlamento, mas nunca foi discutida na especialidade, nem regulamentada, vindo a ser definitivamente posta de lado em 1994. Entre 1983 a 1991, a regionalização não conheceu qualquer evolução favorável.

Em relação a estas questões, urge uma breve referência à doutrina. Assim, Gomes Canotilho, entende que “as várias dimensões do regime autonómico insular” apontam para uma componente regional forte na organização unitária do Estado. Trata-se, porém, de um regime autonómico com um carácter excecional, porque de modo algum se justifica a caracterização do Estado português como “Estado Regional” ou como “Estado Unitário Regional”. O autor ainda justifica com o vínculo do artigo 225º, nº.3 da CRP “A autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do



Estado...”. Entretanto, Jorge Miranda considera que Portugal se caracteriza como um Estado Unitário Regional Periférico. Regional, por um lado, porque a Constituição Portuguesa reconhece e concede a comunidades territorialmente delimitadas uma autonomia político-administrativa que permite às mesmas – Regiões Autónomas – o exercício de funções políticas e não apenas administrativas, desde a faculdade de legislar até à existência de órgãos de governo próprios representando as respetivas populações; periférico, por outro lado, porque existem apenas duas comunidades territoriais, Açores e Madeira, que gozam desta autonomia, e são periféricas devido a fenómenos geográficos. Para ele, o Estado Português é um Estado Unitário Regional, de acordo com o artigo 6.º da CRP, uma vez que os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem Regiões Autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios, apesar de a expressão não vir consagrada no texto da Lei Fundamental. Já Bacelar Gouveia afirma que o carácter unitário do Estado Português, assim enunciado pela CRP no plano interno, significa a rejeição de qualquer espécie de federalismo, permanecendo no Estado, em exclusividade, o poder constituinte, o poder de revisão constitucional e o poder judicial, o que se compreende se atentarmos na pequena dimensão territorial de Portugal ou na inexistência de assimetrias culturais.

Aqui chegados, temos que as regiões autónomas não põem em causa a soberania do Estado, nem a independência territorial. Pelo contrário, a criação de regiões/divisões deverá aproveitar o que de melhor se conseguiu realizar nas já existentes Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, uma vez que se trata de experiências positivas. Para além da competência legislativa as regiões autónomas têm também competência política que lhes permite nomeadamente: participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social (artigo 227.º n.º 1, al. r)); pronunciar-se sobre questões da competência dos órgãos de soberania, que lhes digam respeito, bem como em matérias do seu interesse específico (artigo 227.º n.º1, al. v)); participar no domínio das relações internacionais, nas negociações de convenções que lhes digam diretamente respeito (artigo 227.º n.º1, al. t)); participar no processo de construção europeia, com representação nas instituições europeias de natureza regional (artigo 227.º n.º1. al. x)). Contudo, não se deve confundir o acolhimento constitucional



da existência de regiões dotadas de autonomia administrativa no continente (descentralização administrativa), com o estatuto de autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas (descentralização política).

O fenómeno da descentralização é, por um lado, feito atendendo a diversos graus de autonomia, que resultam em três modalidades, designadamente a descentralização privada, a administrativa e a política; e por outro lado, a descentralização pode assumir várias formas: territorial, institucional e associativa. Na opinião de Freitas do Amaral, a descentralização tem a forma de descentralização territorial, sendo as outras duas, institucional e associativa, formas de devolução de poderes. Na opinião de Vieira de Andrade, as administrações autónomas têm uma base associativa, procurando satisfazer os interesses das suas respetivas comunidades, através de órgãos eleitos, que são fiscalizados pelo Governo, e que estão na base da proximidade e do interesse das populações. Não sendo a primeira legislação nacional a estabelecer o processo da descentralização, com a publicação da Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, aprovada na Assembleia da República, coloca-se em “Letra de Lei” esse objeto, concretizando os “princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local”, o mais recente quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, com um quadro bastante alargado de matérias que passam a ficar abrangidas.

Com a Lei da Descentralização transferem-se competências do Estado para as autarquias locais em diversas áreas (Educação, Ação Social, Saúde, Proteção Civil, Cultura, Património, Habitação, Áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária, Praias Marítimas, Fluviais e Lacustres, Informação Cadastral, Gestão Florestal e Áreas Protegidas, Transportes e Vias de Comunicação, Estruturas de Atendimento ao Cidadão, Policiamento de Proximidade, Proteção e Saúde Animal, Segurança dos Alimentos, Segurança Contra Incêndios, Estacionamento Público, Modalidades afins de jogos de fortuna e azar). Esta representa a valorização e o reconhecimento do poder local, mas para tal, têm de ser acautelados todos os recursos financeiros, patrimoniais e humanos para que os municípios possam exercer as suas novas competências, de forma eficiente e eficaz, de modo a ir ao encontro das necessidades das populações. A transferência de atribuições e competências para as autarquias locais nas Regiões Autónomas dos Açores





e da Madeira é regulada por diploma próprio, mediante iniciativa legislativa das respetivas assembleias legislativas, (artg. 165º n.º 1 q), 167º n.º 1 f) e 227º CRP), tendo em conta os princípios da autonomia regional e da especificidade da relação entre os órgãos dos governos regionais e as autarquias locais. Esta Lei apresenta de forma ampla a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos para as áreas descentralizadas. Estas medidas, que são elencadas naquela lei que estabelece um quadro regulatório amplo, têm de ser, depois, concretizadas através de diplomas legais específicos, que estabeleçam as disposições adequadas ao procedimento de transferência, relativamente às diversas áreas a descentralizar.

#### **11.4. A transferência de competências**

Como vimos, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são uma verdadeira modalidade de descentralização político-administrativa, na medida em que são pessoas coletivas de direito público, que ao abrigo da Constituição e da sua autonomia político-administrativa possuem um estatuto político-administrativo privativo e possuem também órgãos de governo próprio, que desempenham funções administrativas como funções legislativas. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são dois exemplos que mostram a possibilidade e a viabilidade das políticas de descentralização, desde logo porque têm de ultrapassar as dificuldades e a distância que a geografia lhes confere.

De seguida faremos uma breve análise à organização de cada uma das Regiões Autónomas.

##### **11.4.1. As Políticas Intergovernamentais do Governo Regional dos Açores**

No caso dos Açores, o Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2016/A (Orgânica do XII Governo Regional dos Açores) concretiza as linhas de orientação estratégica, que privilegia as políticas interdepartamentais, com especial relevo na empregabilidade, qualificação e sucesso escolar, combate à pobreza e exclusão social, competitividade e



inovação empresarial e valorização dos recursos naturais e do território. O Governo Regional é constituído pelo Presidente do Governo Regional, pelo Vice-Presidente do Governo Regional e pelos secretários regionais, responsáveis pelos vários departamentos.

**Tabela 22 - Constituição do Governo Regional dos Açores**

<b>Membros do Governo Regional</b>	<b>Competência</b>
<b>Presidente do Governo Regional (PGR)</b>	O Presidente do Governo Regional possui competência própria e pode delegar em qualquer membro do Governo Regional, as matérias que são da sua competência, conforme o Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2016/A.
<b>Vice-Presidente do Governo Regional (VPGR)</b>	Exerce as suas competências em matérias de desenvolvimento e coesão regional; finanças e património; orçamento e planeamento; gestão global de fundos europeus; setor público empresarial regional; comércio, serviços e indústria; artesanato; fomento do empreendedorismo, da competitividade e da inovação empresarial; fomento das exportações; capital de risco; promoção do investimento privado e da internacionalização empresarial; políticas ativas de empregabilidade; políticas de valorização profissional e de diminuição da precariedade laboral; formação e reconversão de ativos; administração pública regional; autarquias locais; inspeções administrativa, das atividades económicas e do trabalho; estatística; polícia administrativa; assuntos eleitorais e defesa do consumidor e da concorrência.
<b>Secretário Regional da Solidariedade Social (SRSS)</b>	Compete-lhe o combate à pobreza e à exclusão social; políticas habitacionais; solidariedade social; segurança social; relações com instituições de solidariedade social; promoção e proteção social das crianças e jovens; políticas de inclusão, igualdade de género, igualdade perante o trabalho e combate às discriminações; voluntariado e natalidade.
<b>Secretário Regional da Educação e Cultura (SREC)</b>	Compete-lhe matérias nas áreas de educação; promoção do sucesso escolar; qualificação e formação profissional inicial, incluindo supervisão das escolas profissionais; cultura; desporto.
<b>Secretário Regional do Mar, Ciência e Tecnologia (SRMCT)</b>	Compete-lhe matérias nas áreas das pescas e aquicultura; valorização e sustentabilidade dos recursos marinhos; exploração oceanográfica e licenciamento de usos do mar e dos seus fundos; ordenamento das orlas costeiras; cooperação com a polícia marítima; ciência, investigação e tecnologia; relações com a Universidade dos Açores e demais entidades de formação superior; desenvolvimento e promoção da sociedade da informação.
<b>Secretário Regional dos Transportes e Obras Públicas (SRTOP)</b>	Compete-lhe matérias nas áreas dos transportes; sistema rodoviário; obras públicas; comunicações; edifícios e equipamentos públicos.



<b>Secretário Regional da Saúde (SRS)</b>	Compete-lhe matérias nas áreas da saúde; promoção de estilos de vida saudável; prevenção e combate às dependências; cuidados continuados; proteção civil e bombeiros
<b>Secretário Regional da Energia, Ambiente e Turismo (SREAT)</b>	Compete-lhe matérias nas áreas da energia; ambiente; valorização e ordenamento do território; proteção e valorização dos recursos hídricos; biodiversidade, conservação e proteção do património natural; prevenção e gestão de resíduos; turismo.
<b>Secretário Regional da Agricultura e Floresta (SRAF)</b>	Compete-lhe matérias nas áreas da agricultura e pecuária; desenvolvimento rural; diversificação e valorização das produções regionais; formação agrária e extensão rural; gestão e valorização dos recursos florestais e cinegéticos.

Fonte: autoria própria.

O Governo Regional dos Açores é, como referido, constituído pelo Presidente do Governo Regional, pelo Vice-Presidente do Governo Regional e pelos secretários regionais, responsáveis pelos vários departamentos. Desde logo, a Presidência do Governo Regional (PGR) – Gabinete do Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares (SRAPAP) e o Gabinete do Secretário Regional Adjunto da Presidência para as Relações Externas (SRAPRE) visam constituir-se como meio de promoção de atividades do Governo dos Açores, acessíveis a qualquer cidadão, de forma rápida e prática, tendo em conta a proximidade, entre o Governo e os Açorianos, o que contribui para ultrapassar as barreiras geográficas. Nesse sentido, o Governo dos Açores promove a estratégia de colocar as tecnologias de informação ao serviço dos cidadãos, disponibilizando não só, conteúdos específicos sobre a atividade governativa, mas também informações úteis em diversas áreas.

Por seu turno, a Vice-Presidência do Governo Regional, Emprego e Competitividade Empresarial (VPECE) exerce competências no âmbito do desenvolvimento e coesão regional; finanças e património; orçamento e planeamento; gestão global de fundos europeus; setor público empresarial regional; comércio, serviços e indústria; artesanato; fomento do empreendedorismo, da competitividade e da inovação empresarial; fomento das exportações; capital de risco; promoção do investimento privado e da internacionalização empresarial; políticas ativas de empregabilidade, políticas de valorização profissional e de diminuição da precaridade laboral; formação e reconversão de ativos; administração pública regional; autarquias locais; inspeções administrativas, das atividades económicas e do trabalho; estatística; polícia administrativa, assuntos eleitorais e defesa do consumidor e da concorrência.



O Governo Regional dos Açores é também constituído pelos secretários regionais, responsáveis pelos vários departamentos. Assim, a Secretaria Regional da Solidariedade Social (SRSS) visa o combate às desigualdades sociais, a promoção da inclusão social e a defesa da cidadania, como eixos da política social do Governo dos Açores, com vista a uma sociedade mais justa, pelo que desenvolve atividades nas áreas da segurança social, igualdade de oportunidades e habitação. A Secretaria Regional da Educação e Cultura (SREC) tem um papel fulcral na orgânica do Governo dos Açores. No passado, as capacidades de acesso a recursos naturais e de acréscimo de níveis de produção constituíam o suporte da riqueza dos estados e das comunidades. Mas hoje em dia, a chave da riqueza é o conhecimento, a criatividade e a inovação, e assenta na importância do desenvolvimento intelectual do ser humano. No futuro, a prática da educação e a promoção da cultura constituirão as verdadeiras alavancas do desenvolvimento das pessoas, das regiões, dos países e das civilizações.

É um dever geral apostar na formação de cidadãos, que assegurem o exercício pleno da democracia, de profissionais, e de cientistas, que garantam o progresso da economia e o avanço da sociedade. Tudo tem início na Escola, uma comunidade de estudantes, movidos pela vontade e pelo orgulho de aprender, e de professores, movidos pela vontade e pelo orgulho de ensinar. A missão educativa beneficia da convivência, no mesmo departamento governamental, da função cultural, que preserva e transmite uma herança de séculos, enquanto fortalece e dinamiza as atividades criativas; e da função desportiva, que estimula a vertente saudável.

Por sua vez, a Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia (SRMCT) tem a responsabilidade de gerir um dos principais fatores de desenvolvimento dos Açores – o Mar – incluindo, no seu leque de competências, as pescas e a aquicultura, a exploração oceanográfica, o licenciamento de usos do mar e dos seus fundos, as orlas costeiras e a cooperação com a Polícia Marítima. A esta secretaria cabe, também, coordenar as políticas de Ciência e Tecnologia na Região, e o relacionamento com a Universidade dos Açores e demais entidades representantes da Sociedade de Informação.

A Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas (SRTOP) exerce as suas competências nas seguintes matérias: Transportes; Sistema rodoviário e mobilidade sustentável; Obras Públicas; Comunicações e Edifícios e equipamentos públicos.



Na área da saúde, a Secretaria Regional da Saúde é o departamento do Governo Regional que propõe e executa a política regional, definida para as áreas da saúde, prevenção e combate às dependências, cuidados continuados e da proteção civil e bombeiros. Esta secretaria tem diversas atribuições, designadamente: assegurar as ações necessárias à formulação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas de saúde, proteção civil e bombeiros; exercer, em relação aos serviços e instituições públicos das áreas da saúde, proteção civil e bombeiros, funções de regulamentação, planeamento, financiamento, orientação, acompanhamento, avaliação, auditoria e inspeção; exercer funções de regulamentação, inspeção e fiscalização relativamente às atividades desenvolvidas pelo setor privado e social, no domínio da saúde e da proteção civil, incluindo os profissionais nele envolvidos; elaborar, no quadro dos planos de desenvolvimento regional e de acordo com as grandes linhas de orientação definidas pelo Governo Regional, os planos setoriais nos domínios da sua atuação.

A Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo (SREAT) alia setores como a Energia, o Ambiente e o Turismo, e consagra a preocupação do Governo dos Açores em potenciar o crescimento económico, com a salvaguarda intransigente das características que tornam as ilhas diferentes e peculiares ao nível mundial. Assim, o desenvolvimento turístico dos Açores deve consistir numa oferta ambiental ímpar, aliada à sustentabilidade energética, numa estratégia concertada para salvaguarda dos recursos naturais, que potencie a atividade turística do arquipélago dos Açores como destino de Natureza.

Finalmente, a Secretaria Regional da Agricultura e Floresta (SRAF) tem a seu cargo as políticas relativas à agricultura e pecuária, desenvolvimento rural, formação agrária e extensão rural, gestão e valorização dos recursos florestais, cinegéticos, diversificação e valorização das produções regionais. Investe na rede regional de abate, na melhoria genética, no bem-estar animal e segurança alimentar, na modernização das fileiras do leite e da carne, enquanto pilares principais da atividade agropecuária regional. A Agricultura constitui, desde sempre, um pilar fundamental da economia açoriana, enquanto setor gerador de produção de alimentos, riqueza e emprego em todas as ilhas. Ao potencial das atividades produtivas tradicionais, como são a produção de leite e de carne associa-se, cada vez mais, o incremento da diversificação agrícola e da agricultura biológica, sem esquecer o desenvolvimento do vinho. Neste sentido, as políticas públicas



nesta área estão orientadas para promover o rejuvenescimento, a modernização das explorações e das infraestruturas agrícolas, ao nível de caminhos, rede elétrica e abastecimento de água. Pretende-se, ainda, incrementar os níveis de qualificação dos seus agentes, de modo a aumentar os respetivos rendimentos e a sustentabilidade do setor.

Os Açores são reconhecidos pela magnífica e extensa natureza, com mais de 72 mil hectares, tendo a floresta regional um enorme potencial exportador. Cabe a esta Secretaria Regional definir políticas que protejam a floresta e ao mesmo tempo a tornem ainda mais atrativa do ponto de vista económico, gerando mais negócios e mais empregos. Por sua vez, os departamentos do Governo Regional integram as direções regionais ou serviços equiparados, conforme a tabela que se apresenta de seguida.

**Tabela 23 - A distribuição das Direções Regionais pelos Departamentos do Governo Regional dos Açores**

<b>Departamentos do Governo Regional</b>	<b>Direções Regionais ou Serviços Equiparados</b>
<b>Presidência do Governo Regional</b>	Secretaria-Geral da Presidência
<b>Vice-Presidente do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial</b>	Na ilha de São Miguel: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT);</li> <li>▪ Direção Regional de Apoio ao Investimento e à Competitividade (DRAIC);</li> <li>▪ Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional (DREQP);</li> </ul> Na ilha Terceira: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional da Organização e Administração Pública (DROAP);</li> <li>▪ Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais (DRPFE);</li> <li>▪ Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA).</li> </ul>
<b>Secretaria Regional da Solidariedade Social</b>	Na ilha de São Miguel: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional da Habitação (DRH);</li> </ul> Na ilha Terceira: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional da Solidariedade Social (DRSS);</li> <li>▪ Instituto da Segurança Social dos Açores (ISSA).</li> </ul>
<b>Secretaria Regional da Educação e Cultura</b>	Na ilha Terceira: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional da Educação (DRE);</li> <li>▪ Direção Regional da Cultura (DRC);</li> <li>▪ Direção Regional do Desporto (DRD).</li> </ul>



<b>Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia</b>	Na ilha do Faial: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional dos Assuntos do Mar (DRAM);</li> <li>▪ Direção Regional das Pescas (DRP);</li> </ul> Na ilha de São Miguel: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional da Ciência e Tecnologia (DRCT).</li> </ul>
<b>Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas</b>	Na ilha de São Miguel: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional dos Transportes (DRT);</li> <li>▪ Direção Regional das Obras Públicas e Comunicações (DROPC);</li> <li>▪ Laboratório Regional de Engenharia Civil (LREC).</li> </ul>
<b>Secretaria Regional da Saúde</b>	Na ilha Terceira: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional da Saúde (DRS);</li> <li>▪ Direção Regional de Prevenção e Combate às Dependências (DRPCD);</li> <li>▪ Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores (SRPCBA).</li> </ul>
<b>Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo</b>	Na ilha de São Miguel: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional da Energia (DREn);</li> </ul> Na ilha do Faial: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional do Ambiente (DRA);</li> <li>▪ Direção Regional do Turismo (DRTu).</li> </ul>
<b>Secretaria Regional da Agricultura e Florestas</b>	Na ilha de São Miguel: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional dos Recursos Florestais (DRRF);</li> <li>▪ Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas (IAMA);</li> </ul> Na ilha Terceira: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional da Agricultura (DRAg);</li> <li>▪ Direção Regional do Desenvolvimento Rural (DRDR).</li> </ul>
<b>Gabinete do Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares</b>	Na ilha de São Miguel: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional da Juventude (DRJ).</li> </ul>
<b>Gabinete do Secretário Regional Adjunto da Presidência para as Relações Externas</b>	Na ilha de São Miguel: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional dos Assuntos Europeus (DRAE);</li> </ul> Na ilha do Faial: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção Regional das Comunidades (DRCom).</li> </ul>

Fonte: autoria própria.

Com o Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2016/A são criadas também as direções regionais chefiadas por diretores regionais, designadamente a Direção Regional de Prevenção e Combate às Dependências, na dependência do Secretário Regional da Saúde e a Direção Regional dos Assuntos Europeus, na dependência do Secretário Regional Adjunto da Presidência para as Relações Externas. O mesmo diploma estabelece, também, que transitam para a dependência do Secretário Regional da Energia, Ambiente e Turismo: a Inspeção Regional do Ambiente (IRA); a Entidade Reguladora



dos Serviços de Água e Resíduos dos Açores (ERSARA); e a Inspeção Regional do Turismo (IRT); e transitam para a Direção Regional de Prevenção e Combate às Dependências, a Direção de Serviços de Promoção de Hábitos de Vida Saudável, da Direção Regional da Saúde e para a Direção Regional do Ambiente, a Direção de Serviços de Cartografia e Informação Geográfica, da Direção Regional das Obras Públicas e Comunicações.

#### 11.4.2. A organização e funcionamento do Governo Regional da Madeira

Relativamente à Madeira, os artigos 56.º, n.º 3, e 69.º, alínea c), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, e revisto pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho, atribuem ao Governo Regional a competência para aprovar a sua organização e funcionamento. Assim, nos termos dos artigos 227.º, n.º 1, alínea d), e 231.º, n.º 6, da Constituição da República Portuguesa, e dos artigos 56.º, n.º 3, 69.º, alíneas c) e d), e 70.º, n.º 1, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, o Governo Regional da Madeira estabelece o Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2015/M de 12 de maio. Na tabela que se segue apresentam-se, em linhas gerais, a estrutura do Governo Regional da Madeira e as várias competências atribuídas.

**Tabela 24 - A estrutura e competências do Governo Regional da Madeira**

<b>Estrutura do Governo</b>	<b>Competências</b>	<b>Tutela</b>	<b>Outros</b>
<b>Presidência do Governo</b>	Compete-lhe as atribuições referentes ao setor da Administração Pública do Porto Santo		
<b>Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus</b>	Compete-lhe as atribuições referentes à Administração da justiça; assuntos europeus; assuntos parlamentares; comunidades madeirenses e imigração; comunicação social; edifícios e equipamentos públicos; estradas; e obras públicas.	Exerce a tutela sobre as seguintes entidades: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empresa Jornal da Madeira, Lda.;</li> <li>▪ IAMADEIRA - Concessão Viária da Madeira, S.A</li> </ul>	Compete-lhe as atribuições referentes à manutenção, gestão e apoio às Casas da Madeira de Lisboa, Porto e Coimbra em território continental e na Região Autónoma dos Açores.





<p align="center"><b>Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública</b></p>	<p>Compete-lhe as atribuições referentes à Administração Pública e simplificação e modernização administrativa; assuntos fiscais; Centro Internacional de Negócios da Madeira; Comunicações; Contabilidade; Estatística; Finanças; Coordenação geral dos fundos comunitários; Informática da Administração Pública; inspeção de Finanças; Orçamento; planeamento; património e serviços partilhados e Tesouro.</p>	<p>Exerce a tutela sobre as seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ADERAM - Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira;</li> <li>▪ PATRIRAM - Titularidade e Gestão do Património Público Regional, S.A.;</li> <li>▪ Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.;</li> <li>▪ Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.;</li> <li>▪ Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.;</li> <li>▪ Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.</li> </ul>	<p>Funcionam sob a tutela e superintendência os serviços da administração indireta da Região Autónoma da Madeira:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gabinete de Gestão da Loja do Cidadão da Madeira;</li> <li>▪ Instituto de Desenvolvimento Regional, IP- - RAM.</li> </ul>
<p align="center"><b>Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais</b></p>	<p>Compete-lhe as atribuições referentes à segurança social; emprego; proteção civil; habitação; trabalho; inclusão e desenvolvimento local; inspeção do trabalho; defesa do consumidor e concertação social. Compete-lhe, ainda, assegurar o relacionamento com as instituições de apoio local e a manutenção, gestão dos recursos humanos e encargos respeitantes ao funcionamento do Parque Desportivo dos Trabalhadores.</p>	<p>Exerce a tutela sobre a IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM.</p>	<p>Funcionam sob a tutela e superintendência os serviços da administração indireta da Região Autónoma da Madeira:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conselho Económico e Social da Região Autónoma da Madeira;</li> <li>▪ Instituto de Emprego da Madeira, IP- RAM; 2442 Diário da República, 1.ª série - n.º 91 - - 12 de maio de 2015</li> <li>▪ Instituto de Segurança Social</li> </ul>



			<p>da Madeira, IP- -RAM;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM.</li> </ul>
<p><b>Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura</b></p>	<p>Compete-lhe as atribuições referentes à economia e empresas; turismo; cultura; comércio; indústria e serviços; inspeção das atividades económicas; transportes e acessibilidades; energia; qualidade; empreendedorismo; inovação; e apoio às empresas.</p>	<p>Exerce a tutela administrativa sobre a</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Associação de Promoção da Madeira (AP Madeira);</li> <li>▪ APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.;</li> <li>▪ Centro de Empresas e Inovação da Madeira, Lda.;</li> <li>▪ EEM - Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.;</li> <li>▪ Horários do Funchal - Transportes Públicos, S.A.;</li> <li>▪ Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A..</li> </ul>	<p>Funcionam sob a tutela e superintendência os serviços da administração indireta da Região Autónoma da Madeira:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira, atualmente concessionada;</li> <li>▪ Instituto do Desenvolvimento Empresarial, IP- -RAM.</li> </ul>
<p><b>Secretaria Regional de Educação</b></p>	<p>Compete-lhe as atribuições referentes à educação; educação especial; formação profissional; desporto; e juventude. São ainda da responsabilidade desta os encargos relativos às iniciativas das instituições de defesa e militares.</p>	<p>Exerce a tutela administrativa sobre a</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação;</li> <li>▪ Pólo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira Tecnopolo, S.A.</li> </ul>	<p>Funcionam sob a tutela e superintendência os serviços da administração indireta da Região Autónoma da Madeira:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conservatório - Escola Profissional das Artes da Madeira - Eng.º Luíz Peter Clode;</li> <li>▪ Escola Profissional Dr. Francisco Fernandes.</li> </ul>



<p><b>Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais</b></p>	<p>Compete-lhe as atribuições referentes à água; ambiente; conservação da natureza; florestas; informação geográfica, cartográfica e cadastral; litoral; mar; ordenamento do território; parque natural; saneamento básico; urbanismo.</p>	<p>Exerce a tutela administrativa sobre a ARM - Águas e Resíduos da Madeira, S.A.</p>	
<p><b>Secretaria Regional da Saúde</b></p>	<p>Compete-lhe as atribuições referentes à saúde.</p>	<p>Exerce a tutela administrativa sobre o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.</p>	<p>Funcionam sob a tutela e superintendência os serviços da administração indireta da Região Autónoma da Madeira:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM.</li> </ul>
<p><b>Secretaria Regional de Agricultura e Pescas</b></p>	<p>Compete-lhe as atribuições referentes à agricultura; pecuária; veterinária; desenvolvimento rural; apoio ao agricultor; artesanato; pescas; gestão dos fundos comunitários agropecuários e pescas. Compete-lhe, ainda, a definição das orientações na ILMA-Indústria de Lacticínios da Madeira, Lda., empresa participada integrada no sector empresarial da Região Autónoma da Madeira.</p>	<p>Exerce a tutela administrativa sobre</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.;</li> <li>▪ GESBA - Empresa de Gestão do Sector da Banana, Lda.</li> </ul>	<p>Funcionam sob a tutela e superintendência os serviços da administração indireta da Região Autónoma da Madeira:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IVBAM-Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira, IP-RAM.</li> </ul>

Fonte: autoria própria.



### **11.4.3. Identificação das áreas e respetivas competências propostas com a descentralização prevista com a Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto**

Como já foi referido a transformação do modelo de funcionamento do Estado deve começar pelas estruturas que constituem a sua base, nomeadamente as autarquias locais. A descentralização, através da transferência de competências para as autarquias locais, é um dos pilares fundamentais da reforma do Estado, uma vez que reforça e aprofunda a autonomia local, incrementando a sua legitimação, e por outro lado, aproxima o Estado das pessoas.

Os municípios são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, pelo que lógica de descentralização e de subsidiariedade pressupõe o reforço das competências das autarquias locais. A Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto estabeleceu o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Com aquela lei, foram concretizados os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, ao nível de diversas áreas de atuação, concretizadas em diplomas sectoriais.

Deste modo, para a concretização da distribuição do quadro de competências foram criados diversos diplomas, que estabelecem a metodologia necessária, os quais, se apresentam de seguida e de forma sucinta, tendo em conta cada área de atuação.

**Tabela 25 - A Lei-quadro e os diplomas sectoriais – as áreas de descentralização**

<b>Diploma</b>	<b>Objeto</b>	<b>Apresentação</b>
<b>Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto</b>	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.
<b>Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro</b>	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das praias marítimas, fluviais e lacustres.	A competência transferida para os municípios inclui a existência de equipamentos de disponibilidade gratuita de água da rede pública, a limpeza dos espaços balneares e a manutenção, conservação e reparação das infraestruturas e equipamentos aí existentes, bem como a exploração económica dos espaços em questão e a sua fiscalização e competência para assegurar a atividade de assistência a banhistas.



<p><b>Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de novembro</b></p>	<p>Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da autorização de exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo.</p>	<p>A competência transferida inclui a autorização para a exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo, com exceção dos jogos sociais e apostas desportivas à cota de base territorial.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retificação n.º 2/2019, de 24/01</li> </ul>	
<p><b>Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de novembro</b></p>	<p>Concretiza o quadro de transferência de competências para as entidades intermunicipais no domínio da promoção turística.</p>	<p>A competência é exercida em articulação com as entidades regionais de turismo, com os planos regionais de turismo e com a estratégia nacional de turismo, de forma a assegurar coerência e eficiência na promoção e a promover uma melhor territorialização das políticas e estratégias do turismo.</p>
<p><b>Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro</b></p>	<p>Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação</p>	<p>A competência transferida visa salvaguardar, de forma eficiente e efetiva, os interesses legítimos dos utentes, bem como a integridade dos espaços envolventes.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retificação n.º 3/2019, de 25/01</li> </ul>	
<p><b>Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro</b></p>	<p>Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da justiça</p>	<p>A competência transferida visa estreitar a cooperação com a Administração direta e indireta do Estado em áreas da justiça, que promovam a efetiva territorialização das políticas públicas em matéria de igualdade, de prevenção e combate aos vários tipos de violência, e aos vários tipos de discriminação, concorrendo para os objetivos previstos na estratégia e planos de ação nacionais para a igualdade e a não discriminação.</p>
<p><b>Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29 de novembro</b></p>	<p>Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais no domínio dos projetos financiados por fundos europeus e dos programas de captação de investimento</p>	<p>A transferência de competências visa promover o crescimento e a internacionalização da economia nacional, bem como desenvolver as regiões do interior como um aspeto central do desenvolvimento económico e de coesão territorial.</p>
<p><b>Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro</b></p>	<p>Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio do apoio aos bombeiros voluntários</p>	<p>A competência transferida visa reforçar a competência das autarquias locais na matéria relativa ao funcionamento das equipas de intervenção permanente e atribuir competências para as entidades intermunicipais na matéria relacionada com os quartéis de bombeiros voluntários e os programas de apoio.</p>



<b>Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de novembro</b>	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das estruturas de atendimento ao cidadão.	A transferência de competências visa promover o alargamento da rede de serviços públicos, como as Lojas de Cidadão e os complementares Espaços Cidadão, o que significa alargar o número de beneficiários de serviços públicos, que beneficiam igualmente da proximidade e adequação dos serviços.
<b>Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro</b>	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação.	A transferência de competências visa promover o necessário o impulso à reabilitação dos centros urbanos, ao arrendamento a custos acessíveis e reanimar a política de habitação social, para que todos tenham acesso a uma habitação em condições condignas.
<b>Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro</b>	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da gestão do património imobiliário público sem utilização.	A transferência de competências para os órgãos municipais visa promover o reforço das competências das autarquias locais, bem como das suas estruturas associativas, as entidades intermunicipais, numa lógica de descentralização e subsidiariedade, com vista à utilização eficiente dos recursos.
<b>Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro</b>	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do estacionamento público	A transferência de competências visa promover o reforço da autonomia local, apostando no incremento da legitimação das autarquias locais, como órgãos mais próximos das pessoas.
<b>Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro</b>	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais nos domínios da proteção e saúde animal e da segurança dos alimentos.	A transferência de competências visa a obtenção de ganhos de eficiência nas matérias que dizem respeito aos animais de companhia e aquelas que dizem respeito aos animais de produção.
<b>Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro</b>	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação.	A transferência de competências visa um modelo de administração e gestão do sistema educativo que respeita a integridade do serviço público de educação, a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos, no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, bem como a tomada de decisões numa lógica de proximidade.
	• Declaração de Retificação n.º 10/2019, de 25 de março	
<b>Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro</b>	Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios no domínio da cultura.	A transferência de competências visa um modelo de administração, gestão, valorização e conservação de parte do património cultural que, sendo classificado, se considere de âmbito local.



<p><b>Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro</b></p>	<p>Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde.</p>	<p>A transferência de competências visa garantir a todos o melhor acesso ao Serviço Nacional de Saúde e promover estratégias de prevenção da doença, numa lógica de equidade na distribuição dos recursos.</p>
<p><b>Decreto-Lei n.º 32/2019 de 04 de março</b></p>	<p>Alarga a competência dos órgãos municipais no domínio do policiamento de proximidade.</p>	<p>A transferência de competências visa preconizar o desdobramento do conselho municipal de segurança, que passa a funcionar num formato alargado e num formato restrito, para maior agilização no desenvolvimento das suas competências, as quais requerem empenho e coordenação de diferentes entidades, designadamente no que concerne aos modelos de policiamento de proximidade.</p>
<p><b>Decreto-Lei n.º 44/2019 1 de abril</b></p>	<p>Quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil.</p>	<p>A transferência de competências visa uma Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, com capacidades reforçadas na monitorização e gestão dos riscos, nos sistemas de alerta e de aviso às populações e no envolvimento dos cidadãos para a construção de comunidades mais resilientes a catástrofes.</p>
<p><b>Decreto-Lei n.º 58/2019, 30 de abril</b></p>	<p>Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular, em vias navegáveis interiores.</p>	<p>A transferência de competências visa transferir competências para a administração local, ao nível do transporte de passageiros em vias navegáveis interiores, tanto de carácter turístico, como de serviço público regular.</p>

Fonte: autoria própria.

Vejamos, de forma sucinta, cada uma das áreas de descentralização, propostas com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Quanto às Praias Marítimas, Fluviais e Lacustres, tratando-se de espaços que devem contribuir para a criação de ambientes promotores da saúde e do bem-estar das populações, cabe aos órgãos próximos das populações a sua manutenção e fiscalização, da forma mais adequada às necessidades concretas daquela população.

Relativamente à área da exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo o Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, que reformula a Lei do Jogo, define como modalidades afins dos jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo as operações oferecidas ao público, como aquelas em que a expectativa e a



esperança de ganho reside conjuntamente na sorte e perícia do jogador, e aquelas que atribuem como prémios coisas com valor económico, nomeadamente rifas, tómbolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimentos e passatempos, entre outras. Numa lógica de proximidade, agilização e simplificação de procedimentos, o Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de novembro estabelece a transferência de competências para os municípios autorizarem a exploração destas operações, no âmbito do respetivo território, passando a competência a caber ao presidente da câmara municipal.

A área do turismo assume especial relevo, uma vez que este é um dos motores de dinamismo económico e social das regiões, sendo um forte contribuindo para a criação de emprego e crescimento das exportações nacionais, e um dos principais setores exportadores, pelo que o planeamento e desenvolvimento do turismo revela-se fundamental para as populações, de modo a explorar o seu potencial económico e assegurar, em simultâneo, a sustentabilidade dos recursos naturais. Também nesta área é fulcral a intervenção concertada dos principais agentes neste mercado, ou seja, os fornecedores de produtos e serviços turísticos e os agentes públicos do turismo, como o Instituto de Turismo de Portugal, I. P., as entidades regionais de turismo e os municípios.

As entidades intermunicipais, sendo um instrumento de reforço da cooperação entre os municípios de determinada região, têm, por essa via, nesse espaço geográfico, uma eficiência e eficácia na decisão e ação que são superiores, dado o conhecimento de causas e a maior sensibilidade e respeito pelo princípio da especificidade na intervenção regional. Com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceu-se como competência das entidades intermunicipais o desenvolvimento da promoção turística interna sub-regional, em articulação com as entidades regionais de turismo, e nesse sentido, as entidades intermunicipais passam a ter competência para o desenvolvimento da promoção turística interna sub-regional no mercado interno.

Relativamente, à área das vias de comunicação, a Lei n.º 34/2015, de 27 de abril aprovou o novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, com vista a garantir um correto e eficiente funcionamento do setor rodoviário, salvaguardando uma melhor articulação entre os diversos agentes envolvidos. O objetivo foi o de proteger a estrada e a sua zona envolvente, e dessa forma potenciar as condições de segurança e circulação





dos seus utilizadores, bem como das atividades relacionadas com a sua construção, gestão, exploração e conservação. Com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto atribuem-se aos órgãos municipais a competência de gestão das estradas nos perímetros urbanos e dos equipamentos e infraestruturas integrados.

A descentralização, através da transferência de competências para as autarquias locais, enquanto estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos, é a base da transformação do modelo de funcionamento do Estado, e pressupõe a sua reforma. Esta reforma aprofunda e fortalece a autonomia local, incitando a sua legitimação, conduzindo à aproximação do Estado aos cidadãos, numa lógica da importância da proximidade, de descentralização e de subsidiariedade.

Com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabelece-se também o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, também ao nível da justiça. Com aquela, atribui-se aos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais a competência para a elaboração de propostas para a definição da rede dos julgados de paz e para a participação em ações ou projetos nas áreas da reinserção social de jovens e adultos, violência contra as mulheres e violência doméstica, e apoio às vítimas de crimes. Nesse seguimento, diploma sectorial, o Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro admite que os municípios e as entidades intermunicipais possam estreitar a cooperação com a Administração direta e indireta do Estado em outras áreas da justiça, através da celebração de contratos que potenciem as oportunidades de colaboração, assim prosseguindo o interesse público de forma próxima e eficiente, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e suas comunidades.

Com o Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro os municípios e as entidades intermunicipais passam, também, a garantir a efetiva territorialização das políticas públicas em matéria de igualdade entre mulheres e homens, de prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, e de combate à discriminação em razão do sexo, orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais, concorrendo para os objetivos previstos na estratégia e planos de ação nacionais para a igualdade e a não discriminação.



Na área da prevenção e combate à violência doméstica, a proximidade e a transferência de competências para os municípios é fundamental, para assegurar a cobertura da rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica, em articulação estreita com a administração direta e indireta do Estado e as organizações da sociedade civil.

Quanto à área dos projetos financiados por fundos europeus e programas de captação de investimento temos que, a contínua aposta no crescimento do empreendedorismo a nível nacional e na captação de investimento nacional e estrangeiro são condições essenciais para a sustentabilidades dos indicadores económicos do país. A esta deve-se aliar uma estratégia de gestão integrada de promoção do potencial económico das regiões de baixa densidade demográfica, onde devem existir medidas de estímulo de natureza fiscal e financeira. Neste sentido podem combater-se as assimetrias regionais e reverter-se a desertificação populacional que tende a ameaçar aqueles territórios. Para o crescimento e internacionalização da economia nacional e, em especial, a afirmação das regiões do interior como um aspeto central do desenvolvimento económico e da coesão territorial, deve-se promover uma abordagem de aproveitamento e valorização dos recursos e das condições próprias do território, enquanto fatores de desenvolvimento e competitividade. Neste contexto, o diálogo e a cooperação com os agentes públicos e privados são fundamentais, com vista à promoção de estímulos e à fixação e desenvolvimento empresarial, com especial incidência nas regiões do interior. No entanto, os objetivos propostos, face às características próprias de cada região, só podem ser plenamente alcançados com o envolvimento e empenho dos agentes públicos, como sejam os municípios e as suas estruturas associativas que, face aos poderes em que estão investidos e à sua proximidade das populações, estão em melhor posição para tomar uma intervenção conformadora às vontades e adequada às necessidades.

As entidades intermunicipais, enquanto instrumento de reforço da cooperação de vontades entre os municípios, têm, por essa via, num âmbito territorial mais alargado, e, face à sua proximidade e conhecimento dos interesses das populações respetivas, uma eficiência e eficácia na decisão e ação que são fundamentais. (exemplo: nota de rodapé) Tem vindo a destacar-se, por exemplo, o papel ativo e positivo das entidades



intermunicipais no processo de contratualização, no âmbito da gestão dos quadros de apoio comunitários, nomeadamente no Quadro de Referência Estratégico Nacional e no Portugal 2020). Com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceu-se como competências a transferir para as entidades intermunicipais a gestão de projetos financiados por fundos europeus e de programas de captação de investimento. Com o Decreto-Lei n.º 102/2018, as entidades intermunicipais passam a ter competência para elaborar, em articulação com as opções de desenvolvimento a nível regional, a estratégia global das respetivas sub-regiões, elaborar o programa de ação para a prossecução dessa estratégia e definir, implementar e monitorizar programas de captação de investimento, de dimensão sub-regional, articulado com a referida estratégia, bem como gerir e implementar projetos financiados com fundos europeus. As entidades intermunicipais passam a ter um papel mais ativo na dinamização e promoção, a nível nacional e internacional, do potencial económico das respetivas sub-regiões, bem como acesso a programas de financiamento europeu, tendo em vista a implementação de projetos a nível sub-regional.

O desenvolvimento dessas competências implicará uma estreita coordenação com a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E., e com a IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I. P., que desempenham um papel determinante na definição de Portugal como um território de acolhimento de investimento.

A proteção civil é um domínio com especial impacto nas populações locais, e nesse sentido, carece, por questões de eficiência e eficácia, de uma intervenção mais aprofundada por parte das entidades que estão mais próximas das populações. Nesta área destaca-se a atuação fundamental dos bombeiros, pelo que, quer as autarquias locais, quer as suas estruturas associativas, as entidades intermunicipais, devem ter um papel mais participativo neste apoio aos bombeiros. Neste seguimento, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, a qual, nesta área, vem reforçar as competências das autarquias locais na matéria relativa ao funcionamento das equipas de intervenção permanente e atribuir competências para as entidades intermunicipais na matéria relacionada com os quartéis de bombeiros voluntários e os programas de apoio. O



Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro concretiza a transferência das competências em questão. Este diploma adequa à nova realidade o estabelecido no Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 248/2012, de 21 de novembro, diploma que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território nacional, e que prevê a possibilidade de constituição de equipas de intervenção permanente nos municípios onde tal se justifique. Igualmente procede à alteração da lei que define as regras do financiamento, nomeadamente de infraestruturas, das associações humanitárias de bombeiros no continente, aprovadas pela Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, enquadrando a participação das entidades intermunicipais na definição da rede dos quartéis dos bombeiros voluntários e na definição de programas de apoio.

Quanto à área das estruturas de atendimento ao cidadão, a Loja de Cidadão, desde logo, assenta num conceito de proximidade da Administração Pública aos cidadãos. Consiste num modelo integrado de prestação de serviços, que proporciona aos cidadãos um atendimento, presencial e mais cómodo, concentrando diversos balcões de atendimento de entidades públicas, da Administração central e local, e também de entidades privadas. Por sua vez, os Espaços Cidadão concentram num único balcão diferentes serviços, através de atendimento digital assistido. Alargar aquela rede com os complementares Espaços Cidadão significa alargar o número de beneficiários de serviços públicos digitais, que beneficiam igualmente da proximidade aos serviços, tendo em conta que a maioria destes espaços são instalados em colaboração com as freguesias. Este modelo assenta numa importante intervenção das autarquias locais, através de instrumentos de cooperação com a Administração central, o que permite uma gestão de proximidade por quem conhece o território e as necessidades da população, nele residente, em matéria de acesso aos serviços públicos, suscetíveis de serem disponibilizados no espaço de cada Loja de Cidadão.

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceu o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Assim, das áreas a descentralizar para as autarquias locais definem-se, de acordo com o artigo 22.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, as competências relativas à



instalação e gestão de lojas de cidadão, espaços cidadão, e ainda a gestão de gabinetes de apoio aos emigrantes e de centros locais de apoio à integração de migrantes, numa lógica de complementaridade, proximidade e de melhoria da prestação de serviços aos cidadãos, em articulação com os serviços e organismos do Estado responsáveis por essas áreas.

Relativamente à área da habitação, cumpre esclarecer que cabe essencialmente ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., quer a promoção, quer a coordenação dos programas respetivos, no entanto, os municípios têm vindo a desempenhar um papel imprescindível na sua realização. A sua relação de proximidade com os cidadãos permite, àqueles, ter uma noção mais precisa da realidade, o que é fundamental para regular, promover, e acompanhar, de forma mais eficiente do que outras entidades públicas, os programas. Os municípios conseguem, devido à proximidade, identificar as problemáticas sociais existentes: quais as necessidades de apoio, quem são os proprietários de edifícios com necessidades de intervenção, entre outras.

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, prevê a transferência para os municípios da competência para a gestão de programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana, bem como da propriedade e da gestão dos bens imóveis destinados a habitação social que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado. O Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro concretiza, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 17.º da referida lei, a transferência das referidas competências, e salvaguardará de forma mais eficiente, os interesses legítimos dos potenciais beneficiários, bem como a integridade dos espaços em questão, incrementando, também ao nível desta área, uma política de proximidade.

Com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto prevê-se o reforço das competências das autarquias locais, bem como das suas estruturas associativas, as entidades intermunicipais, numa lógica de descentralização e subsidiariedade, quanto ao património imobiliário sem utilização.

O Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro acolhe variados contributos da Associação Nacional de Municípios Portugueses, e concretiza a transferência para os órgãos municipais das competências de gestão do património imobiliário público sem utilização localizado nos respetivos municípios, tal como previsto na Lei n.º 50/2018, de



16 de agosto. Prevê ainda que os municípios que assumam a gestão de um imóvel sem utilização do domínio privado do Estado que não se encontre inscrito na matriz ou esteja omissa para efeitos de registo diligenciem no sentido de regularizar tal património.

Pretende-se, assim, evitar a degradação do património imobiliário do Estado que se encontra sem uso, devoluto ou abandonado, fomentando a respetiva recuperação, conservação e reutilização, permitindo o gozo e a fruição pública deste património e um uso mais eficiente destes recursos, valorizando-os.

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, vem atribuir aos órgãos municipais a competência para regular, fiscalizar, instruir e decidir os procedimentos contraordenacionais rodoviários em matéria de estacionamento nas vias e espaços públicos sob jurisdição municipal, para além dos destinados a parques ou zonas de estacionamento. O Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro concretiza, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da referida lei, a transferência dessa competência. Deste modo, os órgãos municipais passam a ter a competência, sem necessidade de prévia autorização da administração central do Estado, para a fiscalização do estacionamento nas vias e espaços públicos dentro das localidades e fora das localidades, sob jurisdição municipal, bem como a competência para a instrução e decisão de procedimentos contraordenacionais rodoviários, incluindo a aplicação de coimas e custas, por infrações leves relativas ao estacionamento proibido, indevido ou abusivo nos parques ou zonas de estacionamento, vias e nos demais espaços públicos, dentro das localidades e fora das localidades, sob jurisdição municipal. Reforça-se e aprofunda-se a autonomia local, através da legitimação da intervenção dos municípios nos seus territórios, em prol dos interesses dos cidadãos que procuram por parte da Administração Pública uma resposta ágil e adequada.

Como temos visto, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto estabeleceu o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, em diversas áreas, de entre elas, de acordo com os artigos 24.º e 25.º da referida Lei, as competências relativas ao setor da proteção e saúde animal e à segurança dos alimentos, respetivamente. O Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro procede à transferência de



competências nos referidos setores. No setor da proteção e saúde animal, as competências a transferir para os órgãos municipais repartem-se por aquelas que dizem respeito aos animais de companhia e aquelas que dizem respeito aos animais de produção. Em ambos os casos, trata-se de matérias em que a proximidade do órgão decisor à situação concreta permite a obtenção de ganhos de eficiência se a competência correspondente estiver confiada ao órgão autárquico. Neste seguimento, no que respeita aos animais de companhia, passam para o presidente da câmara municipal as competências relativas aos centros de recolha e alojamento para hospedagem de animais de companhia, bem como as referentes aos alojamentos para hospedagem com fins lucrativos destinados à reprodução e criação de animais potencialmente perigosos, matérias previstas no Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro, na sua redação atual. São ainda transferidas para o presidente da câmara municipal, no âmbito do Decreto-Lei n.º 314/2003, de 17 de dezembro, as competências em matéria de autorização para a realização de concursos e exposições, de autorização para a detenção de animais de companhia em prédios urbanos e de promoção de ações ou campanhas públicas de profilaxia médica e sanitária e combate a zoonoses.

Por outro lado, no setor dos animais de produção, são transferidas competências para o presidente da câmara municipal no âmbito do regime de exercício da atividade pecuária, previsto no Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho, na sua redação atual, sempre que estejam em causa as explorações da classe 3 e a detenção caseira, assim como as questões de bem-estar animal previstas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 64/2000, de 22 de abril, na sua redação atual.

No que respeita à segurança dos alimentos, também a descentralização traz vantagens nas matérias relativas à verificação das condições higieno-sanitárias dos estabelecimentos industriais que explorem atividades agroalimentares, que utilizem matéria-prima de origem animal não transformada, ou atividade que envolva manipulação de subprodutos de origem animal ou atividade de fabrico de alimentos para animais, sempre que no âmbito do Sistema da Indústria Responsável (SIR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, na sua redação atual, a câmara municipal seja a entidade coordenadora do procedimento. Para o efeito, é devolvida às câmaras municipais a qualidade de entidade coordenadora destes estabelecimentos quando enquadráveis na classe 3, no âmbito do SIR, que lhe tinha sido retirada pela alínea e) do



n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 73/2015, de 11 de maio, agora revogado. No entanto, o regime específico de visita prévia a que a legislação europeia sujeita estes estabelecimentos, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 853/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, ou nos termos do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 183/2005, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de janeiro de 2005, exige a sua articulação com o regime previsto para a classe 3 no artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, articulação essa que é assegurada pela introdução do artigo 19.º-C neste diploma, o qual configura um regime excecional na classe 3 para o funcionamento destes estabelecimentos.

Nesta lógica, é assim transferida para os municípios a competência para realização dos controlos oficiais, tanto nos estabelecimentos sujeitos ao SIR em que a câmara municipal surge como entidade coordenadora, e em que se inclui a inspeção sanitária nos estabelecimentos de abate a que se refere a secção I do capítulo II do anexo I do Regulamento (CE) n.º 854/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, como nos estabelecimentos cuja atividade sujeita ao Decreto-Lei n.º 10/2015, na sua redação atual, requer parecer da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária.

Por fim, cabe fazer uma referência à figura do médico veterinário municipal, cujas funções são transversais a todas as áreas objeto de transferência de competências para os órgãos municipais, tanto no que se refere à dimensão da proteção e saúde animal como à segurança dos alimentos. Efetivamente, enquanto agente do município, cabe-lhe assegurar a efetivação das competências transferidas para os órgãos autárquicos nos setores da proteção e saúde animal e da segurança dos alimentos, mas cabe-lhe também, simultaneamente, assegurar a expressão local da Autoridade Veterinária Nacional. Sendo um agente autárquico, o médico veterinário municipal, sempre que desempenhar funções no âmbito dos controlos oficiais, assumirá a qualidade de médico veterinário oficial, devidamente habilitado por despacho do diretor-geral de Alimentação e Veterinária.

Quanto à área da Educação, o exercício de competências pelas autarquias locais é uma realidade com mais de três décadas e um dos fatores decisivos na melhoria da escola pública, nomeadamente na promoção do sucesso escolar e na subida constante da taxa de escolarização ao longo desse período de tempo. As autarquias locais foram essenciais na





expansão da rede nacional da educação pré-escolar, na construção de centros escolares dotados das valências necessárias ao desenvolvimento qualitativo dos projetos educativos, na organização dos transportes escolares e na implementação da escola a tempo inteiro, respostas que concorrem decididamente para o cumprimento da garantia constitucional do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar. Esta partilha de responsabilidades entre a Administração central e a Administração local desenvolveu-se através de sucessivos quadros legais que ampliaram progressivamente o âmbito de intervenção das autarquias. O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro é o resultado de um extenso e profícuo trabalho realizado com a Associação Nacional de Municípios Portugueses e tem por base a experiência adquirida com os diferentes movimentos descentralizadores.

O novo quadro de competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais em matéria de educação concretiza um modelo de administração e gestão do sistema educativo que respeita a integridade do serviço público de educação, a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, bem como a tomada de decisões numa lógica de proximidade. Com esse propósito, este novo regime redefine as áreas de intervenção e o âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente, assente nos princípios e regras consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, na sua redação atual, e no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual. Entre estes princípios, destaca-se a salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, recentemente reforçada pela faculdade conferida às escolas para gerir parcialmente o currículo dos ensinos básico e secundário, partindo das matrizes curriculares-base, e a estrita observância dos direitos de participação dos docentes no processo educativo, previstos no Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, na sua redação atual, designadamente a autonomia técnica e científica.



Nota inovadora deste quadro legal é a correspondência entre o âmbito das competências descentralizadas e a organização da oferta pública de ensino básico e secundário que assegura o cumprimento da escolaridade obrigatória pelas crianças e jovens em idade escolar e visa a universalidade da educação pré-escolar. Esta solução, além de garantir coerência entre o exercício das competências das autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da educação e a organização geral do sistema educativo, corresponde aos diferentes níveis e ciclos de ensino existentes nos agrupamentos de escolas, pondo termo ao exercício concomitante de competências da mesma natureza, numa única unidade orgânica, por diferentes entidades públicas.

Mantêm-se como competências do departamento governamental da área da educação a definição da rede educativa, em articulação com os municípios, as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, bem como a decisão sobre a contratualização ou cedência da criação e gestão de oferta pública da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário a entidades de natureza privada, cooperativa, solidária ou afim. O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro procede ao reforço das áreas que anteriormente foram descentralizadas para os municípios conferindo-lhes, também, novas competências e organizando num único diploma legal as competências das autarquias locais e entidades intermunicipais nas vertentes de planeamento, investimento e gestão no domínio da educação e regulando o funcionamento dos conselhos municipais de educação. A este respeito, destaca-se a manutenção da carta educativa municipal e do plano de transporte escolar como instrumentos de planeamento e a consagração da participação das entidades intermunicipais no planeamento plurianual da rede de oferta de educação e formação.

As competências das autarquias locais no domínio do investimento, equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares são alargadas a todo o ensino básico e ao ensino secundário, com exceção das escolas cuja oferta de educação e formação abranja, pela sua especificidade, uma área territorial supramunicipal. No âmbito das competências de gestão, realçam-se as novas competências de organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoios de aplicação universal e de aplicação diferenciada, sendo o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar estabelecido em diploma próprio. Exclui-se, no entanto, a organização, desenvolvimento e execução de programas de distribuição gratuita e



reutilização de manuais escolares, cuja competência se mantém sob alçada do departamento governamental com competência na área da educação e dos órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Também o fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário passa a ser gerido pelos municípios. A gestão, funcionamento, conservação, manutenção e equipamento das residências escolares que integram a rede oficial de residências para estudantes passam a integrar a competência dos municípios de onde se localizam.

No mesmo sentido, a gestão e o funcionamento das modalidades de colocação de alunos junto de famílias de acolhimento e alojamento facultado por entidades privadas, mediante o estabelecimento de acordos de cooperação, passam a ser da competência dos órgãos municipais da área do agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas em que os beneficiários se encontram matriculados, devendo os critérios de concessão destas modalidades ser estabelecidos no referido diploma que vier a regular o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar.

Na lógica da correspondência entre o exercício das competências e a escolaridade obrigatória acima referida, a competência para o recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente, de todos os níveis e ciclos de ensino, passa para as câmaras municipais. Para o efeito, prevê-se a transferência do pessoal não docente com vínculo ao Ministério da Educação para os municípios, estabelecendo-se mecanismos que visam a salvaguarda da situação jurídico-funcional do pessoal abrangido. Os municípios adquirem ainda, em articulação com as forças de segurança presentes no respetivo território e com os órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, as competências de organização da vigilância e segurança de equipamentos educativos, designadamente o edificado e espaços exteriores incluídos no seu perímetro. O conselho municipal de educação permanece como órgão institucional de intervenção das comunidades educativas em cada concelho, no reconhecimento do seu papel essencial como instância territorial de consulta e reflexão sobre a política educativa. A sua composição é alargada, nele se incluindo, além dos membros que atualmente o integram, um representante das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, um representante de cada um dos conselhos pedagógicos dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e um representante das instituições do



setor social e solidário que desenvolvam atividade na área da educação. Com o objetivo de garantir a coordenação entre os diferentes níveis de administração é criada, em cada concelho, uma comissão restrita que acompanhará o desenvolvimento e evolução das competências transferidas.

O Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro concretiza o processo de transferência de competências para as autarquias locais na área da cultura. Nesse seguimento, transferem-se as competências de gestão, valorização e conservação de parte do património cultural que, sendo classificado, se considere de âmbito local, tal como os museus, que não sejam denominados museus nacionais, aproveitando a vasta experiência municipal ao nível da promoção de programação cultural local, bem como da gestão, valorização e conservação do património cultural. Neste âmbito, é também transferida para os órgãos municipais a competência de gestão dos recursos humanos, afetos àquele património cultural e aos museus. Prevê-se, ainda, a transferência de competências relativas ao controlo prévio e fiscalização de espetáculos de natureza artística, passando a ser competência municipal receber as comunicações prévias de espetáculos de natureza artística, assim como a fiscalização da realização de tais espetáculos.

O exercício pelos órgãos municipais das competências previstas no Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro obedece e subordina-se aos princípios e regras consagrados na lei de bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural, aprovada pela Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, na Lei Quadro dos Museus Portugueses, aprovada pela Lei n.º 47/2004, de 19 de agosto, no regime de funcionamento dos espetáculos de natureza artística e de instalação e fiscalização dos recintos fixos destinados à sua realização, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23/2014, de 14 de fevereiro, entre outra legislação complementar.

No que concerne à área da Saúde, nos termos da Lei de Bases da Saúde, a proteção da saúde assume-se como um dos mais importantes direitos dos cidadãos, cabendo ao Estado promover e garantir a todos o melhor acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) e às estratégias de prevenção da doença, numa lógica de equidade na distribuição dos recursos. O Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro estabelece os procedimentos de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades



intermunicipais na área da saúde. São, assim, transferidas para os municípios as competências de manutenção, conservação e equipamento das instalações de unidades de prestação de cuidados de saúde primários. São também transferidas para os municípios as competências de gestão e execução dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o SNS, excluindo-se, porém, todos os serviços de apoio logístico relacionados com equipamentos médicos, que se mantêm na esfera da Administração central. É, ainda, transferida para os municípios a competência de gestão dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional das unidades funcionais dos ACES que integram o SNS, assegurando-se a esses trabalhadores a manutenção dos direitos adquiridos, nomeadamente o direito de mobilidade para quaisquer serviços ou organismos da Administração central ou local, o direito à avaliação de desempenho ou o direito à ADSE. A transferência da competência de gestão dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional das unidades funcionais dos ACES que integram o SNS é naturalmente acompanhada da transferência dos recursos financeiros necessários ao pagamento das despesas que lhes estão associadas, nomeadamente dos encargos da nova entidade empregadora. Tal sucede também no que respeita à transferência das já mencionadas competências de gestão e execução dos serviços de apoio logístico.

Contudo, não se transferem para os municípios apenas competências de gestão, prevendo-se também o estabelecimento de uma parceria estratégica entre os municípios e o SNS relativa aos programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo. Trata-se de uma antiga reivindicação dos municípios, prevendo-se assim que estes possam vir a participar e influenciar o plano das políticas de saúde a nível dos respetivos territórios. De salientar, ainda, que, nos termos do artigo 33.º da Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, também se transfere competências neste âmbito para as entidades intermunicipais, designadamente para participar na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal.

O Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro prevê finalmente a criação de uma comissão com o intuito de acompanhar, numa lógica de proximidade, o desenvolvimento e a evolução das competências transferidas. A Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais, consagra



aos órgãos dos municípios a competência para participar, em articulação com as forças de segurança, na definição do modelo de policimento de proximidade. A Lei n.º 33/98, de 18 de julho criou os conselhos municipais de segurança, procurando congregando representantes dos mais diversos setores da comunidade numa assembleia focada nas questões relativas à segurança da mesma, tendo em vista a sinalização, análise e aconselhamento sobre problemas com impacto direto ao nível da segurança das pessoas e bens, ou que nesta pudessem interferir, de forma a identificar soluções articuladas a nível local.

Não obstante e apesar das alterações introduzidas nos conselhos municipais de segurança pela Lei n.º 106/2015 de 25 de agosto era necessário inovar e aplicar uma nova dinâmica ao funcionamento destes órgãos, tornando-os mais interventivos nas estruturas locais de segurança, através da adoção de uma nova configuração, da adaptação da sua composição e da integração de novas competências. Com a presente alteração preconiza-se o desdobramento do conselho municipal de segurança, o qual passa a funcionar num formato alargado e num formato restrito, para maior agilização no desenvolvimento das suas competências. Além de que, procura-se dotar o conselho de competências próprias em áreas que requerem empenho e coordenação de diferentes entidades, designadamente no que concerne aos modelos de policimento de proximidade. Para o efeito, é revista a composição do conselho, o qual passa a integrar representantes das áreas cultural e desportiva, do sistema educativo e das estruturas integrantes da rede nacional de apoio às vítimas. Por sua vez, as reuniões do conselho passam a contemplar um período aberto aos cidadãos, promovendo a participação ativa da sociedade civil na resolução dos problemas relacionados com a segurança pública, com o objetivo de promover o debate dos problemas de segurança que afetam a comunidade, destacando-se uma vez mais o papel da proximidade dos serviços.

A Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto reforça as competências das autarquias locais no domínio da proteção civil. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 44/2019 1 de abril visa concretizar, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da referida lei, a transferência dessas competências. Face a uma Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, com capacidades reforçadas na monitorização e gestão dos riscos, nos sistemas de alerta e de aviso às populações e no envolvimento dos cidadãos, a criação de uma política de



proximidade constitui um dos pilares base, em que o reforço de competências das autarquias locais, também neste âmbito, contribuirá para que se prossiga, de forma mais eficiente e efetiva, os interesses legítimos das populações, bem como a integridade do acervo patrimonial daquelas e dos recursos naturais do país.

Assim, o reforço do sistema de proteção civil, no âmbito das autarquias locais, é concretizado através da descentralização de competências, pela consolidação dos serviços municipais de proteção civil, melhorando os níveis de coordenação operacional à escala concelhia e ao nível das freguesias, considerando a sua proximidade aos cidadãos e o conhecimento das vulnerabilidades da sua área territorial. Neste sentido, prevê-se a criação de Unidades Locais de Proteção Civil nas freguesias, enquanto fórum de excelência para, na sua área geográfica, em articulação com os serviços municipais de proteção civil, promoverem a concretização das ações fixadas pelas juntas de freguesia. Por outro lado, a revisão da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006 de 3 de julho, na sua redação atual, veio introduzir a necessidade de se proceder à atualização da Lei n.º 65/2007 de 12 de novembro, de modo a torná-la coerente com a nova filosofia do edifício legislativo, quer no plano institucional, quer no plano operacional.

Com a Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto transferem-se também competências ao nível do transporte de passageiros em vias navegáveis interiores, quer de caráter turístico, quer do serviço público regular.

Quanto ao transporte turístico, e sempre que se mostre necessário, os municípios e as entidades intermunicipais ficam habilitados a definir regras quanto ao transporte turístico em vias navegáveis interiores. Quanto serviço público regular visa-se alargar as competências dos municípios, das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto já previstas na Lei n.º 52/2015 de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, às áreas de jurisdição da Docapesca - Portos e Lotas, S. A., nos termos do Decreto-Lei n.º 16/2014 de 3 de fevereiro, e que tinham ficado excluídas do seu âmbito de aplicação por via da subalínea iv) da alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do mencionado Regime.



Em suma, com a Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto são dados passos largos, com vista à implementação das políticas de descentralização no nosso país, marcadamente centralizado. Com ela são identificadas as áreas e as respetivas competências, ainda como propostas, as quais devem ser cada vez mais preparadas e adequadas às necessidades, tendo em conta a proximidade e a gestão de recursos, das populações.

#### **11.4.4. Um exemplo concreto na área da educação na Região Autónoma da Madeira**

Vejamus uma área em concreto. O Decreto-Lei nº 21/2019 de 30 de janeiro veio concretizar o quadro da transferência de competências na área da educação. Com este novo regime tenta-se redefinir-se aspetos como o da intervenção, o âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente, central e local, tendo presentes os princípios e regras consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo e no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação, previsto para o território nacional português. Deste modo, procura-se assegurar uma conexão entre o âmbito das competências descentralizadas e a organização da oferta pública, desde a educação pré-escolar, ao ensino básico e secundário, cuja matriz nacional, atualmente, visa assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória pelas crianças e jovens em idade escolar, completando 12 anos de escolaridade. Com aquele diploma, consagra-se uma solução que engloba os diferentes níveis e ciclos de ensino existentes nos agrupamentos de escolas e garante a coerência entre o exercício das competências das autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da educação e a organização geral do sistema educativo. Por outro lado, mantêm-se como competências do Ministério da Educação, em articulação com os municípios, as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas, incluindo as escolas não agrupadas, a definição da rede educativa, bem como a decisão sobre a contratualização ou cedência da criação e gestão de oferta pública da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário a entidades de natureza privada, cooperativa, solidária ou outras. Outros aspetos, como a competência para o recrutamento, a seleção e gestão do pessoal não docente de todos os níveis e ciclos de ensino, que não os docentes, que se mantêm no Ministério da Educação, passam a ser da competência das câmaras municipais. E nesse seguimento, prevê-se a transferência





daquele pessoal com vínculo ao Ministério da Educação para os municípios, estabelecendo-se mecanismos que visem a salvaguarda da sua situação jurídico-funcional. O Conselho Municipal de Educação é o órgão com um papel fundamental na definição local da política educativa, é essencial como instância territorial de consulta e reflexão e permanece como órgão institucional de intervenção das comunidades educativas em cada concelho. Não obstante, dada a relevância do seu papel na definição das políticas públicas locais, a sua composição passa a ser alargada. Além dos membros que o integravam passam a fazer parte, um representante das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, um representante de cada um dos conselhos pedagógicos dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e um representante das instituições do setor social e solidário, que desenvolvam atividade na área da educação. É também criada, em cada concelho, uma comissão restrita, que monitorizará o desenvolvimento e a evolução das competências transferidas, sempre com vista a garantir a coordenação entre os diferentes níveis de administração. No caso em específico da Madeira, com a publicação do Decreto-Lei nº 364/79, a 4 de setembro, deu-se início, por forma legislativa, à transferência de competências nas áreas da educação e da investigação científica do Estado para a Região Autónoma da Madeira. Este Decreto assumiu não só a importância de ser o primeiro, como, com esta dignidade legal, a proceder a uma transferência de competências na área da educação entre o Estado e a Madeira, há cerca de 40 anos. Uma leitura atenta ao seu conteúdo deixa ressaltar que ficam praticamente separadas as funções legislativa e executiva e, destas, fica em exclusivo na tutela do Estado, através do Ministério da tutela, o impulso relativamente à primeira daquelas funções, não obstante poder caber às Regiões, no exclusivo limite da Constituição, o recurso também à via Legislativa. Uma análise detalhada e atenta ao conteúdo do Decreto-Lei nº 364/79 faz destacar, no entanto, a existência de algumas lacunas, e falta de coerência nas matérias reguladas e até a forma como é realizada a abordagem sistemática destas, o que acaba por se traduzir no modelo de construção do próprio Decreto. Mas a melhoria é contínua e na verdade, o impulso foi iniciado.



## 11.5. Deslocalização de Serviços

A descentralização não se confunde com a deslocalização. A deslocalização de serviços públicos consiste na transferência, de determinados serviços e organismos sediados em Lisboa para outros pontos do território nacional, decidida através de decreto-lei, com vista a valorizar e a desenvolver as zonas do interior. A aproximação dos serviços administrativos do Estado às populações deve ser entendida como a deslocação dos serviços para junto das populações e como forma de multiplicar os contactos e ouvir os seus problemas concretos, as suas propostas e as suas queixas. Esta ideia apresenta, desde logo, como vantagem, o desenvolvimento das regiões do interior, no entanto, apresenta algumas desvantagens, as quais apresentaremos de seguida.

Importa assim distinguir os serviços simples, com autonomia administrativa, ou os institutos públicos, com autonomia administrativa e financeira, de outros serviços que necessitem da promoção processual dos seus superiores hierárquicos, em que há a necessidade da presença e da proximidade aos organismos superiores. É também muito importante criar nas zonas do interior novos serviços, pois a deslocalização seria uma forma de promover uma maior independência dos organismos face ao poder político e económico, promovendo-se, dessa forma, um melhor funcionamento dos mercados e uma maior competitividade da economia, mas transportar os serviços que já existem pode ser uma matéria que requer algum cuidado. Isto porque, esta mudança do local do serviço acarreta custos e encargos, tanto ao nível dos recursos humanos, como ao nível dos recursos materiais. As instalações, os materiais e todos os recursos físicos ficam para trás e isso constitui uma despesa superior; mas, é principalmente, ao nível dos recursos humanos, que os encargos são maiores.

Juntamente com os serviços, os seus prestadores, as pessoas, nem sempre estão disponíveis para se deslocar, pois têm a vida toda estabelecida, ao longo de vários anos, num determinado local, com determinadas responsabilidades. E isso inclui a fixação e os custos associados, como a habitação, as escolas dos filhos, ou o estado profissional do outro cônjuge, o que desencadeia mudanças nas estruturas organizacionais dos serviços, ou eventuais despesas, por exemplo com indemnizações desses funcionários.

Um exemplo publicamente conhecido, e que sustenta esta breve análise, é o do “Infarmed”. Se este organismo tivesse apenas um ou mais laboratórios de verificação e



controlo de novos medicamentos a autorizar, ou a destruição de medicamentos não autorizados que estejam à venda, ou a fiscalização do fornecimento de medicamentos nocivos à saúde pública, facilmente se entendia a possibilidade de funcionar fora de Lisboa. No entanto, o é um dos serviços centrais de apoio direto ao Ministro da Saúde, em matérias como a formulação das políticas de medicamentos, a elaboração de regulamentos com vista à boa execução das leis do setor, ou o desempenho de funções de regulação das atividades de produção, distribuição e comercialização de medicamentos de uso humano, tudo sob a superintendência e tutela permanente do Ministro da Saúde. Assim sendo, é um organismo público que deve estar situado perto de Lisboa, ou pelo menos deverá estar o mais próximo possível, para que os seus dirigentes possam ser chamados, a qualquer momento, ao gabinete do Ministro, ou de um dos respetivos Secretários de Estado.

Temos, pois, um problema com os custos associados à deslocalização dos serviços, principalmente com os funcionários, nos serviços já existentes. Mas esta matéria deve ser equacionada, e ser analisada como um processo gradual de implementação. Se se começar por deslocalizar o Conselho Diretivo ou a equipa do Diretor Geral para fora de Lisboa, as equipas seguintes já podem ser criadas por funcionários a serem recrutados para prestar funções na nova localidade, tendo em conta a nova localização. E esta mudança, gradual, deveria ser feita de forma a que a distribuição fosse equitativa à importância relativa de cada Região Plano NUTS II.

## **12. Os atores supramunicipais**

Atualmente, a dimensão estadual surge demasiado distante e enfraquecida para assimilar as necessidades dos direitos sociais ao nível local, e para controlar os poderes gerais de mercado, que avançam a uma velocidade rápida e à escala mundial.

A globalização surge neste século XXI como um processo inevitável e traduz-se na internacionalização dos negócios, no aumento exponencial do comércio, do capital, das pessoas e da informação. Este processo transversal verifica-se, desde logo, quando acontecimentos, ou decisões em determinada parte do mundo passam a ter reflexos



também do outro lado do mundo. Assim, este processo de globalização surge na vida dos cidadãos diariamente e influencia o modo de interação, dominando as relações económicas e influenciando os movimentos sociais, culturais e institucionais.

É neste panorama de mudança contínua que se verifica uma reação por vezes tardia do Estado face a esta globalização. O exercício de poderes de autoridade unilateral e o uso territorial do aparelho coercivo do Estado enfraqueceram com a lógica do “Estado Global”, pois o Estado deixa de ser o eixo. Na nova conceção surge secundarizada a dimensão política dos Estados-Nação, tanto na assunção das responsabilidades, como nas hipóteses de regulação ou definição das diretrizes político-estratégicas e de controlo.

Neste sentido, vai surgindo a necessidade da mudança, que aponta para uma nova dimensão jurídica estruturante da ação política estadual, no contexto da reforma do Estado e da modernização da Administração Pública, por via da caracterização de um novo poder público. Este novo poder público é o poder da *governance*, extensível aos diferentes níveis territoriais (europeu, estadual, regional e local), que fomenta redes de intercâmbio mundial do conhecimento, gera a representação de interesses, ao mesmo tempo que procura integrar a comunidade e dar respostas, com sentido mais humano e adequado, aos movimentos sociais, económicos e culturais. Deste modo, aposta na constante avaliação das dimensões de garantia do direito e na conversão das exigências sociais de distribuição equitativa dos bens sociais em interesses públicos a prosseguir pelos órgãos do poder político.

A governação é assim o processo através do qual o poder público atua num contexto de fragmentação administrativa, com múltiplas estruturas e atores que reclamam coordenação entre si, e de proliferação de múltiplos centros de poder social e grupos sociais ativos (por exemplo as entidades privadas, as entidades públicas de dimensão supraestadual, as organizações internacionais ou comunidades de estados; as entidades administrativas locais, regionais, autónomas e independentes, os sindicatos, etc.), que atuam segundo padrões técnicos e políticos que fogem à lógica unitária e hierárquica da administração estadual. Este novo paradigma de governação promove um quadro jurídico para a ação política que possibilita o reajuste e a adaptação à realidade social e que permite reformular ou manter estratégias e finalidades amparadas pelos limites jurídicos da ação, tendo em conta, por um lado, os princípios da governança: princípio da



transparência de procedimentos, da gestão prudente dos recursos, da eficiência, da colaboração ou cooperação interorgânica e interinstitucional, da participação dos cidadãos, da informação acessível e, por outro lado, os valores que este paradigma intrinsecamente transporta, designadamente o valor jurídico da dimensão humana, local e temporalmente situada.

Assim sendo, a ação política do Estado, através da formulação das políticas públicas deve ter em conta as exigências do cumprimento da lei, a satisfação do interesse público e a garantia do exercício dos direitos e liberdades fundamentais, complementando e articulando com um poder político que se mostre flexível e especializado, que oriente liberdades, coordene e racionalize as condições e os pressupostos materiais possibilitadores do exercício da liberdade e dos direitos sociais. Um novo modelo de gestão pública surge e apresenta-se como um modelo de governação em rede que aposta nos novos processos e técnicas de gestão e direção ao serviço do Estado, para que a decisão política e a sua implementação sejam moldadas pela colaboração de interesses-chave e populações-alvo. Este modelo propõe a substituição de estruturas hierárquicas (nalgumas áreas como o ambiente, emprego, política social ou imigração) por novas formas de coordenação e interação de sistemas sociais (ex. métodos abertos de coordenação: Agências de regulamentação, Gabinetes de Iniciativas Fronteiriças, etc.) para promover a cooperação e o intercâmbio, como forma de chegar a acordo sobre objetivos e orientações comuns, alguns deles, obtidos através de instrumentos de natureza contratual ou por via da harmonização de vários instrumentos políticos (ex. diversas formas de legislação, programas, orientações, quadros estratégicos de desenvolvimento, etc.). Trata-se de um modelo que procura organizar e operacionalizar a Administração Pública e os seus agentes de modo a obter qualidade, e eficiência, com a simplicidade dos atos regulamentares, as melhorias no desempenho dos serviços públicos, transparência e controlo da corrupção, tornando a sua função eficaz. Neste sentido, trabalha para orientar estratégias e objetivos vocacionados para aceder às necessidades do cidadão e, assim, identifica e define as competências e as responsabilidades.

Como já vimos, o antigo modelo do Estado-Nação soberano, fechado em fronteiras territoriais, que impunha o poder interna e externamente, está a fracassar e o Direito Global caminha no sentido da autonomização, alicerçando a sua força vinculante e a sua legitimação em modelos de intercooperação e coordenação transnacional entre



indivíduos, pessoas coletivas privadas, formas associativas não institucionais e pessoas coletivas públicas (ex. Associações de Regiões Transfronteiriças e Transnacionais, Organizações Internacionais de âmbito ibérico, europeu e mundial). A verdade é que a eficácia das políticas públicas passa também, por uma maior participação e reforço do envolvimento da Sociedade Civil que compreenda grupos sociais fortes e ativos: sindicatos e organizações de empregadores (os parceiros sociais); organizações não-governamentais; associações profissionais; organizações caritativas; organizações que promovem a participação dos cidadãos na vida local e municipal, contando com uma contribuição especial das igrejas e comunidades religiosas. Estas organizações desempenham o papel fundamental de expressar as preocupações e necessidades dos cidadãos, proporcionam serviços, mobilizam apoios e muitas vezes, atuam como um sistema de alerta rápido para a orientação do debate político. Na mesma linha, há que ter em conta a importância das redes, europeias e internacionais, centradas em objetivos específicos que ligam as empresas, comunidades, centros de investigação e as autoridades locais e regionais, proporcionam novos alicerces para a integração europeia e ajudam a suprir a distância que nos separa do resto do mundo. Além disso, atuam ainda como multiplicadores das relações entre os cidadãos e as instituições (ex. o "Dia europeu sem carros" ou o "Pacto de Autarcas").

A tudo isto se acrescenta o aumento de expectativas dos cidadãos que cada vez mais exigem mais do Estado. Na verdade, os padrões de bem-estar ampliaram-se e exigem-se mais, melhor e com mais escolha, dando-se lugar, cada vez mais, a uma situação de escassez de recursos. O Estado está adstrito pela Constituição a desempenhar um papel relevante no âmbito dos direitos sociais e, nesse sentido a empreender tarefas de conformação, transformação e modernização das estruturas económicas e sociais. Na perspectiva de uma Europa que se pretende sustentável, inovadora e inclusiva num mundo globalizado, a União Europeia promove o fomento de políticas públicas regionais com apoios para a implementação de modelos de cooperação de proximidade ou transfronteiriça e modelos de cooperação transnacional que deem voz e gestão às identidades europeias, ligadas por relações de cooperação territorial (históricas, políticas ou de poder). O tendencial desaparecimento das fronteiras físicas através da atribuição de um novo papel às regiões e aos órgãos do poder local fundamentam a proliferação de verdadeiros mecanismos e instrumentos jurídicos de colaboração e coordenação regional



transfronteiriça, dando sentido a uma visão de governação regional como meio para a reinvenção do Estado Social. A criação de modelos de governança, no âmbito da elaboração de políticas públicas territoriais, promove e desenvolve um *modus* inovador de exercer o poder político e de relacionamento com outros poderes e interesses, sejam eles internos ou externos, públicos ou privados, numa dinâmica que procura a convergência entre a definição do direito e a execução do direito, mas que não está determinada por critérios de legalidade estrita, certeza e segurança.

Em suma, o conceito de governação tem de ser compreendido enquanto processo contínuo em permanente balanceamento de equilíbrios entre necessidades e capacidades de "governar em rede", assente em termos organizacionais, numa ideia de organização do setor público em vários níveis de governação territorial, que competem em termos de legitimidade e competências para administrar segmentos territoriais (populações) ou sectoriais/prestacionais (educação, saúde, habitação).

Nesta abordagem dos chamados modelos de governança, que surgem como instrumento jurídico privilegiado de coordenação das políticas públicas, reconhecem ao nível intraestadual (regional ou local) o elemento dinamizador de uma resposta integrada de territorialização das políticas públicas, com potencialidades para melhorar as soluções e as alternativas para as necessidades das comunidades e das pessoas, no seio da especificidade de cada território. Nesta conceção, o princípio da democracia económica, social e cultural é relevante como princípio organizativo da prossecução de tarefas pelos poderes públicos e ergue-se como princípio conformador das políticas públicas, apresentando o seu sentido de socialidade, designadamente, do ponto de vista jurídico-constitucional, como princípio de ordenação das tarefas e prioridades do Estado (cf. art.º 9, alíneas a), d), e) da CRP) na realização prática da justiça social, na eliminação ou compensação das desigualdades e injustiças sociais e na garantia das condições sociais. Neste sentido, entende-se que a Administração Pública encontra-se adstrita à estruturação de serviços fornecedores de prestações sociais em igualdade (na educação, na saúde, na segurança social ou na habitação – art.º 63 da CRP) e determinada a refazer objetivos, prioridades e modos estratégicos de ação, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural sustentável do, e para o país.



## **12.1. As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) como dinamizadores do planeamento e desenvolvimento regional.**

A política regional comunitária tem tido um papel ímpar na reestruturação administrativa e na promoção dos níveis subnacionais, reconduzindo a governança europeia à escala regional e local, de modo a incentivar os territórios intermédios e as regiões que pudessem surgir como um segmento territorial eficaz de integração, organização e regulação sociopolítica, originando verdadeiros espaços produtivos e identitários. Para isso, é necessário um sistema de difusão da capacidade de atuação em matéria de direitos sociais, direcionado para a criação de instituições exemplares que corporizem as dinâmicas de territorialização das políticas públicas, num ambiente de coordenação e cooperação. A ideia de chegar aos cidadãos através da democracia regional e local, de facto, porque os municípios e as cidades em geral, podem desempenhar um papel fulcral na regulação e gestão de determinados serviços e prestações sociais de qualidade, conduz a um novo patamar de competitividade, com um novo ciclo de políticas públicas, direcionado para as seguintes prioridades estratégicas: i) inovação, empreendedorismo e sociedade do conhecimento; ii) desenvolvimento sustentável – dimensão ambiental; iii) potencial humano e coesão social; iv) cultura e património; v) coesão territorial e desenvolvimento equilibrado.

O papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) é evidenciado nesta necessidade de corporizar as dinâmicas de territorialização das políticas públicas, num ambiente de coordenação e cooperação. As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) correspondem às cinco regiões de Portugal continental. Estas dividem-se em Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo, e do Algarve. Foram criadas em 2003, aquando da fusão entre as Comissões de Coordenação Regional (CCR) e as direções regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território. Antes de 2003 as CCR já detinham funções semelhantes às das atuais CCDR, as quais tinham sido instituídas em 1979, na sequência das regiões de planeamento criadas em 1969, durante o governo de Marcelo Caetano, as quais tinham apenas funções de coordenação das atividades dos municípios. Assim sendo, o Decreto-Lei 104/2003 de 23 de maio vem definir que as CCDR são serviços, desconcentrados, dotados de autonomia administrativa





e financeira, e são incumbidas de “executar ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação, as políticas de ambiente, de ordenamento do território, de conservação da natureza e da biodiversidade, de utilização sustentável dos recursos naturais, de requalificação urbana, de planeamento estratégico regional e de apoio às autarquias locais e suas associações, tendo em vista o desenvolvimento regional integrado”.

A estrutura organizativa das CCDR's compreende um Presidente da CCDR, que é nomeado pelo Governo Português, um conselho administrativo, uma comissão de fiscalização e um conselho regional. Quanto à sua área de atuação, corresponde inteiramente à das unidades estatísticas NUTS II no continente. A única exceção é a área da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo, onde até 2002, existiu uma NUTS II homónima, que correspondia à área da respetiva CCDR. Existem, atualmente, cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, designadamente, a CCDR Norte, no Porto, a CCDR Centro, em Coimbra, a CCDR Lisboa e Vale do Tejo, em Lisboa, a CCDR Alentejo, localizada em Évora e a CCDR Algarve, em Faro.

## **12.2. A importância das Comunidades Intermunicipais (CIM) e das Áreas Metropolitanas e as Associações de Municípios**

A descentralização administrativa exige o reforço das escalas de gestão local e essa conceção pode ser alcançada por duas vias: ou com a fusão das autarquias locais ou com o reforço da cooperação intermunicipal por via do associativismo, ou da partilha de serviços intermunicipais. Fazendo um breve apanhado histórico temos algumas importantes referências no caso concreto do nosso país. A primeira referência relativamente à cooperação intermunicipal, através da associação de municípios, vinha consagrada na Lei n.º 88 de 7 de agosto de 1913, relativa à organização, funcionamento, atribuições e competência dos corpos administrativos, e consagrava, no seu artigo 24.º a celebração entre câmaras municipais de “acordos para a realização de melhoramentos e de serviços de utilidade comum”. Mais tarde, em 1940, o Código Administrativo, nos artigos 177.º e seguintes previa as federações de municípios criadas por decreto, para a realização de interesses comuns dos respetivos concelhos. Na redação inicial da Constituição de 1976, previa-se o direito de os municípios criarem associações e federações de municípios, mas posteriormente, na versão da Constituição de 1982 foi



eliminada a referência às federações obrigatórias. Atualmente, e desde 1997, a nossa Constituição passou a prever a possibilidade de, por via de lei ordinária, serem conferidas atribuições próprias às associações e federação de municípios.

O Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro, constitui o primeiro diploma legal específico para associações de municípios, definindo-as como sendo pessoas coletivas de direito público, criadas por acordo de dois ou mais vizinhos, para a realização de interesses específicos comuns, isto é, interesses compreendidos nas atribuições dos municípios. Neste seguimento foi aprovado o Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março, que passou a permitir a constituição de associações de municípios representativas dos municípios junto dos órgãos de soberania e da Administração Central. No exercício desta faculdade, foi constituída em 1985 a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). O regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 266/81 foi revogado em 1989 pelo Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro, o qual foi por sua vez revogado pela Lei n.º 172/99, de 21 de setembro. Também o Decreto-Lei n.º 99/84 foi revogado, em 1998, pela Lei n.º 54/98, de 10 de agosto, que eliminou a possibilidade de constituição de associações de âmbito nacional de direito público, prevendo-se, pela primeira vez, associações de freguesias, cujo objetivo principal é a representação institucional dos municípios e das freguesias junto dos órgãos de soberania e da Administração Central, regime este que ainda se mantém em vigor. Apesar de constituídas em 1998, a ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias já existia desde 1989. A Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, criou as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, que integraram os municípios da respetiva área ou região de influência.

Em 2003 concretiza-se uma efetiva reestruturação do regime associativo em Portugal. Assim, numa lógica de reforço destas matérias, surgiram as Leis n.º 10/2003 e n.º 11/2003, de 13 de Maio, e desde então surgem os conceitos de Associações de fins gerais, designadamente as áreas metropolitanas e as Comunidades intermunicipais de fins gerais; e por outro lado, as Associações de fins específicos, designadamente as associações de município de fins específicos. Dentro das Associações de fins gerais, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais de fins gerais tinham como principal elemento diferenciados a demografia e ambas consideravam os princípios da continuidade territorial, da estabilidade e da exclusividade, na medida em que os municípios que as integravam estavam ligados entre si por um nexo territorial, tinham de



ai permanecer durante 5 anos e não podiam integrar mais do que uma associaçao. A Lei n.º 10/2003 estabeleceu o regime de criaçao, o quadro de atribuicoes, competencias e funcionamento dos orgaos das areas metropolitanas. Com este novo regime passou a prever-se a existencia de dois tipos de areas metropolitanas em funçao do ambito territorial e demografico, designadamente as grandes areas metropolitanas, com um minimo de nove municipios, com pelo menos 350.000 habitantes e as comunidades urbanas, com um minimo de tres municipios, com pelo menos 150.000 habitantes. Os municipios que não reunissem os pressupostos para constituirem uma area metropolitana, podiam associar-se para constituirem comunidades intermunicipais para a prossecuçao de fins gerais, nos termos da Lei n.º 11/2003. Esta lei revogou a Lei n.º 172/99, passando a existir dois tipos de comunidades intermunicipais, designadamente as comunidades intermunicipais de fins gerais e as associaçoes de municipios de fins especificos. Ambas são pessoas coletivas de direito público, no entanto apresentam uma diferenca concetual. As comunidades intermunicipais de fins gerais são constituídas por municipios ligados entre si por um nexu territorial, para a prossecuçao de fins gerais desses municipios. Por sua vez, as associaçoes de municipios de fins especificos são criadas para a realizaçao de interesses especificos comuns aos municipios que as integram, mas nestas não há a necessidade de uma conexao territorial. Estas associaçoes de municipios de fins especificos tinham dois orgaos: a assembleia intermunicipal e o conselho diretivo. A assembleia intermunicipal era composta pelos presidentes e vereadores das camaras dos municipios associados, variando o número de representantes de cada municipio em funçao do número de associados e os conselhos diretivos eram compostos por representantes dos municipios, eleitos pela assembleia intermunicipal de entre os seus membros. Estas mantiveram a mesma logica de funcionamento e de organizaçao das associaçoes que as antecederam, pois as associaçoes de municipios criadas pela Lei n.º 172/99, tinham dois orgaos: a assembleia intermunicipal e o conselho de administraçao. A assembleia intermunicipal era composta pelos presidentes e vereadores das camaras dos municipios associados, variando o número de representantes de cada municipio em funçao do número de associados e os conselhos de administraçao eram compostos por representantes dos municipios, eleitos pela assembleia intermunicipal de entre os seus membros. Estas associaçoes podiam ainda ter um administrador-delegado para a gestao corrente dos assuntos da associaçao, nomeado pelo conselho de administraçao, funçoes



que eram incompatíveis com o exercício de qualquer cargo político em regime de permanência.

Relativamente às comunidades intermunicipais de fins gerais surgiram diferenças em relação às que as antecederam. Desde logo, um município só podia integrar uma comunidade de fins gerais, constituída pelos seguintes órgãos: assembleia intermunicipal, composta por representantes das assembleias municipais; conselho diretivo, composto pelos presidentes das câmaras dos municípios; e comissão consultiva intermunicipal, composta pelos membros do conselho diretivo e pelos representantes dos serviços e organismos públicos, cuja atividade interessava à prossecução das atribuições da comunidade.

Com a reforma de 2003, que vigorou até 2008, reforçou-se a legitimidade democrática das associações e concretizou-se a norma constitucional que previa a possibilidade de transferência de atribuições pelos municípios e pela Administração Central do Estado para estas associações. Ainda assim, apesar de criar uma mudança na lógica do associativismo municipal, a reforma de 2003, não resolveu todos os problemas, designadamente no que concerne às afinidades existentes entre as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais de fins gerais que, notoriamente eram maiores do que as existentes entre estas e as associações de municípios de fins específicos. Situação que só veio a ser atenuada, embora não resolvida, no regime que lhe sucedeu. Outra dificuldade encontrou-se no leque excessivo de atribuições e competências que o legislador atribuiu como mínimas, sem que antes tenha assegurado uma forma de financiamento autónoma, menos dependente da vontade dos municípios, para além de não se ter acautelado as áreas de sobreposição de competências entre estas associações, os municípios e a Administração Central. As afinidades entre as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais de fins gerais encontraram diferenças nos respetivos regimes que só encontram explicação no distinto repositório legal, o que acabou por lhes retirar alguma coerência, veja-se por exemplo, as áreas metropolitanas que não tinham os mesmos limites às despesas com pessoal que foram impostos às comunidades intermunicipais. Nas áreas metropolitanas as despesas efetuadas com pessoal só relevavam para efeitos do limite estabelecido legalmente para as despesas com pessoal do quadro dos municípios, que quando os encargos excediam as receitas próprias relativas ao ano anterior, apenas se excluindo os encargos que resultassem da transferência de competências da



Administração Central. Já nas comunidades intermunicipais, as despesas efetuadas com o pessoal relevavam para efeitos do limite legalmente estabelecido para as despesas com pessoal do quadro dos municípios associados e os encargos que resultassem da transferência de competências apenas não relevavam no ano em que a competência se efetivava. Outro exemplo era que, contrariamente ao que acontecia com as comunidades intermunicipais, os municípios que integravam as áreas metropolitanas não eram subsidiariamente responsáveis pelo pagamento das suas dívidas na proporção da respetiva capacidade de endividamento.

Estes argumentos levaram a que passados cinco anos desta conceção, o regime de 2003 fosse alterado pela Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que agrupa as associações em dois tipos. Por um lado, as associações de municípios de fins múltiplos, que consistem nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, e nas Comunidades intermunicipais (CIM) e por outro as Associações de fins específicos que consistem nas associações de município de fins específicos (AMFE). Estas associações de municípios de fins específicos são pessoas coletivas de direito privado, criadas para a realização em conjunto de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza sectorial, regional ou local. Na mesma linha de orientação do regime de 2003, os municípios só podem fazer parte de uma associação de municípios de fins múltiplos, mas podem pertencer a várias associações de municípios de fins específicos, à luz de 2008, desde que tenham fins diversos. Com o regime de 2008 foi reduzida o número de áreas metropolitanas, que deixaram de poder ser criadas pelos municípios em função de critérios demográficos, passando a existir somente duas: área metropolitana de Lisboa e a área metropolitana do Porto. As quais passaram a ser de âmbito territorial legalmente determinado, sendo a área metropolitana de Lisboa a que associa os municípios das unidades territoriais da Grande Lisboa e Península de Setúbal e a do Porto, a que associa os municípios das unidades territoriais do Grande Porto e Entre Douro e Vouga.

Quanto às Comunidades intermunicipais são pessoas coletivas de direito público, constituídas por municípios localizados numa ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTSIII). Estas unidades territoriais foram criadas pelo Decreto-Lei n.º 68/2008 de 14 de abril, que as definiu para efeitos de organização territorial das associações de municípios e respetiva



participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN).

Com a Lei n.º 45/2008 as associações de municípios de fins múltiplos, que, como vimos, constituem um desenvolvimento das áreas metropolitanas e das Comunidades intermunicipais criadas pelas leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, agruparam-se estas entidades e, em simultâneo, especializaram-se as áreas metropolitanas, agora reduzidas a duas grandes áreas, pelo menos no que concerne aos regimes jurídicos e à forma de governação. No que concerne ao efeito endividamento e às despesas com pessoal o regime foi uniformizado para todas as associações. Uma chamada de atenção para o seguinte, na caracterização das associações de municípios de fins múltiplos o legislador teve em conta e respeitou o princípio de liberdade de adesão, contudo, as competências atribuídas a estas associações acabaram por impor, elas próprias, a adesão. Isto porque os municípios que não aderissem, designadamente por discordarem da divisão territorial legalmente determinada, seriam afastados da gestão dos fundos comunitários, disponibilizados no âmbito do QREN, na medida em que as delegações de competências com estabelecimento de subvenções globais são feitas obrigatoriamente entres os Programas Operacionais Regionais e as associações de municípios. Com a Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro estabelece-se o regime jurídico das autarquias locais, aprova-se o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece-se o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova-se o regime jurídico do associativismo autárquico.

Importa, assim, reforçar o associativismo municipal, procurando encontrar nas CIM um novo modelo de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos, de modo a consolidar a transferência de competências, com os respetivos ganhos de escala e de eficiência. É reconhecido o papel dinamizador que as CIM poderão vir a exercer no reforço da coesão nacional e na promoção da solidariedade inter-regional, tendo em conta as necessárias políticas de desenvolvimento, dando prioridade à eficiência da gestão pública e ao reforço da transparência na gestão, a racionalização e redução das despesas correntes, através de ganhos de escala, assegurando-se a manutenção da prestação de serviços públicos de qualidade e de proximidade.



A valorização do papel das CIM e das CCDR deverá ser efetuada de acordo com o princípio do gradualismo, privilegiando por um lado a melhoria da eficácia da ação e por outro lado a adoção de mecanismos de delegação de competências da Administração Central ou dos municípios, bem como a correspondente contratualização de objetivos e recursos técnicos ou financeiros. Isto porque, a valorização das CIM e das CCDR em nada substitui o papel crucial que os municípios portugueses devem continuar a assumir na provisão da generalidade dos serviços de proximidade e no quadro da sustentabilidade económica e financeira. Na definição das funções das destas entidades deve estar presente o princípio da subsidiariedade, o qual abrange quer as competências da Administração Autárquica ou de entidade por ela participadas, quer as competências da Administração Central que, devido à proximidade necessária à sua boa gestão, possam ser melhor exercidas ao nível intermunicipal.

No mesmo sentido, a definição deve atender também a um princípio de geometria variável, em função das características do seu território de influência, o que pode ser assegurado, igualmente, através do recurso a mecanismos de delegação de competências e aos correspondentes contratos programa. As CIM e as CCDR constituem-se como atores chave catalisadores, no contexto dos territórios e das regiões, da prossecução das metas estabelecidas na respetiva estratégia de desenvolvimento, promovendo as atividades e iniciativas de planeamento, de concertação estratégica e de monitorização da ação pública ao nível intermunicipal e da região, indispensáveis para o efeito, em parceria com as principais instituições locais e em articulação com as estratégias europeias, nacionais e da NUT II onde se inserem (consubstanciadas no período 2014-2020 na Estratégia “Europa 2020 – Para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo”).

Assim sendo, um reforço do associativismo municipal, deve ter em consideração aspetos determinantes<sup>10</sup>: a) Reorganizar, aquando da preparação, negociação e regulamentação do novo Quadro Comunitário de Apoio, as atuais unidades territoriais de base NUT III, aprofundando a possibilidade de uniformização das suas atuais configurações; b) Repensar a atual organização do território por comunidades intermunicipais, promovendo-se reajustes na estrutura atualmente existente, caminhando-se no sentido de reduzir o atual número de comunidades intermunicipais; c) Estabelecer

---

<sup>10</sup> Elencados no Estudo Piloto Comunidades Intermunicipais (CIM) – Relatório Final, 2014.



como prioritários os projetos de carácter intermunicipal face a projetos de carácter municipal aquando da preparação, negociação e regulamentação do novo Quadro Comunitário de Apoio; d) Promover a introdução no âmbito do novo Quadro Comunitário de Apoio, em especial nos Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD), da contratualização por objetivos, com base em indicadores de desenvolvimento económico e social, que estabeleçam metas e permitam a monitorização dos investimentos realizados; e) Reforçar o papel institucional das CIM no processo de territorialização das estratégias de desenvolvimento europeias, nacionais e regionais, através da sua participação na qualidade de membro efetivo: (i) no Conselho Regional e no Conselho de Coordenação Intersectorial das CCDR; (ii) nas Comissões de Acompanhamento dos Programas Operacionais Temáticos PRODER e PROMAR; (iii) nas Plataformas Supraconcelhias da Rede Social; (iv) em órgãos de natureza consultiva dos serviços descentralizados, (ex. sectores da Agricultura, da Educação, do Emprego e Formação Profissional, da Economia, da Saúde ou da Cultura). Ainda neste domínio, importa promover a auscultação prévia obrigatória das CIM em sede de processo de estruturação do PIDDAC anual, em particular, nos domínios dos transportes, ensino superior e saúde, bem como assegurar a participação das CIM em instâncias de consulta, concertação e decisões locais, nomeadamente, nos domínios da Educação, da Ação Social e da Proteção Civil; f) Desenvolver ao nível intermunicipal uma estratégia de planeamento da rede de provisão de serviços públicos de proximidade, que assegure níveis mínimos de acesso e qualidade de serviço adequados à evolução de cada território intermunicipal num determinado horizonte temporal, apostando desta forma na reorientação de cartas intermunicipais de âmbito social, educativa, desportiva e de equipamentos de desenvolvimento económico.





### **13. O desafio do alinhamento estratégico de esforços nos diferentes níveis de governação**

Atualmente, a ação pública tem de ter em conta a concentração de poderes transnacionais de mercado e se ocupar da integração das várias escalas, e nesse seguimento deve ter por base uma ótica de visão estratégica do planeamento, que deverá ser aceite como um processo contínuo, com metas de desenvolvimento flexíveis e vocacionados para as potencialidades de um território em concreto. Neste referencial alargado evidenciam-se necessidades de reordenamento institucional e de renovação tendo em conta uma abordagem que se inicia mais da base do que do topo, isto é, que demonstre uma ideia de planear a partir do território e que identifique a centralidade das comunidades na definição das políticas públicas, como resultado da compreensão da comunidade como "espaço local" onde se estabelecem autênticas relações e práticas sociais, que contribuem para gerar alternativas adequadas para as necessidades de uma determinada comunidade territorial.

Este entendimento estratégico da governação territorial, para a elaboração das políticas públicas consiste num conceito de inovação social, na medida em que contempla as escolhas públicas ajustadas para fazer face a problemas de desenvolvimento, relacionados com a crise do Estado Social, e com a escassez de recursos, que desafiam a transformação do Estado, da economia e da sociedade civil. Este modelo pode ser esquematicamente entendido, ligando-se entre si, se por um lado temos um território que dará informações sobre a política pública em análise, por outro lado, temos a mobilização entre atores e modelos de governança local e regional, os quais operam segundo uma visão estratégica, em domínios como a recapitalização, a eficiência, a racionalização, a integração/cooperação horizontal e vertical entre serviços e segmentos tradicionais, o enquadramento legal de parcerias entre a administração central, local e terceiro sector para a partilha de orçamentos e fundos estruturais. Finalmente, por outro lado, a visão sobre o território concreto, com as suas dinâmicas associadas. Estes três elementos são ligados entre si. Assim sendo, as políticas públicas de base territorial são aquelas que são construídas e implementadas tendo em conta um quadro estratégico, com níveis naturalmente desiguais de participação dos atores regionais e locais, que é elaborado a partir de um determinado território.



Portugal é ainda um dos países da União Europeia que apresenta um perfil mais centralizado. Esta caracterização compromete o processo de desenvolvimento dos territórios, o que tem vindo a atrasar o seu desenvolvimento, afastando-se dos outros países que se mostram mais rápidos e evolutivos. Num país como Portugal, com um território pequeno no que se refere à sua área continental, mas com uma diversidade de espaços bem distintos, a lógica conceptual de territorialização de políticas públicas adquire uma relevância estratégica como fonte de legitimação e eficácia da política regional. Na verdade, contamos com um modelo de territorialização do Estado inacabado, que não dispõe de um enquadramento verdadeiramente político e administrativo de cariz regional, o que contrasta com a maioria das experiências europeias, onde o nível regional é reconhecido como um ator determinante nas estratégias de desenvolvimento sustentado dos territórios. Neste entendimento, é desde logo necessário compreender que os territórios intraestaduais não são meras realidades políticas inertes e submissas à Globalização, à União Europeia e principalmente ao Estado. São, desde logo, o elemento variável na realidade social, que implica um conjunto de relações e posicionamentos coletivos e colaborativos, que a todo o momento reconstróem a sua específica esfera de ação política. São assim, dinâmicos e transmitem a realidade social, sempre em mudança.

De facto, Portugal não tem vindo a acompanhar as principais tendências de reorganização do território para a gestão e execução das políticas públicas, isto porque o modelo vigente apresenta grandes problemas de desadequação. Desde logo, as descontinuidades na Administração Pública, nomeadamente, entre os vários níveis territoriais (local/regional/central) e entre esferas setoriais da ação pública; por outro lado, os problemas da organização administrativa, desde logo, a inexistência de um processo de regionalização e ainda, falhas e fragilidades em processos de desconcentração, com objetivos inacabados que apenas redundaram na mera transferência de competências para os municípios; a isso acresce que os territórios possuem diferentes existências institucionais, com características muito díspares, levando a estratégias desadequadas e à incapacidade de integração colaborativa na construção de espaços políticos regionais; aponta-se, ainda, o domínio da lógica sectorial, em vez de uma perspetiva de desenvolvimento integrado, que é evidente face ao pequeno contributo das regiões na elaboração de planos de desenvolvimento regional, a que se junta a inexistência de órgãos regionais eleitos com visibilidade política. Ainda assim, é de sublinhar a intervenção das



Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR's), que têm desempenhado um papel determinante como detentoras de um conhecimento estratégico sobre as suas regiões de intervenção, e foram, durante muito tempo, as instituições essenciais para organizar e consolidar o pensamento estratégico em termos de planeamento regional, e por isso são atores relevantes da territorialização de políticas públicas.

Do ponto de vista jurídico-institucional é necessário garantir o apoio mais focado às instituições existentes e renunciar à proliferação excessiva de entidades e organismos com competências conflitantes ou sobrepostas que agravam a fragmentação administrativa e a excessiva separação de funções públicas, que pode por em risco a gestão de recursos. Quando se fala em descentralizar, presume-se uma verdadeira reforma na organização e gestão do Estado, o que exige a mobilização de todos, desde os cidadãos até às instituições que os representam. A descentralização para as autarquias locais reforça a necessidade de maior legitimidade de órgãos que têm uma maior proximidade com os cidadãos, e ao mesmo tempo a alteração das regras de financiamento local. Esta descentralização de competências implica a reorganização dos serviços desconcentrados do Estado, alargando a rede de serviços públicos de proximidade, garantindo a sua coerência territorial. No que concerne aos municípios, estes como estrutura fundamental para a gestão dos serviços públicos numa dimensão de proximidade, deve ser promovido o alargamento da sua participação e o aumento de competências nos diferentes domínios da ação do Estado, muitas vezes reservados à Administração Central. Por sua vez, as freguesias, sendo elas as autarquias locais cujos órgãos se encontram mais próximos das populações, devem afirmar e desenvolver o seu papel como elos de proximidade e da garantia no acesso aos serviços públicos. Denota-se assim a importância de cada ator local no processo de assegurar o volume de recursos mínimo (suficiente) e do seu poder tributário para sustentar os seus próprios desígnios e políticas públicas sociais.



### **13.1. O planeamento do território como base para uma Regionalização eficaz**

A Regionalização corresponde sempre à dispersão do poder que conduz à transformação da estrutura do Governo de uma País, surgindo, normalmente em períodos de forte estabilidade política ou de necessidade de aprofundamento da democracia, sendo, em qualquer caso, sempre política. Esta dispersão de poder é vista muitas vezes como o reconhecimento do declínio do conceito de Estado centralizador, fortemente hierarquizado, baseado em economias de escala.

A regionalização significa o reconhecimento da necessidade de criar unidades territoriais subnacionais ou de mais um nível na estrutura organizacional do Estado. Todavia, este novo nível organizacional do Estado para ser criado exige uma certa coesão geográfica, cultural, económica, social e a escala certa para resolver problemas pequenos demais para ocuparem a Administração Central do Estado e grandes demais para as administrações municipais. O sentido de urgência posto na criação de regiões prende-se, por um lado, com a dimensão da duração temporal em que estas unidades subnacionais, foram afastadas do exercício do poder político e, por outro com o dramatismo com que um certo sentido de injustiça e assimetria é vivido por esta comunidade territorial, sentindo que é chegado o momento de reivindicar junto do Governo Central o exercício do poder e este se mostra incapaz ou relutante de o impedir.

Esta não é, porém, a única forma de dispersão do poder da Administração Central do Estado. Existem outras formas como por exemplo a desconcentração administrativa, processo através do qual o Governo Central aumenta o grau de autonomia administrativa e financeira dos seus serviços locais, dispersos no território. Acontece que este processo de desconcentração, por vezes, é transitório, não sendo mais do que uma antecâmara ou etapa prévia à descentralização. Outra forma de dispersão ocorre através da externalização que pode assumir diversas expressões tais como venda de ativos públicos aos privados, concessões a terceiros, nomeadamente organizações do terceiro setor, e parcerias público-privadas (Caupers, 1994).

A descentralização muda o *locus* da responsabilização e prestação de contas do nível central para o local ou regional. A desconcentração administrativa, pelo contrário, conserva a relação hierárquica entre os diversos órgãos da Administração Central do Estado. A privatização introduz o lucro como estímulo do comportamento. As



implicações administrativas, fiscais e políticas são muito diferentes entre estes três processos, embora na prática os mesmos possam ser utilizados em simultâneo (Burki; Parry; Dillinger, 1999).

A regionalização diz respeito a um processo de descentralização, ou seja, de transferência de poderes políticos, administrativos e fiscais para níveis mais baixos ou unidades subnacionais da estrutura do Estado, correspondendo a um nível de governo eleito localmente. A descentralização pode implicar a criação de regiões ou a sua restauração, após a sua extinção por uma determinada deriva centralista da estrutura do Estado ou pode significar apenas o aumento de poder, recursos e responsabilidades das já existentes unidades subnacionais por exemplo das autarquias locais ou municípios. Em qualquer dos casos a regionalização implica a aceitação do princípio da especialização ou diferenciação na estrutura do Estado e a presença de um Estado multinível (Oliveira, 2005).

Sendo sempre complexa a motivação das elites e populações em favor da regionalização, esta pode ser, globalmente, vista como uma estratégia destinada a reforçar a estabilidade política através da criação de mecanismos institucionais onde grupos oposicionistas são formalmente integrados num processo ritualizado e formal de negociação. Os fins da regionalização não se limitam a dar resposta à estabilidade política e ao aprofundamento da governação democrática que são valores em si mesmos. Por detrás dos processos de regionalização, há outros aspetos a ter importância positiva e negativamente. Pelo lado positivo, importa em primeiro lugar, salientar a possibilidade de poder trazer maior eficiência, qualidade e capacidade de resposta dos serviços públicos ao aproximar a solução da origem do problema (Oates, 1972); em segundo lugar, os dirigentes regionais, conhecendo em maior profundidade os problemas e as preferências dos cidadãos que habitam o seu território, podem estar mais capacitados, simultaneamente, para responder aos seus anseios e para prestarem contas aos cidadãos e aos órgãos de controlo interno (Ostrom et al. 1993); em terceiro lugar, a regionalização permite a prestação de serviço público por diferentes regiões, possibilitando a comparação de qualidade e custo entre elas e abrindo a porta à concorrência entre os diversos prestadores (Inman e Rubinfeld, 1997).

Há, porém, um lado negativo na regionalização que importa rigorosamente não escamotear. Em primeiro lugar, a descentralização de recursos, poder e responsabilidades



funcionais nas diversas áreas das políticas públicas nomeadamente educação, saúde, segurança social, cultura entre outras, para uma determinada unidade territorial subnacional não garante automaticamente que não haja perda de qualidade na forma como antes tal política pública era executada; em segundo lugar, a regionalização não acarreta, de forma linear e mecânica maior qualidade na prestação, ficando esta dependente da qualidade das lideranças que entretanto exerçam o poder. Verifica-se que, não poucas vezes, a regionalização permite a captura dos poderes públicos por determinadas elites locais ou regionais que se permitem usar os recursos públicos em seu favor e em benefício e de seus familiares, ficando os cidadãos - razão última da regionalização – sem serviços ou com uma qualidade bastante inferior. A isto pode acrescer a falta de preparação de quadros regionais para executarem tais políticas, não bastando para se conseguir uma melhoria da qualidade das políticas públicas apenas o voluntarismo inicial de querer regionalizar.

Em face do que acaba de ser exposto, não se afigura claro qual o melhor caminho para que as populações possam ver melhorada a qualidade das políticas públicas que lhes são dirigidas, quer através de um governo centralizado, quer descentralizado. Ambas as formas estruturais de governo têm valores e contravalores e nenhuma forma vale por si mesmo. Através da intervenção centralizada de uma direção-geral, as populações podem usufruir de uma qualidade estandardizada, uniforme e equitativa de serviço público; e pela ação de um governo regional pode a qualidade melhorar numa determinada região e piorar em outra, ficando dependente do grau de profissionalização das elites e da capacitação técnica instalada da região (o seu stock de competências).

Em teoria, a regionalização pode acentuar ou colmatar as assimetrias sociais, económicas, culturais existentes. Das experiências conhecidas, nem uma consequência, nem outra são garantidas à partida, lineares ou diretas. As virtudes da regionalização do ponto de vista instrumental – meio para satisfazer necessidades – estão muito dependentes da qualificação técnica e científica da população e das elites abrangidas nesse perímetro territorial, ou seja, da sua massa crítica. Por exemplo, a regionalização tanto pode comprometer o equilíbrio das finanças públicas nacionais através de recurso abusivo ao crédito como pode ajudar a superar as dificuldades nacionais nessa matéria (Burki et al. 1999).



Por fim, importa salientar que a estrutura de governo multinível, regionalizada e especializada apresenta-se seguramente mais complexa do que a centralizada. A governação de um Estado descentralizado é mais difícil porque exige a gestão permanente de equilíbrios dos diferentes parceiros, baseando-se o seu sucesso no grau de confiança mútua e no estabelecimento de regras de jogo que, por regra, apresentam forte imprevisibilidade, incerteza e risco.

### **13.1.1. A CCDR – A entidade descentralizada a funcionar**

Portugal é um país, quando comparado com os demais países europeus, profundamente centralizado. Desde o Império Romano, liderado pelo Imperador Augusto, até aos dias de hoje, Portugal é um país invariavelmente centralizado, apesar de tentar encontrar soluções descentralizadoras, que promovam o equilíbrio das diferentes regiões do país. Apesar de prevista a sua criação, a mesma tem vindo a ser discutida durante várias décadas. Com o referendo de 1998 a regionalização administrativa foi refutada e o legislador teve de encontrar uma solução para substituir a sua não implementação. Esta solução passou pela criação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional; pela criação das entidades intermunicipais, subdivididas em áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) e comunidades intermunicipais; e, por fim, por um fortalecimento das associações de municípios e de freguesias de fins específicos. Como referimos, as Regiões Administrativas, apesar da sua não concreta instituição, têm o seu regime jurídico estabelecido na Lei-quadro das Regiões Administrativas (LQR), no entanto, para além deste diploma legislativo é necessário um outro que respeite a sua concreta instituição.

Na verdade, o Estado comporta tantas tarefas administrativas que não as consegue prosseguir de forma eficiente e diligente, pelo que é necessário descentralizar determinadas atribuições deste para as Administrações Autónomas, com especial enfoque, nas Regiões Administrativas. Ou seja, a descentralização da Administração Pública portuguesa é, pois, uma forma necessária de desonerar o Estado, tornando-o eficiente na sua atuação e eficaz nas respostas às necessidades das populações.



As Regiões Administrativas devem, portanto, ser consideradas entidades administrativas de natureza supramunicipal, ou seja, coletividades territoriais dotadas de autonomia administrativa e financeira e constituídas por órgãos representativos próprios, assim permitindo estabelecer uma concreta e necessária aproximação dos serviços da Administração aos cidadãos. E tendo em conta o panorama atual, as Regiões Administrativas deveriam corresponder às atuais CCDR's implementadas em Portugal continental, uma vez que estas ocupam o nível intermédio regional supramunicipal entre o Estado e os municípios, ou seja, o papel das Regiões Administrativas definido pela Lei de Criação das Regiões Administrativas (LQRA), aprovada pelo Parlamento aquando do referendo de 1998. Com a regionalização administrativa pretende-se minimizar as diferenças existentes entre litoral e interior, pelo que deverá contribuir para a minimização dos desequilíbrios regionais, através do aproveitamento das potencialidades endógenas das regiões, bem como deverá garantir a sustentabilidade ambiental e fomentar o ordenamento do território. A regionalização irá também proporcionar uma melhor canalização e aproveitamento dos fundos comunitários, contribuindo igualmente para a correção daquelas assimetrias regionais.

Existem vários níveis de integração regional previstos pela U.E.<sup>11</sup> que correspondem às NUTS<sup>12</sup> (I, II e III). O segundo nível de integração regional (NUTS II) deveria corresponder às inexistentes Regiões Administrativas continentais, por um lado, e por outro às Regiões Autónomas insulares dos Açores e da Madeira. Uma vez que as regiões administrativas em Portugal continental permanecem por instituir, para efeitos da nomenclatura, as NUTS II correspondem às atuais CCDR's do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, a Área Metropolitana de Lisboa, a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira. A nomenclatura NUTS II é responsável pela afetação dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão da União Europeia, os quais são instrumentos financeiros regionais da U.E., destinados a fomentar a coesão económica, social e territorial das diferentes regiões dos Estados-membros. Se, em Portugal continental estivessem concretamente instituídas as regiões administrativas, mais eficientemente seriam coordenados os programas operacionais regionais dos fundos estruturais e de

---

<sup>11</sup> Cfr. Regulamento (CE) nº 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio.

<sup>12</sup> As NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas – foram criadas pelo EUROSTAT em parceria com os diferentes Institutos Nacionais de Estatística, com o objetivo de tratamento e análise estatística de dados, bem como auxiliar na Política de Coesão da U.E.





coesão da U.E., ou seja, dificilmente teríamos zonas do país subaproveitadas relativamente a outras, o que se apresentaria como uma vantagem fundamental para as populações.

Assim sendo, para uma afetação eficiente e coordenada das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento económico e social do território, era necessária uma solução que permitisse garantir aquelas finalidades. Face a esta insuficiência à escala municipal, em prosseguir com as políticas públicas, o legislador criou entidades administrativas territoriais regionais capazes de satisfazer tais necessidades. Deste modo, foram instituídas as atuais CCDR's, na condição de organismos administrativos desconcentrados de nível regional, bem como foram criadas as entidades intermunicipais com vista a cumprir alguns dos fins das regiões administrativas. Assim, as CCDR's, enquanto entidades de nível regional, foram criadas de modo a que a afetação das políticas públicas pudesse ser aplicada pelas diferentes regiões do território continental português.

Atualmente, as CCDR's têm um papel importante na estrutura organizatória da Administração Pública portuguesa, visto que vieram assumir algumas das finalidades destinadas às regiões administrativas. Desde logo as CCDR's, quanto à sua natureza, estão desprovidas de personalidade jurídica, uma vez que, aquando da sua criação, o legislador, não lhes concedeu essa atribuição, pelo que são serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira. Elas visam, então, a prossecução e coordenação de políticas públicas setoriais de natureza regional, assim como prosseguem diferentes missões, principalmente a nível ambiental e de ordenamento do território e das cidades, no âmbito das respetivas circunscrições territoriais. Hoje, as CCDR's têm uma fundamental e importante tarefa, designadamente a coordenação dos Programas Operacionais do Portugal 2020, que se traduzem em Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, destinados a apoiar as regiões da nomenclatura NUTS II, ou seja, como referimos, as CCDR's do Norte, Centro, Alentejo, Algarve, a Área Metropolitana de Lisboa e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Assim sendo, tendo em conta a atual divisão do território continental português, em cinco CCDR's, as quais se encontram a funcionar em pleno e ocupam um nível intermédio regional supramunicipal, talvez hoje, essa divisão fosse a que melhor corresponde a cinco regiões administrativas continentais. Isto porque, as atuais CCDR's



desempenham as funções que deveriam ser da responsabilidade das inexistentes regiões administrativas, e promovem um trabalho cooperante e de elevada experiência com os municípios, na base do conhecimento das necessidades e da proximidade com as populações. Talvez o mapeamento territorial das mesmas pudesse servir de base à divisão regional do território continental português, ainda que fossem necessários alguns ajustes na sua designação, para assumirem as atribuições e competências regionais desconcentradas.

### **13.1.2. O processo gradual de implementação**

Para que um processo de descentralização possa avançar de forma eficaz ele deve antes de mais ser gradual. Uma das principais lições que se podem retirar das experiências da implementação de processos de descentralização já realizadas até hoje, é a necessidade de existir sincronização entre os diferentes atores intervenientes no processo. A existência de um eventual ímpeto político pode ser sinónimo de um menos correto desenho de um processo de descentralização que deverá ser capaz de subsistir às condicionantes que lhe forem confrontadas ao longo do tempo. Um dos aspetos mais sensíveis de todo o processo é o de regulamentar as relações entre entidades nacionais (centrais) e entidades locais no que respeita à transferência de competências, isto é, o negociar sobre as matérias a transferir, a forma como deve ser transferida, o referencial de responsabilidades que será transferido, a estrutura que deverá ser preparada para uma correta transferência, e os recursos humanos suficientes para a prestação dos serviços. Partindo uma vez mais do princípio da implementação de um processo gradual - nunca radical - tal panorama não implica que haja a necessidade de se avançar com a criação de novas entidades, com novas funções, com novas responsabilidades e novas TIC's. De facto, os recursos já se encontram no terreno. Urge assim a promoção de um alinhamento estratégico e devidamente estruturado, significando que o processo de transferência deve ele próprio ser participado pelos diferentes *stakeholders* para que, por um lado, possam contribuir ativamente com ideias, sugestões, estudos e críticas, por outro lado possam identificar-se com o processo a desenvolver e, por conseguinte, serem corresponsáveis pela implementação do mesmo, sua monitorização e avaliação ao longo do tempo. Assim, o

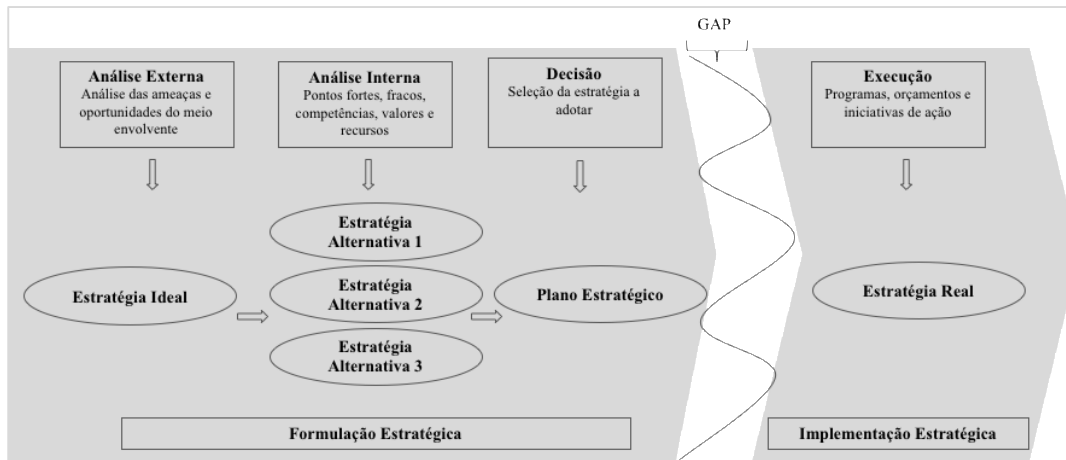


reforço das estruturas regionais de planeamento (CCDR) é determinante para que possam não apenas - primordialmente - estar focadas nas temáticas referentes à captação de financiamento competitivo, que embora seja de grande relevância para o desenvolvimento das regiões é apenas um dos vetores de ação que estas entidades podem efetivamente desempenhar nas regiões. Também as CIM e as Associações de Municípios poder ser importantes se desenvolverem um esforço conjunto e alinhado com as CCDR para irem ao encontro das melhores soluções para os problemas que assolam as suas comunidades.

Fatores como a estabilidade processual, o assumir e respeitar os compromissos acordados, o estabelecimento de uma calendarização de um plano de ações a levar a cabo, a existência de um elevado nível de concordância relativo à legitimidade do processo a desenvolver e ainda a existência de uma estabilidade política ao longo de todo o processo, serão decisivos para que o processo de descentralização e conseqüente autonomização das regiões possa alcançar os objetivos inicialmente definidos. No entanto, importa ressaltar que a avaliação final não deve ser feita em períodos curtos de tempo, uma vez que o processo deve ser feito de forma incremental, este levará um período considerável de tempo a ser devidamente instaurado. Desta forma, à medida que o processo de descentralização se vai desenvolvendo os agentes devem estar capacitados para ter acesso a uma bateria de indicadores que forneça informação para aferir se o processo está a tramitar de acordo com o planeado (inicialmente definido) ou se, pelo contrário existe a necessidade de se avançar com pequenos ajustamentos.



**Figura 4 - Processo de formulação e implementação estratégica**



Fonte: autoria própria, adaptado de Farto e Fernandes (2007a:8).

É neste âmbito que a formulação de um processo de planeamento estratégico (figura 3) deverá ser considerado como relevante para que se promova o alinhamento necessário entre todas as partes intervenientes e se possa ter disponível a todo o tempo um acervo de dados que permita tomar as decisões necessárias para as diferentes situações que poderão surgir ao longo do processo.



## **Parte III - Aspectos logísticos e de suporte aos novos órgãos regionais**

### **14. As novas formas de governança e a lógica da regionalização**

O surgimento de novas formas de governança e a realocação da autoridade têm vindo a despertar a atenção de um grande e crescente número de académicos nas mais diversas áreas das ciências sociais. Desde logo, estas novas formas têm vindo a disseminar-se, indo para além das principais instituições representativas, levando ao nascimento de redes públicas e privadas de diversos tipos e natureza e com diversas missões visando também diferentes fins. Por outro lado, a autoridade formal foi dispersada dos estados centrais tanto para instituições supranacionais como para governos subnacionais. De acordo com Garman, Haggard, & Willis (2001), 63 dos 75 países em desenvolvimento estavam passando por algum processo descentralização de autoridade. Um índice detalhado elaborado pelos autores deste artigo conclui que nenhum país da UE adotou uma postura mais centralizada desde 1980, enquanto metade tem autoridade descentralizada para um nível regional de governo (Hooghe & Marks, 2001). Nas duas últimas décadas registou-se também a criação de um grande número de estruturas transnacionais, muitos dos quais - como é o caso da União Europeia - exercem uma verdadeira autoridade supranacional.

Um outro aspeto digno de registo prende-se com o facto de, sobretudo no quadro geográfico europeu, e nas últimas duas décadas do século XX, assistiu-se a dois fenómenos com grande impacto nos territórios. Por um lado, o estabelecimento de novos quadros territoriais de natureza político-administrativa. A Alemanha, como único país de estrutura federal existente, juntaram-se a Áustria e, mais tarde, a Bélgica, com estruturas administrativas semelhantes. Outros países de grande dimensão como a Itália, a França e a Espanha, criaram novas estruturas regionais, no último caso com um significativo grau de autonomia política e administrativa. Também o Reino Unido e a maior parte dos



restantes países não fugiram à tendência mobilizadora da regionalização e ou apenas descentralização, pelo menos como tentativa.

Ao nível do território nacional, a regionalização está, desde logo, relacionada com um processo de descentralização que a Constituição de 1976 definiu. Este, tem vindo a ser sucessivamente adiado, por diversas razões, das quais sobressai a ausência de consenso político-partidário (Santos, 1998). No entanto, parece existir um certo consenso quanto à necessidade de se promover um processo reformador de desconcentração e de descentralização da administração pública, processo esse considerado por muitos como importante e como uma etapa prévia para a regionalização. Um outro aspeto que importa sublinhar é o de que, independentemente do processo em causa, todos se direcionam num mesmo sentido, o de potenciar o reforço do municipalismo e o aproximar a administração às populações.

#### **14.1. A origem das regiões**

De acordo com a Lei quadro das regiões administrativas<sup>13</sup>, no seu título 1, artigo 1.º, o conceito de região administrativa é definido como “A região administrativa é uma pessoa coletiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, como fator da coesão nacional”.

Esta definição permite incluir as regiões na categoria de autarquias locais, embora de natureza supramunicipal, distinguindo-a de outros conceitos de região mais simplistas cujas definições apontam para critérios relacionados com a simples divisão do território e a divisão administrativa de carácter não eletivo (Santos, 1998). A região como autarquia - ou seja, estrutura administrativa intermédia entre o Estado-Nação e os municípios com órgãos representativos próprios resultantes de eleições - não tem tradição na história nacional, à exceção de pequenos períodos no regime monárquico em que as províncias se assemelharam a autarquias. Já o município e a freguesia são autarquias locais de base, isto é, comunidades naturais, caracterizadas pela existência de um agregado populacional e assentes na vizinhança, que se baseiam num processo evolutivo histórico que fomenta

---

<sup>13</sup> Lei n.º 56/91, 13 Agosto



a sua caracterização, mas que também sublinha as diferenças entre localidades e bem assim, destaca a heterogeneidade existente no território.

A criação de regiões de carácter administrativo, distinguem-nas da autonomia própria das Regiões da Madeira e dos Açores ou do exemplo das regiões autónomas da Espanha. Os poderes das entidades administrativas são constituídos essencialmente por decisões executivas derivadas ou enquadradas por normas legais, que podem ser mais ou menos amplas ou mais ou menos detalhadas (Santos, 1998).

Assim, enquanto autarquias, o campo em que se situam as regiões administrativas é sobretudo o das atribuições ao nível da satisfação de necessidades coletivas. Neste domínio, quer as suas dimensões, quer as respetivas atribuições, são muito variáveis entre os países, pelo que o conceito particular de região administrativa deve ser um conceito operacional e flexível, isto é, com elasticidade suficiente para se adaptar às características distintivas dos territórios. Embora o processo de preparação da criação das regiões date de 1976, o próprio conceito de região tem evoluído desde então. Na ótica de Santos (1998), as regiões não podem apenas ser consideradas como autarquias, pois, sendo espaços de organizações de decisões políticas, económicas, sociais e culturais, implicam uma interação de decisões privadas e não somente das decisões no quadro da atividade da administração pública.

## **14.2. Argumentos a favor e contra a regionalização**

A regionalização é uma reforma estrutural que implica uma redistribuição do poder político e não apenas uma reorganização da administração pública. Como tal, é sobretudo uma opção política. Não poderemos ainda esquecer as repercussões que teria sobre o sistema político, sobre a reorganização da administração central e sobre a organização socioeconómica em geral. Portugal tem como herança histórica uma tradição de municipalismo, mas o mesmo não acontece no âmbito da autonomia regional, leia-se de natureza administrativa (Santos, 1998). No entanto, na ótica de Dayres (1986), as regiões não têm obrigatoriamente de ter como base características específicas das comunidades como sejam a história, a geografia ou a cultura, podem nascer de um duplo imperativo económico e técnico e não apenas de uma vontade política para reconhecer uma qualquer identidade regional (Dayres, 1986). De facto, os países podem decidir



avançar com um processo de regionalização por um conjunto diverso de razões, sendo exemplo de algumas, as que se apresentam de seguida (Santos, 1998):

- a) Existência de diferenças de ordem cultural, étnica, linguística, ou interesses específicos resultantes de particularidades geográficas (caso das ilhas);
- b) Aumentar a democraticidade das decisões e a participação das populações, garantindo maior número de órgãos eleitos;
- c) Aumentar a eficiência, localizando as decisões e aliviando a sobrecarga administrativa do aparelho de Estado através de maior descentralização, ou seja, assegurar a partilha vertical de poderes.

Para os defensores da regionalização, a criação das regiões, poderá atenuar a tradicional atitude de dependência da sociedade em relação ao Estado e estimular novos impulsos e novas formas de participação dos cidadãos, em geral, e dos agentes económicos e sociais, em particular. Um dos grandes riscos a evitar, segundo os antirregionalistas, é a substituição do poder de um Estado centralista pela criação de novos aparelhos burocratizados e despesistas a nível regional, multiplicando-se os focos despesistas.

### **14.3. O impacto da criação de regiões na unidade nacional e a união europeia**

Algumas opiniões desfavoráveis ao processo de regionalização tendem a apresentar como argumento o facto de que a criação das regiões poderá resultar numa quebra da coesão nacional. Por outro lado, outras posições defendem que as regiões poderão de uma forma mais próxima e efetiva, promover a unidade e a consistência das partes que compõem o território nacional. Ainda numa outra ótica, poder-se-á dizer que as regiões permitem utilizar de forma mais sistemática e coerente as potencialidades que a União Europeia (UE) oferece para a diminuição das assimetrias existentes entre as diversas regiões europeias. Por seu lado, os oponentes argumentam que o surgimento de parceiros adicionais pode enfraquecer a nossa posição negocial face à União Europeia (Santos, 1998). Os defensores de uma mudança no sentido de um esvaziamento da ação do estado (*hollow state*), defendem a ideia de que a cedência de parcelas de soberania a





favor das instituições comunitárias (exemplo da moeda única), bem como a cedência a novas dimensões de soberania para futuras regiões, fará com que o Estado central veja reduzidas significativamente as suas funções tradicionais. Os governos locais transformaram-se na forma política mais apropriada na era pós Estado forte. Mas a governação hierárquica continua a ter um papel importante num número significativo de contextos. No Reino Unido, as relações central/local continuam a ser dominadas pelo governo central que exerce um rigoroso controlo, nomeadamente através da realização de auditorias. Do mesmo modo, na Alemanha, apesar do governo federal ter cedido algum controlo sobre os serviços públicos, permitindo maior controlo regional e local, é possível que o governo federal, se assim o entender, possa voltar atrás nestes poderes delegados. Mesmo nos países Escandinavos onde o governo local e a autonomia local sempre foram fortes e têm aumentado nas últimas décadas, o Estado mantém um controlo significativo sobre a legislação e subsídios. Assim, as hierarquias ainda desempenham um papel importante nas políticas e instituições das democracias ocidentais evoluídas.



## 15. Descentralização: modernização e democratização

Para além dos movimentos privatizadores, desreguladores ou de empresarialização, uma outra dimensão associada aos movimentos de reforma, em Portugal que tem sido bastante negligenciada, diz respeito à descentralização, em particular, no caso português, a favor dos municípios. Uma análise da literatura sobre descentralização permite-nos identificar 4 grandes temas comuns e as suas principais ideias chave. Um primeiro tema, está relacionado com as estratégias de descentralização (tabela 26).

**Tabela 26 - Estratégias de descentralização**

<b>Foco</b>	<b>Estratégias de descentralização</b>
<b>Papel do Estado</b>	Relegitimação do Estado.
<b>Flexibilização</b>	Método para reduzir o tamanho e as responsabilidades do Estado central.
<b>Democracia participativa e colaborativa</b>	Desenvolvimento da democracia porque envolve a criação de instituições que permitem uma maior participação dos cidadãos na resolução dos seus problemas.
<b>Eficiência e Eficácia</b>	Contribuir para uma administração mais eficiente porque os programas e projetos desenhados mais próximo da realidade local são vistos como oportunidades que a administração central tenderia a bloquear.

Fonte: autoria própria

Um segundo grande tema, prende-se com os tipos de descentralização. Neste âmbito, podemos apresentar 3, nomeadamente:

- **Desconcentração (descentralização administrativa)** - Envolve a transferência de recursos operativos e capacidades, mas não concede autonomia no processo de decisão. A capacidade de definir políticas e estratégias de execução continua a pertencer aos organismos nacionais que depois transferem a operação dos sistemas para as suas próprias unidades locais onde os funcionários continuam a pertencer ao governo central;
- **Delegação** - Agências governamentais semiautónomas recebem a responsabilidade da operação de certos serviços ou infraestruturas setoriais;



- **Devolução (descentralização política)** - Os governos locais recebem a responsabilidade geral da operação dos serviços ou a execução de projetos com autonomia funcional. Esta é a verdadeira forma de descentralização em que os governos locais recebem autoridade completa para certos serviços públicos que antes eram fornecidos pelo governo central.

Os terceiro e quarto temas estão relacionados com as vantagens e desvantagens, e com os riscos associados à descentralização. São consideradas como **vantagens** de um processo de descentralização as seguintes:

- a) separação e controlo do poder;
- b) participação dos cidadãos;
- c) proximidade entre as funções e a ação;
- d) competência local;
- e) estabilidade;
- f) diversidade política, cultural e económica é incentivada;
- g) maior resposta aos cidadãos (inclusão dos sectores excluídos e marginais em instituições representativas);
- h) melhor conhecimento das condições locais;
- i) aumento da eficiência na prestação de serviços;
- j) reforço da democracia.

Já no quadro das **desvantagens** associadas ao processo de descentralização, é comum serem apresentadas as seguintes:

- a) O nível de responsabilidade que os governos locais estão dispostos a aceitar: os governos locais não podem achar que são autónomos só até os problemas aparecerem, e depois pedirem ajuda ao governo central. Se os governos locais pretendem verdadeiramente serem autónomos e livres nas suas decisões então também têm que ser responsáveis e prestar contas. Os governos locais tendem a preferir transferências do orçamento nacional do que aumentar as suas próprias receitas com custos políticos associados. Isto deixa os municípios vulneráveis às decisões do governo central;



- b) Existência de um gap entre o desenho e planeamento das políticas e a sua implementação: os níveis descentralizados de governação podem estar preparados para desenhar as suas políticas, que refletem a realidade local, mas isto não garante que sejam capazes de implementar essas políticas. Se as suas medidas face às necessidades locais não estiverem alinhadas com os programas nacionais pode não ser possível executá-las por falta de recursos;
- c) Perda de economias de escala.

No âmbito dos **riscos potenciais** atribuídos ao processo de descentralização, é comum serem apresentados os seguintes:

- d) **Dispersão de atividades**: a descentralização ao permitir especificidades pode resultar em dispersão de atividades e assim as iniciativas locais de desenvolvimento enfrentam problemas de cooperação e coordenação;
- e) **Perda de influência das instituições**: as instituições podem ganhar flexibilidade, mas não ter influência sobre outros níveis da governação que continuam a influenciar os programas de desenvolvimento local;
- f) **“Fuga” dos governos centrais na assunção de responsabilidades**: a descentralização pode permitir aos governos centrais fugirem das responsabilidades de prestar adequados serviços e culpar os governos locais.
- g) **Equidade**: a ênfase que a descentralização coloca na resposta às necessidades locais exige garantias de equidade;
- h) **Ausência de um sistema de controlo / monitorização ao nível central**: sem um controlo de nível central, de qualquer tipo, as elites locais podem dominar o sistema descentralizado e influenciar a afetação de recursos, gerando clientelismo. Alguns autores citam evidências onde as elites locais usaram as oportunidades oferecidas pela descentralização em benefício próprio, quer degradando o ambiente, quer sobreinvestindo em certas indústrias.

Numa ótica de economia pública poder-se-ão apontar como principais vantagens e limitações da descentralização as seguintes (tabela 27).



**Tabela 27 - Vantagens e limitações da descentralização numa ótica de economia pública**

VANTAGENS	LIMITAÇÕES
<b>1. Eficiência:</b> a) Decisão local / Preferências locais b) Financiamento local / Autonomia local c) Subsidiariedade	<b>1. Ao nível da eficiência:</b> a) Não compensação de externalidades b) Não aproveitamento de economias de escala c) Ineficiência nas economias de escala dos impostos
<b>2. Responsabilização política local:</b> a) Princípio do utilizador-pagador b) Maior liberdade na fixação de receitas	<b>2. Desigualdade orçamental interautarquias:</b> a) Ausência de níveis uniformes de provisão de bens e serviços públicos b) Não respeito pelo princípio da equidade horizontal
<b>3. Fragmentação jurisdicional-concorrência</b> a) Redução do poder de monopólio das autoridades locais b) Favorece níveis ótimos de provisão	

Fonte: autoria própria

Considerando que uma maior fragmentação do lado da oferta de bens e serviços é potenciadora de maior concorrência, somos levados a concluir que uma das vantagens da descentralização é uma maior eficiência e defesa dos cidadãos, na medida em que poderão escolher o local para viver que lhes oferece melhores condições. Do mesmo modo, a descentralização das decisões e provisão públicas apresentam algumas vantagens:

- a) A provisão pública de bens de natureza local sendo decidida pelas coletividades locais, satisfaz as preferências dos residentes, sendo esta uma condição de eficiência na afetação dos recursos públicos;
- b) Os custos da provisão pública local se forem suportados por quem dela beneficia, asseguram a responsabilização de eleitos e eleitores locais;
- c) A existência de muitas e diversas comunidades locais, correspondendo à diversidade de preferências, ou seja, à diversidade da procura por bens e serviços públicos, está mais defendida, se, do lado da oferta, existir uma fragmentação significativa, já que, num contexto de mobilidade geográfica, tal seria uma garantia contra o poder de monopólio dos governos locais que, se forem tentados a subir os impostos, verão os seus residentes ou o capital a transferirem-se para outra comunidade.



Apresentam-se, no entanto, algumas desvantagens importantes de que se destacam as externalidades que resultam dos bens ou serviços produzidos ou consumidos numa coletividade e que produzem efeitos, benefícios (externalidades positivas) ou custos sociais (externalidades negativas), sobre residentes de outra coletividade. Assim, nem todos os bens (ou males) públicos são internalizados no local em que foram gerados, i.e., os custos não são pagos pelos que os causam e quem usufrui de benefícios sociais externos não compensa quem os gerou. Ora, como a experiência demonstra, os mecanismos de compensação, de base voluntária, dificilmente funcionam, em parte devido à difícil tarefa de estabelecer direitos de propriedade quanto às externalidades, daí que se recorra à legislação para impor o pagamento de multas no caso de externalidades negativas (atividade poluidora), ou aos subsídios públicos às atividades que gerem externalidades positivas. A descentralização é ainda prejudicial para a criação de economias de escala, na medida em que os custos fixos de investimento se repartem por um número menor de cidadãos. Acresce ainda que sendo a propriedade um fator fixo e os custos médios uma função do número de habitantes, a migração de um indivíduo de baixo rendimento pode reduzir o custo *per capita* da provisão pública na comunidade (de maior rendimento) para onde se dirige, aumentando-a na comunidade que abandona.

Sendo sempre complexa a motivação das elites e populações em favor da regionalização, esta pode ser, globalmente, vista como uma estratégia destinada a reforçar a estabilidade política através da criação de mecanismos institucionais onde grupos oposicionistas são formalmente integrados num processo ritualizado e formal de negociação, correspondendo a uma alternativa saudável à guerra civil ou a outras formas de oposição violenta. Os fins da regionalização não se limitam a dar resposta à estabilidade política e ao aprofundamento da governação democrática que são valores em si mesmos.

### **15.1. Contribuição das reformas de descentralização ao nível local para a construção de uma democracia participativa**

Um dos objetivos principais da descentralização é trazer a governação para mais perto dos cidadãos por forma a facilitar a sua participação no processo decisório que afeta diretamente as suas vidas. Como parte do processo de descentralização é comum



seguirem-se mecanismos como referendos, conselhos consultivos, entre outros, especialmente criados para incentivar a participação no governo local. No entanto, as pessoas vão ao município porque têm um problema pessoal para resolver, raramente para participar na resolução de problemas coletivos. Mesmo quando existem associações criadas, apenas se dirigem ao município para resolver problemas do grupo que representam e não numa perspetiva global, de interesse comunitário. A falta de sucesso dos mecanismos de participação deve-se em grande parte à fraca consciência coletiva na política local. Criar uma comunidade cívica não é algo que se possa fazer por decreto, pelo contrário é um processo que tem que ser aprendido, aprendizagem que exige prática e não apenas teoria.

Em grande parte dos países do mundo desenvolvido verifica-se um movimento no sentido de uma nova repartição de competências entre os vários níveis de administração, baseada na devolução de poderes de autoridade para o nível local ou regional, seguindo de perto as novas filosofias gestonárias. Esta devolução de poderes é apresentada pela nova gestão pública como uma exigência de maior racionalidade técnica, na medida em que os níveis locais são mais recetivos às necessidades e aspirações dos cidadãos e também porque a participação dos cidadãos ao nível local é mais exequível do que ao nível central. O Estado centralizado, reconhece a importância dos governos locais na prossecução das políticas públicas e passa a recorrer ao poder local em áreas como a promoção do emprego, o desenvolvimento local, a assistência social, a educação, a habitação social e a saúde, para além dos serviços que tradicionalmente já pertencem ao nível local, como os transportes locais ou o saneamento básico.

Importa frisar que, pelo menos nos últimos anos, a descentralização não tem sido necessariamente associada a órgãos dentro do quadro governamental, antes tem sido mais abrangente. A contratação de prestação de serviços a entidades privadas é também descrita como descentralização, mais especificamente, descentralização horizontal. Temos assim nesta tipologia de descentralização conceitos como desconcentração, delegação, devolução e privatização, esta última entendida como a transferência de responsabilidade em executar funções quer para empresas privadas quer para organizações não governamentais, não se limitando à tradicional transferência de propriedade dos meios de produção.



As justificações teóricas para a descentralização encontram raízes desde a ponderação das teorias democráticas, sendo largamente aceite que fortalecer os governos locais promove a democracia. Assume importância a máxima “pensar globalmente e agir localmente”. Gorada a regionalização<sup>14</sup> em 8 de Novembro de 1998, pelo menos no curto prazo, merece amplo consenso que a descentralização territorial deverá prosseguir, trilhando outros caminhos, nomeadamente, o reforço do municipalismo, podendo o município servir de palco de experimentação de políticas, sem grandes riscos e custos, para depois serem alargadas à escala nacional, o que tem sido, sublinhe-se, pouco frequente em Portugal. O reconhecimento das virtualidades e potencialidades dos poderes locais e o reforço da sua capacidade de autodeterminação constituem linhas de força das reformas territoriais da generalidade dos países da UE. Porém, a descentralização só ganhará pleno sentido se for parte integrante de uma estratégia clara de reforma da administração pública.

De acordo com a CRP e a lei-quadro aprovada por unanimidade na Assembleia da República, em 1991<sup>15</sup>, as regiões administrativas são pessoas coletivas territoriais, com a natureza de autarquias locais e colocadas no plano administrativo em que se encontram os municípios e as freguesias, visando três objetivos centrais, nomeadamente:

- a) estabelecer um nível de planeamento e de coordenação a nível regional que possa ser instrumento de dinamização de recursos e potencialidades e de correção de assimetrias penalizadoras do interior do país;
- b) aproximar as instâncias administrativas do objeto e dos destinatários das decisões;
- c) descentralizar a pesada administração do Estado, retirando-lhe funções que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, podem ser realizadas mais eficazmente à escala regional.

---

<sup>14</sup> Em 08/11/98 realizou-se o referendo sobre a criação de Regiões sendo os resultados os seguintes: Eleitores inscritos: 8 612 992 (100%); Abstergões: 4 452 912 (51,7%); Votantes: 4 160 080 (48,3%); Brancos e Nulos: 174 670 (04,2%); Votos válidos: 3 985 410 (100%); Sim (a favor): 1 454 404 (36,5%); Não (contra): 2 531 006 (63,5%). Apenas a região do Alentejo obteve a maioria no voto Sim.

<sup>15</sup> *Vd.* Lei da criação das regiões (Lei n.º 19/98, de 28/04) cujo regime jurídico se encontrava definido na Lei n.º 56/91, de 13/08.





Foram publicados dois diplomas importantes<sup>16</sup>, no sentido do reforço do municipalismo, mas cujos efeitos ainda não são visíveis dada a sua juventude. Esta reforma poderá alterar profundamente o associativismo municipal em Portugal, reforçando estratégias de cooperação e aumentos de sinergias. Com a Lei n.º 10/03, de 13/05, procura-se promover o surgimento de novas áreas metropolitanas (pessoas coletivas de direito público), que serão denominadas de Grandes Áreas Metropolitanas (mínimo de 9 municípios contíguos e de 350.0000 habitantes) e de Comunidades Urbanas (mínimo de 3 município contíguos e 150.000 habitantes), visando enquadrar o planeamento e a gestão dos espaços urbanos, articular investimentos municipais de âmbito supramunicipal, coordenar as atuações entre municípios e os serviços da Administração Central (ex.: saneamento básico, saúde, educação, segurança, etc.), promover o ordenamento do território e a gestão estratégica, económica e social, dispondo para o efeito de serviços, património e finanças próprios. A Lei n.º 11/03, de 13/05, procura dinamizar a criação de Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais (municípios ligados entre si por um nexo territorial) e Associações de Municípios de Fins Específicos (municípios com interesses específicos comuns) com atribuições similares às das Grandes Áreas Metropolitanas, mas âmbito mais circunscrito.

A constituição destas novas organizações municipais (que substituem as anteriores Áreas Metropolitanas e as Associações de Municípios de direito público) depende de voto favorável das Assembleias Municipais de cada uma das autarquias envolvidas, depois de apreciadas as propostas das Câmaras Municipais respetivas, havendo quem vaticine que esta “pseudo-regionalização” evoluirá a médio prazo para a criação efetiva de um novo tipo de autarquia, sujeita ao voto popular, o que, nesse caso, exigiria uma revisão constitucional.

Outro dado interessante resulta de uma leitura atenta dos diplomas citados que nos revela que o legislador terá dito mais do que queria dizer no capítulo das competências dos órgãos, nomeadamente do Conselho Diretivo (no caso das Comunidades Intermunicipais) e Junta (no caso das Áreas Metropolitanas). Assim, estes órgãos têm competência para, por exemplo, “*gerir transportes escolares*”, “*gerir e manter as*

---

<sup>16</sup> Lei n.º 10/03, de 13/05, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das **Áreas Metropolitanas** (as Grandes Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas) e o funcionamento dos seus órgãos, e Lei n.º 11/03, de 13/05, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das **Comunidades Intermunicipais de Direito Público** (as Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais e Associações de Municípios de Fins Específicos) e o funcionamento dos seus órgãos.



*estradas desclassificadas*” ou “*gerir a atividade de higiene e limpeza urbanas*”<sup>17 18</sup>, sem que tal encontre aderência às atribuições de “coordenação” previstas na lei, já que gerir vai para além da “*coordenação (...) das atuações entre os municípios e os serviços da administração central*”<sup>19</sup>. Ora, por definição, os órgãos não têm competências que vão para além das atribuições da pessoa coletiva que integram.

Destaque-se ainda o teor da condição de transferência de competências dos municípios para estas novas organizações, traduzida na obrigatoriedade de obtenção de “*ganhos de eficiência, eficácia e economia*”<sup>20</sup>. Pensamos que tal norma, para além de desnecessária, pois a tal está obrigada qualquer atuação pública, peca por não estabelecer como serão avaliados tais desideratos. Por outro lado, não se nos afigura como exequível que os órgãos de controlo ou os cidadãos, junto dos tribunais, suscitem a extinção da nova entidade por violação desta disposição, transformando-a mais num desejo do que num limite imposto pela lei, pois, como se sabe, é absolutamente impossível definir um ato sem considerar os seus efeitos. Em síntese, dir-se-ia que os novos diplomas são globalmente positivos no sentido da descentralização, mas teria sido vantajoso que fossem imbuídos de um espírito mais estratégico, mais programado, mais detalhado, da evolução pretendida.

Importa sublinhar que, tradicionalmente, a descentralização não ocorria por si mesma, era antes o resultado de fortes exigências sociais, estando associada a momentos históricos de um país. Ora temos vindo a assistir nas últimas décadas a movimentos voluntários do Estado no sentido da descentralização, o que é, em nosso entender, mais um indicador da adaptação do Estado para manter o poder e não do seu declínio. De facto, o processo de reorganização do Estado como resposta às alterações na envolvente é tão antigo como o próprio Estado pelo que não vemos nenhuma razão para que esse processo não continue. De um modo geral a palavra descentralização está conotada como algo positivo, que promove a participação popular, igualdade, democracia, desburocratização, e que pode eventualmente conduzir a uma administração local mais inovadora. Pelo

---

<sup>17</sup> Cfr. art.º 14.º, n.º 4, alínea e, l, m, da Lei n.º 11/03, de 13/05, no caso do Conselho Directivo.

<sup>18</sup> Cfr. art.º 18.º, n.º 5, alínea e, j, l, da Lei n.º 10/03, de 13/05, no caso da Junta da Grande Área Metropolitana e da Junta da Comunidade Urbana.

<sup>19</sup> Cfr. art.º 5.º, n.º 1, alínea b, da Lei n.º 11/03, de 13/05, e art.º 5.º, n.º 1, alínea b, da Lei n.º 10/03, de 13/05.

<sup>20</sup> Cfr. art.º 5.º, n.º 6, da Lei n.º 11/03, de 13/05, e art.º 6.º, n.º 6, da Lei n.º 10/03, de 13/05.



contrário, a palavra centralização tende a ter uma conotação negativa, uma vez que os governos centrais são vistos como pouco preocupados com os problemas locais. Uma questão importante é a de saber se a descentralização cria ou não as condições necessárias para construir uma democracia participativa. Certos políticos descobriram que a melhor maneira de resolver os seus problemas era torná-los problemas de outros, pelo que a devolução de poderes surge em muitas situações mais como uma questão tática do que ideológica, visando passar para outros as responsabilidades do governo central em vez do reforço da participação dos cidadãos. De facto, um aumento da participação não é sempre inerente ao processo de descentralização. A descentralização só reforçará a democracia se envolver os meios para assegurar maior prestação de contas a um largo espectro de forças sociais. Os estados federais americanos reclamavam um governo mais pequeno e o que aconteceu é que muitos deles acabaram a fazer o trabalho do governo, suportando os custos inerentes. Também em Portugal, os municípios se queixam frequentemente de que a desejada transferência de competências não foi acompanhada do respetivo envelope financeiro.

Numa perspetiva mais abrangente, verificamos que a responsabilidade de dar resposta às preocupações sociais está a mudar do governo central para o local e do público para o privado. Debaixo do paradigma da *Public Choice* assume-se que os participantes no processo de resolução dos problemas da comunidade agirão no seu próprio interesse. A prestação de serviços assume que cada comunidade é diferente e tem características próprias locais. As expectativas e atitudes perante um determinado nível e qualidade de serviços públicos podem variar significativamente de um local para outro. Por isso, permitir às pessoas determinar as suas preferências, escolhendo o local de residência baseado num “carrinho de compras” de bens e serviços da sua preferência, é a ideia central da chamada “hipótese de Tiebout”. O modelo económico de Tiebout de perfeita mobilidade foi a chave para o crescimento e prosperidade americana. O cidadão é um ator económico racional que consome serviços públicos e o objetivo da governação é satisfazer as suas necessidades através de um conjunto de instituições estruturadas para o fazer. Se os incentivos forem adequados o mercado promoverá as soluções. A aplicação das teorias de Tiebout sobre despesa local favorece a ideia de cidadãos-consumidores mas os pressupostos teóricos (perfeita mobilidade, total conhecimento dos padrões de despesa e de receita, ausência de economias externas ou deseconomias entre comunidades,



dimensão ótima das comunidades e inúmeras opções para escolher) encontram pouca aderência à realidade e estão a desmoralizar-se, mesmo na imaginação dos académicos. De facto, esta lógica conduz-nos ao provincianismo e à incapacidade de investir como uma sociedade no futuro de todas as comunidades e não apenas naquelas mais privilegiadas. Na base de todas as teorias acerca da democracia liberal está uma questão moral. A equidade, deverá ser a grande questão a resolver nas teorias de devolução.

Convém não perder de vista que toda a descentralização representa alguma fragmentação e nessa medida pode ser fomentadora de tensões e do incremento de lutas pelo poder. Por isso, é que na teoria contingencial ao encarar a descentralização como especialização e flexibilização, e esta como uma estratégia para melhor lidar com a incerteza da envolvente e consequentemente melhor sobreviver, não deixa de insistir na necessidade igualmente forte de integrar. As organizações públicas ou privadas vivem permanentemente esta tensão entre a especialização que pode levar à fragmentação, partição, rutura e a integração que também pode conduzir à rígida hierarquia, ao fechamento completo e à morte.



## 16. Avaliar a descentralização do ponto de vista democrático

Avaliar o grau de descentralização de um país é uma tarefa muito complexa. Qualquer medição da descentralização encerra subjetividade e depende em última análise das questões que se colocam, para além de que os conceitos de descentralização e de centralismo muitas vezes simplificam a realidade uma vez que eles não existem em estado puro, mas sim num contínuo. A título indicativo, poderão usar-se três critérios para determinar se um governo local tem um nível de autonomia mínimo para ser considerado descentralizado:

- a) **Eleições** - os governantes têm que ser democraticamente eleitos e de forma directa pelos cidadãos;
- b) **Funções** - O governo local tem poder de decisão sobre uma parte dos bens públicos, ou seja, fornece bens e serviços aos seus eleitores de acordo com as suas preferências. O fornecimento de bens e serviços pode ser conceptualmente repartido entre níveis de governação assim como ajustado aos desejos dos cidadãos. Por exemplo, a defesa nacional, é um bem público que beneficia todo o país e que é melhor fornecido pelo governo central. Por outro lado, a recolha do lixo, a limpeza das ruas, são consideradas preocupações locais. Existem outras áreas, menos tradicionais, em que os governos locais podem apresentar vantagens comparativas como sejam os cuidados de saúde primários, escolas ou a assistência social. Naturalmente, a repartição de funções não deve ser estática mas antes acompanhar a evolução da sociedade e dos seus desejos e necessidades procurando afetar recursos ao nível da governação que melhor se moldem à responsabilidade da prestação do serviço;
- c) **Finanças** - Para executar as funções que lhe são cometidas é necessário possuir e gerir os fundos necessários e suficientes. Surgem dificuldades quando temos que definir o que são os fundos necessários e suficientes. Uma solução é comparar com países similares o seu grau de autonomia, as suas despesas e as suas receitas, apesar da dificuldade em realizar este trabalho. Quanto mais o governo local depender dos seus próprios impostos ou de transferências automáticas do governo central maior é a sua autonomia.



De um ponto de vista instrumental Smith (1985), identifica um conjunto de aspetos logísticos a atender na identificação do grau de descentralização de um país, nomeadamente:

- a) Mudanças nas funções do governo central;
- b) Mudanças legais no tipo e extensão de devolução para os governos locais;
- c) Método adotado pelo governo para criar áreas governativas;
- d) Estrutura do sistema governativo, incluindo a dimensão das áreas governativas
- e) Divisão do poder de aumentar receitas;
- f) Grau de dependência financeira do governo local em relação ao central;
- g) Efeito dos partidos políticos na descentralização;

Naturalmente, o impacto da descentralização é moldado pelo contexto social em que ocorre e na medida em que induza a socialização dos valores democráticos nos cidadãos, assim aumentará a performance das instituições representativas. De facto, as reformas de descentralização parecem não promover de igual modo a democracia em todos os municípios, pelo que a questão que se coloca é saber se a descentralização promove de facto uma democracia local mais participativa.

O principal argumento é que a força e o tipo de governo local e da sociedade civil, ou o contexto sociopolítico local, influenciam o grau em que as reformas de descentralização influenciam a democracia. Se o objetivo é ter instituições que são sensíveis aos desejos e necessidades dos cidadãos e eficientes no uso dos recursos, então a descentralização é o primeiro passo para o sucesso (Putnam, 1993). Uma análise da literatura sobre sociedade civil sugere a importância de olhar para a sociedade civil como uma variável dinâmica e independente, com capacidade de influenciar a construção da democracia. Para caracterizar esta realidade poderemos utilizar como quadro teórico de referência o Modelo de Democracia Descentralizada (Read, 2000). A variável independente do modelo é o contexto sociopolítico local. A variável dependente é o tipo de democracia medido por 2 fatores: aumento da participação de diversos atores sociais ou capacitação (*empowerment*), e aumento de prestação de contas pela administração local a esses atores.



### Quadro 1 - Modelo de Democracia Descentralizada

Variável independente Contexto sociopolítico local	Variável dependente Tipo de democracia descentralizada
<b>A) Sociedade civil: qualidade e força</b>	<b>B) Capacitação</b>
(i) características das entidades sociais envolvidas (como se organizam os interesses), i.e., interesses organizados a partir de baixo versus organizações impostas a partir de cima;	reforço da participação por diversos atores sociais (mobilização e expressão das exigências no processo de tomada de decisão e na orientação das políticas)
(ii) modo de agregação de interesses (como interagem os interesses uma vez organizados), i.e., policêntricos, polarizados ou hierárquicos	
<b>B) Governo local: qualidade e força</b>	<b>C) Prestação de contas</b>
(i) autonomia das elites locais e das instituições do governo central;	o governo local presta contas aos atores (as pessoas encontram apoio para as suas exigências nas decisões e políticas do governo local)
(ii) capacidade de gerir o município	

Fonte: autoria própria adaptado de Read (2000).

Uma sociedade civil forte é aquela em que os interesses das pessoas estão organizados a partir de baixo e que o padrão da conjugação de interesses é uma rede policêntrica, densa e associativa entre os grupos sociais. Uma sociedade civil fraca é aquela em que a organização dos interesses é dependente de recursos e/ou de atores do topo e onde existe um padrão de agregação de interesses hierárquico ou polarizado. Quanto à distinção entre governo local forte ou fraco é baseada no grau de autonomia administrativa local e da sua capacidade de gerir. Um governo local forte é aquele em que o município tem poderes independentes dos interesses da elite local para desenhar e implementar políticas relativas ao interesse mais vasto da sua população. A força é também determinada pela capacidade de gestão, onde uma administração municipal forte tem muitos recursos disponíveis para incorporar nas suas estratégias de gestão. Pelo contrário, um governo local fraco é aquele onde o controlo local é dependente da elite e onde não existem recursos suficientes.

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



## Quadro 2 - Tipos de Democracia Descentralizada

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

Fonte: autoria própria.

De seguida apresenta-se uma breve explicação de cada um dos tipos de democracia descentralizada, constantes no quadro 2.

**Democracia dinâmica** - ocorre quando a descentralização promove o empreendedorismo sociopolítico, quando existe dinamismo entre o governo local e a sociedade civil que promove a democracia. Envolve o mais alto nível de desenvolvimento democrático onde existe participação efetiva que resulta na capacitação da sociedade civil e na prestação de contas da administração municipal.

**Democracia incompleta** - quando a descentralização promove estagnação política ou mesmo declínio. A relação entre o governo local e a sociedade civil resulta em alternativas não democráticas, como o clientelismo. O resultado é a mais fraca forma de desenvolvimento democrático onde não existe nem participação nem prestação de contas. No fundo, estas democracias tomam a forma de democracias minimalistas, sendo a única verdadeira participação o ato eleitoral

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

**Democracia hierárquica** – ocorre quando a descentralização encontra uma sociedade civil forte, mas sem um governo local forte. O resultado é que a sociedade civil mobiliza-se, mas não encontra resposta no governo local e muda a sua procura de soluções para outros níveis de governo. A frustração democrática caracteriza estes





municípios, já que as raízes do desenvolvimento democrático existem, mas sem resultados. A sociedade civil tem de subir na hierarquia política para encontrar apoio para as suas exigências.

Do modelo apresentado podem retirar-se 4 conclusões importantes:

- I. A descentralização para municípios onde a sociedade civil e a administração municipal são fortes têm fortes hipóteses de resultar numa democracia dinâmica porque os eleitos locais prestam contas a organizações independentes e têm recursos para dar resposta às exigências;
- II. A descentralização para municípios onde a sociedade civil e a administração municipal são fracas tem fortes hipóteses de gerar democracias incompletas, i.e., alternativas não democráticas como o clientelismo. A difusão do poder característica da descentralização acabará concentrada nas mãos da elite local e a sociedade civil não terá meios independentes para se opor;
- III. A descentralização para municípios onde a sociedade civil é fraca e a administração municipal é forte cria uma situação onde o efeito da democracia é arbitrário, i.e., fortemente dependente das iniciativas da administração municipal;
- IV. A descentralização para municípios onde a sociedade civil é forte e a administração municipal é fraca pode levar a sociedade civil a apresentar as suas exigências diretamente ao governo nacional. Esta combinação não promoverá a democracia local apesar de poder contribuir para um reforço da democracia nacional.

Em síntese, o Modelo de Democracia Descentralizada, permite combinar teoricamente os conceitos interrelacionados de sociedade civil, democracia e descentralização, sugerindo que é a qualidade e a força quer da sociedade civil quer da administração municipal, considerados em separado e em relação mútua, que classifica o tipo de democracia descentralizada existente em cada município.

O desafio que se coloca à democracia descentralizada é, portanto, encontrar o papel da sociedade civil e do governo local, tendo presente que um Estado descentralizado representa um sistema potencialmente mais democrático em termos de permitir espaços para uma maior participação política pelos atores sociais nos processos de tomada de decisão e na orientação das políticas. Note-se, porém, que à medida que o Estado central tecnocrático descentraliza responsabilidades sem assegurar a transferência de recursos



para o poder local, está a aumentar a distância entre os cidadãos e o poder de decisão. O fracasso ou o sucesso na prestação de serviços públicos, de acordo com a perspetiva da descentralização, é um efeito não apenas de aspetos técnicos da governação local, mas também da distribuição de poder para gerir os assuntos locais entre o governo central e o governo local. Os defensores da descentralização tendem a queixar-se da falta de vontade do governo central para devolver poder ao governo local. A descentralização aparece muitas vezes como uma mera tentativa de o governo central empurrar para o governo local custos políticos, apesar de os governos locais não serem, longe disso, agentes passivos. Assim, centrar a análise apenas nas relações formais entre governo central e local pode ser insuficiente, uma vez que as influências do governo central sobre o local podem ser indiretas e informais. O relacionamento é bidirecional, caracterizado pela negociação, persuasão e diálogo mais do que pelo quadro normativo.

Nestas circunstâncias, e na perspetiva da descentralização, o fortalecimento do governo local exige a reestruturação do todo o sistema governativo. As deficiências nos serviços públicos locais refletem não apenas a fraqueza do governo local mas também os problemas do sistema de governo, pelo que a verdadeira reforma deve incluir a clarificação da divisão de funções, poderes e recursos, entre os níveis de governo, uma vez que deste modo se eliminam duplicações e se obrigam os responsáveis a prestar contas (Dillinger, 1994). De acordo com um estudo do MEPAT “Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”, visando preparar o processo da regionalização, rejeitado em novembro de 1998, a análise aos serviços desconcentrados evidenciou, por um lado, diversos tipos de desconcentração<sup>21</sup>, e, por outro, a inexistência de qualquer mecanismo de coordenação entre si. Acresce que o Estado não dispõe de formas de tutela horizontal dos serviços desconcentrados, não cabendo esta manifestamente aos governadores civis nem às CCR’s (hoje CCDR’s). A ausência de políticas estratégicas que definam os objetivos e meios da cooperação entre instituições da administração central desconcentrada e os municípios dificultam à partida potenciais

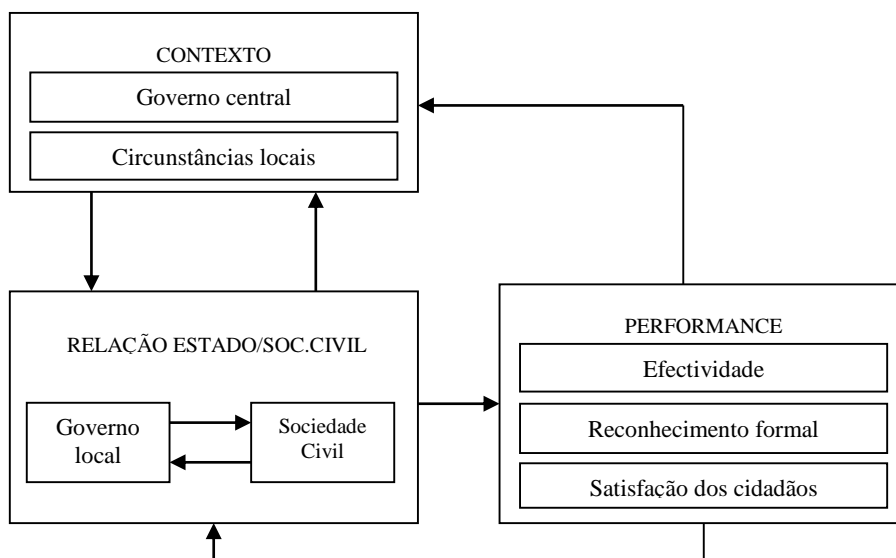
---

<sup>21</sup> 15 casos de desconcentração segundo o modelo distrital, como o Serviço Nacional de Protecção Civil ou o Inatel; 20 casos de desconcentração agrupando distritos, como as Adm. Regionais de Saúde ou os Centros Regionais de Seg. Social; 13 casos de desconcentração de acordo com o modelo das CCR’s, como as Delegações Regionais de Economia e as Direcções Regionais de Educação ou d Ambiente; 26 casos segundo outras formas de delimitação espacial diversa, como o IGAPHE, as Direcções Regionais de Agricultura ou as Regiões de Turismo.



sinergias no desenvolvimento local e nacional. Assim, uma análise da efetividade da descentralização de determinado serviço poderá passar por 3 variáveis principais: performance que aqui tem que ver com o sucesso ou fracasso em lidar com os problemas. Uma vez que a organização em que estamos interessados é o município, que é uma forma representativa de governo, a sua performance é analisada não apenas pela sua ação em lidar com os problemas no município, mas também com a sua resposta e prestação de contas aos cidadãos, relação Estado/sociedade civil e contexto sociopolítico e económico.

**Quadro 3 - Modelo de Análise da Descentralização**



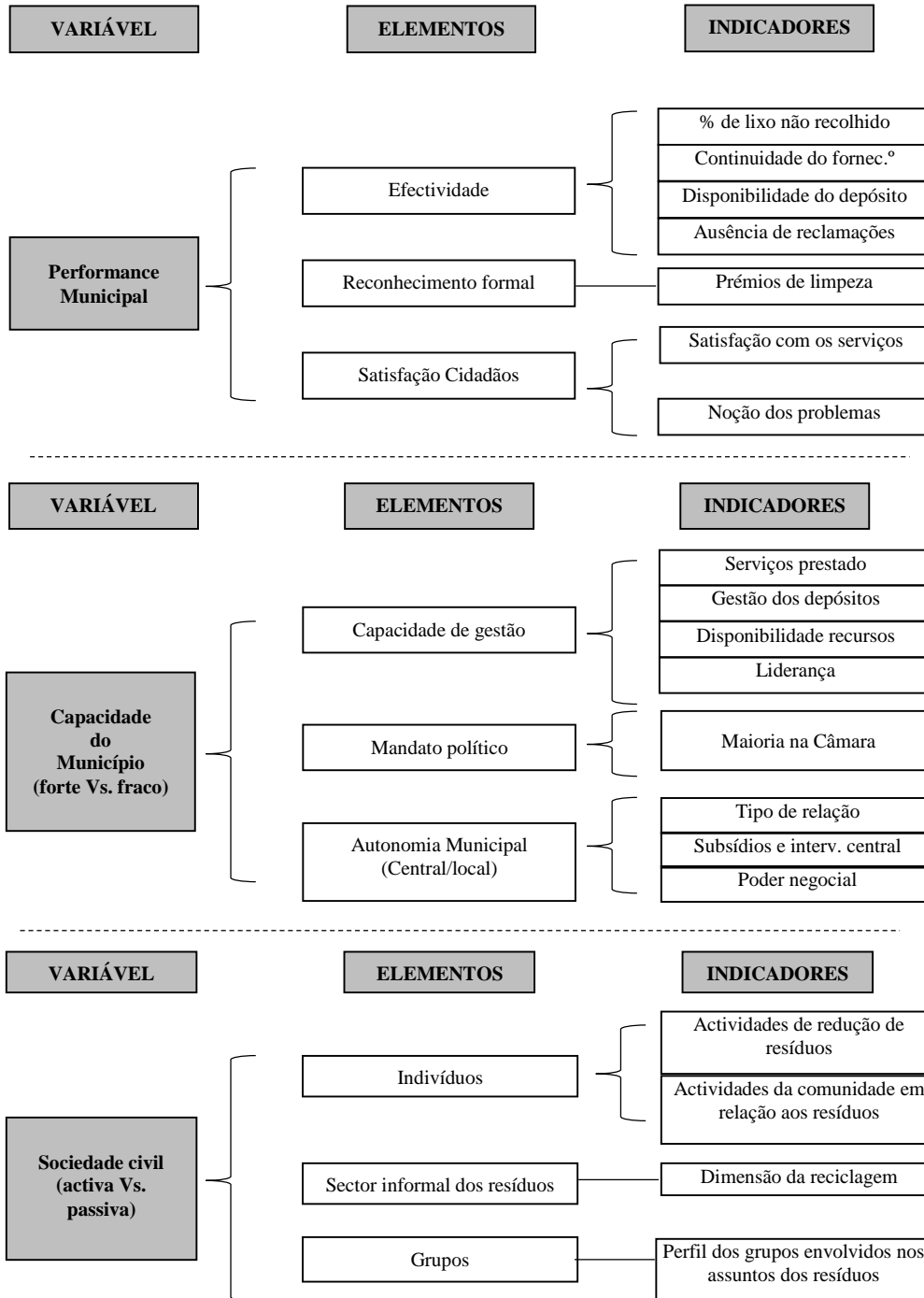
Fonte: autoria própria

### **16.1. Análise a um problema concreto – a gestão de resíduos.**

Analisemos um problema em concreto, por exemplo, a gestão de resíduos. Poderíamos ter um modelo de análise suportado em 3 variáveis: performance municipal, capacidade do município e sociedade civil. Cada variável é composta por diversos elementos que são materializados num conjunto de indicadores. O grau de sucesso na gestão dos resíduos é dado pela efetividade e reconhecimento formal, enquanto a resposta aos problemas é dada pela satisfação dos cidadãos.



**Quadro 4 - Exemplo da aplicação do modelo de análise da Descentralização**



Fonte: autoria própria



A efetividade tem a ver com o grau em que a gestão de resíduos é bem gerida e a limpeza é mantida, com base em 3 serviços básicos: limpeza de ruas, recolha de lixo e tratamento/acondicionamento do lixo. Os indicadores de efetividade incluem a frequência das rondas de limpeza nas ruas, a percentagem de lixo não recolhido, a continuidade da prestação do serviço, a disponibilidade dos depósitos de lixo e a ausência de reclamações sobre os depósitos do lixo. Existem outros indicadores que devem ser considerados, como por exemplo, a quantidade de lixo reciclado.

Um outro aspeto a ser analisado é o grau de abertura municipal ao envolvimento da sociedade civil nos problemas locais, i.e., a dimensão das oportunidades oferecidas pelo município à sociedade civil para aceder à informação, expressar as suas preocupações, exercer a sua influência e ser envolvida no processo de decisão. O grau de abertura do município pode refletir a transparência do município e pode servir como método de prestação de contas, ou seja, permitir à sociedade civil a oportunidade de validar as decisões e ações do município entre eleições. Um município aberto requer a criação de mecanismos e canais de participação e envolvimento dos cidadãos. A participação envolve não apenas a quantidade, mas também a qualidade dos mecanismos de participação, significando isto que o exercício do poder pelos cidadãos deve ser facilitado. É assim importante avaliar o tipo de interação entre o município e a sociedade civil, no contexto dos resíduos sólidos. Será do tipo cooperativo se um elevado número de cidadãos se envolver positivamente nos assuntos dos resíduos (pagando as taxas, separando resíduos, etc.) sendo do tipo confronto se se envolvem negativamente (reclamações, protestos, petições).

Quanto ao contexto, por exemplo, ao avaliar as medidas legais pretendemos saber em que medida as leis da era da reforma estão a promover mais a centralização ou a descentralização no setor dos resíduos comparado com a situação anterior, i.e., em que medida existem agora mais leis ou políticas que atribuam mais poderes aos governos locais.

Assim, teríamos que analisar em que medida o governo central clarifica o âmbito, a natureza e o tipo de cada política dos resíduos, nos seguintes termos:

- a) **Âmbito** - o âmbito de uma política pode ser inclusivo ou seletivo. A implementação de uma política inclusiva é aplicável a todos os governos locais, enquanto uma política seletiva é opcional e exigível apenas a alguns municípios.



Quanto à primeira, o governo central possui uma grande capacidade de controlar pois uma não ação é fácil de identificar. Pelo contrário, políticas seletivas tornam-se mais difíceis de controlar. Assim, a opção por políticas seletivas será utilizada quando não existe necessidade de controlar ou quando se pretende fazer experiências;

- a) **Natureza** - uma política pode ser nova ou rotineira na sua natureza. Rotineira significa o emprego de instrumentos e métodos que já foram usados noutra políticas. Esta familiaridade com a efetividade de políticas anteriores permite a definição de objetivos claros. Por outro lado, quando as políticas novas têm instrumentos novos, os objetivos são pouco claros. A falta de clareza numa política nova pode permitir maior autonomia ao governo local;
  
- b) **Tipo** - tem a ver com a política ser consignada ou não consignada. As políticas consignadas exigem investimento do governo central e as não consignadas dependem de fundos gerados localmente. O governo central estará mais inclinado e apto a monitorizar a implementação de políticas em que o governo local depende dos fundos centrais.

Em síntese, se uma política é inclusiva no âmbito, rotineira na natureza e consignada no tipo, permitirá pouca autonomia ao governo local. Pelo contrário, se a política é seletiva, inovadora e não consignada permitirá maior autonomia.



## **17. Descentralizar para dinamizar o desenvolvimento local sustentável**

O desenvolvimento local pode ser concebido como um processo de diversificação e de enriquecimento das atividades económicas e sociais sobre um território a partir da afetação e da articulação dos seus recursos e das suas energias. Será o resultado dos esforços da sua população e deverá ter como pressuposto a existência de um projeto de desenvolvimento, integrando as suas componentes económicas, sociais e culturais. Para dispormos de um conceito de desenvolvimento sustentável há que integrar os aspetos da valorização e respeito pelo ambiente, bem como da análise intra e intergerações das diversas componentes que integram o projeto de desenvolvimento participado (Bilhim, 2004). O desenvolvimento é um processo dinâmico e complexo, que pressupõe formas heterogêneas de o promover e avaliar. Por estarmos perante realidades distintas e complexas, tais formas podem ser diversificadas, pelo que estamos perante desenvolvimento e não desenvolvimento, mas com objetivos diferentes, face aos dois grandes paradigmas que monopolizam o debate acerca do desenvolvimento: o paradigma funcionalista e o paradigma da territorialidade. No primeiro, o objetivo central é a maximização do crescimento económico. No segundo, o objetivo do desenvolvimento centra-se na satisfação das necessidades básicas, materiais e imateriais das populações, ou seja, admite-se que as necessidades não são satisfeitas apenas por processos de consumo (perspetiva material), mas também dependem de outros fatores sociais, psicológicos, entre outros (Bilhim, 2004). Assim, no quadro do primeiro paradigma, o desenvolvimento é centralizado, vertical, hierarquizado, promovido e desencadeado a partir do topo. Assume-se que através da concentração demográfica, de capital, de equipamentos, em grandes projetos, se consegue maximizar o crescimento económico e desta forma alcançar níveis de bem-estar social, inicialmente em determinados pontos geográficos e, posteriormente, difundindo-se a outras áreas. A intervenção dos municípios segundo este paradigma não se afigurava de grande relevância, na medida em que a lógica nacional e, mais tarde, a internacional, o culto do «grande», as políticas nacionais de intervenção do Estado central na economia e na sociedade, etc., eram os grandes privilegiados deste sistema.

Todavia, o modelo destruiu regiões inteiras por não serem as selecionadas para tais investimentos, havendo uma manifestação cada vez maior das desigualdades



regionais, e diversos problemas socioeconómicos, ambientais e culturais, que chegaram em certos casos a inverter a própria história dessas regiões. Deste modo, as regiões privilegiadas desenvolveram-se, e muito, à custa deste modelo, não obstante a homogeneização e uniformização económicas, cultural, social e política desses espaços, mas as regiões marginalizadas degradaram-se, quer pelo êxodo populacional para os centros de crescimento e respetivo abandono dos espaços, com todos os reflexos que têm ao nível da identidade desses territórios, por parte de quem os abandonou, quer pelas dificuldades acrescidas, quer pela crescente assimetria nas oportunidades, para os que ficaram agarrados às suas raízes, para além da dependência do exterior sobre o seu próprio processo de evolução (Bilhim, 2004). O paradigma da territorialidade, considerado como modelo alternativo ao paradigma funcionalista nas regiões marginalizadas, e, por conseguinte, complementar do paradigma funcionalista à escala mundial, concentra os seus esforços na realização do desenvolvimento a partir de baixo, ou seja, através da mobilização dos recursos endógenos dos territórios, com respeito pela valorização do ambiente, com o reforço e proteção das identidades territoriais, mediante estratégias de solidariedade local, etc., preconiza um desenvolvimento com a maior participação (ativa) possível dos agentes locais no seu próprio processo de desenvolvimento. Neste sentido, os municípios, pela sua proximidade às populações (eles próprios são integrados por pessoas do «local») e do conhecimento que têm dos recursos locais, são dos principais agentes de desenvolvimento local, e o seu papel é fundamental no quadro do paradigma da territorialidade, na medida em que a pequena escala - a dimensão local - é a privilegiada para desenvolver estratégias adequadas de desenvolvimento. Em muitas regiões do nosso país, os principais empregadores são os municípios, porque não existem nesses locais grande abundância de postos de trabalho em diversas atividades económicas, em parte, pela desertificação dos espaços, resultante das migrações em busca de melhores condições de vida. Desta forma, e pelo que foi atrás exposto, no quadro do paradigma da territorialidade, a intervenção municipal no desenvolvimento local tem maior importância. O problema que se coloca é o de estudar as «condições» locais dos municípios para essa intervenção, as políticas definidas e as ações encetadas, verificando se assumem um papel «passivo» e «dependente do exterior», ou se pelo contrário, ainda que «dependentes do exterior», assumem um papel ativo no desenvolvimento local, evidenciando a transição de um paradigma (funcionalista) para outro (da territorialidade).





## **17.1. Descentralização e eficiência**

A descentralização tem sido ultimamente fundamentada pelo princípio de subsidiariedade. Uma extensão do conceito foi a sua referência na Carta Europeia da Autonomia Local que Portugal também adotou<sup>22</sup>, que reforça a importância da descentralização do poder de decisão pelos vários níveis de administração dentro de cada país. Nesta aceção, as autoridades locais têm reclamado o princípio da subsidiariedade como a exigência de uma distribuição de poderes mais democrática. A descentralização pode ser feita em diversas frentes, podendo ser externa (o Estado pode entregar a terceiros e efetuar parcerias no caso de serviços que não sejam considerados estratégicos e que apresentem um mercado competitivo, mantendo o controlo sobre a quantidade, a qualidade e o preço dos bens e serviços), intragovernamental (transferência de funções para outros níveis da estrutura organizacional estadual, atribuindo maior responsabilidade aos funcionários) e intergovernamental (transferência de serviços para o nível de governo mais próximo da comunidade)

A descentralização deve ser vista como um instrumento para atingir 3 objetivos fundamentais, nomeadamente:

- a) a melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade;
- b) o incremento da eficiência da utilização dos recursos públicos;
- c) a promoção da transparência da ação pública, decorrente da maior possibilidade de participação e fiscalização da sociedade.

É reconhecido que a redução efetiva das desigualdades tem forçosamente de passar por uma política de desenvolvimento e ordenamento do território no sentido de uma maior descentralização. A regionalização, enquanto forma de promoção da descentralização, poderia, eventualmente, contribuir para esse desenvolvimento através da pressão que os órgãos regionais eleitos poderiam exercer junto do governo central. Porém, é conhecida a existência de um conflito entre as vantagens económicas - na medida em que a descentralização contribui para uma maior eficiência na afetação dos recursos públicos, pois permite adequar a quantidade dos bens e serviços coletivos às

---

<sup>22</sup> A Carta Europeia da Autonomia Local foi assinada por 21 países, em 15/10/85, tendo sido aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13/07, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, publicado na I-S do DR de 23/10/90, com entrada em vigor a 01/04/91.



preferências das populações locais - e políticas da descentralização e os princípios que favorecem um certo grau de centralismo. Por exemplo, a autonomia financeira assente em receitas próprias conduz a que as comunidades com poucos recursos não possam usufruir de níveis de provisão de serviços públicos iguais aos das comunidades ricas, pelo que só a provisão central permitiria oferecer um nível estandardizado de bens e serviços, obedecendo a critérios de equidade. Por outro lado, existe um potencial conflito entre o objetivo de restrição orçamental do conjunto das administrações públicas e as políticas locais ou regionais de expansão. De facto, defende-se a superioridade da administração central para concretizar alguns dos objetivos mais importantes da política orçamental, nomeadamente, no domínio das funções Distribuição e Estabilização. Segundo (Musgrave & Musgrave, 1989) as funções ou os objetivos de política orçamental podem agrupar-se em 3 grandes categorias ou subdivisões orçamentais, que são a Afetação, a Distribuição e a Estabilização. As funções Distribuição e Estabilização são mais eficazmente desempenhadas ao nível do governo central, enquanto a função Afetação deve ser repartida pelos diferentes níveis de governo consoante as características dos bens públicos. A função Afetação tem por objetivo a afetação eficiente dos recursos desempenhando as jurisdições locais um papel essencial. Os bens públicos fornecidos pelos municípios portugueses às respetivas populações têm uma incidência claramente local, sendo mais eficientemente providos à escala local, de modo a estabelecer uma equivalência entre os beneficiários/utentes dos serviços e os que contribuem para o financiamento destes<sup>23</sup>.

Quanto à função Distribuição, assenta no princípio de que o desejo de uma distribuição mais justa do rendimento e da riqueza constitui um objetivo de justiça social. Como tal é também um objetivo dos sistemas fiscais, que em conjunto com o sistema de transferências para os particulares constituem os instrumentos da política orçamental. Existem várias razões para que esta função seja centralizada, quer do ponto de vista da eficiência quer do ponto de vista da equidade:

- a) Devido à existência de mobilidade, os ricos migrariam para outra localidade onde os impostos fossem mais baixos;

---

<sup>23</sup> Princípio da equivalência fiscal.



- b) Os impostos com efeitos diretamente redistributivos (os que incidem sobre o rendimento) devem ser impostos nacionais ou com taxas pouco diferenciadas entre jurisdições para evitar a migração. Por essa razão, os impostos locais devem incidir sobre recursos imóveis como a propriedade;
- c) O princípio da equidade horizontal defende que os indivíduos, desde que sejam considerados em circunstâncias iguais, devem ser sujeitos ao mesmo tratamento fiscal, independentemente do local de residência. Logo, o conceito de justiça é visto entre cidadãos nacionais, e não entre regiões, o que apela para uma política do governo central.

Ao nível dos bens de mérito (habitação, atividades culturais, cuidados individuais de saúde, etc.) já não existirão razões tão claras para que sejam atribuição da Administração Central.

Finalmente, a função de Estabilização, tem sido, desde Keynes, a função de manter o equilíbrio macroeconómico, i.e., manter um nível elevado de emprego, a estabilidade dos preços e o equilíbrio dos pagamentos externos. Tal exige políticas ao nível central pelas seguintes razões:

- a) Ao nível local haveria fugas que tornariam as medidas locais de estabilização ineficazes (por exemplo, medidas locais de estímulo ao emprego provocando concorrência entre regiões com custos para algumas localidades);
- b) As autoridades locais não têm acesso a instrumentos de política que são fundamentais para a estabilização.

As funções de Distribuição e de Estabilização põem em destaque os objetivos de interesse nacional que um sistema de finanças públicas, ainda que tenha algum grau de descentralização, tem de respeitar. Assim, a fragmentação excessiva das decisões orçamentais entraria em conflito com objetivos de equidade, de política macroeconómica, de consolidação de contas de toda a administração pública e provavelmente de coesão nacional.



Assim, de entre os objetivos que melhor são implementados ao nível centralizado temos:

- a) A equidade, segundo o qual os indivíduos têm direito à satisfação das necessidades coletivas qualquer que seja a região que habitam;
- b) A necessidade de respeitar objetivos de estabilização macroeconómica nomeadamente a existência de forte restrição orçamental ao nível de toda a administração pública, que é atualmente uma das condições para a convergência no seio da UE e que suportou o quadro legal atualmente existente de limitação do endividamento autárquico.

A existência de vários níveis de governo, correspondendo a um sistema de jurisdições que se sobrepõem em termos geográficos, pode solucionar algumas das limitações à eficiência na provisão de bens públicos locais, como sejam as dificuldades criadas pelas externalidades e pelas economias de escala. A distribuição das responsabilidades da política orçamental pelos vários tipos de governo, em particular, no que se refere à provisão de bens públicos, de modo a maximizar a eficiência na afetação dos recursos públicos, pode ajudar a diminuir algumas disfunções da descentralização.



## 18. O Direito à heterogeneidade das regiões

Regionalizar significa desconstruir o mito da uniformidade do Estado e construir a diferença, através da aceitação do princípio da especialização. A questão da regionalização prende-se com a relação entre a Administração e as diversas comunidades com identidade social, cultural, económica, geográfica, localizadas no território (Bilhim, 2004). Quando estas relações levantam problemas ligados ao exercício do poder político de tomada de decisão, à construção de uma democracia ativa e participativa e ao controlo de recursos escassos tornam-se problemáticas e provocam a emergência da perceção de urgência no estabelecimento de novo tipo de relação baseado em valores nomeadamente no valor da justiça (Bilhim, 1996). A regionalização é um processo de desconstrução de imagens e realidades sociais e reconstrução de outras. Desconstrução de um Estado distante e construção de um Estado próximo. Há quatro dimensões a ter em consideração na regionalização: i) afetiva – fomento da ideia de “em nossa casa”, “fazermos em conjunto” os “nossos”; ii) coerência - geográfica, cultural, económica, social, de escala; competências regionais; iii) meio e não fim. O fim do processo não é a regionalização, mas a melhoria da prestação de serviço público aos cidadãos. Também não é dar poder pelo poder “aos nossos”. O poder e autoridade que forem descentralizados são para ser colocados ao serviço das políticas públicas.

Assim, a regionalização ganha força afetiva quando passa a ser encarada à luz da dicotomia centro/periferia. A contraposição centro/periferia evidencia a projeção espacial das decisões políticas tomadas no centro. É neste contexto problemático que surge a urgência de encontrar uma solução para problemas que são demasiado pequenos para serem tratados centralmente e demasiado grandes para serem resolvidos ao nível do poder local. Trata-se mais de um problema técnico do que político de definição da escala adequada para que haja eficiência, eficácia e economia. Este problema de escala que é mais de razão do que de coração interpela atores políticos, sociais, culturais e económicos para que se olhe para a administração do território com novos olhos tendo em conta a melhoria da qualidade da democracia e da boa governação. Quais os limites da região, qual a escala adequada? Este é o grande problema. A regionalização não é panaceia para todos os males. Chegados a este ponto impõe-se a pergunta: não será utópico querer que a regionalização permita a “cada parcela de um País” desenvolver as suas capacidades e



vocações singulares? Ora, se em concreto por “parcela” se entende “uma pequena parte de alguma coisa, fração e pedaço de terreno” trata-se, certamente, de um pensamento, romântico e afetivamente gratificante, mas lembra-se que o poder local possuindo um perímetro territorial superior à parcela já foi criado para isso. Então, se o poder local não resolveu por que razão se poderá acreditar que o fará um novo poder regional mais amplo?

Do exposto resulta que quando se pretende passar do reconhecimento do direito à diferença para a operacionalização administrativa de tal direito há que ter em conta outras variáveis. É certo que não poderá haver regionalização sem o reconhecimento deste direito na própria constituição ou em lei próxima nos termos da hierarquia das fontes do direito, ou seja, para que haja regionalização tem de haver previamente o reconhecimento de tal direito, mas nem todas as situações - onde haja o reconhecimento de diferença social, cultural, económica entre outras - podem tais diferenças ser consubstanciadas em autarquias locais.



## **19. A Tutela Administrativa – a relação jurídica do Estado com outras pessoas coletivas**

### **19.1. Instrumento de correção e controlo da atuação administrativa**

A Administração Pública Portuguesa é descentralizada, no sentido em que para além do Estado, as autarquias locais usufruem de amplos poderes, com autonomia e sem interferência dos órgãos de soberania ou de outras entidades públicas. Não obstante, a descentralização não é um poder absoluto, estando, pois, os órgãos e os titulares das autarquias locais sujeitos à tutela administrativa para a verificação da legalidade dos seus atos. Deste modo, a tutela constitui um instrumento de monitorização e correção de excessos e irregularidades.

A CRP define tutela administrativa no seu artigo 242.º, n.º 1: «consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.» O n.º 2 do artigo dispõe que «(a)s medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei», acrescentando no n.º 3 que «(a) dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causas ações ou omissões graves».

A primeira legislação publicada sobre a tutela administrativa foi a Lei n.º 87/89, de 9 de setembro, entretanto revogada pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, que no artigo 1.º define o âmbito: «(a) presente lei estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o regime sancionatório». São consideradas entidades equiparadas as associações públicas de autarquias locais (áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos) – artigos 63.º e 64.º da Lei n.º 75/2013. A Lei n.º 27/96 atribui ao governo as funções de tutela, que é assegurada, de forma articulada, pelos ministros das finanças (inspeção geral de finanças) e do equipamento, do planeamento e da administração do território (inspeção geral das autarquias locais), no âmbito das respetivas competências (artigo 5.º), sendo presentemente a inspeção-geral de finanças a entidade com competência tutelar, tendo em conta a fusão da inspeção geral da administração local nesses serviços do ministério das finanças, que decorreu do Decreto-Lei n.º 117/2011 de 15 dezembro, que aprovou a fusão da inspeção geral da



administração local na inspeção geral de finanças (IGF). Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 96/2012 de 23 de abril regula a IGF, que tem por missão prestar apoio técnico especializado, abrangendo todas as entidades do setor público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica.

## **19.2. A Tutela de Legalidade – espécies de Tutela Administrativa**

A Tutela Administrativa consiste no conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, com vista a assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação. Os poderes de tutela administrativa são poderes de intervenção na gestão de uma pessoa coletiva, cujo objetivo é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor e garanta que sejam adotadas soluções convenientes e adequadas para a prossecução do interesse público. Nesse sentido, se por um lado se pressupõe a existência de duas pessoas coletivas distintas – a pessoa coletiva a tutelar e a pessoa coletiva tutelada –, por outro lado, a primeira delas é necessariamente uma pessoa coletiva pública e a segunda, a entidade tutelada, é, na maior parte das situações também uma pessoa coletiva pública.

Assim sendo, a tutela administrativa assenta numa relação jurídica entre duas pessoas coletivas diferentes. Esta não se pode confundir com os poderes dos órgãos de controlo jurisdicional da Administração Pública porque a tutela administrativa é exercida por órgãos da Administração e não por Tribunais, pelo que, o seu desempenho traduz uma forma de exercício da função administrativa e não da função jurisdicional. Além de que, não se confunde a tutela administrativa com certos controlos internos da Administração, tais como a sujeição a autorização ou aprovação por órgãos da mesma pessoa coletiva pública.

Há que distinguir as principais espécies de tutela administrativa, quanto ao fim e quanto ao conteúdo. Quanto ao fim, a tutela administrativa desdobra-se em tutela de legalidade e tutela de mérito, sendo que a primeira é a que visa controlar a legalidade das decisões da entidade tutelada; e a segunda é aquela que visa controlar o mérito das decisões administrativas da entidade tutelada. Ou seja, quando averiguamos sobre a





legalidade de uma decisão, estamos a apurar se essa decisão é ou não conforme a lei. Quando averiguamos sobre o mérito de uma decisão, estamos a averiguar se essa decisão, independentemente de ser legal ou não, é uma decisão conveniente ou inconveniente.

Relativamente ao conteúdo, existem várias espécies de tutela administrativa, designadamente a Tutela Integrativa, a Tutela Inspetiva, a Tutela Sancionatória, a Tutela Revogatória e a Tutela Substitutiva.

- **A Tutela Integrativa** consiste no poder de autorizar ou aprovar os atos da entidade tutelada. Distinguem-se em tutela integrativa *à priori*, que é aquela que consiste em autorizar a prática de atos, e tutela integrativa *à posteriori*, que é a que consiste no poder de aprovar atos da entidade tutelada. Tanto a autorização tutelar como a aprovação tutelar podem ser expressas ou tácitas; totais ou parciais; e puras, condicionais ou a termo, o que nunca podem é modificar o ato sujeito a apreciação pela entidade tutelar.
- **A Tutela Inspetiva** consiste no poder de fiscalização da organização e funcionamento da entidade tutelada, ou seja, no poder de fiscalização dos órgãos, serviços, documentos e contas da entidade tutelada.
- **A Tutela Sancionatória** consiste no poder de aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detetadas na entidade tutelada.
- **A Tutela Revogatória** consiste no poder de revogar os atos administrativos praticados pela entidade tutelada. Este poder só existe excecionalmente, na tutela administrativa.
- **A Tutela Substitutiva** consiste no poder da entidade tutelar de suprir as omissões da entidade tutelada, praticando, em vez dela e por conta dela, os atos que forem legalmente devidos.

Existe um princípio geral de grande importância em matéria de tutela administrativa: a tutela administrativa não se presume, pelo que só existe quando a lei expressamente a prevê e nos precisos termos em que a lei estabelecer. A tutela administrativa sobre as autarquias locais é hoje uma simples tutela de legalidade, pois já não há tutela de mérito sobre as autarquias locais (artigo 242º/1 CRP), ou seja, a entidade tutelada tem legitimidade para impugnar, quer administrativa quer contenciosamente, os atos pelos quais a entidade tutelar exerça os seus poderes de tutela.



Relativamente à natureza jurídica da tutela administrativa, existem pelo menos três orientações possíveis:

- 1) **A analogia com a tutela civil:** a tutela administrativa seria uma figura bastante semelhante à tutela civil, tão semelhante que ambas se exprimiam pelo mesmo vocábulo – tutela. Tal como no Direito Civil a tutela visa prover ao suprimento de diversas incapacidades, assim, também no Direito Administrativo o legislador terá sentido a necessidade de criar um mecanismo apto, a prevenir ou a remediar, as deficiências orgânicas ou funcionais que surgem da atuação das entidades públicas tuteladas.
- 2) **A hierarquia enfraquecida:** segundo a qual, a tutela administrativa é como uma hierarquia enfraquecida, em que os poderes tutelares são poderes hierárquicos enfraquecidos.
- 3) **O poder de controlo:** segundo esta, a tutela administrativa corresponde à ideia de um poder de controlo exercido por um órgão da administração sobre certas pessoas coletivas sujeitas à sua intervenção, para assegurar o respeito de determinados valores considerados essenciais. Esta parece a orientação mais adequada. Na verdade, os poderes da tutela administrativa não se presumem, e por isso só existem quando a lei explicitamente os estabelece. A lei não surge para limitar poderes que sem ela seriam mais fortes, mas para conferir poderes que sem ela não existiriam simplesmente.

### **19.3. A Tutela Administrativa e a Administração Local**

A Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa. A DGAL tem como funções a conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre a administração local e a administração central. O elenco das suas atribuições consta do Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2014, de 10 de novembro, o qual estabelece que lhe cabe:



- I. Assegurar os meios e os instrumentos necessários ao apoio e à cooperação técnica e financeira entre a administração central e a administração local autárquica, em articulação com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).
- II. Acompanhar o processo de descentralização de competências para as autarquias locais.
- III. Estabelecer critérios, em colaboração com os organismos competentes, relativos às transferências financeiras para as autarquias locais e respetivas associações, as áreas metropolitanas, bem como sistematizar o respetivo processamento.
- IV. Coordenar e sistematizar as informações e pareceres jurídicos prestados pelas CCDR sobre matérias relacionadas com a administração local, promovendo a respetiva uniformidade interpretativa.
- V. Conceber e desenvolver sistemas de informação relativos às autarquias locais no âmbito da gestão financeira, patrimonial, administrativa e do pessoal.
- VI. Assegurar a disponibilização da plataforma que permite a tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas nos termos do respetivo regime jurídico, bem como o apoio aos utilizadores.
- VII. Coordenar a aplicação do plano oficial de contabilidade das autarquias locais, propondo as normas e os procedimentos necessários à uniformização, simplificação e transparência do respetivo sistema contabilístico.
- VIII. Participar na elaboração de medidas legislativas relativas à administração local autárquica e acompanhar e apreciar os efeitos da respetiva aplicação, elaborar estudos, análises e pareceres a pedido dos membros do Governo e sistematizar as informações e os pareceres jurídicos sobre matérias relacionadas com a administração local autárquica, promovendo a sua uniformização interpretativa.
- IX. Acompanhar o funcionamento dos sistemas de organização e gestão implantados na administração local autárquica e propor as medidas adequadas à melhoria das respetivas eficiência e eficácia, bem como acompanhar as atividades dos vários setores da administração central com incidência na administração local autárquica, estabelecendo as necessárias articulações.



- X. Prestar a informação e o apoio necessários à instrução dos processos legislativos de criação, extinção e alteração de autarquias locais e respetivas associações e áreas metropolitanas.
- XI. Realizar a instrução de processos de declaração de utilidade pública das expropriações e pedidos de reversão, bem como das servidões administrativas.
- XII. Assegurar, em colaboração com as entidades competentes, o acompanhamento das questões e o cumprimento dos acordos relacionados com a administração local autárquica aos níveis comunitário e internacional.
- XIII. Acompanhar e monitorizar o endividamento das entidades autárquicas.
- XIV. Acompanhar e monitorizar a evolução do pessoal ao serviço nas entidades autárquicas.
- XV. Assegurar o apoio técnico, administrativo e logístico indispensável e os meios e os instrumentos necessários ao funcionamento do Fundo de Apoio Municipal (FAM).
- XVI. Acompanhar a execução dos programas de reequilíbrio financeiro, de saneamento financeiro e do Programa de Apoio à Economia Local, criado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, no respeito das competências legalmente atribuídas ao FAM.
- XVII. Acompanhar o cumprimento dos normativos aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso no subsetor local.
- XVIII. Acompanhar a atividade empresarial local e as participações locais através da informação prestada pelas entidades públicas participantes e da cooperação com a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial.
- XIX. Manter atualizado um registo de operações em regime de parceria público-privada ao nível da administração local.
- XX. Acompanhar a concretização das medidas dos programas operacionais cujos beneficiários sejam as autarquias locais.
- XXI. Acompanhar medidas, programas e estudos desenvolvidos no plano internacional, em especial na União Europeia, no âmbito das autarquias locais, de forma a conhecer outras práticas de estratégia e intervenção.
- XXII. Elaborar estudos de caracterização em matérias de incidência autárquica, recolhendo, para o efeito, os elementos estatísticos necessários e estabelecendo,



para tais fins, as necessárias articulações com os diferentes serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado.

- XXIII. Realizar ações de capacitação dirigidas à administração local.
- XXIV. Garantir a gestão, a manutenção e a atualização do Portal da Transparência Municipal, previsto no artigo 90.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
- XXV. Outras que especialmente lhe sejam cometidas por lei.

A DGAL tem a finalidade de servir a administração local e os cidadãos, para isso desenvolve projetos legislativos, estudos e pareceres sobre matérias de interesse autárquico, acompanha os processos de modernização administrativa autárquica, identifica as potencialidades da administração local e emite pareceres sobre iniciativas legislativas da Assembleia da República relacionadas com as autarquias locais.

Tendo em vista a sustentabilidade económica da administração autárquica, a DGAL pretende contribuir, procedendo à análise do sistema financeiro das autarquias locais e ao acompanhamento das práticas de gestão. O desenvolvimento coerente e a realização de justiça distributiva tem exigido a criação, implementação e monitorização de critérios de repartição dos recursos financeiros do Estado pelas autarquias locais, no âmbito dos fundos municipais e do fundo de financiamento das freguesias. A DGAL integra, ainda, uma série de Comissões, Grupos de Trabalho e Conselhos, de entre eles, destacam-se, dada a relevância para a apresentação em causa: o Sistema de Avaliação para a Execução do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território e a Rede Interministerial de Modernização Administrativa e coopera, tendo em vista a prossecução das suas missões, com outros serviços da administração central, tais como, as CCDR, o Centro de Estudos e Formação Autárquica, a DGO e a Direção-Geral da Administração e Emprego Público. Cooperar, ainda, com instituições internacionais, participando no Comité Diretor da Democracia Local e Regional do Conselho da Europa. Este serviço da administração direta do Estado é dirigido por uma Diretora-Geral, coadjuvada por três Subdiretores-Gerais, e constituída pelas seguintes unidades orgânicas nucleares: Departamento de Estudos, Comunicação e Entidades Autárquicas (DECEA), Departamento para a Cooperação e Assuntos Financeiros (DCAF), Departamento de Recuperação Financeira (DRF), Departamento de Informática, Sistemas de Informação e Instalações (DISII). Integra ainda, esta Direção-Geral, a equipa multidisciplinar



Unidade de Fundos Estruturais (UFE). Trata-se de um serviço do Estado que, desde 1974, foi assumindo diferentes designações - Direção-Geral da Administração Autárquica, Direção-Geral da Ação Regional e Local, Direção-Geral da Ação Regional, Gabinete de Apoio às Autarquias Locais e Direção-Geral da Administração Local, até passar a adotar a designação atual em 1998.



## **20. Aspetos Logísticos e de Suporte – Reorganização do Estado em Portugal**

### **20.1. Recursos e as políticas públicas de proximidade**

O aumento das receitas próprias ao nível da administração local, designadamente o nível dos municípios pode constituir um importante instrumento de política para o aumento da resiliência das regiões a choques externos e também para a implementação de estratégias regionais de desenvolvimento. Neste sentido, são essenciais as políticas que visem aumentar a descentralização orçamental em Portugal, através, também, do aumento das receitas próprias. Este aumento requer a transferência da responsabilidade de receitas do Governo Central para a Administração Local, como por exemplo o aumento de impostos sobre o rendimento (IRC e IRS), compensados por reduções da coleta a nível central de forma a não aumentar a carga fiscal do país.

Outra área de atuação está na prossecução de políticas regionais que promovam a competitividade. Neste sentido, note-se a importância das exportações como um motor de crescimento das regiões e, por conseguinte, da economia nacional. Nesse sentido, o crescimento da economia nacional, aproveitando o potencial das diferentes regiões, com fatores de competitividade específicos, requer políticas direcionadas às condições específicas das diferentes regiões. As políticas direcionadas podem ser conduzidas ao nível nacional e ao nível regional, e o envolvimento das entidades locais, públicas e privadas, e a sua proximidade, são essenciais, dada a necessidade de respostas rápidas às exigências dos mercados internacionais, que mudam de forma, cada vez mais, acelerada. Entre as condições de competitividade das regiões a melhorar são importantes as dimensões da educação e da formação profissional. Os municípios devem ter uma maior capacidade de influenciar e controlar a qualidade do ensino, para um contributo positivo, que serve de base a uma economia sustentada. Na educação, o caminho a percorrer, ainda é na necessária correção das graves desigualdades que persistem entre regiões, e que põem em causa a igualdade de oportunidades dos cidadãos, no acesso e qualidade do pré-escolar e nas condições para o acesso ao ensino superior. Nesta dimensão ganha importância a qualidade do ensino, que se traduz nos resultados dos exames nacionais.

Por outro lado, é também essencial dar recursos e condições aos municípios para promoverem a educação de adultos. A oferta de ensino profissional nas escolas do sistema



de ensino formal deve ser prevista e articulada com a oferta de ensino profissional oferecida pelos centros protocolados setoriais e com a oferta do IEFPP. São formas de serem estabelecidos canais de informação mais estreitos entre os serviços de emprego locais e o sistema sub-regional de ensino. A oferta pública de formação profissional não deve estar concentrada apenas na formação de jovens e de desempregados, mas também a outros públicos, como os ativos empregados em ocupações de baixa produtividade e baixos salários, com maior risco de automação. Também os serviços de emprego públicos deveriam ter maior autonomia a nível sub-regional, articulando-se a sua ação de acordo com o sistema regional de educação e formação desenvolver. Neste seguimento, não só no ensino como na formação profissional é necessário um envolvimento maior das entidades locais, públicas e privadas, incluindo das associações empresariais, de forma a dar aos centros escolares e de formação, uma maior flexibilidade na oferta de formações, com maior potencial para melhorar a competitividades das regiões e as condições de empregabilidade e salariais dos trabalhadores.

Um outro exemplo da importância destas políticas públicas de proximidade é a promoção de uma distribuição geográfica mais equilibrada das empresas fornecedoras do Estado. Desde logo, as entidades reguladoras deveriam estar situadas fora da capital. Esta deslocalização seria uma forma de promover uma maior independência destas entidades face ao poder político e económico, promovendo-se, dessa forma, um melhor funcionamento dos mercados e uma maior competitividade da economia. Esta medida também podia ser aplicada a outras entidades como o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas ou o Provedor de Justiça, por forma a ter em consideração a proximidade e a necessidades, em concreto, das populações.

Cumprе esclarecer que a descentralização não se confunde, nem com a desconcentração de competência dentro das hierarquias do Estado que, desde logo, a Constituição trata como conceito diferente do da descentralização, nem com a transferência de órgãos ou serviços do Estado de Lisboa para o interior do País, a chamada deslocalização, nem com o Governo passar a reunir-se periodicamente fora de Lisboa, nem com as presidências abertas do Presidente da República. A eventual passagem do Tribunal Constitucional para Coimbra ou da Direção-Geral da Energia para Sines, ou do Ministério do Mar para Aveiro ou Faro ajudaria a desenvolver o interior, mas nada teria a ver com a descentralização. Note-se, todavia, que, como recomenda a OCDE aos seus





Estados membros, a desconcentração pode ser utilizada como fase preparatória da descentralização. Nessa hipótese, sobretudo em sectores mais sensíveis, como são a Administração da saúde, da educação, da segurança social, do ambiente, do património histórico e cultural, pode começar-se por se desconcentrar poderes do Estado nos seus órgãos locais para, depois de as respetivas atribuições se terem afeiçoado ao ambiente local, as mesmas serem descentralizadas, isto é, entregues à respetiva autarquia.



## **21. Conclusão, reflexões e considerações finais**

### **21.1. A regionalização como processo**

A Regionalização corresponde sempre à dispersão do poder que conduz à transformação da estrutura do Governo de um País, surgindo, normalmente em períodos de forte estabilidade política ou da necessidade de aprofundamento da democracia, sendo, em qualquer caso, sempre política. Esta dispersão de poder é vista muitas vezes como o reconhecimento do declínio do conceito de Estado centralizador, fortemente hierarquizado, baseado em economias de escala.

A regionalização significa o reconhecimento da necessidade de criar unidades territoriais subnacionais ou de mais um nível na estrutura organizacional do Estado. Todavia, este novo nível organizacional do Estado para ser criado, exige uma certa coesão geográfica, cultural, económica, social e a escala certa para resolver problemas pequenos demais para ocuparem a Administração Central do Estado e grandes demais para as administrações municipais. O sentido de urgência posto na criação de regiões prende-se, por um lado, com a dimensão da duração temporal em que estas unidades subnacionais, foram afastadas do exercício do poder político e, por outro, com o dramatismo com que um certo sentido de injustiça e assimetria é vivido por esta comunidade territorial, sentindo que é chegado o momento de reivindicar junto do Governo Central o exercício do poder e este se mostra incapaz ou relutante de o impedir.

Esta não é, porém, a única forma de dispersão do poder da Administração Central do Estado. Existem outras formas como por exemplo a desconcentração administrativa, processo através do qual o Governo Central aumenta o grau de autonomia administrativa e financeira dos seus serviços locais, dispersos no território. Acontece que este processo de desconcentração, por vezes, é transitório, não sendo mais do que uma antecâmara ou etapa prévia à descentralização.

O conceito de regionalização foi enriquecido com o conceito de “governança multinível” que, embora seja mais utilizado na esfera académica, a esfera política tem também vindo progressivamente a utilizá-lo. A ideia base é a de que todos os níveis de governo participem em harmonia e cooperação, promovendo assim um alinhamento estratégico necessário que potencie uma correta e mais eficaz implementação das



políticas públicas no território o que significa reconhecer previamente a especificidade das regiões territoriais.

Em geral, há acordo hoje para o facto da regionalização em si não ser boa nem má, tratando-se de um instrumento, podendo apenas ser bem ou mal implementada. Por isso, para Portugal propomos que este processo compreenda 4 fases ou momentos.

Em primeiro lugar, agrupar todos os serviços e estabelecimentos desconcentrados por NUTs II, começando por concentrar na direção regional respetiva. Por exemplo, na área da saúde, os agrupamentos de centros de saúde (ACES) e outros serviços seriam administrativamente inseridos na Região Administrativa onde se localiza a NUT II. Há ACES integrados na ARSLVT que territorialmente pertencem à NUT II do Alentejo. As direções distritais de segurança social seguiriam agrupadas em direções regionais por NUT II.

Em segundo lugar, as CCDR (ainda como órgão desconcentrado) passariam a exercer funções de coordenação dos serviços desconcentrados da sua Região NUT II.

Em terceiro lugar, decorrido o tempo necessário e desde que a experiência o aconselhasse a seu tempo, estas entidades coordenadoras seriam transformadas em um novo órgão da região administrativa.

Em quarto lugar, após tal alteração estatutária, os titulares destes órgãos poderiam deixar de ser nomeados pelo Governo, passando a serem eleitos pelos cidadãos da respetiva Região NUT II.

Em suma, não se aconselha a implementação das regiões administrativas no Continente por decisão *top down*, hierárquica, descendente, por mais teoricamente acertada que seja. A decisão aqui defendida é baseada em um processo *bottom up*, ascendente, sempre por recomendação da experiência. A história de Portugal está recheada de exemplos e decisões teoricamente acertadas, mas implementadas à força, sem liderança e sem adesão e sedução das populações, embora sempre defendidas por esclarecidas minorias e apaixonados adeptos, que resultaram sempre em evitáveis conflitos com perdas económicas e de coesão social. Tome-se de exemplo a decisão política de sepultar os defuntos fora das igrejas, no século XIX.



## **21.2. Custos da Descentralização**

Quanto ao impacto orçamental, isto é, dos custos para o Estado da alteração do atual sistema de governança para um novo sistema de governança mais descentralizada na sequência do que foi afirmado na primeira parte deste relatório final as estimativas mostram que, dependendo da solução de governança descentralizada adotada e do seu grau de intensidade, os reais custos para o Estado se situarão algures no interior de um intervalo cujo limite inferior é de 100.000.000 € e o limite superior de 210.000.000 €.

É, pois, possível concluir, e aqui de forma mais perentória que este não será um processo cujo custo se situará nas dezenas de milhões de euros (uma ordem de grandeza abaixo das centenas de milhões, a ordem de grandeza estimada no intervalo apresentado) ou nos milhares de milhões de euros (uma ordem de grandeza acima das centenas de milhões de euros, a ordem de grandeza estimada no intervalo apresentado).

Seguramente, esta estimativa permite afastar os cenários mais catastrofistas que vaticinavam um aumento descontrolado dos custos do estado com a implementação de soluções de descentralização desta natureza. Note-se que, tomando por referência o Produto Interno Bruto (PIB) português para 2018, o intervalo de valores estimado representa no seu limite inferior, cerca de 0,05% do PIB, e no seu limite superior, cerca de 0,11% do PIB (valores consideravelmente abaixo de 1% do PIB).

Impõe-se, além disso, uma nota final a recordar que os cálculos aqui exibidos não têm como ponto de origem um panorama particularmente otimista, podendo, a situação real vir a revelar-se mais favorável. Mais ainda, note-se que, alheio a todo este raciocínio se encontra o cálculo dos ganhos (de natureza política, social e económica) que soluções desta natureza podem catalisar, ao aproximar das populações a alocação de serviços e a prossecução dos fins de interesse público, e que podem mais do que compensar os custos que aqui se estimaram.

## **21.3. Critérios de Delimitação Territorial das Regiões Administrativas**

Este relatório está focado na regionalização, ou seja, na implementação (criado já está pela Constituição) de um novo nível na estrutura territorial de governo do Estado,



através da descentralização de poder, recursos em unidades subnacionais com governos eleitos entre outras reformas estruturais dos governos.

Como ficou claro no corpo deste relatório, a descentralização muda o locus da responsabilização e prestação de contas do nível central para o local ou regional. A desconcentração administrativa, pelo contrário, conserva a relação hierárquica entre os diversos órgãos da Administração Central do Estado.

A regionalização diz respeito a um processo de descentralização, ou seja, de transferência de poderes políticos, administrativos e fiscais para níveis mais baixos ou unidades subnacionais da estrutura do Estado, correspondendo a um nível de governo eleito localmente. A descentralização pode implicar a criação ou implementação de regiões ou a sua restauração, após a sua extinção por uma determinada deriva centralista da estrutura do Estado, ou pode significar apenas o aumento de poder, recursos e responsabilidades das já existentes unidades subnacionais por exemplo das autarquias locais ou municípios. Em qualquer dos casos a regionalização implica a aceitação do princípio da especialização ou diferenciação na estrutura do Estado e a presença de um Estado multinível.

Sendo sempre complexa a motivação das elites e populações em favor da regionalização, esta pode ser, globalmente, vista como uma estratégia destinada a reforçar a estabilidade política através da criação de mecanismos institucionais onde grupos oposicionistas são formalmente integrados num processo ritualizado e formal de negociação, correspondendo a uma alternativa saudável à guerra civil ou a outras formas de oposição violenta.

Os fins da regionalização não se limitam a dar resposta à estabilidade política e ao aprofundamento da governação democrática que são valores em si mesmos. Por detrás dos processos de regionalização, há outros aspetos a ter importância positiva e negativamente.

Pelo lado positivo, importa em primeiro lugar, salientar a possibilidade de poder trazer maior eficiência, qualidade e capacidade de resposta dos serviços públicos ao aproximar a solução da origem do problema; em segundo lugar, os dirigentes regionais, conhecendo em maior profundidade os problemas e as preferências dos cidadãos que habitam o seu território, podem estar mais capacitados, simultaneamente, para responder aos seus anseios e para prestarem contas aos cidadãos e aos órgãos de controlo interno;



em terceiro lugar, a regionalização permite a prestação de serviço público por diferentes regiões, possibilitando a comparação de qualidade e custo entre elas e abrindo a porta à concorrência entre os diversos prestadores.

Há, porém, um lado negativo na regionalização que importa rigorosamente não escamotear. Em primeiro lugar, a descentralização de recursos, poder e responsabilidades funcionais nas diversas áreas das políticas públicas nomeadamente educação, saúde, segurança social, cultura entre outras, para uma determinada unidade territorial subnacional não garante automaticamente que não haja perda de qualidade na forma como antes tal política pública era executada; em segundo lugar, a regionalização não acarreta, de forma linear e mecânica maior qualidade na prestação, ficando esta dependente da qualidade das lideranças que entretanto exerçam o poder.

Verifica-se que, não poucas vezes, a regionalização permite a captura dos poderes públicos por determinadas elites locais ou regionais que se permitem usar os recursos públicos em seu favor e em benefício e de seus familiares, ficando os cidadãos - razão última da regionalização - sem serviços ou com uma qualidade bastante inferior. A isto pode acrescer a falta de preparação de quadros regionais para executarem tais políticas, não bastando para se conseguir uma melhoria da qualidade das políticas públicas apenas o voluntarismo inicial de querer regionalizar.

Em face do que acaba de ser exposto, não se afigura claro qual o melhor caminho para que as populações possam ver melhorada a qualidade das políticas públicas que lhes são dirigidas, quer através de um governo centralizado, quer descentralizado. Ambas as formas estruturais de governo têm valores e contravalores e nenhuma forma vale por si mesmo. Através da intervenção centralizada de uma direção-geral, as populações podem usufruir de uma qualidade estandardizada, uniforme e equitativa de serviço público e pela ação de um governo regional pode a qualidade melhorar numa determinada região e piorar em outra, ficando dependente do grau de profissionalização das elites e da capacitação técnica instalada da região (o seu stock de competências).

Em teoria, a regionalização pode acentuar ou colmatar as assimetrias sociais, económicas, culturais existentes. Das experiências conhecidas, nem uma consequência, nem outra são garantidas à partida, lineares ou diretas. As virtudes da regionalização do ponto de vista instrumental - meio para satisfazer necessidades - estão muito dependentes da qualificação técnica e científica da população e das elites abrangidas nesse perímetro



territorial, ou seja, da sua massa crítica. Por exemplo, a regionalização tanto pode comprometer o equilíbrio das finanças públicas nacionais através de recurso abusivo ao crédito como pode ajudar a superar as dificuldades nacionais nessa matéria.

Por fim, importa salientar que a estrutura de governo multinível, regionalizada e especializada apresenta-se seguramente mais complexa do que a centralizada. A governação de um Estado descentralizado é mais difícil porque exige a gestão permanente de equilíbrios dos diferentes parceiros, baseando-se o seu sucesso no grau de confiança mútua e no estabelecimento de regras de jogo que, por regra, apresentam forte imprevisibilidade, incerteza e risco.

Em face do exposto, para o caso de Portugal, propomos que não se mexa muito nas centralidades já existentes ao nível regional e, por isso, afigura-se-nos que a delimitação territorial das Regiões Administrativas no Continente, o território das NUTS II, poderia ser o critério que levantaria menos reações na sua implementação. Isto deixaria em aberto, por exemplo, em certas RA a possibilidade de alguns serviços regionais poderem ser localizados nas cidades mais importantes, tal seria por exemplo, o caso de Beja e Évora na NUTT II Alentejo. Veja-se, o exemplo seguido na RA do Açores onde a prudência recomendou a repartição de certos órgãos pelas principais ilhas do arquipélago em especial São Miguel e Terceira.

Por último, convoca-se o exemplo da Ilha do Porto Santo, onde a existência de serviços desconcentrados da RAM, passaram a ser coordenados por uma Direção Regional localizada na Ilha. Aqui está, a nosso ver, o que poderia vir a ser a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) na sua área territorial. No Porto Santo, esta estrutura não foi encarada como um nível hierárquico adicional entre o Governo Regional e os estabelecimentos e serviços deslocalizados ou desconcentrados da RAM.

#### **21.4. Missão, atribuições e competências das Regiões Administrativas do Continente**

O levantamento da missão, atribuições e competências das Regiões Administrativas do Continente encontra-se na parte II deste relatório e foi feita com base



no rastreio da que existe no território atualmente, nomeadamente nas áreas do Trabalho, Segurança Social, Saúde, Ambiente e Finanças; no levantamento feito às atuais Regiões autónomas da Madeira e dos Açores; no conjunto das duas dezenas de diplomas legais da descentralização de competências feita pelo atual Governo.

O conjunto das atribuições e competências suscetíveis de serem desconcentradas para um órgão regional encontram-se no capítulo 11 deste relatório. Assim para evitar repetições chama-se a atenção para as tabelas 3, 4, 5 e 6 onde o leitor encontrará o conjunto de competências que devem servir de base à decisão política de, em uma primeira fase, desconcentrar e, em uma segunda fase, se, a experiência assim o recomendar, regionalizar.

Por último, recomenda-se que, embora o nível de regionalização previsto na Constituição para as Regiões Administrativas do Continente, seja claramente menor do que foi instituído para as Regiões Autónomas, se olhe para as práticas atualmente em uso nas duas regiões autónomas como fonte, não de imitação, mas antes de inspiração para as RA do Continente.

Esta recomendação vem a propósito da análise a respostas às entrevistas escritas em que o entrevistado descreve cenários catastróficos acerca da regionalização de certas competências atualmente exercidas pela Administração Central do Estado, não levando em linha de conta que as mesmas já são exercidas na RAM e na RAA sem que tal tempestade tivesse ocorrido. Recomenda-se, assim, que se capitalize na experiência colhida em cerca de quarenta anos de regionalização dos Arquipélagos da Madeira e dos Açores.

## **21.5. Deslocalização de Serviços e Estabelecimentos**

A deslocalização de serviços públicos consiste na transferência, de determinados serviços e organismos sediados em Lisboa para outros pontos do território nacional, decidida através de decreto-lei, com vista a valorizar e a desenvolver as zonas do interior. A aproximação dos serviços administrativos do Estado às populações deve ser entendida como a deslocação dos serviços para junto das populações e como forma de multiplicar os contactos e ouvir os seus problemas concretos, as suas propostas e as suas queixas.





Esta ideia apresenta, desde logo, como vantagem, o desenvolvimento das regiões do interior, no entanto, apresenta algumas desvantagens.

Juntamente com os serviços, os seus prestadores, as pessoas, nem sempre estão disponíveis para se deslocar, pois, têm a vida toda estabelecida, ao longo de vários anos, num determinado local, com determinadas responsabilidades. Tal inclui a fixação e os custos associados, como a habitação, as escolas dos filhos, ou o estado profissional do outro cônjuge, o que desencadeia mudanças nas estruturas organizacionais dos serviços, ou eventuais despesas, por exemplo com indemnizações desses funcionários.

Temos, pois, um problema com os custos associados à deslocalização dos serviços, principalmente com os funcionários, nos serviços já existentes.

Assim, propomos que esta matéria deva ser equacionada como um processo gradual de implementação. Se se começar por deslocalizar o Conselho Diretivo ou a equipa do Diretor Geral para fora de Lisboa, as equipas seguintes já podem ser criadas por funcionários a serem recrutados para prestar funções na nova localidade, tendo em conta a nova localização. E esta mudança, gradual, deveria ser feita para que a distribuição fosse equitativa à importância relativa de cada Região Plano NUTS II.

Por outro lado, existindo efetiva preocupação estratégica (não tática) por esta política de proximidade, recomenda-se que os novos organismos ou os reestruturados possam, à partida, ser criados/reestruturados fora de Lisboa com recrutamento local nas respetivas instituições de ensino.

### **21.6. Tipo de relação a estabelecer entre o nível nacional, regional, supramunicipal e municipal.**

A regionalização é um processo de desconstrução de imagens e realidades sociais e reconstrução de outras. A desconstrução de um Estado distante e construção de um Estado próximo. Há quatro dimensões a ter em consideração na regionalização: i) afetiva - fomento da ideia de “em nossa casa”, “fazermos em conjunto” os “nossos”; ii) coerência - geográfica, cultural, económica, social, de escala; competências regionais; iii) meio e não fim. O fim do processo não é a regionalização, mas a melhoria da prestação de serviço público aos cidadãos. Também não é dar poder pelo poder “aos nossos”. O poder e



autoridade que forem descentralizados são para ser colocados ao serviço das políticas públicas.

Assim, a regionalização ganha força afetiva quando passa a ser encarada à luz da dicotomia centro/periferia. A contraposição centro/periferia evidencia a projeção espacial das decisões políticas tomadas no centro. É neste contexto problemático que surge a urgência de encontrar uma solução para problemas que são demasiado pequenos para serem tratados centralmente e demasiado grandes para serem resolvidos ao nível do poder local. Para resolver este problema recorre-se à colaboração entre multiautores, a redes, parcerias e equipas interorganizacionais. O envolvimento ativo de diferentes atores públicos e privados nos processos de inovação pública potencia a compreensão do problema ou desafio em questão e produz novas ideias e propostas. Garante igualmente que as necessidades dos cidadãos e das organizações da sociedade civil sejam consideradas quando as soluções inovadoras são selecionadas, testadas e implementadas.

O conceito de inovação colaborativa tem estado associado ao crescente interesse em torno do paradigma da governação colaborativa através de redes, parcerias e comunidades de práticas interorganizacionais. Embora a governação seja definida como o conjunto de processos formais e informais através dos quais a sociedade e a economia se desenvolvem e os problemas públicos são ultrapassados com base em objetivos comuns.

Uma abordagem possível parte da distinção entre cooperação, coordenação e colaboração. Enquanto a cooperação envolve a troca de informações relevantes e conhecimento, a coordenação visa criar um alinhamento nas sinergias definidas e evitar sobreposições na regulação pública e na produção de serviços. Já a colaboração envolve uma interação sustentável através da qual diversos atores procuram soluções comuns para o problema comum, isto é, partilhado por todos.

Nos processos colaborativos, os atores sociais e políticos trabalham num problema partilhado, com o objetivo de estabelecer pontes mutuamente aceitáveis e sustentáveis visando a sua solução. Ao longo desta interação, os atores irão promover alterações ao objeto partilhado, e verão também os seus papéis e identidades sofrerem alterações tal como o processo lógico que orienta as suas ações.

Ao nível dos governos centrais existe uma crescente passagem de fundos para os atores regionais com vista à implementação de políticas nacionais, reforçando assim a



tendência descentralizadora do Estado. Estes atores criam uma rede colaborativa para o cumprimento dos objetivos e projetos centralmente definidos e financiados

São assim cruciais as relações de colaboração ao nível local, na medida em que são os atores locais os primeiros responsáveis por dar resposta às necessidades da comunidade, mormente com base na prestação de serviços de proximidade. Neste âmbito, os burocratas de campo deverão atuar como agentes catalisadores de serviços e mobilizadores da vontade política devendo ir, de facto, ao encontro das verdadeiras necessidades da sua comunidade. Fatores como a proximidade, conhecimento das fragilidades da população e das entidades territoriais, conhecimento dos recursos disponíveis e sua consequente alocação, apresentam-se como princípios base para que o serviço possa satisfazer as mais prementes necessidades da população.

Existe uma procura crescente de novas formas de prestação serviços com base na cooperação intermunicipal. Embora seja um fenómeno relativamente recente, as primeiras experiências a este respeito remontam ao século XIX. No entanto, só se tornou um assunto de estudo nos últimos anos, tendo conseguido destaque entre os pensadores das temáticas da organização no setor público. As estruturas de colaboração governativa local não deverão cingir-se apenas ao cumprimento de um conjunto de atribuições estatutariamente definidas de forma centralizada (governo central). Devem antes possuir um conjunto de valências que, suportadas numa flexibilidade funcional e num profundo conhecimento da realidade de determinado território, lhes permita associar os esforços das diferentes entidades locais (públicas, privadas e/ou sociais) servindo assim de plataformas mobilizadoras de atuação local.



## 22. Bibliografia

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.

Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Georgetown University Press.

Alcaraz-Quiles, F. J., Navarro-Galera, A., & Ortiz-Rodríguez, D. (2014). Factors influencing the transparency of sustainability information in regional governments: An empirical study. *Journal of Cleaner Production*, 82, 179–191. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.06.086>

Alexandre, F., Cerejeira, J., Portela, M., Rodrigues, M. & Costa, H. (2018). *Assimetrias e Convergência Regional: Implicações para a Descentralização e Desconcentração do Estado em Portugal*. Associação Comercial do Porto.

Extraído de:

[https://cciporto.com/wpcontent/uploads/2018/11/Assimetrias e Convergencia Regional.pdf](https://cciporto.com/wpcontent/uploads/2018/11/Assimetrias_e_Convergencia_Regional.pdf)

Alves, J.E.M. (2013). Passado, presente e futuro da governação educativa na Região Autónoma da Madeira. *Revista Portuguesa de Educação*, 26 (1), pp. 349-376.

Altshuler, A., & Behn, R. (1997). *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities and Dilemmas*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.

Amaral, D. F. (2015). *Curso de Direito Administrativo, volume I*, 4.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Livraria Almedina.

Andrade, J. C. V. (2017) *Lições de Direito Administrativo*, 5.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.



Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Ansell, C., & Gash, A. (2017). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1–17.

<https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>

Araújo, J. F. (2018). Joined-Up Governance at Local Level. *Perspectivas - Journal of Political Science*, 19, 64–73. <https://doi.org/10.21814/perspectivas.139>

Armstrong, J., Ford, R., Armstrong, J., & Ford, R. (2001). Public Sector Innovations and Public Interest Issues. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 6(1), 1–21.

Barreto, A. (1994). Autonomia regional, descentralização e limites ao poder político: reflexões sobre o caso açoriano. *Análise Social*. Vol. XXIX (125-126), 267-286.

<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223301963C3iSY0fn5Mn47XI8.pdf>

Bel, G., & Warner, M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91–115.

<https://doi.org/10.1080/17487870.2015.1100084>

Benz, A., & Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 6(2), 329–348.

<https://doi.org/10.1080/135017699343748>

Bilhim, J. (1996). Administração do Território e Regionalização. In ISCSP. (Ed.), *ISCSP-90 Anos*. Lisboa



Bilhim, J. (2004). *A Governação nas autarquias locais*. SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação.

Bilhim, J. A. F. (2017). Nova Governação Pública E Meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 84, 9–25.

<https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>

Blåka, S. (2017). Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. *Public Administration*, 95(4), 1092–1106.

<https://doi.org/10.1111/padm.12356>

Borins, S. (2001). Innovation, success and failure in public management research: Some methodological reflections. *Public Management Review*, 3(1), 3–17.

<https://doi.org/10.1080/14616670010009423>

Bretscher, E., & Cockcroft, J. (1955). "Enrico Fermi. 1901-1954". *Biographical Memoirs of Fellows of the Royal Society*, 1, 68-78.

Burki, S. J., Perri, G., & William, D. (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington D. C. World Bank.

Clemente, J., Lázaro-Alquézar, A., & Montañés, A. (2019). Convergence in Spanish Public health expenditure: Has the decentralization process generated disparities? *Health Policy*, 123(5), 503–507. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2019.03.003>

Canotilho, J.J. G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> ed. Coimbra, Almedina.

Canotilho, J.J. G.; Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.<sup>a</sup>ed.rev., Vol. I. Coimbra, Coimbra Editora.

Carrapeto, C., & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. ((2a Edição). Lisboa: Sílabo.



Carapeto, C., & Fonseca, F. (2009). *Governança, Inovação e Tecnologias O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Edições Sílabo.

Caupers, J. (1994). *A Administração Periférica do Estado*. Lisboa: Editorial Notícias.

Charbit, C. (2011). Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-Level Approach. *OECD Regional Development Working Papers*, 2011(04), 1–23. <https://doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>

Conzelmann, T. (1998). Europeanisation of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change European Integration online Papers (EIoP). *European Community Studies Association Austria (ECSA-A)*, 2(june).

Correia, P. (2018). A Resolução de um Problema de Fermi na Justiça Portuguesa: O Caso dos Atrasos Provocados pelos Constrangimentos Informáticos na Plataforma Informática Citius. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 26 (109), 277-287.

Corte-Real, I. (1999). Modernisation de l'Administration au Portugal. In *Les administrations en mouvement: Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays: Portugal, Pays Bas, Irlande et France*. Maastricht,: Institut Européen d'administration Publique.

Christopherson, S., Kitson, M., & Michie, J. (2008). Innovation, networks and knowledge exchange. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1(2), 165–173. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsn015>

Cuadrado-Ballesteros, B. (2014). The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency. *Government Information Quarterly*, 31(2), 265–277. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.012>



Cuadrado-Ballesteros, B., García-Sánchez, I. M., & Prado-Lorenzo, J. M. (2012). Effects of different modes of local public services delivery on quality of life in Spain. *Journal of Cleaner Production*, 37, 68–81. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.06.008>

Dahl, R. A. (1979). Procedural democracy. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 9(1), 3-36.

Dahl, R. A. (1985). *Controlling nuclear weapons: Democracy versus guardianship*. United States.

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.

Dayres, J. e M. (1986). *La Regionalisation*. Paris: PUF.

Dillinger, W. (1994). *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery*. <https://doi.org/10.1596/0-8213-2792-5>

DGAL, Direção Geral das Autarquias Locais. (2016). *Estudo-Piloto Comunidades Intermunicipais – Modelos de Competências, de Financiamento, de Governação, de Gestão e de Transferência de Recursos*.

[https://www.anmp.pt/files/djur/2014/div/ESTUDOPILOTO\\_CIM.pdf](https://www.anmp.pt/files/djur/2014/div/ESTUDOPILOTO_CIM.pdf)

Eliassen, S. Q., Hegland, T. J., & Raakjær, J. (2015). Decentralising: The implementation of regionalisation and co-management under the post-2013 Common Fisheries Policy. *Marine Policy*, 62, 224–232. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.09.022>

Evans, D. K., Holtemeyer, B., & Kosec, K. (2019). Cash transfers increase trust in local government. *World Development*, 114, 138–155.

<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.08.020>

Feiock, R. C., Krause, R. M., & Hawkins, C. V. (2017). The Impact of Administrative Structure on the Ability of City Governments to Overcome Functional Collective Action





Dilemmas: A Climate and Energy Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 615–628.

<https://doi.org/10.1093/jopart/mux021>

Ferlie, E., Fitzgerald, L., Mcgivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public policy networks and “wicked problems”: A nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307–324.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>

Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. *Journal of Regional Science*, 58(5), 1017–1044.

<https://doi.org/10.1111/jors.12388>

Ferreira, C. e Tibúrcio T. (2017). Descentralização – Poder local. *Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – DILP*, 64, 12-21.

<https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/descentralizacao.pdf>

Flamand, S. (2019). Partial decentralization as a way to prevent secessionist conflict. *European Journal of Political Economy*, (November 2017), 1–20.

<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.02.007>

Foucart, R., & Wan, C. (2018). Strategic decentralization and the provision of global public goods. *Journal of Environmental Economics and Management*, 92, 537–558.

<https://doi.org/10.1016/j.jeem.2017.08.006>

Francisco, D. G. (2000). *Agendas trocadas no caminho da descentralização: o caso da regionalização*. IV Congresso Português de Sociologia.

Garman, C., Haggard, S., & Willis, E. (2001). Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 53(2), 205–236.

<https://doi.org/10.1353/wp.2001.0002>



Giacomini, D. (2017). Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 3–6.

<https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>

Goel, R. K., Mazhar, U., Nelson, M. A., & Ram, R. (2017). Different forms of decentralization and their impact on government performance: Micro-level evidence from 113 countries. *Economic Modelling*, 62(August), 171–183.

<https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.12.010>

Gouveia, J. B. (2013). *Manual de Direito Constitucional*. 5ª Edição, Coimbra, Livraria Almedina.

Gradstein, M. (2017). Government decentralization as a commitment in non-democracies. *Journal of Comparative Economics*, 45(1), 110–118.

<https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.01.005>

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco: Jossey-Bass.

Groot, T., & Budding, T. (2008). New Public Management's Current Issues and Future Prospects. *Ssrn*, 24(February), 1–13.

<https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00440.x>

Hajer, M., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hartley, J. (2005). *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>



Haveri, A. (2006). Complexity in local government change: Limits to rational reforming. *Public Management Review*, 8(1), 31–46.

<https://doi.org/10.1080/14719030500518667>

Held, D. (1996). *Models of Democracy*. Londres, Cambridge: Polity Press.

Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109.

[https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)

Horta, S., & Monteiro, A. (2018). *Governança multinível em portugal: fundamentos teórico-concetuais* (Coleção políticas e territórios working paper n.º 3).

Hulst, R., Van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2009). Institutional shifts in inter-municipal service delivery. *Public Organization Review*, 9(3), 263-285.

<https://doi.org/10.1007/s11115-009-0085-8>

Inman, R.; Rubenfeld, D. (1997). Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), 43-64.

Isett, K. R., Mergel, I. A., Leroux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 1), 157–173.

<https://doi.org/10.1093/jopart/muq061>

Isufaj, M. (2014). Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 109, 459–463.

<https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.490>

Jordan, A. (2001). The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government? *Policy and Politics*, 29(2), 193–208.



<https://doi.org/10.1332/0305573012501305>

Kozáková, A., Veselý, V., & Kučera, V. (2019). Robust decentralized controller design based on equivalent subsystems. *Automatica*, *107*, 29–35.

<https://doi.org/10.1016/j.automatica.2019.05.031>

Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, *10*(1), 9–33.

<https://doi.org/10.1080/10967490601185716>

Kern, K., & Bulkeley, H. (2006). Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK. *Urban Studies*, *43*(12), 2237–2259.

<https://doi.org/10.1080/00420980600936491>

Klaster, E., Wilderom, C. P. M., & Muntslag, D. R. (2017). Balancing Relations and Results in Regional Networks of Public-Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *27*(4), 676–691.

<https://doi.org/10.1093/jopart/mux015>

Klijn, E.-H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, *Vol. 85*(3), (587–608).

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x>

Koch, P., & Hauknes, J. (2005). *Innovation in the public sector*. NIFU STEP, Oslo.

Lewis, B. D., & Hendrawan, A. (2018). The impact of majority coalitions on local government spending, service delivery, and corruption in Indonesia. *European Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.11.002>

Liesbet, H., & Gary, M. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, *97*(02), 233–243.

<https://doi.org/10.1017/s0003055403000649>



Li, J., & Shi, V. (2019). The benefit of horizontal decentralization in durable good procurement. *Omega (United Kingdom)*, 82, 13–23.

<https://doi.org/10.1016/j.omega.2017.11.009>

Ligthart, J. E., & Van Oudheusden, P. (2015). In government we trust: The role of fiscal decentralization. *European Journal of Political Economy*, 37, 116–128.

<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.11.005>

Loureiro, R. F. F (2014). *Regulação e Crise na Governação Local: que eficácia?* Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Universidade de Aveiro, Aveiro. Extraído de: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/14339/1/Tese.pdf>

Lowatcharin, G., & Stallmann, J. I. (2018). The differential effects of decentralization on police intensity: A cross-national comparison. *Social Science Journal*.

<https://doi.org/10.1016/j.socij.2018.10.003>

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 1 – local government perspectives. *Public Administration*, 79(1), 205–222.

<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00253>

Mandelino, F., Mozzicfreddo, J. & Matos, R. (2015). *Reorganização do Estado e da Administração Pública e a Questão dos Recursos Humanos*. Instituto para as políticas públicas e sociais – Instituto Universitário de Lisboa. Extraído de [https://www.ugt.pt/UGT\\_Reorganizacao%20do%20Estado%20UGT%202014\\_13%20jan.pdf](https://www.ugt.pt/UGT_Reorganizacao%20do%20Estado%20UGT%202014_13%20jan.pdf)

Martínez-Pardo, A., & Garcia-Alonso, L. (2014). Analysis of the Inland Port Regionalization Process in Spain. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 162(Panam), 228–236. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.12.203>

Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*.



March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. Free Press.

Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In A. Cafruny & G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community* (pp. 391–410). New York: Lynne Rienner.

Marques, J.M.O. (2009). *As Regiões Autónomas. O regresso às origens como condição para o desenvolvimento*. Extraído de:

[http://www.ordemeconomistas.pt/xportalv3/file/XEOCM\\_Documento/63672/file/regies\\_autonomas.pdf](http://www.ordemeconomistas.pt/xportalv3/file/XEOCM_Documento/63672/file/regies_autonomas.pdf)

Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61–82.

<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>

Matias, D. R. (2019). *Regionalização Administrativa. A criação das regiões administrativas enquanto autarquias locais supramunicipais*. Universidade de Coimbra, Coimbra.

<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/86619/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Duarte%20Ribeiro%20Matias.pdf>

Milio, S. (2010). *From policy to implementation in the European Union: the challenge of a multi-level governance system* (Vol 13).

Miranda, J. (2014). *Manual de Direito Constitucional*. Volume II, Tomo III- IV, Coimbra: Coimbra Editora.

Moreira, V. (2013). “Nova gestão pública” e direito administrativo. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, A. 142, n.º3978, p. 173-195.

Neves, A. (2010). *Governança Pública em Rede*. Lisboa: Edições Sílabo.



Oakerson, R., & B. Parks, R. (2011). *The Study of Local Public Economies: Multi Organizational, Multi-Level Institutional Analysis and Development. Policy Studies Journal* (Vol. 39).

<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00400.x>

Oates, W. (1972). *Federal fiscalism*. New York. Harcourt, Brace.

O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, and M. W. (2000). *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE. (2005). *Oslo Manual - Inglês - Terceira Edição. Communities* (Vol. Third edit).

<https://doi.org/10.1787/9789264013100-en>

OECD. (2017). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, (OECD Multi). OECD Publishing: OECD Publishing.

<https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>

Oliveira, C. (2005). *A Democracia Local: Aspetos jurídicos*. Coimbra. Coimbra Editora.

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration* , 43 (2), 135-158.

<https://doi.org/10.1177/0275074012466935>

Ostrom, E., & Schroeder, W. (1993). *Institutional Incentives and Sustainable Development*. Boulder: Westview Press.

Petrova, P., & Hristov, D. (2016). Collaborative Management and Planning of Urban Heritage Tourism: Public Sector Perspective. *International Journal of Tourism Research*, 18, 1–9.



<https://doi.org/10.1002/jtr>

Piattoni, S. (2016). Cohesion policy, multilevel governance and democracy. In P. S. & P. (Eds. . L. (Eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (pp. 65–78). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, Politics, and the State*. Nova Iorque: St. Martin's Press.

Pollit, C. (2001). Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3(4), pp 471-492.  
<https://doi.org/10.1080/14616670110071847>

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A comparative analysis* (2d. edition). Oxford: Oxford University Press.

Porter, T. (2002). Multilevel Governance and Democracy in Global Financial Regulation. In *Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives*,. Kingston, Canada.

Portugal (2016). *Plano de Atividades 2016*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

Portugal (2017). *Plano de Atividades 2017*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.

Portugal (2018a). *Decreto Legislativo Regional n.º 26/2018/M – Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2019*. Diário da República, 1.ª série, n.º 251, de 31 de dezembro de 2018.

Portugal (2018b). *Plano de Atividades 2018*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo.





Portugal (2018c). *Plano de Atividades 2018*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve.

Portugal (2018d). *Plano de Atividades 2018*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro.

Portugal (2019). *Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A – Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano 2019*. Diário da República, 1.ª série, n.º 4, de 7 de janeiro de 2019.

Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.

<https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. West Sussex: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1177/0899764096251009>

Rashman, L., & Hartley, J. (2002). *Leading and learning? Knowledge transfer in the Beacon Council Scheme*. *Public Administration* (Vol. 80).

<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00316>

Região Autónoma dos Açores - Governo Regional (2009), *Contributo para o Livro Branco do Comité das Regiões sobre a Governação a Vários Níveis*

Revelli, F. (2005). On Spatial Public Finance Empirics. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 475–492.

<https://doi.org/10.1007/s10797-005-4199-9>

Rittel, W., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.

<https://doi.org/10.1007/BF01405730>



Roberts, N. C., & Bradley, R. T. (1991). Stakeholder Collaboration and Innovation: A Study of Public Policy Initiation at the State Level. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 209–227.

<https://doi.org/10.1177/0021886391272004>

Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Escolar Editora.

Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.

Rowley, J., Baregheh, A., & Sambrook, S. (2011). Towards an innovation-type mapping tool. *Management Decision*, 49(1), 73–86.

<https://doi.org/10.1108/00251741111094446>

Santos, A. B. (1998). Regionalização: crónica de uma morte anunciada. *Análise Social*, 33(148), 885–903. Extraído de <http://www.jstor.org/stable/41011347>

Santos, A. (2009). *How Many Licks? Or, How to Estimate Damn Near Anything*. Running Press.

Scharpf, F. W. (1997). Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 520–538.

<https://doi.org/10.1080/135017697344046>

Silva, M. M. G. (2017). *O poder local e a organização política administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente*. Universidade do Porto, Porto.

Extraído de: [https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5952/1/DM\\_Manuel%20Maio.pdf](https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5952/1/DM_Manuel%20Maio.pdf)

Silva, M. M. M., & Castilhos, D. S. (2015). *A Descentralização no Estado Unitário Português*. Diálogos Constitucionales Comparados: Descentralización Constitucional y organización local en Iberoamérica Zaragoza.



Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. (George Allen & Unwin, Ed.). London.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration and Society*, 43(8), 842–868.

<https://doi.org/10.1177/0095399711418768>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). *Enhancing Social Innovation by Rethinking Collaboration, Leadership and Public Governance*. Paper presented at NESTA Social Frontiers, London, United Kingdom.

Sousa, N.J.V.A. (2013). A Atual Reforma da Administração Local. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*. Vol. 3, n.º 3. Extraído de:

<http://recil.grupolusofona.pt/handle/10437/6457>

Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: “Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?” *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817–

837. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>

Straus, D. (2002). *How to Make Collaboration Work?* San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

Tavares, A. F., & Feiock, R. C. (2017). Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(4), 299–316.

<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx014>

Teles, F. (2016). *Local governance and inter-municipal cooperation*. Springer.

Thielemann, E. R. (1999). Institutional limits of a Europe with the Regions’: EC state-aid control meets German federalism. *Journal of European Public Policy*, 6(3), 399–418.

<https://doi.org/10.1080/135017699343595>



Torfin, J., Peters, B. G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

Ventura, A. R. (2015). *Territorialização de Políticas Públicas: estudo para a compreensão da participação das coletividades territoriais na elaboração das políticas públicas*. Universidade de Coimbra, Coimbra.

<https://core.ac.uk/download/pdf/43580517.pdf>

Walker, R. M., Damanpour, F., & Devece, C. A. (2011). Management innovation and organizational performance: The mediating effect of performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 367–386.

<https://doi.org/10.1093/jopart/muq043>

Weinstein, L., & Adam, J. (2008). *Guesstimation: Solving the World's Problems on the Back of a Cocktail Napkin*. Princeton University Press.

Wilfahrt, M. (2018). The politics of local government performance: Elite cohesion and cross-village constraints in decentralized Senegal. *World Development*, 103, 149–161.

<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.09.010>

Witkowski, J., & Kiba-Janiak, M. (2014). The Role of Local Governments in the Development of City Logistics. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 125, 373–385. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.01.1481>

Yousfi, H. (2019). Reshaping state / local communities relations in Tunisia: The socio-cultural and institutional challenges of the decentralization project. *European Management Journal*. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2019.05.002>



### **Legislação:**

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. *Diário da República n.º 219/1999 – I Série A*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. *Diário da República n.º 176/2013 – I Série*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. *Diário da República n.º 157/2018 – I Série*. Assembleia da República. Lisboa.

Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 07 de janeiro. *Diário da República n.º 4/2019, Série I*. Região Autónoma dos Açores - Assembleia Legislativa.

Decreto-lei n.º 104/2003, de 23 de maio. *Diário da República n.º 119/2003 – I Série A*. Ministério das Ciências, Ordenamento do Território e Ambiente. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro. *Diário da República n.º 228/2018, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de novembro. *Diário da República n.º 228/2018, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de novembro. *Diário da República n.º 229/2018, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro. *Diário da República n.º 229/2018, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro. *Diário da República n.º 230/2018, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.



Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29 de novembro. Diário da República n.º 230/2018, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro. Diário da República n.º 230/2018, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de novembro. Diário da República n.º 230/2018, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro. Diário da República n.º 230/2018, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro. Diário da República n.º 230/2018, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro. Diário da República n.º 230/2018, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro. Diário da República n.º 21/2019, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Diário da República n.º 21/2019, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro. Diário da República n.º 21/2019, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro. Diário da República n.º 21/2019, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 32/2019, de 04 de março. Diário da República n.º 44/2019, Série I.  
Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.



Decreto-Lei n.º 44/2019, de 01 de abril. Diário da República n.º 64/2019, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril. Diário da República n.º 83/2019, Série I. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Regulamentar Regional n.º 2/2015/M, de 12 de maio. Diário da República n.º 91/2015, Série I. Região Autónoma da Madeira - Presidência do Governo.

Decreto-Regulamentar Regional n.º 9/2016/A, de 21 de novembro. Diário da República n.º 223/2016, Série I. Região Autónoma dos Açores - Presidência do Governo.

**Websites:**

Turismo de Portugal (2019). Acedido em 6 de maio de 2019, em [http://business.turismodeportugal.pt/pt/Conhecer/Quem\\_e\\_quem/Paginas/CCDR-Comissoes-de-Coordenacao-e-Desenvolvimento-Regional.aspx](http://business.turismodeportugal.pt/pt/Conhecer/Quem_e_quem/Paginas/CCDR-Comissoes-de-Coordenacao-e-Desenvolvimento-Regional.aspx)

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR LVT) (2019). Acedido em 6 de maio de 2019, em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/breve-historial-ccdr/9595.htm>