

## Regionalização – opção inadiável para o desenvolvimento e a coesão territoriais

Carlos Figueiredo, economista

2019.06.20

No âmbito da auscultação pública que a **Comissão Independente para a Descentralização**<sup>1</sup> tem vindo a realizar em diferentes regiões do país e do seu incentivo para a dinamização da reflexão e debate sobre a problemática da organização territorial das funções do Estado nos seus diferentes níveis, permito-me apresentar um modesto contributo pessoal para a discussão pública do conteúdo e das formas mais adequadas para a implementação eficaz e eficiente dos processos de descentralização administrativa e de desconcentração de entidades e serviços da administração central do Estado.

1. Assim, procurarei justificar a necessidade de estabelecimento de um nível intermédio de natureza supramunicipal que permita assegurar o desempenho de funções descentralizadas da administração central do Estado, mas também a articulação cooperante com os serviços públicos desconcentrados da administração central e de coordenação e apoio aos municípios no quadro da sua autonomia específica.

Com efeito, existe hoje um vasto conjunto de entidades e serviços públicos com abrangências territoriais de intervenção muito diversificadas e nem sempre coincidentes, o que evidencia desde logo uma ausência de lógica horizontal de base territorial, dificultando uma coordenação integrada e cooperante em benefício dos respetivos territórios, pois a sua atuação rege-se por critérios subjacentes a uma lógica vertical de subordinação hierárquica aos correspondentes ministérios.

Ora, o desenvolvimento dos territórios exige uma abordagem integrada e eficaz dos seus problemas e desafios por forma a atenuar assimetrias e desigualdades e, ao mesmo tempo, potenciar sinergias que permitam assegurar uma maior coesão e competitividade do todo nacional.

2. Neste pressuposto, parece interessante considerar a experiência e o conhecimento técnico que as **Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCDR** (anteriormente designadas como CCR – Comissões de Coordenação Regional) adquiriram ao longo das suas cinco décadas de intervenção nos respetivos territórios de implantação, como um ponto de partida incontornável para definir o quadro territorial de institucionalização das regiões administrativas do continente português, ou seja, a criação de cinco novas autarquias locais.

De facto, considero que as CCDR serão, sem dúvida alguma, excelentes órgãos técnicos de gestão e planeamento dos territórios que, em articulação simbiótica, com as novas entidades

---

<sup>1</sup> Vd. Lei nº 58/2018, de 21 de agosto.

públicas descentralizadas de base territorial – **as cinco regiões administrativas** – contribuirão seguramente para a afirmação reforçada das dinâmicas espaciais de desenvolvimento que emergem nos respetivos territórios e que importa valorizar e incentivar de forma a conseguir níveis de desempenho económico e social mais relevantes com impacto na requalificação produtiva e tecnológica das economias locais e, conseqüentemente, na melhoria progressiva da competitividade da economia portuguesa.

Desde logo, importa referir que estas novas entidades da administração pública descentralizada assumem não só as funções e competências que lhes serão atribuídas por Lei, mas poderão assumir inclusivamente, ainda que de forma progressiva, a coordenação territorial dos serviços públicos desconcentrados da administração central. Para tal, torna-se necessário estabelecer mecanismos de parceria ativa com as diferentes entidades da administração pública por via da celebração de contratos-programa para fins específicos e sempre na ótica da eficácia e eficiência na prestação do serviço público aos cidadãos.

Sob este ponto de vista, a efetivação desta Reforma do Estado ao nível da sua organização administrativa territorial, garantirá o pleno cumprimento do **Princípio da Descentralização Democrática**, na medida em que a institucionalização das regiões administrativas através dos seus órgãos de eleição direta constitui um elemento fundamental para incentivar a participação dos cidadãos na vida coletiva democrática dos seus territórios. Por outro lado, cumprir-se-á igualmente o **Princípio da Subsidiariedade** através do qual as funções que podem ser desempenhadas nesta instância regional não deverão ser cometidas a uma outra instância de nível superior.

**3.** Na verdade, o que está em causa é promover uma abordagem prospetiva do desenvolvimento regional que antecipe um futuro com novas dinâmicas de crescimento e de bem-estar para as populações, baseadas preferencialmente num espírito de abertura e cooperação inter-regional suscetível de proporcionar as condições indispensáveis para a sustentabilidade destes territórios e, bem assim, do seu valioso capital simbólico.

Neste enquadramento, importa sublinhar a necessidade de afirmar uma visão policêntrica do desenvolvimento urbano e regional, que promova uma cooperação inter-regional mais intensa e pró-ativa à escala nacional e com um particular ênfase à escala ibérica e europeia, privilegiando a cooperação transfronteiriça na base dos territórios de proximidade regional e contíguos do país vizinho.

É evidente que o processo de regionalização no quadro atual de globalização acrescida constitui, sem dúvida, mais um suporte importante das políticas públicas para atenuar desigualdades e combater assimetrias regionais que tenderão a acentuar-se, preparando os territórios para vencer com maior robustez os desafios da coesão e da competitividade, designadamente por via de uma participação mais ativa dos cidadãos no seu futuro coletivo.

Convirá salientar que o processo de descentralização administrativa se encontra em curso pelo amplo conjunto de funções do Estado que têm vindo a ser contempladas nos mais diversos

diplomas legais que encontram o seu fundamento na Lei nº 50/2018<sup>2</sup>, de 16 de agosto, faltando agora somente definir uma instância intermédia de âmbito supramunicipal, com a criação das regiões administrativas para completar todo o processo de uma nova organização territorial da administração pública.

4. Em matéria de desafios estratégicos fundamentais para o País, permito-me destacar aqueles que, em minha opinião, poderão ser os mais relevantes para o futuro do nosso país e obviamente para as suas diferentes unidades espaciais: i) o desafio demográfico e ii) o desafio das alterações climáticas.

Quanto ao primeiro, importa relembrar que o país se confronta com um **índice de envelhecimento**<sup>3</sup> galopante que, para o continente, atingiu o valor de 160,3 em 2018, quando em 2001, este mesmo indicador se situava em 103,8, o que compromete seriamente o crescimento futuro da economia portuguesa.

Acresce referir que as regiões mais envelhecidas são a região Centro e a região Alentejo, as quais atingiram respetivamente os valores de 196,6 e 201,2 para o ano de 2018<sup>4</sup>. A situação nacional é igualmente gravosa quando se observa o comportamento evolutivo do **índice de sustentabilidade potencial**<sup>5</sup> que, em 2001, registava o valor de 4,1 e, em 2018, atingia já o valor de 3,0, revelando dificuldades acrescidas para a gestão do sistema de segurança social.

Efetivamente, estes dados demográficos configuram uma situação de emergência nacional que merece uma atenção muito especial das políticas públicas, sendo que o reforço da atratividade dos territórios mais fragilizados nesta vertente, contribuirá seguramente para atenuar o impacto deste défice demográfico e, como tal, propiciar o surgimento de iniciativas empresariais e de investimento suscetíveis de criação de riqueza e emprego indispensáveis à fixação das populações.

No que se refere ao segundo desafio, conviria sinalizar os seus possíveis impactos territoriais e vulnerabilidades associadas, designadamente em matéria de erosão costeira e, especialmente, de agravamento dos efeitos de desertificação (erosão dos solos) nos espaços regionais de maior sensibilidade ao aumento das temperaturas do ar e à escassez do recurso água, comprometendo, deste modo, a capacidade de produção de alimentos e também a própria saúde das populações e, nomeadamente, dos seus estratos mais idosos.

Existem, certamente, outros desafios económicos e sociais para o país, mas os que destacámos serão porventura os de mais difícil solução, pelo que a mobilização de todos os recursos regionais e nacionais constitui um imperativo incontornável para conseguir afirmar uma estratégia de desenvolvimento bem-sucedida.

---

<sup>2</sup> Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

<sup>3</sup> Relação entre a população idosa (+ 65 anos) e a população jovem (0 - 14 anos): número de idosos por cada 100 jovens.

<sup>4</sup> Fonte: Pordata; INE.

<sup>5</sup> Relação entre a população em idade ativa (15-64 anos) e a população idosa (+ 65 anos): número de ativos por idoso.

Neste quadro, parece-nos que a regionalização poderá constituir um elemento indispensável de capacitação dos territórios potenciador de recursos e sinergias interinstitucionais suscetíveis, não só de mitigar riscos e vulnerabilidades, mas também de contribuir para uma melhor adaptação dos diferentes territórios às situações de emergência demográfica e climáticas assinaladas.

**5.** Uma questão particularmente importante aquando da criação das regiões administrativas, entendidas como autarquias de âmbito supramunicipal, prende-se não só com as especificidades inerentes às suas atribuições, mas também com a natureza do seu próprio financiamento<sup>6</sup>, o qual deverá basear-se num princípio de efetiva neutralidade orçamental, quer no que respeita à despesa, quer no se refere à receita fiscal.

Neste contexto, importa estruturar um modelo de Finanças Regionais que poderá ser delineado nas suas diferentes componentes, tendo como referencial o que se encontra contemplado no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais<sup>7</sup>.

A propósito do financiamento das futuras autarquias locais (regiões administrativas), importa prever um mecanismo do tipo Fundo de Coesão que permita contemplar o apoio a iniciativas e projetos de cooperação inter-regional e também a nível transfronteiriço, para que as regiões sejam espaços de abertura ao exterior e dinamizadores do desenvolvimento territorial nas suas múltiplas dimensões (económica, social, cultural, etc.).

**6.** Em síntese, parece-me que o processo de criação das regiões administrativas deverá seguir uma via gradualista em matéria do exercício de atribuições funcionais, procurando valorizar preferencialmente uma dimensão de planeamento e de desenvolvimento regional e, a par disso, uma nova forma de funcionamento dos serviços públicos desconcentrados e descentralizados que evidencie uma maior proximidade dos cidadãos, desburocratização e celeridade na resolução de processos administrativos com impacto positivo no relacionamento com a administração pública.

Estou convicto de que o processo de criação das regiões administrativas constitui, hoje, um dos mais relevantes pilares da arquitetura organizativa do Estado e, por isso, é absolutamente incontornável e inadiável para que seja possível vencer os desafios económicos, sociais, demográficos e ambientais que o nosso país enfrenta.

Esta será uma oportunidade para afirmar uma estratégia de desenvolvimento orientada para aproveitar o potencial dos diferentes espaços regionais numa ótica de coesão e competitividade, reduzindo assimetrias e desigualdades e construindo um futuro melhor para todos.

---

<sup>6</sup> Vd. Lei nº 56/91, de 13 de agosto – Lei quadro das regiões administrativas.

<sup>7</sup> Vd. Lei nº 73/2013, de 3 de setembro e 7ª alteração pela Lei nº 51/2018, de 16 de agosto.