



DOCUMENTO ORIENTADOR

“DESCENTRALIZAÇÃO - APROFUNDAR A DEMOCRACIA LOCAL”:

Contributos da CIM Alto Minho

I. Enquadramento sintético

O presente documento pretende sistematizar um conjunto de observações e sugestões relativas ao draft do Documento Orientador “Descentralização – Aprofundar a Democracia Local”, oportunamente remetido pelo atual Governo à ANMP.

Neste âmbito, gostaríamos, antes de mais, de sublinhar dois aspetos que consideramos muito positivos nesta iniciativa do Governo, nomeadamente: (i) em primeiro lugar, a orientação política geral do Governo no sentido de reconhecer e valorizar o papel do associativismo intermunicipal, enquanto espaço privilegiado de reforço de coerência e de racionalidade das principais políticas públicas com incidência territorial; (ii) em segundo lugar, a metodologia adotada, contemplando a auscultação quer da administração local (ANMP), quer de alguns dos principais setores governamentais com potencial de descentralização de competências para as Comunidades Intermunicipais.

Em relação ao documento orientador proposto pelo Governo, existem, porém, como é natural, diversos aspetos que, na nossa perspetiva, poderão ser melhorados, quer no contexto da sua revisão final, quer no âmbito do processo de desenvolvimento de negociações específicas sobre as propostas apresentadas. Nesses aspetos, há alguns que, pela sua elevada importância e transversalidade, consideramos ser centrais e que, na nossa perspetiva, deverão merecer uma atenção reforçada. Há ainda outros aspetos mais pontuais e de pormenor que identificamos e que será importante considerar no referido exercício final de revisão.



II. Considerandos sobre a importância de reforçar a territorialização das políticas públicas em Portugal

II.1 Considerando o consenso existente nos principais organismos internacionais de avaliação de políticas de desenvolvimento relativamente à prioridade fundamental que deve ser dada ao reforço da territorialização na conceção, na dinamização e na monitorização das principais políticas públicas, nomeadamente e a título de exemplo:

(a) como sublinha a **OCDE**: (a.1) “o crescimento económico é um fenómeno ‘bottom up’ [em que] ao criar[em-se] as condições para se crescer adequadamente ao nível regional se proporciona a melhor oportunidade possível para se maximizar o crescimento ao nível nacional”; (a.2) “as políticas definidas ao nível local são mais capazes de ter em conta as condições locais para a provisão de bens públicos”; (a.3) “as administrações sub-nacionais est[ão] melhor colocadas do que as autoridades nacionais para tomar decisões sobre prioridades de desenvolvimento local e regional”;

(b) como refere o **Parlamento Europeu** na sua Resolução de 20 de Maio de 2010: (b.1) “a fraca governação multinível constituiu uma das principais limitações da Estratégia de Lisboa, dado ser insuficiente o envolvimento das autoridades regionais e locais, bem como da sociedade civil, na conceção, implementação, comunicação e avaliação da estratégia”; (b.2) “uma dimensão territorial reforçada da estratégia Europa 2020, que contemple as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das regiões europeias e que comporte a implicação direta das autoridades regionais e locais no planeamento e na execução dos programas relevantes, conduzirá a um maior sentido de apropriação dos objetivos da estratégia a todos os níveis e garantirá um melhor conhecimento dos objetivos e dos resultados no terreno”.

(c) como se define, pela primeira vez, no **Tratado de Lisboa**, será reforçado o estatuto das regiões e dos municípios na arquitetura política da União Europeia, decorrente: (c.1) do reconhecimento explícito da dimensão territorial como um dos objetivos da coesão, a par da coesão económica e da coesão social, (c.2) da nova definição do princípio de subsidiariedade, que passa agora a abarcar explicitamente os níveis local e regional.



II.2 Considerando que o reforço da territorialização das políticas públicas em Portugal constitui um dos principais desafios que se tem vindo a colocar à sua provisão eficaz, eficiente e transparente, conforme é evidenciado, nomeadamente e a título de exemplo:

a) como se refere no Estudo “Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social” (realizado por Augusto Mateus & Associados (2005) para o Observatório do QCA III, no âmbito do processo de preparação do QREN 2007-2013), “a caracterização do posicionamento relativo das regiões portuguesas permitiu identificar uma significativa diversidade de necessidades, problemas e desafios, confirmando a existência de uma **base objetiva muito sólida** para fundamentar a principal mudança global exigida pelo próximo período de programação estrutural em Portugal, isto é, **a necessidade de uma diferenciação dos objetivos a prosseguir, da natureza dos projetos a desenvolver e da intensidade dos apoios a conceder pelas diferentes regiões portuguesas**. O diferente enquadramento das regiões portuguesas nos vários objetivos previstos nos regulamentos dos fundos estruturais europeus constitui, assim, à luz das grandes conclusões do presente estudo, uma **oportunidade [...] para produzir verdadeiras estratégias regionais de referência suficientemente diversificadas**, isto é, que se aproximem dos problemas atuais e futuros de cada região e aprofundem as dinâmicas de especialização económica enquanto alavancas de ganhos sustentados de produtividade, colocando a utilização dos fundos estruturais em Portugal na sua verdadeira **lógica transversal de política regional estrutural**, superando, desse modo, uma excessiva tendência para modelos de programação de base vertical e sectorial”;

b) como se alerta no Estudo de preparação do QREN 2007-2013 (José Reis, 2005), “a forte ligação existente entre a eficácia das intervenções estruturais e a organização territorial do Estado”. Na verdade, uma das ideias força do referido Relatório é a de que “a questão da organização territorial do Estado e da Administração é absolutamente crítica para a execução das políticas públicas e para a reconversão da sua eficácia. (...) Como já observámos, o excesso de setorialização e o défice de racionalidade territorial de âmbito regional, expressos na ausência de atores que a representem, parecem ser inteiramente tributários da forma como o Estado e a Administração periférica se organizam. A análise efetuada no referido Estudo a outras experiências nacionais de gestão dos fundos estruturais contribuíram para confirmar “a perceção de que antes do próprio desenho das políticas públicas e das prioridades de





execução que se estabelecem está a forma como o Estado se organiza territorialmente, isto é, o modo como as responsabilidades públicas estão estabelecidas e se articulam com os problemas que urge resolver. Este aspeto parece-nos absolutamente crucial e foi muito clarificado através de experiências nacionais de natureza bastante diferente mas com um ponto em comum: os fundos estruturais são a variável central sobre que as relações do Estado com o território”.

II.3 Considerando que a tradicional macrocefalia da administração central de Portugal Continental, associada às limitações do atual modelo de desconcentração e descentralização territorial, tem vindo a gerar um vasto conjunto de ineficiências na atuação do Estado, relacionado, a título de exemplo, com:

- (a) o tradicional sobredimensionamento de algumas estruturas centralizadas de Institutos e Direções Gerais, muitas vezes em contraste flagrante com a insuficiência de recursos humanos e outros dos núcleos que intervêm diretamente sobre o terreno;
- (b) as decisões muitas vezes ineficientes dessas estruturas centralizadas de Institutos e Direções Gerais, sobre múltiplos domínios de natureza territorial, por total desconhecimento das realidades distintas e específicas de cada um desses territórios;
- (c) a multiplicação de micro-organismos como Agências, Institutos ou Direções Gerais, quer ao nível central, quer disseminados pelo território, muitas vezes unicamente enquanto meros instrumentos de representação vertical dessas estruturas centrais de Institutos e Direções Gerais;
- (d) a multiplicação de procedimentos burocráticos resultantes unicamente da multiplicação dos referidos micro-organismos setoriais ao nível central e regional, com elevadíssimos custos de contexto para a generalidade das empresas e cidadãos.

II.4 Considerando que a concretização deste objetivo de tornar o Estado mais próximo do cidadão e das empresas passaria, antes de mais, pela instituição das cinco regiões administrativas nas NUTS II do Continente de Portugal, enquanto instrumento fundamental



para a promoção de políticas públicas mais eficazes e eficientes e para a própria racionalização das funções da administração pública central. Poderemos perguntarmo-nos – no atual ciclo de dificuldades financeiras, económicas e sociais que vivemos, fará sentido promover a instituição das cinco regiões administrativas do Continente? Ponderadas as vantagens e inconvenientes, entendemos que a resposta à atual crise económica e social torna ainda mais urgente o processo de regionalização. As cinco Regiões Administrativas do Continente são um instrumento essencial à racionalização do Estado - este sim, deveria ser a aposta central para um verdadeiro processo de reorganização do Estado. Há serviços centrais que há muito deixaram de fazer sentido e as suas funções serão exercidas com muito maior eficácia e eficiência pelas cinco Regiões. Há serviços desconcentrados do Estado que se integrarão com muito maior racionalidade na futura orgânica regional sem riscos de quaisquer duplicações. A regionalização deveria ser, assim, decisiva para o combate à utilização ineficiente de recursos públicos e na criação de sinergias entre serviços regionais, muito para além da tradicional lógica cega e burocraticamente verticalizada da atual Administração Central Portuguesa. As Regiões Administrativas seriam ainda fundamentais por razões de maior proximidade, de maior flexibilidade de atuação e de melhor conhecimento das realidades concretas dos seus territórios. Decidir bem, depressa e de forma próxima é condição chave para um combate eficaz e eficiente à gravíssima crise económica e social que vivemos;

II.5 Considerando que, no entanto, face, infelizmente, à ausência de consenso político para a criação de regiões administrativas, se torna fundamental, desde já e enquanto solução intermédia, promover a reorganização dos serviços desconcentrados do Estado das cinco NUTS II do Continente em torno das CCDR, que, quer por integração de serviços, quer pelo reforço dos mecanismos de articulação e coordenação regional, se deverão constituir como o principal interlocutor dos serviços desconcentrados da Administração Central de forte matriz territorial, aumentando-se a massa crítica das unidades orgânicas, a sua escala de intervenção e as suas sinergias para níveis que permitam maior eficácia e eficiência na ação pública regional (por exemplo, Economia, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Ambiente, Ordenamento do Território, Turismo, Habitação e Transportes, Planeamento Regional e Fundos Estruturais, Formação e Emprego, Cultura, Educação e Saúde);



II.6 Considerando as características específicas dos municípios no contexto do modelo de organização do Estado Português, nomeadamente:

(a) A escala dos Municípios portugueses – com efeito, se compararmos os Municípios Portugueses com os seus congéneres europeus concluímos que são mais de seis vezes superiores à média europeia em termos de superfície e mais de sete vezes superiores à média europeia em termos de população. Se compararmos com os seus congéneres dos maiores Países Europeus como Espanha, Itália, França ou Alemanha chegamos à conclusão que os Municípios Portugueses são, em média, várias dezenas de vezes maiores em termos de área e de população;

(b) A percentagem total da dívida dos Municípios no total da dívida do Estado - 3%, sublinhamos, 3%, é a percentagem total da dívida dos Municípios no total da dívida do Estado. Os restantes 97% da dívida do Estado são da responsabilidade de organismos da administração central e equiparados. A dívida dos Municípios nunca justificaria, pois, a necessidade da intervenção da Troika, a eliminação dos subsídios de férias e de Natal, etc;

(c) A circunstância de ser reconhecido quer pelo Governo anterior, quer pelo atual, que os Municípios portugueses são dos poucos setores que conseguiram cumprir efetivamente as metas orçamentais ao longo dos últimos anos, apresentando, mesmo, não obstante a significativa redução das suas receitas, um excedente orçamental relevante, utilizado, em larga medida, na redução do seu passivo;

II.7 Considerando que as características específicas dos Municípios Portugueses tornam evidente que não faz qualquer sentido transformar as CIM /Áreas Metropolitanas portuguesas em Mega municípios, muito menos pela via da redução significativa das competências municipais. Aliás, esse esvaziamento dos Municípios agravaria ainda mais o penoso processo de retirada desordenada do Estado do território, originado pelo encerramento de múltiplos serviços coletivos de proximidade, os quais devem constituir o compromisso mínimo de cidadania do Estado para com os Portugueses, sobretudo, para com aqueles que vivem em zonas de menor densidade (depois dos centros de saúde, maternidades e escolas, seguiram-se os Tribunais e as Freguesia e agora os próprios Municípios?);



II.8 Considerando que alguns dos novos desafios que se perspetivam para o poder local implicam a necessidade de se ganhar escala (desde logo, a promoção da valorização e atratividade territorial, da sustentabilidade energética, ou de uma sociedade mais inclusiva, são três exemplos evidentes da nova geração de investimentos autárquicos), **não através da agregação dos Municípios, mas sim da valorização do papel das CIM / Áreas Metropolitanas.** Não se deve pretender que as CIM / Áreas Metropolitanas substituam os Municípios na sua essencial ação de proximidade. Mas também não se deve pretender que as CIM / Áreas Metropolitanas substituam as futuras 5 Regiões Administrativas do Continente no planeamento e intervenção sobre os principais serviços coletivos de escala regional. **Em síntese, as CIM não devem ser nem mini-regiões, nem mega-municípios;**

II.9 Considerando que as CIM / Áreas Metropolitanas devem, assim, continuar a ser estruturas leves, funcionando enquanto verdadeiras Aqências de Desenvolvimento Regional, orientadas, sobretudo, para a valorização dos recursos estratégicos do seu território. No âmbito dessa ação intermunicipal há, também, necessidade do poder local reforçar as suas parcerias com o associativismo empresarial e com o sistema científico e tecnológico, para poder intervir de forma mais eficaz nos domínios chave da competitividade territorial e do emprego. Só com a ação de proximidade destas parcerias territoriais para o desenvolvimento económico e social será possível à generalidade dos territórios convergirem para as principais metas da estratégia Europa 2020.

II.10 Considerando, deste modo, que a prioridade de valorização do papel das CIM deverá orientar-se, na atual fase, para o reforço e/ou consolidação das dinâmicas de atuação intermunicipal naquele que constitui o seu atual núcleo central de atribuições e competências, a saber: (a) na promoção do planeamento e da gestão da estratégia do desenvolvimento económico, social e ambiental do território; (b) na articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; (c) na participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, em particular, no âmbito do processo de contratualização de subvenções globais dos instrumentos de financiamento das políticas de



coesão, da agricultura e desenvolvimento rural e das pescas; (d) e/ou no planeamento das atuações de entidades públicas de carácter supramunicipal;

II.11 Considerando que as CIM / Áreas Metropolitanas deverão, assim, constituir, em parceria com as CCDR e com os principais atores do sistema científico e tecnológico e do setor empresarial, o protagonista chave catalisador da prossecução de algumas dos principais objetivos e metas das estratégias Europa 2020 e Acordo de Parceria Portugal 2020, tendo naturalmente em consideração as características específicas do seu território. Tratar-se-ão, deste modo, de acordos de parceria em que o Estado Português, através das CCDR e Parcerias de base territorial coordenadas pelas CIM, em estreita articulação com os outros organismos da administração pública central, regional e local, bem como com entidades do sistema científico e tecnológico e do setor empresarial, se comprometem a coordenar e a concentrar as suas ações e recursos financeiros em algumas das principais metas e objetivos das Estratégias Europa 2020, Portugal 2020 e NUTS II 2020, em particular, em domínios prioritários como a “Valorização Territorial”, o “Potencial Endógeno”, a “Energia Sustentável”, a “Promoção da Empregabilidade”, a “Inclusão e Desenvolvimento Social”, ou a “Promoção da Eficiência e Racionalização dos Serviços Coletivos Intermunicipais”.

II.12 Considerando que, pelo contrário, o novo quadro de atribuições e competências das CIM deverá excluir as seguintes tipologias de domínios: (a) áreas que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, impliquem a necessidade de uma elevada proximidade na provisão dos serviços coletivos, como é o caso, por exemplo, da gestão da generalidade dos serviços escolares, sociais, ou de urbanismo, que devem continuar a ser prestados pelos Municípios; (b) áreas que, pelo seu peso e dimensão desproporcionados (por exemplo, nos domínios das Finanças ou da Justiça), coloquem em risco de dispersão ou mesmo de colapso as estruturas relativamente leves e ágeis das atuais CIM (estruturas essas que devem continuar concentradas e especializadas, sobretudo, em ações de planeamento e coordenação de programas de apoio ao desenvolvimento regional); (c) áreas como o licenciamento ou a fiscalização, cujo exercício em conjunto com os municípios possa traduzir-se no aumento dos riscos de conflitualidade político-jurídica e/ou em novos custos de contexto decorrentes da existência de sobreposições de atribuições e competências.





II.13 Considerando que a hipótese de eleição por sufrágio direto e universal nas Áreas Metropolitanas contribui para acentuar os riscos, do nosso ponto de vista, de tornar Portugal um País ainda mais assimétrico em termos económicos, sociais e territoriais, dando, ainda por cima, a estocada final no processo de regionalização administrativa do Continente. Ou seja, não nos parece adequado reforçar ainda mais a voz e a capacidade de auto-organização dos únicos dois pólos urbanos nacionais que já têm voz, correndo o risco de tornar o resto do País cada vez mais em paisagem ou numa espécie de Portugal dos Pequenitos;

II.14 Considerando a importância fundamental de qualquer processo de descentralização de competências para as Entidades Intermunicipais ou Municípios contemplar: (i) a prévia definição e teste do modelo de financiamento para evitar o que sucedeu por exemplo com os acordos de execução das escolas e nos transportes escolares em que os municípios foram amplamente prejudicados; (ii) a necessidade de revisão das regras impostas aos municípios / Entidades Intermunicipais em termos de contratação/organização de pessoal face ao previsível aumento de número de competências;

II.15 Considerando a necessidade de, no caso das freguesias, as transferências de competências, para além de terem que ser diferenciadas em função da natureza e da dimensão das freguesias, serem também coordenadas com os municípios, evitando algumas situações que atualmente ocorrem, em que as competências são das juntas (que recebem a respetiva verba), mas quem as de facto exerce são os municípios por falta de pessoal habilitado nas freguesias (por exemplo, nos concursos públicos de empreitadas por uma freguesia - as medições, colocação do concurso na respetiva plataforma de contratação pública, acompanhamento e fiscalização é realizada pela câmara municipal; para além disso, existem competências, nomeadamente as de gestão administrativa, que implicam a necessidade de aquisição de programas informáticos e de possuírem pessoal administrativo que não se justifica tendo em conta a utilização/frequência em que ocorrem e outras em que os ganhos de escala se perdem ao ser transferidas para as juntas).





III. O reforço da territorialização de políticas públicas em Portugal: Principais prioridades de ação

Considerando o exposto no ponto anterior, torna-se fundamental ***promover o reforço do atual nível de desconcentração e descentralização territorial da administração pública portuguesa***, visando, quer uma ação do Estado mais próxima do cidadão e das empresas, quer o aumento da eficácia e eficiência das intervenções públicas, quer ainda uma significativa redução da despesa pública. Nesse sentido, apresenta-se, na Tabela seguinte, uma primeira proposta de trabalho da CIM Alto Minho, com um conjunto de ações concretas orientado para a concretização das seguintes duas prioridades associadas à visão supramencionada:

- I. Reforçar o nível de desconcentração e, se possível, de descentralização regional NUTS II das políticas públicas setoriais em Portugal Continental;***
- II. Valorização do papel das CIM / Áreas Metropolitanas enquanto verdadeiras Agências de Desenvolvimento Regional, apostadas, sobretudo, na valorização dos recursos estratégicos do seu território;***





Tabela - Promoção do reforço do atual nível de descentralização territorial da administração pública portuguesa: Principais Prioridades & Medidas

Prioridades	Medidas
<p><i>I. Reforçar o nível de descentração e, se possível, de descentralização regional NUTS II das políticas públicas setoriais em Portugal Continental</i></p>	<p><i>I.1. Promoção de um processo de descentração de competências da administração central do Estado para os Serviços Descentralizados</i>, de acordo com o princípio da subsidiariedade e com a prioridade dada pela Constituição à descentração administrativa nos termos do art. 267º-2: (i) concentrando nos Departamentos Centrais as funções ligadas ao planeamento estratégico de âmbito nacional e de articulação com a União Europeia e organizações internacionais; (ii) procedendo à fusão de múltiplos Institutos, Direções Gerais, Comissões Nacionais, ou Estruturas de Missão, ao nível central, responsáveis pela prossecução das principais políticas públicas sectoriais (meramente a título de exemplo, nos sectores da Cultura, do Ambiente, da Agricultura, ou da Economia) (iii) e transferindo as funções de natureza mais operacional e de proximidade para os serviços descentrados, bem como naturalmente os respetivos recursos técnicos, financeiros e logísticos. A título de exemplo, as atividades de gestão direta da generalidade dos instrumentos de financiamento nacionais e comunitários (Programas Operacionais do Portugal 2020, PDR, PO Pesca, Contratos Programa Nacionais, etc), ao exigirem uma estreita interação com os diversos agentes territoriais, devem ser realizadas o mais próximo possível dos seus destinatários e, portanto, devem ser descentradas para os serviços regionais; pelo contrário, as funções das Autoridades de Certificação e Auditoria perante a União Europeia ou o próprio Estado Português, ao implicarem uma segregação de funções, devem ser inequivocamente nacionais.</p> <p><i>I.2. Promover a reorganização dos serviços descentrados do Estado das cinco NUTS II do Continente em torno das CCDR</i>, que, quer por integração de serviços, quer por reforço dos mecanismos de articulação e coordenação regional, se deverão constituir como o principal interlocutor dos serviços descentrados da Administração Central (por exemplo, Economia, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Ambiente, Ordenamento do Território, Turismo, Habitação e Transportes, Planeamento Regional e Fundos Estruturais, Formação e Emprego, Cultura, Educação e Saúde).</p>
<p><i>I.3 Reforçar os mecanismos político-institucionais de coordenação dos Presidentes das CCDR</i>, nomeadamente, através: (i) do reforço significativo do estatuto político dos Presidentes das CCDR, o qual é indispensável à sua ação, quer na articulação dos distintos serviços descentrados, quer na gestão regional de instrumentos de financiamento comunitários 2014-2020, quer ainda na própria prossecução das políticas de cooperação</p>	



Prioridades	Medidas
	<p>territorial; (ii) da promoção de serviços partilhados ao nível sub-regional, articulando, de forma mais eficaz, competências mútuas existentes nestes territórios (no que respeita quer ao desenvolvimento de forma mais célere de processos de licenciamento, de gestão do território e de proteção do ambiente, quer ao acompanhamento técnico de obras, etc.); (iii) da promoção de serviços comuns ao nível regional em áreas transversais, abrangendo a gestão ao nível regional de recursos humanos, da logística de funcionamento e do património (como a gestão regional da frota automóvel ou dos edifícios); (iv) atribuição ao Presidente das CCDR de competências para apresentação de propostas de reorganização dos serviços desconcentrados e de avaliação de desempenho dos restantes “balcões únicos regionais”, contribuindo, desta forma, para a melhoria da eficácia e eficiência da ação pública regional; (v) atribuição ao Presidente das CCDR de competências na preparação da proposta de PIDDAC Regional, após processo de auscultação e concertação com os diversos serviços desconcentrados regionais.</p> <p>1.4 Promover a modernização da administração pública descentralizada, através de “cartas de missão” e de programas de ação claros e que tenham em consideração as características específicas das distintas Regiões NUTS II, do reforço da participação proativa - e não meramente reativa ou passiva – na definição e na apropriação dos seus objetivos, da melhoria dos sistemas de monitorização e acompanhamento das políticas públicas, etc.</p> <p>1.5 Atribuir ao Conselho Regional a competência para designar os representantes das Regiões NUTS II em sede das diversas instâncias de concertação, gestão e monitorização de políticas públicas de desenvolvimento regional (por exemplo, representantes da Região NUTS II no Comité das Regiões, no Conselho Económico e Social, nas Comissões de Acompanhamento / Unidades de Gestão de POs, etc).</p> <p>1.6. Constituição das CCDR não apenas enquanto Autoridade de Gestão de Programas Regionais multifundos (FEDER e FSE), mas também enquanto organismos intermédios de alguns dos principais domínios dos POS Temáticos 2014-2020 e das Intervenções Regionais do FEADER e do FEP (nestes dois últimos casos em parceria com as Direções Regionais de Agricultura e Pescas), definindo à partida o montante financeiro a alocar à contratação com cada Região NUTS II. Torna-se, pois, fundamental reforçar a autonomia de gestão e de decisão regional das CCDR nos Programas Regionais, nos POS Temáticos, no FEADER e no FEP: (i) aproximando a estrutura de gestão dos instrumentos de financiamento 2014-2020 em relação aos seus principais destinatários finais em cada uma das cinco Regiões do Continente; (ii) e potenciando ao máximo as capacidades e recursos instalados na administração pública, nomeadamente, através da internalização, em organismos da administração direta do Estado (as CCDR), das funções que são atualmente exercidas por “estruturas paralelas” de gestão centralizada dos POS Temáticos/ “Portugal 2020”. Este envolvimento direto das Regiões na gestão direta dos PO Temáticos (e também PDR e MAR 2020) é fundamental para assegurar a sua</p>



Prioridades	Medidas
	<p>gestão mais próxima e, portanto, mais eficaz.</p> <p><i>1.7. A dotação financeira global de fundos estruturais a atribuir a cada NUTS II deverá ser igual ao respetivo contributo para a definição dos recursos financeiros atribuídos a Portugal no período 2014-2020, evitando, por essa via, a repetição no período de programação 2014-2020 do sub-financiamento crónico de fundos comunitários que tem vindo a penalizar gravemente a Região do Norte, face à sua importância relativa em termos económicos, sociais e territoriais.</i></p> <p><i>1.8. O reforço da participação dos principais atores regionais na gestão dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, através das seguintes medidas: (i) Retorno de plataformas multinível de concertação interinstitucional como as Unidades de Gestão nos PO Regionais, participadas pelos atores territoriais públicos e associativos pertinentes (designadamente, representantes de todas as CIM e AM da NUT II, de organismos da administração central, de associações empresariais, do sistema científico e tecnológico e do terceiro setor), melhorando por essa via a eficácia e eficiência da gestão, a capacidade de concertação interinstitucional e o próprio escrutínio público desses instrumentos de financiamento; (ii) Participação dos principais atores institucionais de cada região NUTS II (em particular, das CCDR) nas Unidades de Gestão dos PO Temáticos, bem como nas do PDR / MAR 2014-2020 (neste último caso, as Direções Regionais de Agricultura e Pescas); (iii) Constituição de uma só Comissão de Acompanhamento Regional Plurifundos para cada Região NUTS II, com competência, entre outras, para dar parecer sobre as propostas de Programas Operacionais e respetivas reprogramações; (iv) Participação das CCDR, quer na Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria e no Conselho de Concertação Territorial (RCM 16/2014) (tal como sucede com os representantes dos Governos das Regiões Autónomas), quer no modelo de governação da nova instituição financeira ("Banco de Fomento") a quem serão disponibilizados significativos recursos financeiros do PO Regional;</i></p>



Prioridades	Medidas
	<p>I.9. Supressão dos mecanismos burocráticos de centralização da promoção de estratégias territoriais de base regional NUTS II, nomeadamente:</p> <p>(i) <u>Eliminação das hierarquias entre as Autoridade de Gestão dos PO Temáticos e as dos Regionais, em particular, na coordenação da gestão dos Sistemas de Incentivos</u>, passando a assegurar assim uma efetiva autonomia de gestão e de decisão regional e uma maior proximidade da estrutura de gestão dos instrumentos de financiamento 2014-2020 em relação aos seus principais destinatários finais em cada uma das cinco Regiões do Continente; (ii) <u>Revisão / Eliminação dos Regulamentos Específicos que funcionam em muitos casos como instrumentos de centralização das decisões sobre tipologias dos POs Regionais</u> (adotando a habitual “one size fits all solution”), promovendo: (i) a desburocratização através da adoção de um único regulamento nacional para os fundos; (ii) as decisões relativas aos Avisos e /ou Referenciais dos Programas de Ação ao nível dos organismos regionais NUTS II de âmbito territorial e setorial.</p>
<p>II. Valorização do papel das CIM / Áreas Metropolitanas enquanto verdadeiras Agências de Desenvolvimento</p>	<p>I.10. Concentração da grande maioria dos recursos financeiros das Políticas de Coesão, da Política Agrícola Comum e da Política Marítima e das Pescas em apoios não reembolsáveis, em particular, nos que se destinam às Regiões mais necessitadas do Objetivo da Convergência, podendo, no entanto, a título complementar, ser mobilizados mecanismos de apoios reembolsáveis / engenharia financeira, desde que os posteriores reembolsos venham a ser obrigatoriamente alocados à correspondente Região - NUTS II de Convergência, através da criação de Fundos de Desenvolvimento Regional a gerir pelas CCDR (podendo ser reinvestidos quer em investimentos de natureza empresarial, quer em tipologias de operações consideradas fundamentais para a competitividade territorial – por exemplo, vias críticas para a competitividade territorial).</p> <p>II.1 Generalização dos processos de contratualização de programas de ação de desenvolvimento territorial com parcerias de base territorial ao nível de NUTS III ou agregação de NUTS III. As CIM / Áreas Metropolitanas deverão, assim, constituir, em parceria com as CCDR e com os principais atores do sistema científico e tecnológico e do setor empresarial, o protagonista chave catalisador da prossecução de algumas dos principais objetivos e metas das estratégias Europa 2020, Portugal 2020 e NUTS II 2020, tendo naturalmente em consideração as características específicas do seu território. Tratar-se-ão, deste modo, de acordos de parceria em que o Estado Português, através das CCDR e Parcerias de base territorial coordenadas pelas CIM, em estreita articulação com os outros organismos da administração pública central, regional e local, bem como com entidades do sistema científico e tecnológico e do setor empresarial, se comprometem a coordenar e a concentrar as suas ações e recursos financeiros em algumas das principais metas e objetivos das Estratégias Europa 2020, Portugal 2020 e NUTS II 2020, em particular, em domínios prioritários como a “Valorização Territorial”, o “Potencial Endógeno”, a “Energia Sustentável”, a “Promoção da Empregabilidade”, a “Inclusão e</p>



Prioridades	Medidas
<p>Regional, apostadas, sobretudo, na valorização dos recursos estratégicos do seu território</p>	<p>Desenvolvimento Social”, ou a “Promoção da Eficiência e Racionalização dos Serviços Coletivos Intermunicipais”.</p> <p>II.2 Reforçar a descentralização territorial do Acordo de Parceria Portugal 2020, nomeadamente, através:</p> <p>II.2.1 Do aumento significativo da contratualização financeira com as Entidades Intermunicipais no âmbito dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial 2015-2020, envolvendo quer montantes no mínimo equiparáveis aos do QREN 2007-2013, quer o alargamento a novas tipologias dos POs Temáticos, do PDR 2020 e do PO Mar 2020. Com efeito, estamos a falar em cortes na contratualização dos PDCT 2015-2020 que, mesmo considerando os valores potencialmente contratualizáveis nos POs Temáticos / PDR 2020, poderão, em termos globais, andar na ordem de menos 20% relativamente à contratualização com as entidades intermunicipais do ciclo de programação 2007- 2013, desvalorizando significativamente o seu papel no âmbito das políticas de descentralização territorial e no imperativo comunitário da territorialização das políticas públicas. Além disso, o valor da contratualização dos PDCT inclui diversas tipologias de operação em que a margem de autonomia de decisão do poder local será praticamente nula - por exemplo, nos Contratos Emprego Inserção, cujo beneficiário único é o IEFP (mais de 80 milhões de euros – ou seja, cerca de 20% da contratualização proposta pelo PO Norte), a contratualização com as Entidades Intermunicipais arrisca-se a ser mera “barriga de aluguer” de políticas e decisões pré-determinadas exclusivamente de natureza setorial, situação que deve ser revista. Nesse sentido, propomos que seja iniciado de imediato um exercício de reflexão sobre as tipologias de investimentos dos PO Regionais, PO Temáticos, PDR 2020 e PROMAR em que todos reconhecerão as vantagens da gestão de proximidade ao nível da NUTS III /Entidades Intermunicipais, de forma a reforçar o nível efetivo de descentralização territorial do “Portugal 2020”;</p> <p>II.2.2. Da valorização do papel das Entidades Intermunicipais em instâncias de decisão, de concertação e/ou de consulta institucional indispensáveis à concretização das referidas metas da estratégia 2020, destacando-se, nomeadamente:</p> <p>(i) a criação de uma instância de concertação abrangendo a realização de encontros regulares de coordenação entre os principais dirigentes do “Portugal 2020”, da ANMP e das CIM/AM (a exemplo do previsto na Medida 16 do Iº Memorando de Entendimento de 2010 entre ANMP e Governo), como forma de reforçar o diálogo institucionalizado entre o Governo, ANMP, Entidades Intermunicipais, Autoridades de Gestão dos PO Regionais, PO Temáticos, PDR 2020 e Mar 2020 e Agência para o Desenvolvimento e Coesão;</p> <p>(ii) a participação das Entidades Intermunicipais nas Comissões de Acompanhamento dos Programas Temáticos, PDR e MAR 2020;</p> <p>II.2.3 Da criação de mecanismos de incentivo a candidaturas de âmbito intermunicipal, envolvendo, por exemplo: (i) a generalização, em domínios chave da intervenção intermunicipal, do modelo de apresentação de candidaturas em parceria, sendo o chefe de fila a Entidade</p>



Prioridades

Medidas

Intermunicipal e podendo ter como parceiros os Municípios e/ou mesmo outro tipo de entidades pertinentes face ao domínio em apreço; (ii) promover a majoração dos limiares máximos de investimento, no caso de candidaturas de âmbito intermunicipal;

II.2.4 Da criação de condições regulamentares e financeiras para que as Entidades Intermunicipais possam apoiar os Municípios beneficiários das Políticas Urbanas (quer os beneficiários de PEDU, quer os de PARU) na análise e acompanhamento da execução física e financeira dos projetos integrados nos respetivos PEDU / PARU;

II.2.5. Do aprofundamento da delegação de competências nas Entidades Intermunicipais associadas à concretização dos PDCT, abrangendo, nomeadamente: (i) Apresentar a proposta (ou no mínimo, pronunciar-se sobre) dos Avisos de Concurso nas tipologias de operações enquadradas no respetivo PDCT (a sua validação e aprovação seriam da responsabilidade da Autoridade de Gestão); (ii) Propor o calendário de Avisos de Concurso necessário ao cumprimento das principais metas financeiras, de realização e de resultados do PDCT; (iii) Pronunciar-se sobre propostas de revisão e de reprogramação do PO, antes da sua submissão à apreciação da CIC Portugal 2020 e/ou da Comissão de Acompanhamento; (iv) Propor reprogramações, quer dos indicadores e metas contratualizadas, quer das próprias operações inicialmente previstas (podendo incluir novas operações, como é natural, dentro da programação financeira contratualizada para cada PI), contribuindo desta forma para assegurar uma melhor adequação do PDCT à realidade do território;

II.2.6 Da mobilização do nível de intervenção das Entidades Intermunicipais na capacitação institucional e formação orientadas para a administração local, abrangendo, nomeadamente, as seguintes linhas de financiamento do PO COMPETE, PO Assistência Técnica FEDER e/ou eventualmente dos PO Regionais:

(i) o lançamento de concurso dirigido às Entidades Intermunicipais, visando a promoção de programas integrados de capacitação institucional (contemplando, desejavelmente, na atual fase, um prazo mínimo de execução de 36 meses), orientados para o reforço e/ou a consolidação de competências essenciais para a dinamização e monitorização das principais prioridades, metas e iniciativas âncora da respetiva “Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial” 2014-2020 anteriormente reconhecida por parte do Estado Português no âmbito do Acordo de Parceria “Portugal 2020” (no contexto do Aviso Nº 1 de 2014 - “EIDT - Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial - Reconhecimento das estratégias NUTS III”, aliás, o primeiro Aviso de Concursos do “Portugal 2020”);

(ii) o lançamento de concurso dirigido às Entidades Intermunicipais (eventualmente, em alguns casos específicos, em parceria com Municípios e/ou outras entidades pertinentes para o tema e apreço), visando a submissão de programas integrados de formação (ou formação-ação, ou



Prioridades	Medidas
	<p><i>formação - certificação) orientados para a qualificação dos recursos humanos / serviços da administração local (desejavelmente, na atual fase, no mínimo, com o prazo de execução de 24 meses).</i></p> <p>II.3. Promover as condições legais, institucionais e financeiras indispensáveis à realização de processos de delegação de competências, de contratos programa ou de parcerias entre CIM, Municípios, Administração Central e outras entidades participadas por Municípios nas áreas em apreço. A delegação de competências – pela sua flexibilidade, gradualismo na transferência de know how e possibilidade de ajustamento às reais condições técnicas, financeiras e institucionais do exercício de competências, configura-se, em nossa opinião, como o mecanismo mais adequado para enquadrar eventuais processos de reafetação de competências, quer entre Municípios e CIM, quer entre a Administração central e as CIM. Uma área piloto em que tal poderia ser desde já testado entre a Administração central, Municípios e CIM seria o planeamento e coordenação da mobilidade e transportes ao nível intermunicipal;</p> <p>II.4. Reforçar a participação das CIM em instâncias de decisão, de concertação e/ou de consulta institucional indispensáveis à concretização das referidas metas da estratégia 2020, destacando-se, nomeadamente: (i) a participação na qualidade de membro efetivo no Conselho Regional e no Conselho de Coordenação Intersectorial das CCDR; (ii) a participação nas Comissões de Acompanhamento dos Programas Temáticos e Regionais PDR e MAR 2020; (iii) a participação nas Plataformas Supraconcelhias da Rede Social; (iv) a participação em órgãos de natureza consultiva dos serviços desconcentrados, nomeadamente, nos sectores da Agricultura, da Educação, do Emprego e Formação Profissional, da Economia, da Saúde ou da Cultura; (v) a participação em instâncias de consulta, concertação e decisão locais, nomeadamente, nos domínios da educação, da ação social e da proteção civil; (vi) a auscultação prévia (obrigatória) das CIM em sede do processo de estruturação do PIDDAC anual, em particular, nos domínios dos transportes, ensino superior e saúde.</p> <p>II.5 Adoção de um modelo de financiamento das CIM tendencialmente plurianual e automática, abrangendo, nomeadamente: (i) evolução para uma desejável equiparação percentual das Comunidades Intermunicipais às Áreas Metropolitanas em termos de dotação de meios provenientes do Orçamento de Estado, uma vez que, na prática, o tipo de funções exercidas não tem vindo a ser distinto; (ii) Reforço e estabilização dos mecanismos plurianuais (mínimo de três anos) de suporte à capacitação institucional das CIM 2014-2020, contribuindo desta forma para uma ação contínua e persistente das CIM na prossecução das metas em apreço; (iii) Revisão do enquadramento legal no sentido de contemplar mecanismos tendencialmente automáticos que assegurem a estabilidade financeira das CIM, nomeadamente, no que se refere aos compromissos financeiros assumidos pela Administração central e pelos Municípios associados.</p>



cim alto minho
comunidade intermunicipal do alto minho

Rua Bernardo Abrunhosa, nº 105
4900-309 Viana do Castelo

Tel. +351 258 800 200 e-mail: geral@cim-alto-minho.pt
Fax. +351 258 800 220 www.cim-alto-minho.pt