

NOTA PRÉVIA

Qual o objetivo?

Tornar os serviços prestados pelo estado mais eficientes. No pressuposto que maior proximidade equivale a maior qualidade.

Mas há, por um lado, questões de dimensão crítica (que, se imagina, sejam conhecidas e tenham sido comprovadas), ou seja, aquelas em que, a uma escala muito pequena, determinadas funções perdem essa eficiência.

E, por outro, há serviços prestados pelo estado que não carecem, ou pela sua natureza, ou pelo que se entende ser a missão do estado, de declinação, como sejam as da defesa. Mas também, dum modo mais desagregado, ou seja, não como um todo mas em determinados aspetos, os da educação e da saúde. Que deverão ter vertentes de atividade que poderão ser descentralizadas, mas outras não.

Uma terceira questão, prende-se com o facto de se perceber que este processo pode ser entendido como um 'plano B' para a impossibilidade de avançar com um processo de regionalização, sem panaceias. Mas compreendendo que, sem legitimidade política representativa, a capacidade de influir, com resultados, no jogo democrático, fica muito comprometida. Podendo criar o efeito político, futuro, de descrédito no processo de "alocação" de poder, a partir duma eventual demonstração de incosequência de resultados do processo de descentralização.

Por último, a necessidade de refletir sobre o que esteve em jogo no último, e único, referendo sobre a regionalização, compreendendo as motivações e as preocupações dos que estavam a favor e dos que estavam contra. Ainda que se tendo sido 'a favor', reconhecer pertinência aos que se mobilizaram e manifestaram contra, quer do receio da dimensão de clientelismo partidário, quer da preocupação de se perder em tratamento equitativo, justo, por parte da administração local, aquilo em que, com todos os seus defeitos, a administração central mostraria fazer sentir mais conforto aos cidadãos.

A regionalização foi, não obstante, uma oportunidade perdida para se inverter o caminho do centralismo da capital, no domínio particular das políticas públicas e da decisão sobre a distribuição dos investimentos respetivos. Para os que se opuseram a ela, o atual desequilíbrio do pequeno país que somos, representa uma "prova de conceito" inversa: vinte anos depois, a 'não-regionalização' mostrou onde conduziu o país no seu todo.

A, julgo que muito 'aparente', num sentido anglo-saxónico, contradição entre querer um processo de descentralização efetiva, com meios financeiros adequados a uma significativa alteração de políticas de investimento público, com a incontornável/indispensável componente de representação política democrática, e ter os receios expostos, terá de ser resolvida por via da mitigação importante destes últimos.

UM PONTO DE PARTIDA?

1.

Lei nº 160/2018, 21 agosto

Cria a Comissão Independente para a Descentralização

1 - ... atribuições:

a) ... estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infraestadual;

b) Desenvolver um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos ...;

c)

d)

2 - O estudo referido na alínea a) do número anterior deve incluir:

a) A ponderação das possibilidades de aplicação dos vários níveis de descentralização;

b) A delimitação das competências próprias do nível infra estadual;

c) A avaliação dos recursos e meios, próprios e a transferir, ajustados às competências a definir ...;

d) A análise dos graus de eficiência dos modelos a propor e respetivas vantagens comparativas;

2.

Objetivo constitucional de igualdade de acesso dos cidadãos aos bens e serviços que satisfaçam as suas necessidades, a descentralização, promovendo decisões deslocalizadas, não pode contrariar este princípio constitucional, antes deve ser mais um mecanismo do Estado para a sua concretização de um modo mais eficiente e mais eficaz.

3.

A descentralização fará sentido na medida em que tornará o Estado “mais amigo” da coesão territorial contribuindo, dessa forma, para a igualdade na satisfação das necessidades por parte dos cidadãos, mas também contribuirá para que cada parcela do território nacional dê o seu contributo máximo para a competitividade do País, mas que cada uma dessas parcelas seja, ela própria, competitiva no quadro europeu e internacional.

4.

O IPV exerce especialmente a sua influência num território definido à data da sua criação – Distrito de Viseu – que atualmente se encontra dividido por 4 NUT III (4 CIM): VDL (14 municípios), Região de Coimbra (1 município), Douro (8 municípios) e Tâmega e Sousa (2 municípios).

A descentralização não deve ser apenas um processo legal de atribuição de mais competências aos níveis infranacionais da administração.

O processo de descentralização deve ser acompanhado por um processo de simplificação da legislação, da nova e da que venha a estar em curso.

O processo de descentralização deve estar em sintonia com as preocupações da construção do próximo quadro financeiro na UE de modo a que o funcionamento deste não ponha em causa os objetivos da descentralização, nomeadamente no que respeita ao financiamento das políticas de cada Região e de cada território infranacional. A questão da “valorização do interior” deve ser um princípio orientador para a coordenação destas duas realidades.

Maior (e melhor) poder de decisão nos órgãos locais – para decidir melhor é preciso mais e melhor informação – os serviços de informação devem passar a informação disponível para os decisores locais (o caso da informação sobre educação; mas provavelmente sobre segurança social, sobre saúde, etc. – e informação que cumpra requisitos para além do que é comum – fiabilidade, p.ex. – seja atempada – a informação disponível do INE tem, em regra, dois anos de atraso; ou a informação da DGEEC, idem).

Para decidir bem, e alcançar resultados comparáveis com os outros (mais próximos e ou mais afastados), é necessário ter recursos suficientes que permitam a concretização das decisões.

Para decidir bem é necessário ter recursos humanos qualificados, com formação, capazes de aplicarem as decisões e controlarem resultados.

Descentralizar na saúde (planos locais de saúde: a importância dos estilos de vida – para além dos cuidados de saúde – veio revelar a importância da política de saúde e, em particular, a sua aplicação em termos regionais e locais, nomeadamente no que respeita à mobilização das comunidades locais, mas também à mobilização sem desperdícios de recursos); na educação (os passos dados com os conselhos municipais de educação e com as cartas educativas foram interessantes; é preciso repensar o planeamento da educação ao nível local, deverá ser feito no âmbito das CIM: rede escolar, carta dos equipamentos, definição das intervenções no âmbito dos tempos escolares não obrigatórios, etc.); no mercado de trabalho (ajustar os centros de emprego às CIM); na ação social (idem).

Descentralizar para o desenvolvimento (o Estado serve para garantir o acesso de todos à satisfação das necessidades, isto é, serve o desenvolvimento das comunidades) implica colocar no centro a trilogia: Empresas/Administração Pública/ Instituições de Ensino Superior. Nomeadamente, estas últimas deverão ter um papel consagrado na legislação, no que respeita a ações em sectores como a economia e o mercado de trabalho, na educação, na saúde, ou outras. A descentralização deve basear-se em

competências que não sejam avulsas e meras delegações de medidas sectoriais a aplicar pelos níveis infranacionais mas antes deve permitir a construção e a aplicação – em diferentes patamares de parceria– de estratégias de desenvolvimento integrado dos territórios locais ou das regiões

Descentralizar para o desenvolvimento significa dotar as CIMs e as CMs, os órgãos objetos dessa descentralização, com recursos humanos (técnicos) adequados para o exercício responsável da sua ação. Provavelmente isto implica que aquilo que deve ser descentralizado não poderá ser feito de forma igual para cada uma das autarquias ou para cada uma das CIM. Um município com 100 000 habitantes não é o mesmo que um município com 5 ou 6 000 habitantes no que respeita à capacidade de reter um corpo de técnicos e, no entanto, é importante que os mesmos serviços para as populações (da saúde à educação ou à segurança pessoal) possam estar disponíveis para todos. Importa, por isso, encontrar a dimensão crítica (uma CM, uma CIM, conjuntos de CMs ou conjuntos de freguesias) para a existência desses recursos.

Descentralizar para o desenvolvimento significa que é preciso que isso seja acompanhado por uma política para as cidades que ponha em relevo os centros urbanos de natureza estruturante para os territórios (tal como os municípios, as sedes dos municípios não são todas iguais); da mesma forma, significa que o PDR pós 2020 deve encarar o apoio ao sector agrícola e ao desenvolvimento rural de forma diferenciada entre o Ribatejo e Alentejo com as Beiras ou o Norte, deve encarar estes apoios numa perspetiva produtivista, quando isso se justifica, mas também numa perspetiva de coesão do território (a começar dentro de pequenos territórios) quando for necessário

A descentralização deve, pois, ser acompanhada por decisões que estão para além da própria descentralização administrativa do Estado, mas que só dessa forma é que a tornará eficiente e eficaz. A descentralização para órgãos infranacionais, tornando estes mais competentes, necessita que, ao nível de cada região ou parcela do território, os agentes desconcentrados da administração central tenham igualmente mais competências atribuídas. A qualidade das decisões tomadas em cada território depende da qualidade da administração pública local mas também da qualidade da administração central desconcentrada e da qualidade dos demais agentes no território (das empresas; e isto implica que haja, em simultâneo, decisões que incentivem as empresas, mesmo as de menor dimensão, a contratarem pessoal qualificado que possa constituir-se como interlocutor das IESs em processos de inovação, de internacionalização, isto é, para que as IESs possam desempenhar capazmente as suas funções de “plataforma para resolver problemas” dos agentes locais e dos territórios.

DO PONTO DE VISTA DO IPV:

A descentralização não pode deixar de ser olhada tendo em atenção, por um lado, qual pode ser o papel junto de uma política de desenvolvimento regional e de uma política de desenvolvimento local e ainda o contributo de uma instituição de ensino superior localizada num território que se tem designado por “interior” e que se caracteriza, em traços gerais, por baixa competitividade da sua economia e pelo despovoamento.

1. Tendo em conta as obrigações para com o território em que se encontra instalado, a questão mais relevante é, sem dúvida, a questão da redução do nº de alunos e essa tem a ver, no curto/médio prazo, com os problemas da passagem dos jovens do ensino secundário para o superior – quase metade deles fica pelo caminho. Não se esquecem, naturalmente, as questões demográficas.

2. Pode-se sempre pensar na oferta formativa dirigida já não aos jovens saídos do ensino secundário mas sim aos mais velhos, que em anos anteriores tinham abandonado o sistema de ensino e que, depois de terem entrado no mercado de trabalho, resolveram reingressar no sistema de ensino para melhorarem as suas qualificações.

3. Têm as diferentes regiões e, em particular, as regiões mais do Interior, capacidade para absorverem maiores quantidades de recursos humanos com qualificação superior? (Não existindo esta capacidade, as ies do interior limitam-se a ser produtoras e exportadoras de rh qualificados e essas regiões não se tornam beneficiárias da existência de cadeias de valor longas). A resposta será SIM mas é necessário que se verifiquem algumas condições:

a) Será importante que o Estado seja capaz de desconcentrar serviços para esse mesmo Interior que representem um fator de fixação de residentes e de acréscimo da oferta de emprego qualificado. Os serviços a desconcentrar, para além daqueles que já existem e que venham ou não a ser reorganizados, deverão ser relevantes do ponto de vista da cooperação que poderão estabelecer com os demais agentes locais (económicos, sociais, culturais, etc.), na perspetiva da construção de estratégias de desenvolvimento dos territórios.

b) Que o tecido económico se modernize e seja capaz de absorver mais ativos com qualificação superior e melhores níveis salariais. Isto implica haver uma política de apoio a estas empresas (não é apenas dinheiro para investimento, é acompanhamento para a inovação, para a internacionalização, para a racionalização dos processos produtivos, ...).

c) e que se verifique uma alteração no sentido de aumentar a dimensão média das empresas no Interior com a fixação de empresas de maior dimensão (AICEP para o Interior).

d) e ou que sejam atrativos os incentivos à cooperação entre empresas no sentido de poderem participar nos benefícios da I&D, nos benefícios da internacionalização, ...

4. Para estes casos, importa pois que haja políticas de incentivo às atividades económicas, seja para a sua fixação nos territórios do Interior, seja para melhorarem o nível de qualificação dos seus trabalhadores, facilitando, assim, a subida na cadeia de valor. Estas políticas, embora devam ser definidas a nível central no que respeita à fixação dos seus objetivos gerais e dos instrumentos a usar para a sua aplicação, devem ser verdadeiramente planeadas e coordenadas a nível regional (NUT II) e sempre com o acompanhamento dos órgãos sub-regionais (NUT III) e dos agentes locais relevantes (associações empresariais, IESs). Em suma, as políticas para um desenvolvimento regional integrado – tendo presente, quer as questões da competitividade internacional, quer a coesão territorial (e a valorização do Interior que pressupõe sempre estas duas dimensões) – devem ser objeto de descentralização para o nível regional. Estas atividades económicas referem-se a todos os sectores,

incluindo o setor agrícola e o turismo – sectores que têm fortes impactos territoriais e que desempenham importante papel na valorização do interior.

5. Esta descentralização deve pressupor a existência de um órgão político com autoridade regional. O equivalente às atuais CCDRs, embora sujeitas à eleição do Presidente (ou de uma comissão executiva), de forma direta e nunca por um colégio eleitoral baseado noutras legitimidades políticas. Os interesses das autarquias locais deverão estar representados num órgão consultivo, mas não devem capturar o interesse mais geral da Região.

6. A experiência existente quanto à desconcentração regional de serviços da Administração Pública central no que respeita à saúde, à educação, à acção social, ordenamento do território e ambiente, entre outros, deve constituir um ponto de partida para poder ser avaliada a necessidade de passarem a integrar um órgão como o enunciado no ponto anterior. Esta descentralização para o nível regional nem pressupõe o mesmo nível de atribuição de competências em cada sector, nem exclui uma maior descentralização de competências para o nível local, seja no âmbito das CMs, seja no âmbito das CIMs.

7. A concentração de funções políticas de planeamento e coordenação num órgão regional – o que não acontece com as atuais CCDRs - como o indicado nos pontos anteriores, será um fator de proximidade que muitas vezes representa um apoio que faz falta ao nível local de decisão quando, como actualmente, está dependente de decisões centralizadas em Lisboa e dispersas por ministérios diferentes. Será o modo das políticas sectoriais serem territorializadas e articuladas em planos de desenvolvimento regional. As políticas sectoriais territorialmente cegas e exercidas em nome da eficiência conduziram umas vezes a territórios “despidos” de todos os serviços (e não à saída de um ou outro) e, outras vezes, a cedências de pressões locais sem grande racionalidade – se em relação a estas será difícil de fugir, pelo menos evita-se a primeira situação.

8. Há funções no âmbito da Educação (por exemplo a definição da Rede Escolar ou a definição de um programa de atividades curriculares de livre escolha pelas escolas) que podem ser mais bem planeadas a nível das CIMs do que a nível municipal, pela simples razão que a dimensão das CIMs ($\pm 250/300\ 000$ habitantes) presume a existência de recursos e equipamentos disponíveis geridos de forma mais eficiente do que ao nível municipal, especialmente por causa das disparidades das dimensões demográficas entre municípios. A existência de um Conselho Intermunicipal de Educação (CIE) ajudará na gestão desta situação, para além de poder facilitar a intervenção de organismos relevantes para este sector (e que têm uma natureza supramunicipal): IESs, associações empresariais, Centros de Emprego/Formação Profissional, ACeS, etc. Atribuir responsabilidades a estes CIEs, em função de objetivos fixados (% de abandono, taxa de sucesso, número de estágios empresariais, realização de atividades desportivas, etc).

9. Da mesma forma, a repartição de competências entre o nível regional e o nível CIM, no âmbito da Saúde, responsabilizará todos os agentes no planeamento e na aplicação de medidas cujo fim último será a prevenção das doenças e a melhoria da qualidade de vida das populações – sendo que há evidências consolidadas de que a esmagadora maioria das doenças resultam dos estilos de vida das populações e, por isso, importa criar condições ao nível do local da residência, do local de trabalho, para adequar

esses estilos de vida. A existência dos Planos Locais de Saúde, no âmbito dos ACeS, são um bom passo no sentido da desconcentração no Ministério da Saúde, mas falta agora integrar esta acção com outras medidas, recursos e agentes locais. O nível das CIMs deverá ser o adequado para o planeamento e o dos municípios para a execução.

10. Também no que respeita à acção social – e sem pôr em causa a natureza central das políticas das prestações sociais – deverá haver a descentralização para o nível das CIMs, por duas ordens de razões: porque já existe alguma experiência de trabalho colaborativo em algumas CIMs (ex: CIM VDL) no que respeita à definição de projetos supramunicipais (p. ex: envelhecimento ativo; acompanhamento doenças mentais) e, por outro lado, também neste campo a gestão integrada dos equipamentos e serviços disponíveis ganharia eficiência com a subida de escala do planeamento da intervenção. À semelhança do que acontece com a Educação, também a existência de um órgão consultivo intermunicipal seria especialmente importante – Conselho Intermunicipal de Acção Social (CIAS) – pelas razões indicadas no ponto anterior. Por outro lado, este CIAS poderia ter funções de planeamento de ações supramunicipais, nomeadamente com a realização de uma Carta Social, no âmbito de um Plano de Desenvolvimento Social Intermunicipal que deverá ter duas preocupações: gestão eficiente dos recursos e promoção do empreendedorismo e inovação social. Uma vez mais é a escala, em comparação com os municípios, que poderá fazer a diferença e que aproximará as populações dos municípios mais pequenos ou mais pobres dos benefícios da iniciativa social. Também este CIAS deverá ser responsabilizado (e, nessa medida, valorizado o seu papel) em função de objetivos (de eficiência dos recursos e de resultados na saúde pública).

11. Em suma, não pretendendo fazer um roteiro para a descentralização, de um ponto de vista (possível) de uma instituição de ensino superior, com influência territorial, importa salientar que, tendo em vista, sempre, o desenvolvimento do território, a descentralização operacionalizará:

- a) O incremento do trabalho em parceria por parte dos agentes locais.
- a) A necessidade de reforçar e qualificar as decisões tomadas localmente.
- b) A gestão mais eficiente dos recursos.
- c) Os ganhos de competitividade e a melhoria da coesão social e económica.
- d) A eficácia das IESs enquanto agente ao serviço do desenvolvimento dos territórios que integra.

12. Mas, a descentralização será em vão se não for acompanhada por uma política de desenvolvimento regional a existir no Estado central com objetivos, medidas de política e instrumentos nacionais. Essa política de desenvolvimento regional há de ser uma política integradora dos diferentes sectores aplicados à escala dos territórios a que se dirige e não pode ser uma aplicação cega em relação aos territórios. Essa política de desenvolvimento regional não é uma soma de projetos sectoriais apoiados por fundos estruturais sectoriais. Essa política de desenvolvimento regional deve estar orientada para objetivos do território – relacionados com a competitividade e a coesão - e não necessariamente dos sectores a ou b; devem ser objetivos cujo cumprimento exijam a concretização de parcerias, de ações de cooperação, ao contrário dos objetivos de agentes sectoriais que, muitas vezes, poderão ser

contraditórios entre si (ou limitam-se a buscar vantagens particulares pelo acesso aos fundos) e contraditórios com os objetivos dos territórios e, por isso mesmo, terão pouco a ver com os objetivos de desenvolvimento.

13. Decorre do ponto anterior que a política de desenvolvimento regional não deve ser confundida com a estratégia de gestão dos fundos estruturais. Esta pressupõe a disponibilização, em regime concorrencial, desses fundos para os atores (económicos, sociais, culturais, administração, formação,...) mas deverá ficar subordinada aos objetivos fixados para cada território pelos órgãos políticos próprios.

14. Além disso, a descentralização deve igualmente ser entendida como um processo político que se insere na política nacional para o desenvolvimento regional pela atribuição de competências a órgãos políticos infranacionais, de acordo com o princípio da subsidiariedade. Por último, e tendo em conta a situação vivida nos territórios mais afastados das maiores manchas urbanas do litoral, essa política de desenvolvimento regional (e, por extensão, a descentralização) terá de encontrar alternativas ao modelo económico que gerou o despovoamento e que há-de passar por:

a) valorizar os produtos agrícolas e industriais que dantes geravam emprego localmente (mas agora com mais qualidade, menores custos produção/distribuição, incorporação de I&D e novos produtos, mais preocupação com os mercados externos...), aproveitando as condições que vão surgindo com a evolução das tecnologias, das “modas” e daquilo que os “urbanos” valorizam nestes territórios (o sossego, os produtos com forte identidade territorial, novos sabores, novas experiências, etc.).

b) criar no “interior” as oportunidades que as pessoas procuram no “litoral” (melhores salários, melhores serviços pessoais (a começar na saúde...), mais cultura, mais e melhor ensino, empregos em novas atividades económicas (turismo, ...)).

c) reorganizar os serviços públicos desconcentrados:

i) distribuindo a sua implantação por todo o território, mas, simultaneamente, racionalizando essa implantação (não faz sentido repor a oferta de serviços públicos tal como existia há duas décadas atrás); isto chama a atenção para a necessidade de se entender que nem todos os municípios têm de ser iguais (com as mesmas competências) ou que cada um tenha de replicar os serviços existentes nos outros – cada um pode ficar com um serviço diferente e que sejam complementares; o que importa é que isto seja avaliado em conjunto, de forma integrada, e não em termos individuais.

ii) qualificar os serviços públicos desconcentrados (escolas, tribunais, hospitais, tributários, etc) pela formação dos seus quadros e trabalhadores, em geral, no sentido de tornar o conjunto da administração pública mais homogénea e não que seja mais um fator de desigualdades territoriais.

Alfredo Simões

João Monney Paiva