

Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais
As atribuições e competências das regiões administrativas

José da Silva Costa
(Professor Catedrático da FEP.UP)

(Documento elaborado no âmbito de colaboração como perito na área das Finanças Locais da
Comissão Independente para a Descentralização)

Janeiro de 2019

ÍNDICE	Página
1. Introdução	1
2. Enquadramento Teórico da Descentralização Administrativa	1
3. A Descentralização Administrativa no Contexto Internacional	6
4. O Processo de Descentralização em Curso em Portugal	15
5. As Atribuições e Competências das Regiões Administrativas	25
6. Levantamento de Competências Transferíveis para as Regiões Administrativas	29
Referências Bibliográficas	32
Siglas e Acrónimos	33

ÍNDICE DE TABELAS	Página
Tabela 3.1. Percentagem da Despesa dos Governos Subnacionais em % do PIB e da Despesa Pública (2013) por Grupos de Países	6
Tabela 3.2. Peso da Despesa dos Governos Subnacionais no PIB e na Despesa Pública (2016)	7
Tabela 3.3. Peso no PIB da Despesa dos Governos Subnacionais por Áreas (COFOC) no Ano de 2015	9
Tabela 3.4. Atribuições e Competências por Nível de Governo Subnacional	10
Tabela 3.5. Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais em Países Europeus de Dimensão Intermédia	11
Tabela 4.1. Atribuições dos Municípios e Freguesias – Lei 75/2013	16
Tabela 4.2. Novas Competências dos Municípios – Lei 50/2018	17
Tabela 4.3. Atribuições das Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais	22
Tabela 4.4. Novas competências das Entidades Intermunicipais – Lei 50/2018	23
Tabela 5.1. Atribuições e Competências das CCDR	26
Tabela 5.2. Comparação com a Tipologia de Funções dos Níveis de Governação Supramunicipal (OCDE, 2016)	27

1. Introdução

A Comissão Independente para a Descentralização (CID) criada pela Lei 58/2018 tem como missão proceder a uma profunda avaliação independente sobre a organização e funções do Estado aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização subnacional. No âmbito desta tarefa importa fazer uma avaliação das atribuições dos diferentes níveis de governação subnacional e recolher informação sobre meios humanos e materiais adstritos a funções que seriam transferíveis para o nível regional. Este documento pretende ser um contributo para o debate a realizar no âmbito da CID e sistematizar a informação que será necessário recolher para o estudo do modelo de financiamento do nível de governação regional.

Este documento está organizado em seis seções. Numa segunda seção apresenta-se uma breve fundamentação teórica do nível de governação adequado para o exercício das diferentes funções governamentais. Numa terceira seção faz-se uma breve comparação do nível de descentralização da governação em Portugal com países com características semelhantes. Numa quarta seção analisamos as atribuições e competências dos governos subnacionais em Portugal e as alterações recentes na descentralização de competências em virtude da aprovação da Lei 50/2018. Numa quinta seção identificamos áreas de intervenção dos governos regionais tendo em conta o processo em curso. Finalmente, numa sexta seção fazemos um levantamento da informação em processo de recolha ou a recolher.

2. Enquadramento Teórico da Descentralização Administrativa

A literatura sobre Federalismo Orçamental tem como um dos contributos seminais o livro “Fiscal Federalism” (Oates, 1972). O Federalismo Orçamental é hoje uma área de conhecimento científico consolidada e está consubstanciada na publicação regular de revistas científicas da especialidade e compêndios académicos, no ensino de unidades curriculares em cursos universitários, na publicação de relatórios e manuais práticos de entidades internacionais como a OCDE, Banco Mundial, Conselho Europeu, Comissão Europeia, governos e muitas outras instituições com interesse na matéria. O quadro teórico está estabilizado e os fundamentos teóricos da descentralização são hoje genericamente aceites por investigadores e decisores políticos, o que não significa que haja idêntico consenso sobre as soluções concretas adotadas em matéria de descentralização.

Tomando como referencial as funções clássicas do Estado, é consensual que as funções de Redistribuição e de Estabilização devem competir aos governos centrais. A implementação de políticas de estabilização deve ter em conta o território relevante do ponto de vista da interdependência entre os agentes económicos, o que significa que deve ser conduzida ao nível nacional ou mesmo supranacional.

No que se refere à função Redistribuição de Rendimentos, é igualmente consensual que, quando feita por níveis de governação a nível local, gera fenómenos indesejáveis de mobilidade em resposta aos diferentes níveis de redistribuição, para lá das consequências indesejáveis que tem do ponto de vista da equidade. Por isso, deve caber a níveis de governação mais altos e, quando implementada a níveis de governação local, deve ser objeto de financiamento condicional com base em *standards* definidos a nível central.

A intervenção dos governos subnacionais ocorre no âmbito da função Afectação de Recursos Económicos e da função Promoção de Desenvolvimento Económico. É no contexto destas duas funções do Estado que uma análise mais fina é necessária, usando para o efeito critérios e métricas para se aferir a que nível de governação devem ser atribuídas. Diferentes quadros analíticos apresentando uma caracterização geral das funções que podem ser desempenhadas por governos municipais, intermunicipais e regionais estão disponíveis na literatura publicada e a comparação dessas recomendações aponta para um grande consenso acerca das funções que poderão ser desempenhadas por cada nível de governo.

No que se refere à função Afectação de Recursos Económicos, há atribuições e competências que claramente devem ser exercidas pelos governos nacionais ou supranacionais como é o caso da Regulação. É ao nível da oferta de bens e serviços públicos e bens e serviços de mérito que maior oportunidade há de intervenção de níveis de governo subnacionais, sempre que seja possível gerar ganhos de eficiência e eficácia e não seja ferido o princípio da equidade no acesso dos cidadãos a bens e serviços considerados essenciais. Os ganhos de eficiência e eficácia poderão ser obtidos quando, seguindo o princípio da subsidiariedade, os bens e serviços sejam providos pelo nível de governo que melhor se adequa à sua provisão. Maior diversidade das preferências por bens e serviços públicos favorecem a provisão de bens e serviços públicos e bens de mérito a um nível de governação mais próximo dos cidadãos porque permite maior adequação da oferta à procura. A diversidade de preferências aumenta a distância da preferência de cada cidadão em relação à quantidade provida e conseqüentemente a oferta deve ser feita

para uma dimensão territorial em que haja maior grau de homogeneidade de preferências e não ocorra perda significativa de economias de escala e acréscimo de custos de burocracia. A maior proximidade da oferta de bens e serviços públicos e de mérito permite também uma maior monitorização da qualidade da governação por parte dos cidadãos. Esta monitorização será tanto mais intensa quanto maior for a participação dos contribuintes locais no financiamento dos bens e serviços providos pelo nível de governo em causa e mais clara for a restrição orçamental que o nível de governo tenha, nomeadamente no que respeita à assunção de endividamento.

Como se referiu atrás, a oferta de bens e serviços públicos e de mérito deve ser feita num nível que permita beneficiar de economias de escala na sua provisão, mas também permita internalizar externalidades territoriais (*spill-overs*). Como os custos da burocracia são importantes e não se pode multiplicar os níveis de governação, uma solução expedita será a participação dos governos locais, numa lógica contratual, em formas de governação num nível acima para assegurar a oferta de bens e serviços em que os *spill-overs* são importantes (caso das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, em relação aos municípios) ou em situações em que a partilha se faz sobre um fim específico e há descontinuidade territorial (associações de municípios de fins específicos, por exemplo).

Outros argumentos podem ser aduzidos a favor da oferta descentralizada de bens e serviços públicos e de mérito, como é o caso da maior experimentação de soluções diferentes e o efeito inovação que pode gerar, o efeito competição referencial (*yardstick competition*) fazendo com que os cidadãos possam aferir da qualidade dos bens e serviços prestados pela comparação da relação benefício-custo com jurisdições vizinhas.

A função Promoção do Desenvolvimento Económico pode ser desenvolvida por diferentes níveis de governação. Está em causa a adoção e implementação de políticas públicas tendo como área de intervenção o território relevante, isto é, a área onde as interrelações entre os agentes económicos assumem maior magnitude.

Desde o contributo seminal de Perroux (1950) que na literatura do Desenvolvimento Regional se adopta a distinção entre região homogénea e região polarizada. No primeiro caso, agregam-se unidades territoriais com um elevado grau de semelhança, com características idênticas para as quais se deve implementar políticas públicas idênticas. No segundo caso, agregam-se territórios em que o nível de interação é elevado, embora possam ter características

diferentes. Na primeira categoria podemos incluir as Áreas Integradas de Desenvolvimento, bem como, as Regiões Administrativas Homogéneas (por exemplo, distinguindo região Norte litoral e região Norte interior). No segundo caso, podemos incluir as Áreas Metropolitanas com a delimitação territorial que têm hoje (por exemplo, a Área Metropolitana do Porto (AMP) inclui municípios com características marcadamente diferentes mas com forte interação) e as regiões administrativas correspondentes a Regiões de Planeamento, como acontece hoje com as áreas de jurisdição das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

A função Promoção do Desenvolvimento Económico (incluindo aqui o ordenamento do território e o planeamento) deve, como se referiu atrás, atender ao nível de interação entre as unidades territoriais e, por isso mesmo, beneficia em ser implementada em níveis de governação acima do município. Esta necessidade é mais evidente quando a dimensão do governo local é inferior à escala adequada para a promoção da referida política pública. Uma forma de o fazer é adotando uma lógica *bottom-up* em que os governos locais contratualmente transferem competências para um nível de governação acima, como ocorre hoje com as Áreas Metropolitanas (AM) e as Comunidades Intermunicipais (CIM). Uma solução alternativa será a criação de um nível de governação entre os governos locais e o governo central com atribuições e competências próprias com legitimidade decorrente de eleições diretas para os seus órgãos de governação, embora possa combinar representação política direta com representação política indirecta (representantes eleitos pelo nível de governação abaixo) para atenuar o excessivo peso das unidades territoriais mais populosas e mais desenvolvidas.

A solução implementada até ao momento em Portugal tem sido a delegação legal e delegação contratual de competências para um nível intermédio na referida lógica *bottom-up*. Esta solução é adequada para a internalização de externalidades territoriais (por exemplo planeamento de transportes) ou para a obtenção de ganhos de escala (por exemplo candidaturas a fundos comunitários ou oferta de equipamentos). É vista como não gerando poderes políticos suficientemente fortes em confronto com o poder central (por isso mesmo, preferida por quem vê nas regiões administrativas a criação de um poder político mais reivindicativo com consequências no crescimento da despesa pública e na equidade territorial). Esta solução tem, no entanto, a desvantagem de não permitir em toda a plenitude beneficiar de uma gestão pública numa perspectiva horizontal, contrariando a lógica vertical de atuação dos diferentes ministérios.

Quando se avalia os resultados alcançados pelas políticas de desenvolvimento regional em Portugal, a conclusão é de que tem havido bons resultados do ponto de vista da equidade territorial (acesso dos cidadãos residindo em diferentes territórios aos bens e serviços públicos e bens de mérito) mas insuficientes do ponto de vista da competitividade territorial (capacidade dos territórios gerarem emprego e rendimento para os seus residentes) (veja-se INE, 2017). A avaliação feita sobre as razões da ocorrência deste insucesso aponta para um conjunto de determinantes, entre as quais a inconsistência entre as políticas de desenvolvimento regional propriamente ditas e a política de desenvolvimento regional implícita nas políticas sectoriais. Ao nível de governação central tenta-se combater essa falta de articulação horizontal das políticas públicas com a criação de mecanismos de coordenação interministerial, mas a evidência disponível diz-nos que é insuficiente. Ao nível das CCDR os Conselhos de Coordenação Setorial não são suficientemente operativos para resolver o problema.

Em consequência do que se referiu acima, não é expectável que a implementação de políticas de desenvolvimento regional possa ser feita apenas com uma abordagem *bottom-up*. É necessário um novo nível de governação entre os municípios e o governo central com legitimidade democrática direta que possa assumir a condução de políticas de desenvolvimento regional, de ordenamento do território e de planeamento numa escala adequada e em que as unidades territoriais tenham uma forte interação. As regiões de planeamento correspondentes às CCDR são uma escolha natural pois cumprem o critério da interação entre as unidades territoriais e facilitam uma implementação gradualista de regiões administrativas. As atribuições e competências exercidas pelas CCDR são à partida atribuições e competências nucleares a serem exercidas pelas regiões administrativas. Ficam por resolver duas questões importantes. Primeiro, que outras atribuições e competências poderão as regiões administrativas assumir, tendo em conta o conjunto de atribuições e competências dos municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, recentemente reforçadas pela publicação recente da Lei 50/2018 e decretos-lei setoriais? Segundo, qual o papel das Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais? Mantêm a sua natureza *bottom-up* e com legitimidade democrática indirecta? Ou algumas delas (por exemplo, Áreas Metropolitanas) passam a ter legitimidade democrática direta?

3. Descentralização Administrativa no Contexto Internacional.

Na definição adotada pela OCDE nos seus estudos de caracterização dos níveis de descentralização administrativa os governos subnacionais compreendem governos descentralizados, eleitos por sufrágio universal, com atribuições e competências próprias e com alguma autonomia quanto ao orçamento e pessoal. Não são incluídos formas de governo desconcentrado da Administração Central, entidades com fins específicos, e entidades submunicipais (no caso de Portugal as freguesias). Na definição de governos subnacionais por parte da OCDE são considerados três níveis: nível municipal; nível intermédio, e nível regional (estados, regiões, províncias). Num levantamento feito pelo *Global Observatory on Local Finances* são considerados 101 países. A amostra estudada é composta por 17 países com organização federal e quase federal e 84 países com organização unitária. Desses 101 países, 31 só têm um nível de governação subnacional, 47 países têm dois níveis de governação subnacional e 23 países têm três níveis de governação subnacional.

No referido estudo, os 101 países são organizados por nível do PIBpc e é calculado o peso médio das despesas dos governos subnacionais no PIB e na Despesa Pública. Como se pode observar na tabela 3.1, há uma correlação positiva entre nível de descentralização e nível do PIBpc. Não é apresentada evidência empírica sobre a relação de causalidade entre descentralização e nível de desenvolvimento económico. Do que se conhece da literatura do crescimento económico, a qualidade da governação é uma determinante do crescimento económico, mas também se observa que países mais desenvolvidos tendem a ter níveis de descentralização maiores. Consequentemente, a relação de causalidade não é clara.

Tabela 3.1. Percentagem da despesa dos governos subnacionais em % do PIB e da Despesa Pública (2013) por grupos de países.

	Baixo PIBpc	PIBpc médio baixo	PIBpc médio alto	PIBpc elevado	Todos os países
Valor médio da % do PIB	1,7 %	6,3%	8,9%	13,2%	9,0%
Valor médio da % da Despesa Pública	7,5%	20,3%	25,1%	29,7%	23,9%

Fonte: OCDE (2016), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance. A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*.

No estudo referido, a dimensão média dos governos a nível municipal é de 56 000 habitantes, sendo a dimensão média maior em África e na Ásia-Pacífico. É menor, em média, na Europa, Euro-Ásia e América do Norte. Os governos a nível municipal tendem a ser menores (em termos de população abrangida) em países com três níveis de governos subnacionais.

Na literatura especializada e nos muitos relatórios comparativos disponíveis, o posicionamento de Portugal, no que respeita aos níveis de descentralização da despesa pública e da receita pública, é baixo. Em 2016, de acordo com dados da OCDE, os governos subnacionais em Portugal eram responsáveis por cerca de 12,6% da despesa pública enquanto a média nos países da União Europeia representava cerca de 33,4%.

Tabela 3.2. Peso da Despesa dos Governos Subnacionais no PIB e na Despesa Pública (2016)

	% PIB em 2016	% Despesa Pública em 2016
Federações e Quase-Federações		
Australia	16,4	46,3
Só governos locais	2,3	6,5
Austria	18,2	35,8
Só governos locais	8,5	16,8
Belgica	26,5	49,8
Só governos locais	7,1	13,3
Canada	31,6	76,2
Só governos locais	8,6	20,8
Alemanha	21,2	48,1
Só governos locais	8	18
Mexico	12,7	51,9
Só governos locais	2,1	8,6
Espanha	20,8	49,2
Só governos locais	5,8	13,7
Suiça	21,1	61,4
Só governos locais	7,4	21,6
Estados Unidos da América	18,3	48,4
Só governos locais	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Países Unitários		
Chile	3,7	14,5
República Checa	10,2	25,8
Dinamarca	34,8	65
Estónia	9,4	23,1

	% PIB em 2016	% Despesa Pública em 2016
Finlândia	22,4	40,2
França	11,1	19,8
Grécia	3,5	7,1
Hungria	6	12,9
Islândia	12,4	27,2
Irlanda	2	7,6
Israel	5,5	14
Itália	14,3	28,9
Japão	15,5	39,7
Coreia	13,9	43,1
Letónia	9,5	25,5
Luxemburgo	4,9	11,7
Holanda	13,8	31,7
Nova Zelândia	4,4	11,1
Noruega	16,9	33,2
Polónia	12,9	31,3
Portugal	5,7	12,6
República da Eslováquia	6,6	15,8
Eslovénia	8,2	18,2
Suécia	25	50,6
Turquia	3,4	10,3
Reino Unido	10	24,2
OCDE 35	16,2	40,4
União Europeia 28	15,5	33,4
<i>Governos locais apenas</i>	<i>10,8</i>	<i>23,3</i>

Fonte: OCDE (2018), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*.

Do ponto de vista das tarefas atribuídas à CID é importante analisar o grau de descentralização por áreas (COFOG). Em OCDE (2016) dispomos de informação sobre o peso relativo da despesa pública dos governos subnacionais no PIB. A despesa pública é repartida por cinco funções principais (educação, proteção social, serviços gerais, saúde e assuntos económicos) e uma categoria residual (defesa e segurança pública, habitação, cultura, desporto e lazer, religião, ambiente). Como se pode analisar no tabela 3.3., Portugal fica sempre abaixo da média da União Europeia, embora seja nas despesas relativas a serviços gerais, assuntos económicos e outros (onde se inclui habitação, cultura, desporto e lazer, proteção do ambiente)

que mais se aproxima dos valores médios. Esta proximidade é ainda maior quando se exclui da análise os países com organização federal ou quase federal.

Tabela 3.3. Peso (%) no PIB da Despesa dos Governos Subnacionais por Áreas (COFOC) no Ano de 2015

	Educação	Proteção Social	Serviços Gerais	Saúde	Assuntos Económicos	Outros*
Federações e Quase-Federações						
Austrália	3,5	1,2	1,8	4,1	2,4	3,3
<i>Só governos locais</i>	0	0,1	0,5	0	0,5	0,9
Áustria	2,9	3,9	2,7	4,6	2,3	1,4
<i>Só governos locais</i>	1,4	1,9	1,4	2,0	1,0	1,0
Bélgica	7,3	6,6	4,5	0,7	4,2	3,3
<i>Só governos locais</i>	1,5	1,5	1,3	0,1	0,6	2,2
Canada	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Só governos locais</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Alemanha	4,5	5,3	4,8	0,5	2,5	3,2
<i>Só governos locais</i>	1,2	2,6	1,3	0,2	1,1	1,3
México	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Só governos locais</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Espanha	3,9	1,5	4,9	5,8	2,5	3,2
<i>Só governos locais</i>	0,2	0,5	2,2	0,1	1,0	2,0
Suíça	5,6	4,1	3,3	2,2	2,7	3,1
<i>Só governos locais</i>	2,1	1,4	1,1	0,3	1,0	1,6
Estados Unidos da América	5,7	0,9	2,2	4,6	2,6	2,3
<i>Só governos locais</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Países Unitários						
Chile	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
República Checa	3,1	0,8	1,3	1,5	2,1	2,4
Dinamarca	3,1	19,7	1,2	8,4	1,3	1,2
Estónia	3,7	0,7	0,6	1,5	1,5	1,5
Finlândia	4,1	6,0	4,0	5,8	1,6	1,4
França	1,7	2,2	2,2	0,1	2,2	3,1
Grécia	0,3	0,4	1,0	0	0,7	1,0
Hungria	1,1	0,8	1,8	0,3	1,4	2,5
Islândia	4,5	3,1	1,5	0,1	0,9	2,9
Irlanda	0,2	0,7	0,1	0	0,5	0,7
Israel	2,0	0,9	0,7	0	0,4	1,5
Itália	0,9	0,7	2,0	6,9	1,9	2,0

	Educação	Proteção Social	Serviços Gerais	Saúde	Assuntos Económicos	Outros*
Japão	2,8	4,0	1,7	1,9	2,2	3,0
Coreia	3,0	2,2	2,3	0,6	2,5	2,3
Letónia	3,8	1,1	0,8	0,9	0,6	2,1
Luxemburgo	0,5	0,6	1,1	0,0	0,7	0,7
Holanda	4,2	3,3	1,0	0,5	2,0	3,3
Nova Zelândia	0,0	0,0	1,1	0,0	1,2	1,9
Noruega	3,9	4,6	1,4	2,2	1,6	2,5
Polónia	3,6	1,6	1,4	2,0	2,0	2,2
Portugal	0,8	0,4	1,7	0,4	1,1	1,5
República da Eslováquia	2,7	0,5	0,9	0,2	1,5	1,6
Eslovénia	3,2	1,0	0,7	1,0	0,9	2,2
Suécia	5,1	6,6	2,6	6,7	1,5	1,9
Turquia	0,1	0,1	1,2	0,0	0,7	1,4
Reino Unido	2,9	3,8	0,8	0,2	1,0	2,0
OCDE 32	4,0	2,2	2,3	2,9	2,2	2,4
União Europeia 28	3,1	3,5	2,6	2,0	1,9	2,5
<i>Governos locais apenas</i>	1,9	2,7	1,5	1,5	1,4	2,0

*Segurança pública, habitação, cultura, lazer e religião, proteção do ambiente.

Fonte: OCDE(2018), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*.

Em OCDE (2016) é apresentado um esquema geral da repartição das competências por nível de governação subnacional. O estudo reconhece a variabilidade das soluções adotadas e, acima de tudo, a influência que tem a natureza federal/quase federal ou unitária do país nas competências exercidas em cada nível de governação. Nos países unitários tem importância, igualmente, o número de níveis de governação subnacional.

Tabela 3.4. Atribuições e Competências por Nível de Governo Subnacional

	Nível Municipal	Nível Intermédio	Nível Regional
Caracterização geral	Um conjunto lato de competências.	Atribuições e competências em número mais limitado e de interesse supramunicipal. Assistência a municípios de menor dimensão. Responsabilidades delegadas pela região ou pelo governo central. Responsabilidades delegadas pelos municípios.	

	Nível Municipal	Nível Intermédio	Nível Regional
Atribuições e Competências	Ensino básico (pré-primário e primeiro ciclo básico). Planeamento e gestão urbana. Água, saneamento, resíduos sólidos, higiene pública. Estradas locais e transporte público local. Assuntos sociais (apoio às famílias, crianças, idosos, pobreza, portadores de deficiência). Cuidados primários de saúde e preventivos. Recreação, desporto e cultura. Polícia municipal e bombeiros. Desenvolvimento económico, turismo, feiras. Meio-ambiente. Habitação social. Serviços administrativos e licenças.	2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino especializado. Bem-estar a nível supramunicipal. Hospitais secundários. Recolha e tratamento de lixo. Estradas secundárias e transporte público. Meio-ambiente.	Ensino secundário e ensino profissional. Planeamento territorial. Desenvolvimento económico regional e inovação. Saúde (cuidados secundários e hospitais). Assuntos sociais (serviços de emprego; formação profissional; inclusão social; apoio a grupos especiais). Estradas regionais e transportes públicos. Cultura, património e turismo.. Proteção ambiental. Habitação social. Polícia regional, proteção civil.

Fonte: Adaptado de OCDE (2016), *Subnational Governments Around the World, Structure and Finance*.

Fazendo uma análise em maior detalhe para países da União Europeia unitários com uma dimensão populacional semelhante a Portugal, apresentamos na tabela 3.5. as atribuições e competências exercidas pelos diferentes níveis de governação subnacional.

Tabela 3.5. Atribuições e Competências de Governos Subnacionais em países Europeus de Dimensão Intermédia.(2016)

País	Nível municipal	Nível Intermédio	Nível Regional
República Checa 6258 governos a nível municipal 14 governos a nível regional	Orçamento municipal. Desenvolvimento local. Gestão agrícola e florestal. Polícia municipal. Água, saneamento.		Ensino (2º ciclo e 3º ciclo ensino básico e ensino secundário). Rede de estradas. Serviços sociais Meio-ambiente. Transportes.

País	Nível municipal	Nível Intermédio	Nível Regional
	<p>Ensino básico (até 1º ciclo básico, inclusive).</p> <p>Habituação.</p> <p>Serviços Sociais.</p> <p>Planeamento territorial.</p> <p>Cooperação com outros municípios e regiões.</p> <p>Transportes públicos.</p>		<p>Desenvolvimento Regional.</p> <p>Saúde.</p>
<p>Grécia</p> <p>325 governos a nível municipal</p> <p>13 governos a nível intermédio (regiões periféricas)</p>	<p>Gestão urbanística.</p> <p>Planeamento urbano.</p> <p>Bem-estar social.</p> <p>Licenças profissionais.</p> <p>Agricultura, pecuária, pescas.</p> <p>Infraestruturas de transporte.</p> <p>Cuidados de saúde.</p> <p>Educação.</p>	<p>Desenvolvimento regional.</p> <p>Planeamento regional.</p> <p>Meio-ambiente.</p>	
<p>Hungria</p> <p>3201 governos a nível municipal</p> <p>19 governos a nível intermédio</p>	<p>Desenvolvimento local.</p> <p>Planeamento urbano.</p> <p>Proteção ambiente.</p> <p>Habituação.</p> <p>Transportes públicos.</p> <p>Serviços sociais.</p> <p>Manutenção de estradas, áreas públicas, cemitérios e saneamento.</p> <p>Água.</p> <p>Serviços bombeiros.</p> <p>Cultura.</p>	<p>Ensino (2º e 3º ciclo básico e secundário).</p> <p>Infraestruturas culturais (bibliotecas, museus, etc).</p> <p>Manutenção de lares e hospitais.</p> <p>Planeamento territorial.</p> <p>Turismo.</p>	
<p>Holanda</p> <p>390 governos a nível municipal</p> <p>12 governos a nível regional</p>	<p>Planeamento urbano.</p> <p>Habituação social.</p> <p>Obras públicas.</p> <p>Transportes (estradas locais; transportes urbanos; transportes públicos).</p> <p>Saúde pública (prevenção e educação).</p> <p>Segurança pública.</p> <p>Proteção civil.</p>		<p>Planeamento regional.</p> <p>Meio-ambiente.</p> <p>Cultura.</p> <p>Lazer e Turismo.</p> <p>Transporte público, manutenção de estradas regionais e tráfego.</p> <p>Energia.</p> <p>Media regionais.</p>

País	Nível municipal	Nível Intermédio	Nível Regional
	<p>Educação: edifícios de ensino até ao secundário .</p> <p>Emprego.</p> <p>Economia local.</p> <p>Cuidados infantis.</p> <p>Serviços sociais e bem-estar da população.</p> <p>Cultura e desporto.</p> <p>Lazer, recreação e turismo.</p> <p>Media locais.</p>		
<p>Sérvia</p> <p>174 governos a nível municipal</p> <p>2 governos a nível regional (regiões autónomas)</p>	<p>Turismo.</p> <p>Transportes públicos (incluído transportes por água) e táxis.</p> <p>Planeamento urbano.</p> <p>Construção e manutenção de edifícios residenciais.</p> <p>Ensino até 1º ciclo básico inclusive.</p> <p>Cuidados primários de saúde.</p> <p>Desporto.</p> <p>Serviços sociais.</p> <p>Água, eficiência energética, saneamento, resíduos sólidos.</p> <p>Mercados, parques, espaços verdes, estacionamento público.</p> <p>Cemitérios.</p> <p>Outras.</p>		<p>Planeamento regional.</p> <p>Planeamento territorial.</p> <p>Desenvolvimento regional.</p> <p>Agricultura, florestas, caça, pescas, serviços veterinários.</p> <p>Meio-ambiente.</p> <p>Água.</p> <p>Turismo, hotéis, restaurantes, <i>health resorts</i>.</p> <p>Indústria.</p> <p>Artesanato.</p> <p>Manutenção de infraestruturas de transporte (estradas, cursos de água e ferrovias).</p> <p>Bem-estar social.</p> <p>Cuidados de saúde.</p> <p>Educação.</p> <p>Emprego.</p> <p>Ciência e tecnologia.</p> <p>Economia e privatizações.</p> <p>Minas e energia.</p> <p>Cultura.</p> <p>Direitos humanos.</p>

País	Nível municipal	Nível Intermédio	Nível Regional
			Apoio às comunidades religiosas.
Suécia 290 governos a nível municipal 20 governos a nível regional	Competências obrigatórias: Serviços sociais. Infantários e jardins-de-infância. Ensino até ao secundário inclusive. Cuidados aos idosos. Proteção de portadores de incapacidades físicas e mentais. Cuidados primários de saúde. Proteção ambiental. Planeamento urbano. Resíduos sólidos. Proteção civil. Água e saneamento. Manutenção de estradas. Competências opcionais: Cultura. Habitação. Energia. Emprego. Serviços industriais e comerciais.	(a)	Competências obrigatórias: Saúde. Transportes públicos (autoridade regional para os transportes) Competências opcionais: Desenvolvimento regional. Cultura, Turismo.

(a) Outras fontes consideram existir um nível intermédio e não um nível regional.

Fonte: CEMR (2016), *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*.

Da análise da classificação efetuada no estudo do *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) conclui-se haver entre os estudos publicados alguma instabilidade no que respeita à classificação dos governos por diferentes níveis. Neste estudo do CEMR, o nível municipal inclui governos submunicipais (no caso Português são agregados os municípios e as freguesias) o que não acontece os documentos da OCDE. A classificação como nível intermédio e nível regional também nem sempre é consistente (caso da Suécia).

Independentemente da fonte consultada, há consistência entre a caracterização geral feita pela OCDE (tabela 3.4) das funções por nível de governação subnacional e as atribuições e

competências exercidas pelos diferentes níveis de governo em países unitários com dimensão semelhante a Portugal. Na seção seguinte, analisamos em maior detalhe o caso de Portugal.

4. O Processo de Descentralização em Curso em Portugal

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra no artº 7º que o Estado é unitário, respeitando na sua organização e funcionamento, os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais, e da descentralização democrática da Administração Pública.

No artº 267º da CRP são consagrados os princípios da desconcentração e da descentralização da Administração Pública. A desconcentração da Administração Pública visa aproximar os serviços das populações, não havendo transferência de competências da Administração Central para outros níveis de governação (as direções regionais dos diferentes ministérios e as Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional são exemplos de desconcentração administrativa). Na descentralização administrativa há transferência de competências para outros níveis de governação. A descentralização administrativa pode assumir a forma de descentralização institucional/associativa e descentralização territorial. No primeiro caso, são transferidas competências para pessoas colectivas como institutos públicos, empresas públicas e associações públicas. No segundo caso, são transferidas competências para pessoas colectivas de base territorial, havendo devolução de poder às populações que democraticamente legitimam o exercício do poder pelos seus órgãos de governo.

A descentralização administrativa de base territorial consubstancia-se no caso de Portugal na Administração Local (freguesias, municípios) e na Administração Regional (Regiões Autónomas da Madeira e Açores, Regiões Administrativas ainda não instituídas em concreto, apesar de previstas na CRP). Existem ainda Associações de Municípios de Fins Múltiplos ou Específicos (Lei 45/2008 de 27 de Agosto) e Entidades Intermunicipais englobando as Áreas Metropolitanas (AM) e as Comunidades Intermunicipais (CIM) (Lei 75/2013 de 12 de Setembro).

Com a publicação da Lei 50/2018 e a publicação de Decretos-Lei setoriais está em curso um importante processo de descentralização administrativa de competências da Administração Central para os municípios e em menor grau para as entidades intermunicipais. Vimos já na seção anterior que, embora o peso da governação subnacional em Portugal seja inferior à registada na média da União Europeia, os municípios portugueses exercem já competências em diferentes áreas de intervenção em linha com a boa prática internacional, particularmente em domínios como

a Habitação, Infra-estruturas, Assuntos Económicos, Cultura e Lazer, Meio-ambiente e Serviços Gerais. Em domínios como a Educação vinham já a ser experimentadas soluções de descentralização através de contratos interadministrativos com alguns municípios, que agora são generalizadas a todos os municípios.

Com as atribuições e competências já exercidas pelos municípios por força da Lei 75/2013 e com as novas competências em processo de transferência, Portugal comparará bem com países unitários de dimensão semelhante no que respeita à descentralização de competências para governos a nível municipal. Na tabela 4.1. apresentamos as atribuições dos municípios e freguesias e na tabela 4.2. as competências em processo de delegação legal nos municípios.

Tabela 4.1. Atribuições dos Municípios e Freguesias - Lei 75/2013

Atribuições	Municípios	Freguesias
Equipamento rural e urbano	x	x
Energia	x	
Transportes e comunicações	x	
Educação	x	x
Cultura	x	x
Património e ciência	x	
Tempos livres e desporto	x	x
Saúde	x	X (só cuidados primários)
Ação social	x	x
Habitação	x	
Proteção civil	x	x
Ambiente e saneamento básico	x	x
Defesa do consumidor	x	
Promoção e desenvolvimento	x	x (só desenvolvimento)
Ordenamento do território e urbanismo	x	
Ordenamento urbano e rural		x
Polícia municipal	x	
Cooperação externa	x	
Proteção da comunidade		x
Abastecimento público		x
Planeamento, gestão e realização de investimentos		x (casos previstos na lei)

Tabela 4.2. Novas competências dos municípios - Lei 50/2018

Educação	
Rede pública dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, incluindo o profissional	Participar no planeamento, gestão e realização de investimentos relativos a estabelecimento públicos de educação e de ensino, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção
Rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional	Assegurar refeições escolares e a gestão dos refeitórios escolares
	Apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar
	Participar na gestão dos recursos educativos
	Participar na aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimento e com as atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar
	Recrutar, selecionar e gerir o pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico
Alojamento	Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário como alternativa ao transporte escolar
Enriquecimento curricular	Assegurar as atividades de enriquecimento curricular em articulação com os agrupamentos de escolas
Escolaridade obrigatória	Promover o cumprimento da escolaridade obrigatória
Segurança	Participar na organização da segurança escolar

Ação social	
Elaborar as cartas sociais municipais incluindo o mapeamento das respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais	
Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social	
Assegurar a articulação entre as cartas sociais municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional	
Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar, que correspondem à componente de apoio à família, nos termos do n.º4 do art.º 11.º	
Elaboração dos relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias eventuais em situação de carência económica e de risco social	
Celebração e acompanhamento de contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção	
Desenvolvimento de programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas	Em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou estruturas de gestão dos programas temáticos
Coordenação da execução do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social	Em articulação com os conselhos locais de ação social

Ação social	
Emissão de parecer sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos	Vinculativo se desfavorável

Saúde	
Cuidados de saúde primários	Participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção
	Gestão, manutenção e conservação de outros equipamentos
Serviço Nacional de Saúde	Gestão dos trabalhadores inseridos na carreira de assistentes operacionais das unidades funcionais dos ACES
	Gestão dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACES
Participação em programas de promoção	Saúde pública
	Saúde Comunitária
	Vida Saudável
	Envelhecimento Ativo

Proteção civil	
Aprovação dos planos municipais de emergência de proteção civil	
Apoiar as equipas de intervenção permanente das Associações de Bombeiros Voluntários	
Participação na gestão dos sistemas de videovigilância e de vigilância móvel no âmbito da defesa da floresta contra incêndios	
Assegurar o funcionamento do centro de coordenação operacional municipal	

Cultura	
Património Cultural classificado de âmbito local	Gestão, valorização e conservação
	Recrutamento, seleção e gestão dos trabalhadores afetos
Museus não nacionais	Gestão, valorização e conservação
	Recrutamento, seleção e gestão dos trabalhadores afetos
Espetáculos	Controlo prévio e fiscalização

Património	
Património imobiliário público sem utilização afeto à administração direta e indireta do Estado	Gestão

Património	
Outros, previstos no n.º 3 do art.º 16.º - infraestruturas militares, segurança social, infraestruturas das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna (MAI)	Utilização, através de diploma próprio ou acordos de cedência

Habitação	
Arrendamento urbano	Gestão de programas de apoio
Reabilitação urbana	Gestão de programas de apoio
Habitação Social	Titularidade e gestão dos imóveis que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado

Áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária	
Áreas afetas à atividade náutica de recreio e os bens imóveis aí integrados, bem como os bens móveis a estes afetos, abrangendo as atualmente incluídas nas autoridades portuárias.	Gestão, concessão, autorização, licenciamento e fiscalização das atividades realizadas nas áreas e instalações mencionadas
Áreas dos portos de pesca secundários e os bens imóveis aí integrados, bem como os bens móveis a estes afetos, abrangendo as atualmente incluídas nas autoridades portuárias..	Gestão, concessão, autorização, licenciamento e fiscalização das atividades realizadas nas áreas e instalações mencionadas
Áreas sob jurisdição dos portos sem utilização portuária reconhecida ou exclusiva e os bens imóveis aí integrados, bem como os bens móveis a estes afetos, abrangendo as atualmente incluídas nas autoridades portuárias..	Gestão, concessão, autorização, licenciamento e fiscalização das atividades realizadas nas áreas e instalações mencionadas.
Áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária e os bens imóveis aí integrados, bem como os bens móveis afetos., abrangendo as atualmente incluídas nas autoridades portuárias.	Gestão, concessão, autorização, licenciamento e fiscalização das atividades realizadas nas áreas e instalações mencionadas

Praias marítimas, fluviais e lacustres integradas no domínio público do Estado	
Limpeza e recolha de resíduos urbanos	Efetuar
Manutenção, Conservação e Gestão	Infraestruturas de saneamento básico
	Abastecimento de água, energia e comunicações de emergência
	Equipamentos e apoios de praia
	Equipamentos de apoio à circulação pedonal e rodoviária, incluindo estacionamento, acessos e meios de atravessamento das águas que liguem margens de uma praia
Assistência a banhistas	Assegurar a atividade

Praias marítimas, fluviais e lacustres integradas no domínio público do Estado	
Segurança dos utentes das praias	Realização de obras de reparação e manutenção das retenções marginais, estacadas e muralhas
Infraestruturas, equipamentos, apoios de praia ou similares nas zonas baldeares.	Concessão, licenciamento, autorização e cobrança das respetivas taxas, instauração e decisão dos procedimentos contra-ordenacionais, bem como aplicação das coimas devidas.
Infraestruturas e equipamentos de apoio à circulação rodoviária, incluindo estacionamentos e acessos	Concessão, licenciamento, autorização e cobrança das respetivas taxas, instauração e decisão dos procedimentos contra-ordenacionais, bem como aplicação das coimas devidas.
Fornecimento de bens e serviços	Concessão, licenciamento, autorização e cobrança das respetivas taxas, instauração e decisão dos procedimentos contra-ordenacionais, bem como aplicação das coimas devidas.
Prática de atividades desportivas e recreativas	Concessão, licenciamento, autorização e cobrança das respetivas taxas, instauração e decisão dos procedimentos contra-ordenacionais, bem como aplicação das coimas devidas

informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas	
Informação cadastral	Coordenação das operações de elaboração e recolha
Áreas florestais	Participação no ordenamento, gestão e intervenção
Áreas protegidas	Participação na gestão

Transportes e vias de comunicação	
Estradas nos perímetros urbanos e equipamentos e infraestruturas neles integradas	Gestão
Transportes	Turísticos de passageiros e o serviço público de transporte de passageiros regular, em qualquer dos casos em vias navegáveis interiores e independentemente das áreas de jurisdição onde operem.

Estruturas de atendimento ao cidadão	
Gabinetes de apoio a emigrantes	Instalação e Gestão em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a rede nacional de lojas de cidadão
Lojas de Cidadão	Instalação e gestão de novas lojas, em articulação com a rede nacional de lojas de cidadão
Espaços cidadão	Instalação e gestão em articulação com a rede nacional de lojas de cidadão
Imigrantes	Instituição e gestão dos centros locais de apoio à integração

Outras	
Policimento de proximidade	Participação na definição a nível estratégico do modelo de policiamento de proximidade
Proteção e saúde animal	Exercício de poderes nas áreas definidas bem como detenção e controlo da população de animais de companhia
Segurança dos alimentos	Exercício de poderes de controlo na área da segurança dos alimentos
Segurança contra incêndios	Apreciação de projetos e medidas de autoproteção, realização de vistorias e inspeções a edifícios classificados na primeira categoria de risco no âmbito do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios.

Outras	
Estacionamento público	Regulação, fiscalização, instrução e decisão dos procedimentos contra-ordenacionais rodoviários em matéria de estacionamento nas vias e espaços públicos dentro das localidades, para além dos destinados a parques ou zonas de estacionamento
Modalidades afins de jogos de fortuna e azar e outras formas de jogo	Autorizar a exploração, exceto jogos sociais e apostas desportivas à cota de base territorial

Fonte: Lei n.º 50/2018, adaptado de Delgado *et al.* (2018)

Como referido atrás, as entidades intermunicipais desempenham um papel importante na internalização de externalidades territoriais, na obtenção de economias de escala na oferta de bens e serviços públicos e de mérito, e na promoção de políticas públicas que exigem coordenação e escala. Constituem uma alternativa relevante quando se equaciona a criação de um nível intermédio de governação (relembra-se que nos estudos comparativos a nível internacional, as comunidades intermunicipais de Portugal não são consideradas um nível de governação).

Na Europa, considerando a informação do estudo do CEMR que agrega na categoria governos locais os governos a nível municipal e a nível submunicipal, os países com governos a nível intermédio são em geral países com três níveis de governação subnacional, tais como Bélgica (589 governos locais, 10 governos a nível intermédio, 3 governos regionais), França (36.656 governos locais, 99 governos a nível intermédio, 16 governos regionais), Alemanha (11.313 governos locais, 295 governos a nível intermédio, 16 governos a nível regional), Itália (8.006 governos locais, 110 governos a nível intermédio, 20 governos regionais), Polónia (2.479 governos locais, 380 governos a nível intermédio, 16 governos regionais), Ucrânia (10.885 governos locais, 488 governos a nível intermédio, 25 governos a nível regional). Refira-se que no caso da Itália, a partir de 2015, os governos a nível intermédio são eleitos por via indirecta, o que aproxima esta solução das comunidades intermunicipais em Portugal.

Como decorre da análise da tabela 4.3., as atribuições das comunidades intermunicipais definidas na Lei 75/2013 centram-se na atividade de coordenação das acções de planeamento e promoção do desenvolvimento, articulação horizontal da oferta de infraestruturas colectivas e ganho de economias de escala na oferta de bens e serviços públicos e de mérito. A lei 75/2013 prevê a possibilidade de delegação de competências dos municípios nas comunidades intermunicipais via celebração de contratos interadministrativos e esta tem vindo a ser a solução

seguida em domínios onde se reconhece a necessidade de ação conjunta dos municípios (por exemplo, transportes urbanos).

Tabela 4.3. Atribuições das Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais – Lei 75/2013

Atribuições	Áreas Metropolitanas	Comunidades Intermunicipais
Prossecação dos seguintes fins públicos:		
Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana;	x	
Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;	x	x
Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano/intermunicipal;	x	x
Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito dos programas Comunitários;	x	x
Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano;	x	
Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos;	x	
Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.	x	x
Assegurar a <u>articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:</u>		
Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;	x	x
Rede de equipamentos de saúde;	x	x
Rede educativa e de formação profissional;	x	x
Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;	x	x
Segurança e proteção civil;	x	x
Mobilidade e transportes;	x	x
Redes de equipamentos públicos;	x	x
Promoção do desenvolvimento económico e social;	x	x
Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.		
Cabe às áreas metropolitanas/comunidades intermunicipais exercer as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram, nos termos da presente lei.	x	x
Cabe às áreas metropolitanas/comunidades intermunicipais designar os representantes das autarquias locais em entidades públicas e entidades empresariais sempre que a representação tenha natureza metropolitana/intermunicipal.	x	x

Tabela 4.4. Novas Competências das Entidades Intermunicipais – Lei 50/2018

Competências	AM	CIM
Educação, ensino e formação profissional		
Planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar.	x	x
Planeamento da oferta educativa de nível supramunicipal de acordo com os critérios definidos pelos departamentos governamentais com competência nos domínios da educação e formação profissional.	x	x
Definição de prioridades na oferta de cursos de formação profissional a nível intermunicipal efetua – se em articulação com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., e a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P.	x	x
Ação social		
Participar na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, exercendo as competências das plataformas supraconcelhias e assegurando a representação das entidades que as integram.	x	x
Elaboração de cartas sociais supramunicipais para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal.	x	x
Saúde		
Participar na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal.	x	x
Emitir parecer sobre acordos em matéria de cuidados de saúde primários e de cuidados continuados.	x	x
Designar um representante nos órgãos de gestão das unidades locais de saúde, na respetiva área de influência.	x	x
Presidir ao conselho consultivo das unidades de saúde do setor público administrativo ou entidades públicas empresariais.	x	x
Proteção civil		
Participação na definição da rede dos quartéis de bombeiros voluntários e na elaboração de programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.	x	x
Justiça		
Elaboração de propostas para a definição da rede dos julgados de paz.	x	x
Participar em ações ou projetos de reinserção social de jovens e adultos, violência doméstica, rede dos julgados de paz e apoio às vítimas de crimes.	x	x
Promoção turística		
Desenvolvimento da promoção turística interna subregional, em articulação com as entidades regionais de turismo.	x	x
Outras competências		
Participar na gestão dos portos de âmbito regional.	x	x

Designar os vogais representantes dos municípios nos conselhos de região hidrográfica.	X	X
Gerir projetos financiados com fundos europeus;	X	X
Gerir programas de captação de investimento.	X	X

A participação dos municípios neste nível de governo de natureza cooperativa tem sido incentivado pelo governo central que vem exigindo, para efeitos de concursos a fundos comunitários, candidaturas apoiadas por estudos e planos estratégicos de desenvolvimento feitos à escala intermunicipal e compatibilizados com opções estratégicas a nível municipal. A dinâmica do processo de descentralização administrativa em curso leva-nos a considerar as comunidades intermunicipais como uma das alternativas de governação a nível intermédio, devendo analisar-se as vantagens e inconvenientes de se manterem como formas de governo *bottom-up* ou, em alternativa, passarem a ter legitimidade democrática direta.

Como se conclui da análise da Lei 50/2018, o reforço das competências dos governos subnacionais orientou-se mais para os níveis de governação a nível municipal e freguesias. As alterações introduzidas pela Lei 50/2018, no que receita às entidades intermunicipais, são consistentes com a dinâmica referida atrás, porque vêm reforçar o papel de articulação e coordenação das comunidades intermunicipais e estabelecem a condição de serem aceites pelos municípios, o que, a nosso ver, reforça a natureza *bottom-up* deste nível de governação.

Num exercício de definição de cenários sobre o aprofundamento da descentralização administrativa, é mais provável que as entidades intermunicipais se mantenham com a sua natureza atual. Identificamos os seguintes cenários:

- i) Manutenção da natureza das entidades intermunicipais (AM e CIM) e criação do nível de governação regional com legitimidade democrática indirecta. Corresponderia a assumir-me uma aproximação gradualista com as CCDR a serem o embrião dos órgãos de governo regional que seriam eleitos por via indirecta por votação dos municípios.
- ii) Manutenção da natureza das entidades intermunicipais (AM e CIM) e criação do nível de governação regional com legitimidade democrática direta, isto é, órgãos de governo eleitos democraticamente pelos residentes na região, embora se considere a hipótese de combinação de representação direta dos eleitores e

representação indirecta dos eleitores para mitigar o excessivo peso das unidades territoriais mais populosas.

- iii) Manutenção da natureza das Comunidades Intermunicipais (CIM), criação do nível de governação regional com legitimidade democrática direta (ou direta e indirecta) e para as Áreas Metropolitanas (AMP e AML) adoção de um modelo governação com legitimidade democrática direta.
- iv) Manutenção da natureza das Comunidades Intermunicipais, as Áreas Metropolitanas de Porto e Lisboa teriam estatuto de região administrativa, a par das restantes regiões administrativas. Esta solução, do nosso ponto de vista, deveria ser excluída.
- v) Consagração do nível de governação intermédio, passando as entidades intermunicipais a ter legitimidade democrática direta e deixando de ser um nível de governação de natureza “cooperativa”. Esta hipótese corresponderia a consagrar um nível de governação intermédio evitando-se a criação de regiões administrativas. Tem o inconveniente de não permitir a criação de um nível de governação com escala suficiente para uma mais completa transferência de competências e não assegura a coordenação horizontal necessária ao planeamento regional e à implementação das políticas públicas. Eventualmente implicaria manutenção das CCDR com a sua natureza de organismo desconcentrado da Administração Central cabendo-lhe uma ação de articulação e coordenação. Do nosso ponto de vista é um cenário que deve ser excluído.

5. As Atribuições e Competências das Regiões Administrativas

Conforme decorre da seção anterior, a configuração mais provável para a governação subnacional em Portugal, dando continuidade ao processo de descentralização administrativa, será a manutenção das entidades intermunicipais com a sua natureza *bottom-up* e a criação de regiões administrativas com áreas de jurisdição idênticas às que têm hoje as CCDRs.

Dependendo das condições políticas existentes, este processo pode assumir uma natureza mais gradual com os órgãos dos governos regionais a serem eleitos indirectamente pelos municípios e competências mais limitadas, quer em termos de

descentralização da despesa, quer em termos de descentralização da receita. Esta solução gradualista corresponderia a mudar a natureza das CCDRs que deixariam de ser um organismo desconcentrado da Administração Central para ser um nível de governação regional. As atribuições e competências das regiões administrativas seriam *grosso modo* as correspondentes às atuais CCDRs com a particularidade de agora não o fazerem em execução das orientações governamentais mas sim em representação dos residentes na região e em articulação com as orientações do Governo Central.

Tabela 5.1. Atribuições e Competências das CCDR

Missão	Executar as <u>políticas de ambiente</u> , de <u>ordenamento do território e cidades</u> e de <u>desenvolvimento regional</u> , ao nível das suas respetivas áreas geográficas de atuação, e <u>apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações</u> .
Atribuições	Contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional, no âmbito da política de desenvolvimento económico e social do País, dinamizando e participando nos processos de planeamento estratégico de base territorial, bem como fomentar parcerias entre agentes regionais e elaborar programas integrados visando a coesão e a competitividade territoriais;
	Executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente e de ordenamento do território, articulando-se, para o efeito, com os outros serviços e organismos do ministério reponsável;
	Garantir a elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial e assegurar a sua articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território;
	Assegurar o cumprimento das responsabilidades de gestão que lhe estão confiadas no âmbito da política de coesão e de outras políticas da União Europeia;
	Dinamizar a <u>cooperação inter-regional e transfronteiriça</u> e assegurar a <u>articulação entre instituições da administração direta do Estado, autarquias locais e entidades equiparadas</u> , contribuindo para a integração europeia do espaço regional e para o reforço da sua competitividade interna e externa com base em estratégias de desenvolvimento sustentável de níveis regional e local;
	<u>Apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações</u> , em articulação com a Direção-Geral das Autarquias Locais;
	Promover e garantir uma adequada articulação intersectorial entre os serviços desconcentrados de âmbito regional, em termos de concertação estratégica e de planeamento das intervenções de natureza ambiental, económica e social, numa ótica de desenvolvimento regional;
	Dinamizar e promover, na respetiva região, as necessárias políticas públicas com o objetivo de contribuir para a sua competitividade económica e social.

	As CCDR integram a rede de pontos focais do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo e participam no desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Territorial.
--	---

Tendo em conta o processo de descentralização de competências para as freguesias, municípios e entidades intermunicipais previsto na Lei 50/2018, pode considerar-se o cenário referido atrás como pouco ambicioso nas competências a transferir para as regiões administrativas. Por isso, uma alternativa igualmente muito provável será considerar que as regiões administrativas, para lá das competências exercidas pelas CCRDs, assumirão um papel relevante em áreas de responsabilidade da governação central. Tomando como comparação a tipologia proposta pela OCDE, fazemos um levantamento de competências que poderiam ser acrescentadas às exercidas pelas CCDR. Como podemos ver na tabela seguinte, as competências a definir em maior detalhe situar-se-iam nas áreas da educação, saúde, infra-estruturas de transporte, bem-estar social, cultura, património e turismo, proteção civil.

Tabela 5.2. Comparação com a Tipologia das Funções dos Níveis de Governação Supramunicipal (OCDE, 2016)

Estudo da OCDE (2016)		Nível Municipal e Intermunicipal	Nível Regional	
Nível Intermédio	Nível Regional		Já exercidas pelas CCDR	Outras a considerar
2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino especializado.	Ensino secundário e ensino profissional.	2º ciclo e 3º ciclo do ensino básico e ensino secundário (instalações; pessoal auxiliar; actividades de enriquecimento curricular (AEC); etc.)		2º ciclo, 3º ciclo e secundário: que funções?
Bem-estar a nível supramunicipal.		Bem-estar a nível supra municipal		Bem-estar a nível regional: que funções?
Hospitais secundários.	Saúde (cuidados secundários e hospitais).	Cuidados primários (apenas instalações)		Cuidados de saúde: que funções?

Estudo da OCDE (2016)		Nível Municipal e Intermunicipal	Nível Regional	
Nível Intermédio	Nível Regional		Já exercidas pelas CCDR	Outras a considerar
<p>Recolha e tratamento de lixo.</p> <p>Estradas secundárias e transporte público.</p> <p>Meio-ambiente.</p>	<p>Estradas regionais e transportes públicos.</p> <p>Meio-ambiente</p> <p>Planeamento territorial.</p> <p>Desenvolvimento económico regional e inovação.</p> <p>Assuntos sociais (serviços de emprego; formação profissional; inclusão social; apoio a grupos especiais).</p> <p>Cultura, património e turismo.</p> <p>Habitação social.</p> <p>Polícia regional, proteção civil.</p>	<p>Recolha e tratamento do lixo</p> <p>Estradas secundárias (nível concelhio)</p> <p>Assuntos sociais de âmbito municipal e supra municipal</p> <p>Cultura, património e turismo de âmbito municipal e supramunicipal</p> <p>Habitação social</p> <p>Polícia municipal</p> <p>Proteção civil</p>	<p>Meio-ambiente</p> <p>Planeamento territorial.</p> <p>Desenvolvimento económico regional e inovação.</p>	<p>Estradas de âmbito regional?</p> <p>Infra-estruturas de âmbito regional?</p> <p>Assuntos sociais (serviços de emprego; formação profissional; inclusão social; apoio a grupos especiais).</p> <p>Cultura, património e turismo de âmbito regional</p> <p>Proteção civil</p>

Na delimitação das competências dos diferentes níveis de governação subnacional (descentralização de natureza territorial) não pode ser ignorada outra forma

de descentralização – a descentralização institucional. Por exemplo, num domínio como a educação a descentralização institucional tem de ser encarada como uma alternativa credível. Admitindo-se que, a par da descentralização territorial, há níveis de autonomia institucional conforme as áreas de intervenção, é necessário construir mapas síntese de atribuições e competências com a articulação entre instituições/nível municipal/nível regional/nível central com a indicação pormenorizada de quem faz o quê e o nível de articulação prevista. Essa definição pormenorizada seria objeto de diplomas setoriais.

6. Levantamento de Competências Transferíveis para as Regiões Administrativas

Na sequência deste primeiro documento de trabalho, sente-se a necessidade de análise em maior detalhe das competências não exercidas pelas atuais CCDR que seriam suscetíveis de transferência para as regiões administrativas. Propõe-se então que sejam desenvolvidos os seguintes passos:

- i) Identificação dos Ministérios com Direções Regionais.
- ii) Sistematização das atribuições e competências das Direções Regionais.
- iii) Identificação de quadros de articulação de competências entre os diferentes intervenientes no processo. No momento atual entre instituições / municípios / CIM ou AM / Administração Central. Tendo em conta o exemplo da Educação, admite-se que possam existir quadros destes tipos já elaborados para outras áreas de competências.
- iv) Inquérito às Direções Regionais sobre competências transferíveis para o nível regional e quantificação de meios humanos e materiais (financeiros e instalações) adstritos às funções identificadas. (dados para os últimos três anos disponíveis).

Para as competências das CCDR será necessário fazer um levantamento de meios humanos, financeiros e materiais afetos a cada área de intervenção. Tomando

como referencial a organização da CCDR_Norte, as Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional desempenham competências nas seguintes áreas:

Desenvolvimento Regional (Direção):

- Planeamento Estratégico e Desenvolvimento Regional (Divisão);
- Gabinete de Estudos e Avaliação de Políticas Regionais (Divisão).
- Competitividade e Internacionalização Regional (Gabinete)

Ordenamento do Território (Direção):

- Ordenamento e Gestão do Território (Divisão)
- Planeamento e Gestão Urbana (Divisão)

Ambiente (Direção):

- Avaliação Ambiental (Divisão)
- Monitorização e Valorização Ambiental (Divisão)
- Previsão e Controlo Ambiental (Divisão)

Apoio Jurídico às Autarquias Locais (Direção):

- Apoio Jurídico (Divisão)
- Apoio à Administração Local (Divisão)

No caso da CCDR-N há ainda duas outras Direções (Serviços de Comunicação e Gestão Administrativa e Financeira; Serviços de Fiscalização) com funções mais gerais. Na dependência direta da Presidência da CCDR-Norte há duas Divisões (Gestão de Programas de Cooperação Transfronteiriça; Coordenação de Projetos e Redes Institucionais). Na dependência da Presidência da CCDR-Norte temos também: estruturas sub-regionais (seções); o Gabinete de Marketing e Comunicação; o Conselho de Segurança Informática e Privacidade, e o Encarregado de Proteção de Dados. Mais próximo da Presidência temos ainda a estrutura de Gestão do PO regional 2014-20, o Programa Espaço Atlântico e o órgão de acompanhamento das Dinâmicas

Regionais. Entre os órgãos de governação temos o Fiscal único, o Conselho de Coordenação Setorial e o Conselho Regional.

Por certo, a organização interna das CCDR não será idêntica. Apesar disso, é possível identificar para a estrutura de recolha de informação a seguinte organização:

Informação com as contas das CCDR de 2017 e os orçamentos de 2018 e 2019.

A informação deveria ser desagregada por:

Direções setoriais;

Divisões quando não dependentes de Direções setoriais;

Programas;

Estruturas sub-regionais (se existirem);

Órgãos de governo;

Gabinetes e outras atividades não inseridas em Direções e Divisões.

A informação a recolher deveria incluir contas e orçamento, mas também meios humanos e materiais (instalações afetas a cada função).

Referências Bibliográficas

- CEMR** (2016), *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*. European Council.
- Delgado**, Ana Paula (coord.), José da Silva **Costa**, Armindo **Carvalho** (2018). *Avaliação das Competências Delegadas e a Delegar pela Câmara Municipal do Porto nas Juntas e Uniãoes de Freguesia*, FEP.UP – Relatório técnico intercalar, Porto: Câmara Municipal do Porto.
- INE** (2017), *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional 2015*.
- Oates**, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE** (2016), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance. A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*.
- OCDE** (2018), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*.
- Perroux**, François (1950), Economic Spaces, Theory and Applications, *Quartely Journal of Economics*, vol. 64, Issue 1, February, pp. 89-104.

Siglas e Acrónimos

AM	Áreas Metropolitanas
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
CID	Comissão Independente para a Descentralização
CIM	Comunidades Intermunicipais
COFOG	Classification of the Functions of Government
CRP	Constituição da República Portuguesa
INE	Instituto Nacional de Estatística, I.P.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIB _{pc}	Produto Interno Bruto per capita
PIB	Produto Interno Bruto

