

Uma visão voluntarista da organização e funcionamento do Estado: contributo para a reflexão da Comissão Independente para a Descentralização

Raul Lopes
raul.lope@iscte-iul-pl

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, 4 Fev. 2019

As notas que se seguem foram suscitadas pela audiência da CID às Universidades, onde representei o ISCTE-IUL, com o propósito de contribuir para a reflexão em torno da missão que lhe foi conferida pela Lei nº58/2018: repensar a organização do Estado aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal.

1. Requisitos base do Desenvolvimento Regional em Portugal e organização do Estado

A razão de ser da discussão sobre a Descentralização é que esta é entendida como um instrumento para o enriquecimento da Democracia e, por outro lado, deverá ser um instrumento de promoção do desenvolvimento regional. Deixando para outra sede a questão da participação e do aprofundamento da Democracia, foquemo-nos na questão do desenvolvimento regional.

São amplamente conhecidas, não apenas as gritantes assimetrias regionais de desenvolvimento em Portugal, mas também a grande debilidade da competitividade na generalidade das regiões portuguesas. Ora, tais assimetrias e debilidade competitiva reclamam a existência de uma política regional consistente. Não obstante, a atual política europeia de coesão está muito longe de corresponder ao que se reclama da política regional para Portugal. Nestas circunstâncias, espera-se que o modelo de descentralização a adotar preencha três requisitos prévios do desenvolvimento regional:

a. Contribuir para o aumento da racionalidade estratégica da política regional, ao nível nacional e ao nível regional.

Mesmo que se faça a Regionalização, não haverá desenvolvimento regional sem uma estratégia nacional de desenvolvimento regional. Para isso será necessário que o processo de descentralização seja acompanhado pelo reforço da centralidade da política regional no quadro das políticas públicas protagonizadas pelo governo. É ao nível central que terá de se proceder à articulação entre as orientações das políticas estruturais europeias e as estratégias de desenvolvimento das regiões portuguesas. Uma solução orgânica para isso poderia ser a instituição de um **ministério do “planeamento e desenvolvimento regional”**, responsável pela gestão dos fundos comunitários e pela definição de uma “estratégia nacional de desenvolvimento regional”. Complementarmente, deveria criar-se a nível nacional o **“Conselho das Regiões”** com o propósito de constituir um centro de racionalização e concertação de interesses territoriais decorrentes da definição e implementação da política de desenvolvimento regional. Neste caso haveria que reajustar as competências do Conselho Económico Social no domínio do planeamento regional.

Paralelamente, a função de avaliação das políticas territoriais deverá manter-se ao nível nacional.

Ao nível regional, o aumento da racionalidade estratégica da política regional poderá passar pela instituição das Regiões Administrativas, mas também poderá passar simplesmente pela conversão das atuais CCDR em verdadeiras **Regiões de Planeamento**, responsáveis pela gestão da respetiva “estratégia regional de desenvolvimento”. No quadro do modelo de governação territorial que aqui sugiro, mais importante do que a regionalização em si mesma é a efetiva capacitação das regiões em dois domínios complementares: o reforço da capacidade de planeamento estratégico, e o reforço da capacidade de articulação à escala regional das políticas setoriais nacionais. Tais desideratos poderiam facilmente ser atingidos com o reforço das competências e meios das CCDR/Regiões de Planeamento. Claro que subsistiria um problema de legitimação, mas esta poderia ser mitigada, por exemplo, com a **eleição do presidente da região pela Assembleia da República**, a partir de uma *short list* proposta conjuntamente pelo governo e pelo **Conselho Regional** (que continuaria a existir, sem prejuízo de ver repensadas as suas competências e constituição).

b. Contribuir para o aumento da eficiência operacional das políticas de desenvolvimento territorial.

Adquirido que esteja o aumento da racionalidade da política regional aos níveis nacional e regional, importa acautelar a melhoria da eficiência operacional das políticas territoriais. Com a previsível redução dos fundos comunitários, esta dimensão das políticas públicas redobra a sua pertinência. Neste caso parece claro que o nível mais adequado à concretização deste objetivo é o nível intermunicipal, aqui entendido simultaneamente como supramunicipal, mas sub-regional. À região sobra escala e faltam atores para uma eficiente operacionalização das políticas territoriais. Aos municípios falta escala, e muitas vezes capacidade técnica, para o fazer. Assim sendo, **o nível supramunicipal é o que deveríamos privilegiar como espaço operacional da política de desenvolvimento regional**. Este é o espaço apropriado para proceder à articulação entre a “estratégia regional de desenvolvimento” prosseguida ao nível regional, e as “estratégias locais de desenvolvimento” protagonizadas pelos municípios ou pelas Agências de desenvolvimento comunitário.

Do ponto de vista organizacional haverá várias soluções que vão de encontro ao objetivo enunciado, mas a mais imediata poderá passar pela **adoção da escala das NUTS III como nível supramunicipal, valorizando o papel das CIM-Comunidades Intermunicipais e das AM-Áreas Metropolitanas**. A manutenção destas estruturas como emanações associativas dos municípios não se me afigura problema, conquanto o modelo de funcionamento destas associações seja revisto no sentido de fortalecer a sua capacidade operacional e de gestão das políticas territoriais.

c. Contribuir para o aumento das sinergias relacionais entre os atores do desenvolvimento territorial.

A bibliografia internacional subordinada à problemática do desenvolvimento territorial é recorrente no sublinhar da importância das parcerias e das sinergias entre atores do desenvolvimento. A “escala local” é, por excelência, a escala de operacionalização das redes de colaboração interinstitucional e interterritorial. Mas não é menos verdade que problemas de natureza distinta determinam escalas geográficas distintas. Ora, **o modelo de organização do Estado a adotar deveria ter flexibilidade para acolher soluções de**

geometria variável, ou de descentralização assimétrica, por forma a melhor se adequar às especificidades territoriais, e, por outro lado, facilitar a promoção de sinergias relacionais entre atores que atuam em escalas diferentes. Tal poderá materializar-se de várias formas, nomeadamente:

-- na transferência de atribuições do Governo para os municípios que reúnam determinadas condições, e para as CIM nos casos restantes;

-- na transferência de atribuições do Governo para o nível supramunicipal, diferenciando entre transferências para as AM e para as CIM;

Aliás, em muitos casos a obtenção de economias de escala aconselha a que algumas das atuais atribuições municipais fossem exercidas ao nível supramunicipal, sem prejuízo de continuar a haver municípios que as exerçam isoladamente (desde que tal não inviabilize uma solução coletiva).

Em linha com a flexibilidade recomendada, poderá pensar-se numa **solução de governação diferenciada para as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais**. Avançando-se para a regionalização, então a especificidade das dinâmicas territoriais metropolitanas recomenda que se avance para uma solução de governo metropolitano legitimado por sufrágio direto. Não avançando a regionalização, haverá que acautelar a definição funcional das CCDR/Regiões de Planeamento e das Áreas Metropolitanas por forma a evitarem-se zonas de potencial atrito na intervenção destes dois níveis. A legitimação das regiões de planeamento pela Assembleia da República, em linha com o que antes sugeri, poderá ajudar a contornar este potencial problema viabilizando a instituição de governos metropolitanos com legitimação por sufrágio direto.

Finalmente, a alteração do atual círculo eleitoral distrital afigura-se da maior importância, quer para o reforço das políticas territoriais à escala supramunicipal, quer para a promoção das sinergias de atores. O **ajustamento dos círculos eleitorais às NUTS III** faria convergir a escala de atuação político-partidária com a escala de atuação das políticas territoriais, criando condições favoráveis ao florescimento de redes territoriais de parceria.

A estar em discussão o sistema eleitoral, então deveria **reequacionar-se o modelo de eleição municipal**, por forma a reforçar a dimensão executiva da Câmara Municipal e, concomitantemente, a dimensão de controlo e avaliação política da Assembleia Municipal.

A Tabela 1 sintetiza o que fica dito.

2. A repartição das competências funcionais das políticas territoriais

Supondo que se entenda como adequado o modelo territorial de estruturação do Estado que acaba de enunciar-se, então poderemos refletir sobre a matriz de competências funcionais mais ajustada a tal modelo. A Tabela 2 tem esse propósito utilitário, devendo ler-se como uma abordagem preliminar que se destina mais a suscitar a discussão do que a fixar soluções.

Por simplificação a tabela toma por referência apenas 7 áreas setoriais de intervenção política, e dentro de cada uma delas referencia apenas as vertentes mais relevantes.

A repartição indicada não considera como restrição o quadro atual de repartição de competências, nomeadamente municipais, obedecendo apenas à seguinte lógica:

-- As **competências de regulamentação** geral e de **definição dos objetivos estratégicos** de qualquer das políticas públicas (assim como a **função de avaliação**) devem permanecer na administração central.

-- As **competências de planeamento** (enquadradas pelo nível central) devem estar no nível regional (dimensão estratégica) ou no supramunicipal (dimensão programático-operacional).

-- As **competências de execução** estarão sobretudo ao nível supramunicipal e local, usando como critério principal de repartição a eficiência. Tal significa que quando a intervenção política pode beneficiar de economias de escala, ou de sinergias de rede, deve ser prosseguida ao nível supramunicipal. Quando existam sinergias de proximidade (luta contra a pobreza, p.ex.) ou ganhos de eficiência associados à justaposição da pequena escala com a proximidade, o nível a privilegiar deveria ser o local.

Subjacente está também a **possibilidade de soluções de geometria variável**, nomeadamente a possibilidade de competências atribuídas ao nível supramunicipal serem delegadas nos municípios, tendo como restrição que tal delegação não inviabilize a continuação do exercício coletivo das correspondentes competências.

Leitura ilustrativa da tabela2: No domínio da política de educação, caberia ao governo tutelar o ensino universitário e a política de investigação, bem como a política social dirigida aos estudantes universitários. Caber-lhe-ia igualmente a definição das orientações estratégicas a observar nos restantes níveis de ensino, mas o seu planeamento operacional ficaria a cargo da região, cabendo aos municípios a sua execução física, e às estruturas supramunicipais a gestão do pessoal operacional das escolas.

Por razões intrínsecas à sua natureza, os domínios da política ambiental e da promoção do desenvolvimento económico surgem como áreas privilegiadas da intervenção partilhada, ou de governação multinível.

Tabela 1: Modelo territorial proposto

	Nacional	Regional	Supra-municipal	Local
Soluções de governo				
Ministério do Planeamento e Desenv. Regional	XXX			
Conselho das Regiões	XXX			
Conselho Regional		XXX		
Regiões de Planeamento <>CCDR		XXX		
Governo metropolitano (sufrágio direto)			XXX	
CIM (c/reforço autonomia operacional)			XXX	
Municípios: reforço político da AM e executivo da CM				XXX
Círculo eleitoral = NUTS III	XXX	XXX	XXX	
Governança Territorial: funções				
Articulação sectorial/Nacional/Europeia	XXX			
Articulação sectorial/Regional		XXX		
Articulação Regional/Local		XXX		
Articulação Intermunicipal			XXX	
Planeamento estratégico				
Estratégia nacional de desenvolvimento	XXX			
Estratégias de desenvolvimento Regional		XXX		
Programas territoriais de desenvolvimento			XXX	
PNPOT	XXX			
PROT		XXX	XXX (AM)	
PDM				XXX

Tabela 2: Planeamento e execução operacional sectorial/territorial: repartição de competências

	Nacional	Regional	Supra-municipal	Local
1 Educação				
Ensino universitário	XXX			
Planeamento da rede educativa não universitária	X	XXX		
Construção e gestão de equip. ensino não universitário				XXX
Gestão de pessoal operacional			XXX	
Gestão de pessoal docente (Base regional+bolsa Nac.?)	XXX			
2 Saúde				
Planeamento da rede nacional de saúde	XXX			
Construção e gestão de equip. saúde primários				XXX
Gestão de pessoal operacional			XXX	
Gestão de pessoal clínico (Base regional+bolsa Nac.?)	XXX			
3 Habitação				
Definição da política de habitação	XXX			
Construção e gestão de habitação social			XXX	X
4 Política social				
Definição da política social	XXX			
Operacionalização da política social			X	XXX
5 Urbanismo, gestão do espaço público e ambiente				
Gestão da rede de saneamento básico			XXX	XX
Gestão de espaços verdes e urbanos				XXX
Gestão de águas superficiais e subterrâneas		XXX		
Requalificação urbana			XX	XXX
Gestão do serviço público de transportes			XXX	
Fiscalização estacionamento e oc. da via pública			XXX	
Regulação da agricultura urbana	X			XXX
Gestão das redes de energia (alta e média)	XXX			
Iluminação pública e rede de energia baixa tensão			XXX	XX
Gestão de catástrofes e riscos de alterações climáticas	XXX	XXX		
Política de sustentabilidade ambiental urbana	XXX		XXX	XX
6 Ordenamento do Território				
Definição da rede nacional/regional de infraestruturas de transporte	XXX			
Ordenamento e Gestão florestal			XXX	
Gestão do risco de incêndio florestal e rural			XXX	
Planos de salvaguarda ambiental da costa		XXX		
Ordenamento e gestão das áreas protegidas		XXX		
Gestão da REN e RAN		XXX		
Articulação da rede urbana regional e lig. Rural-urbano			XXX	
Serviços polivalentes de apoio à pop. Rural			XXX	
7 Política de desenvolvimento económico				
Promoção da competitividade e da empregabilidade	XXX	XXX	XXX	X
Marketing territorial e atração de investimento		XXX	XXX	X
Promoção e gestão turística			XXX	X
Gestão urbanística do Alojamento Local			XXX	X

