

Depoimento

Descentralização: porque sim e (ou) porque não

Umhas considerações inoportunas?

1. Preliminares
2. Do que é que o legislador encarregou a Comissão
3. Princípios básicos da organização do processo de decisão e de descentralização
 - 3.1. Subsidiariedade
 - 3.2. Proximidade
 - 3.3. Eficiência
4. Descentralização, desconcentração e regionalização
 - 4.1. Descentralização
 - 4.2. Desconcentração
 - 4.3. Regionalização
5. E em Portugal?

Descentralização: porque sim e (ou) porque não

Um as considerações inoportunas?

Fui convidado pelo Sr. Presidente da Comissão Independente para a Descentralização (que daqui em diante designarei por Comissão) a escrever um depoimento sobre as matérias sobre que aquela foi encarregada de refletir e programar (artigos n.º 1 e n.º 2 da Lei n.º 58 de 21 de agosto), o que faço com muito gosto.

Desconheço qual a evolução que tem vindo a ter o trabalho da Comissão, bem como os resultados a que tem chegado. Por isso, neste depoimento, tomarei como balizas, o conteúdo da Lei acima mencionada e a reflexão que, sobre aquelas matérias, fiz ao longo do tempo, tanto em termos académicos, como cívicos.

1. Preliminares

São várias as perspetivas que poderia adotar para abordar o proposto. No entanto, nas circunstâncias e no estado de debate, atuais, considerei que seria mais profícuo fazer um desenvolvimento de natureza conceptual, porque entendo que o enquadramento conceptual deve inspirar e estar presente nos desenvolvimentos sobre as questões em apreço, o que não tem acontecido. Não o fazer terá como consequência, altamente provável, que se esteja a construir um edifício de grande dimensão assente em pés de barro. As dificuldades que daí advêm têm vindo a manifestar-se desde a aprovação da Constituição.

A reflexão, o debate e as opiniões que, em geral, são feitas sobre a descentralização têm vindo a abordar, não apenas a dinâmica da descentralização, mas, também, as da desconcentração e da regionalização.

Haverá razão para que assim seja?

Sim e não. Sim, porque não se pode tratar da problemática da descentralização sem, simultaneamente, ter em conta as da desconcentração e da regionalização. **Não**, porque a maioria das vezes se tende a considerar as três dinâmicas como processos diferenciados. Frequentemente tende, mesmo, a considerar-se que as três dinâmicas, podem, senão sempre, pelo menos temporariamente ser consideradas como processos alternativos. Quantas vezes não ouvimos já referir de que não precisamos de regionalização, desde que tenhamos descentralização (e pensa-se na descentralização, sobretudo para as autarquias locais) bem feita? Ou ainda, que a regionalização pode perfeitamente ser substituída pela desconcentração para o nível regional que, ainda que necessitando de aperfeiçoamentos, já se encontra sobre o terreno.

Trata-se de pontos de vista que não têm qualquer suporte científico, o que tem impedido que um debate sério sobre a descentralização possa ter tido lugar, até hoje, apesar da existência de Livros Brancos, de Comissões de múltiplos matizes e de tudo o que tem vindo a ser escrito e publicado sobre aquelas questões.

O único fundamento sustentável daquele debate é o de que, quer a desconcentração, quer a regionalização, são componentes não dispensáveis em qualquer processo de descentralização. No entanto esta, não pode ser substituída por aquelas, qualquer que seja a escala territorial de referência. Tal encontra suporte, tanto na teoria geral dos sistemas, como na boa teoria das organizações.

Por isso, saúdo o legislador por, sem qualquer explicação adicional, ter criado uma Comissão para a Descentralização e não para outra coisa qualquer e incumbido a Comissão de “avaliar e propor um programa de desconcentração” (art.º 1º e 2º).

2. Do que é que o legislador encarregou a Comissão

O legislador propôs como trabalho para a Comissão:

2.1 “. . . proceder a uma profunda avaliação independente sobre a **organização e funções do Estado**” (art.º 1º, n.º 1); na alínea a) do n.º 1 do art.º 2º explicita-se, melhor o que se pretende, acrescentando que a avaliação deve ser feita aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal.

Existem algumas confusões nesta explicitação. O articulado fala de avaliação da “organização e funções do Estado”, como que de coisas diferentes se tratasse. Ora, só existe organização, porque existem funções. Quando muito poderia ter algum sentido falar de funções do Estado e sua organização. Pode argumentar-se que isto são questões de menor importância. Estou longe de o pensar. Quando os alicerces são maus, corre-se sério risco de edifício ruir ou ficar defeituoso. É o que, até agora, tem acontecido na reflexão e discussão sobre estas matérias, gerando, os bloqueamentos que são conhecidos e a reduzida eficácia, mas, também, eficiência de todo este processo.

2.2. Acrescenta-se, ainda, que “a avaliação deve ser feita aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal”. Não se percebe. Em primeiro lugar, qual é o Estado de que se está a falar? Sabemos que com frequência se fala de Estado como se ele se reduzisse ao Estado Central, mas, de facto e, em particular nesta matéria, aquilo que importaria estudar era a organização do Estado nas suas diferentes dimensões territoriais e não apenas a organização do Estado Central nas suas várias projeções espaciais. Reduzir a organização do Estado a esta última dimensão é ter em conta, apenas a “desconcentração” do Estado no território. Se esta é uma dimensão importante da descentralização, reduzir a descentralização à desconcentração é algo que deixa armadilhada toda a reflexão que deveria ser feita.

Depois, referem-se os níveis da organização espacial: “regional, metropolitano e intermunicipal”. Também não se percebe. O que é que pretendeu o legislador ao eliminar os níveis nacional e local? Se pensou que se poderia reduzir a organização do Estado aos níveis referidos, sem pensar igualmente a

organização do Estado ao nível central, pensou mal. As claras interdependências existentes não exigem que se dê qualquer justificação adicional.

Também foi eliminado o nível local. Será que se terá pensado que as decisões do Estado Central não têm projeções ao nível local? Ou que essas projeções podem ser objeto de delegação nas autarquias locais? Se pensou, pensou mal e mais não digo.

2.3. Na al. b) do mesmo n.º 1, o legislador incumba a Comissão de “Desenvolver um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território”.

O legislador, depois de atribuir à Comissão a realização de um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado (Central?) acrescenta-lhe como incumbência adicional o desenvolvimento de um programa de desconcentração.

Estamos, portanto, em primeiro lugar, perante a realização de um estudo aprofundado e depois da realização de um programa de desconcentração. Duas questões se colocam:

- 1) Se o “estudo aprofundado” abrange todas as dimensões do Estado que não apenas o Central então o estudo aprofundado já deveria incluir o programa de desconcentração e não seria necessário dela vir, de novo, a falar na alínea b;
- 2) Se o “estudo aprofundado” se refere apenas ao Estado Central, do mesmo modo, a desconcentração já deveria, nele, ter sido incluído.

Em qualquer caso, numa iniciativa que se crê pretender dar um grande impulso, no conhecimento do que deve ser um processo de descentralização e sua implementação, o privilégio que se dá à desconcentração não parece justificado. Tenho justificada expectativa de que a Comissão saberá ultrapassar estas armadilhas da Lei e colocar-se na perspetiva da análise e programação de um **sólido processo de descentralização**, que inclui a organização das funções do Estado, em todas as suas dimensões (central, regional e local), cada uma delas nas diferentes escalas (nacional regional e local).

Pode parecer que estou a introduzir demasiada complexidade na apreciação da matéria em análise, mas tal apreciação não é justificável. Se se admite a existência de autarquias locais, também se não deve ignorar a justificação para a existência das autarquias regionais (a Constituição assim o faz), sobre que me debruçarei mais adiante. Do mesmo modo, ninguém põe em causa a justificação da autarquia central. Alguns considerarão estranha esta designação de autarquia central, mas creio que será apenas uma reação de primeira impressão que, rapidamente, ultrapassarão.

Admitindo o bem fundado da existência da tipologia de autarquias mencionada, é fácil reconhecer que cada uma delas deve estar representada nas outras escalas de território. Se o Estado Central deve desconcentrar para a escala regional, que perplexidade é que pode existir em as autarquias locais estarem representadas (desconcentradas) na escala regional e mesmo central? Do mesmo modo para as autarquias regionais.

Confuso? Só será confuso para quem esteja longe dos ensinamentos da análise hierárquica de sistemas. Um tal afastamento, quando envolve os nossos diferentes poderes de decisão apenas terá como consequência que o “pântano” se venha a aprofundar, também, na organização do Estado autárquico.

Desenvolverei, a seguir, o meu ponto de vista acerca do que entendo que devem ser os fundamentos de um processo de descentralização e, dentro dele, da regionalização.

3. Princípios básicos da organização do processo de decisão e de descentralização

O enraizamento teórico de um bom processo de descentralização (não há nada mais prático do que uma boa teoria!) tem subjacentes três princípios fundamentais: o da subsidiariedade, o da proximidade e o da eficiência. É suposto serem, em geral, conhecidos, o que é verdade. O que acontece é que são mal conhecidos e, por isso, são objeto de interpretações distorcidas. Justifica-se voltar aqui à sua explicitação.

3.1. Subsidiariedade

Em geral, este é o princípio considerado como sendo o mais relevante. Não deveria ser considerado como tal, porque não é mais nem menos importante que qualquer dos outros dois. São princípios complementares. Usar um sem considerar os outros só pode dar asneira. É o que veremos a seguir.

O princípio da subsidiariedade que é fundamento para um grande número de políticas europeias (artigo 5.º do Tratado da União Europeia), em particular da política regional e dos territórios, pode ser enunciada nos seguintes termos: **nenhuma decisão deve ser tomada por um nível hierárquico superior se ela pode ser melhor tomada por um nível hierárquico inferior.**

O princípio começou por ser enunciado com vista a salvaguardar a autonomia dos espaços nacionais em relação à intervenção comunitária, sempre que as decisões tomadas a nível nacional se revelam possuir maior eficácia e eficiência. No entanto, o que fica referido relativamente ao enquadramento da ação comunitária pode e deve, nos mesmos termos, ser transposto para a organização de espaços de decisão a nível nacional. Não se tem de decidir a nível nacional o que o pode ser melhor, a nível regional ou a nível local. Do mesmo modo em relação a qualquer dos outros níveis.

Este princípio tem natureza técnica, mas também política. Pode parecer que se for tido em consideração seria o bastante para decidir a que nível se deve situar a instância de decisão. Não é assim, ou pelo menos pode não o ser em muitas circunstâncias. De facto, ter-se-á notado que, acima, sublinhei o qualificativo “melhor”. Ora, a avaliação de que se é melhor, ou pior, não tem carácter técnico, mas essencialmente político. Isto é, determinar se uma decisão deve ser tomada por um nível superior, ou por um nível inferior, exige que sejam tidos em consideração critérios de natureza técnica, mas também, que as instâncias de decisão política sobre isso se pronunciem.

3.2. Proximidade

Existe, também, a convicção, nem sempre justificada, de que as decisões tomadas a um nível inferior dão ao cidadão, sempre, melhor satisfação do que as tomadas a um nível superior, porque deles se encontram mais próximas (proximidade física) e de que essa proximidade permite ganhar eficiência no processo de decisão. Trata-se de um pressuposto que nem sempre é verdadeiro.

Por ex., decidir a nível municipal qual é o trajeto que uma via rápida de âmbito regional deve ter nesse município, pode ser apetecível, mas é um *non sens*. Já se pensou no que é que aconteceria se no meu município a câmara decidisse que a via rápida terminava num determinado local fronteiriço e que o município adjacente entendesse que deveria continuar num outro local que com ele não é contíguo? A irracionalidade e ineficiência do processo de decisão, que assim resultaria, não necessita de qualquer justificação adicional.

No entanto, não se pode pensar que a irracionalidade de um processo de decisão só pode ser conhecida caso a caso. Existe um critério que permite ultrapassar esta dificuldade e o critério é o da **área de influência da decisão** tomada. Ou seja, antes de tomar uma decisão casuística ou de forma programada, há que avaliar onde se encontram os beneficiários ou os prejudicados por essa tomada de decisão. Se se localizarem todos dentro do mesmo município a decisão deve competir à autarquia local. Se assim não for, a decisão deve ser atribuída a um sujeito de decisão de uma escala superior cuja área possa conter todos os beneficiários.

Esta repartição de funções no território não pode ser encarada de forma estática. Uma solução que é ajustada num determinado momento do tempo, pode deixar de o ser alguns anos mais tarde, porque mudarem as características do processo de produção e distribuição ou (e) porque a evolução tecnológica a tal conduziu.

Pode existir a tentação de, quando uma decisão que se pretende tomar a nível local, e possui externalidades a nível de outros territórios, a melhor forma de resolver a questão

é admitir que devem ser as várias autarquias a chegarem a um consenso sobre a decisão a tomar (decisões intermunicipais). Trata-se de um ponto de vista que só é justificado quando as externalidades são marginais. Se assim não for a decisão deve ser tomada por uma autarquia de escala superior, pois as autarquias locais apenas devem ter as competências que se esgotam no interior do território municipal.

Assim, a proximidade não pode ser interpretada, apenas, em termos de proximidade física. Esta só é válida se, também, for mais eficiente. Os destinatários de uma decisão serão tanto melhor servidos quanto mais perto de si estiver o órgão de decisão, desde que a decisão tomada o possa ser em termos de eficiência. Trata-se, por isso, de dois princípios complementares.

3.3. Eficiência

Ser eficiente é, como se sabe, alcançar um mesmo objetivo com um menor volume de meios ou, conseguir melhores resultados através da utilização de meios de igual montante. É mais eficiente quem usa menos meios para um mesmo resultado ou quem obtém melhores resultados com os mesmos meios.

Compreende-se, assim, que num processo de decisão territorial a não valorização de externalidades territoriais (positivas ou negativas) poderá ter como consequência processos de decisão ineficientes. Mas, também, seria ineficiente tomar uma decisão a nível superior ao "local" se a área de influência da decisão tomada é "local".

Com o que fica dito é bem demonstrado quanto a racionalidade de um processo de decisão descentralizado condiciona a eficiência de funcionamento de uma sociedade ou de uma economia. Pode-se gastar mais e obter menos, uma característica bem conhecida nas sociedades e economias mais atrasadas, ou subdesenvolvidas. Naturalmente que, quando assim for, o bem-estar dos seus cidadãos fica reduzido e podem gerar efeitos multiplicativos que conduzam a menor desenvolvimento e mais pobreza.

Podem, agora, mais facilmente ser analisados os termos em que devem ser colocados os processos de descentralização, desconcentração e regionalização.

4. Descentralização, desconcentração e regionalização

Atrás, procurei fornecer elementos que permitem compreender o que são e como se relacionam cada uma destas três dinâmicas. A discussão que delas é, normalmente, feita tem tido reduzida racionalidade, pouca composição analítica e desenvolve-se quase exclusivamente na base do que poderíamos designar por "achismo", ou seja, da muito frequente "minha opinião", sem justificação com suporte analítico seguro.

Neste ponto 4. farei uma abordagem mais sistematizada de cada um daqueles processos e respectivas interdependências.

4.1. Descentralização

Descentralizar é, como se procurou justificar anteriormente, afetar a tomada de decisões aos níveis de poder (territoriais) de acordo com os princípios da subsidiariedade, da proximidade e da eficiência. Isto significa que, uma vez determinados os níveis de poder, os sujeitos de decisões tomam-nas de forma autónoma em relação a outros sujeitos, de igual ou diferente nível. Por isso se designam por órgãos autárquicos. De forma autónoma não significa que não devam ter em conta as interdependências indiretas entre as diferentes funções.

Entre nós, está bem enraizada a qualificação de “autárquicos” para os órgãos do poder local, quase levando a crer que os órgãos de poder local são as únicas autarquias possíveis. Ora, se as decisões que não têm área de influência superior à local devem ser tomadas a nível local e quem as toma é designado por autarquia local, também, quando a área de influência é regional devem ser órgãos de poder regional (autarquias regionais) a tomar as decisões que lhe dizem respeito.

As decisões assim tomadas só o podem ser independentemente do poder de outros órgãos de igual ou diferente nível. Por isso, o poder a nível regional é, também, um poder autárquico. A Constituição portuguesa foi bem-avisada ao criar, a par das autarquias locais, as autarquias regionais.

Talvez se justifique menos, mas numa lógica de poderes descentralizados também ao poder central se poderia designar por autarquia central.

A reflexão sobre as dinâmicas de descentralização, com frequência, tende a imaginar que quando há que proceder à transferência de poderes do Estado Central ela se faz apenas para as autarquias locais. É uma visão redutora do que deve ser um processo de descentralização, a menos que se tenha como pressuposto camuflado a necessidade da eliminação da ideia de autarquia regional.

Para além disso, se descentralizar é colocar as decisões no nível certo (neste caso territorial), de acordo com o critério da área de influência, então deve poder admitir-se que descentralizar não é, apenas uma transferência de poderes de cima para baixo, mas também pode acontecer que se justifique uma transferência de competências de baixo para cima, por ex., do nível das autarquias locais para o das autarquias regionais.

Talvez se possa pensar que isto é uma simples divagação teórica. Estou longe de o crer. É verdade que no curto prazo e numa perspetiva estática pode parecer que assim é, mas não o é, se nos colocarmos numa perspetiva dinâmica, com horizonte de médio e longo prazo.

Não se admita, contudo que, seguidos os princípios, toda a implementação do processo de descentralização acontece sem que surjam bloqueamentos. O que creio é que eles são muito maiores quando os princípios não são respeitados.

Entre os mais frequentes bloqueamentos de implementação merece menção especial o do financiamento. Frequentemente os interessados chegam a acordo quanto às competências a transferir, mas o processo não se completa por falta de acordo quanto à forma e aos montantes de financiamentos que devem acompanhar as competências transferidas. A experiência de outros países mostra-nos que a forma mais eficiente de o fazer é designar uma Comissão independente com a incumbência de, fazer a avaliação dos custos do exercício das funções antes de transferência e a determinação dos custos que venham a estar associados às competências se as transferências se vierem a verificar, elaborando seguidamente um parecer. Com base nesse parecer, as partes tomarão uma decisão.

Vejam, agora como o processo de desconcentração se encaixa no que acaba de ser dito.

4.2. Desconcentração

Quase sempre, quando se fala de desconcentração, está subjacente a ideia de que se trata da criação de representantes do poder central no nível regional. Porque são representantes, não podem ser considerados órgãos de poder autónomos. Eles apenas possuem poderes que são delegados pelo poder central. São, por isso, órgãos do poder central.

Perguntar-se-á, se é assim e se já lá estão os órgãos de poder regional (autarquias), para que é que são, agora precisos estes novos órgãos regionais? A razão é simples. As decisões tomadas pelos órgãos de poder central têm área de influência nacional, mas isso não se significa que não devam ter um enraizamento territorial, a nível regional e local. Ora, os órgãos desconcentrados da Administração Central estão nas regiões, precisamente, para aí acompanhar a execução das decisões do poder central e para participar nas instâncias de coordenação regionais, das decisões do poder central e das autarquias regionais.

O que se torna, assim, claro reconhecer para o Estado Central tem sido menos evidente para os outros órgãos de poder. Mas não é pelo facto de ser menos evidente que é menos justificável. Assim como as decisões do Estado Central têm enraizamento territorial o mesmo acontece com as das autarquias locais e regionais. E são as projeções em outros níveis territoriais que justificam que, quer umas, quer as outras, tenham representantes nesses outros níveis, com vista a poderem articular, com os poderes autárquicos aí presentes, as decisões que tenham tomado.

Poderíamos dizer que, contrariamente à percepção comum, se deve considerar a existência de desconcentração não apenas para o poder central, mas, também, para os outros poderes autárquicos. De algum modo é legítimo afirmar que a desconcentração tanto se faz “de cima para baixo”, como “de baixo para cima”.

4.3. Regionalização

A organização territorial do Estado não pode deixar de ter em consideração o princípio da eficiência, isto é, que com a descentralização se consegue realizar mais com menos ou idênticos recursos.

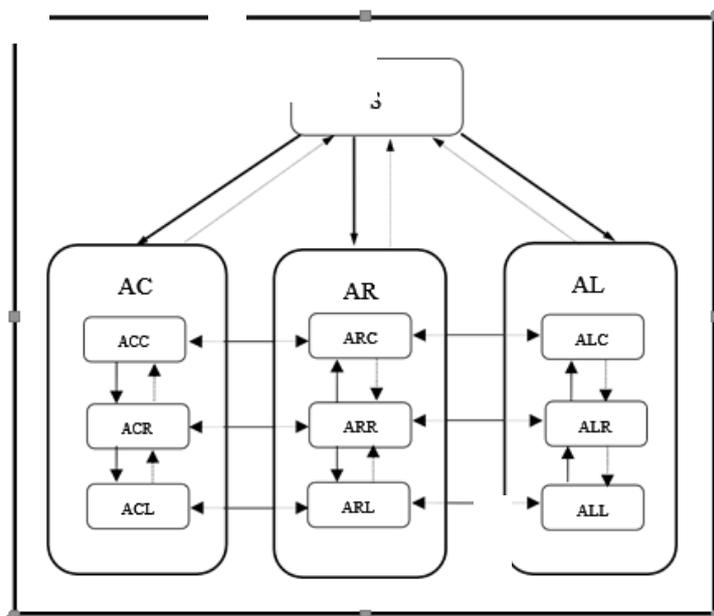
Com frequência se refere que a descentralização, sobretudo se é feita nos termos que acabo de enunciar, só introduz entropia no funcionamento do sistema. É um bom argumento para que nada se faça e tudo continue na mesma, reproduzindo as ineficiências e os interesses existentes.

Evidentemente que se a descentralização tem que respeitar o princípio da eficiência, a sua implementação e desenvolvimento só podem introduzir maior racionalidade no funcionamento do sistema económico e social, proporcionando, desse modo condições para a obtenção de maior progresso económico e social.

O aumento de racionalidade do processo de decisão, obtido com a criação da instância de decisão regional, da autarquia regional, não pode ser ignorado. Embora tenda a ser ignorado com argumentos fantasiosos, é nos países com maior nível de bem-estar que encontramos poderes territoriais autónomos mais desenvolvidos, qualquer que seja a nomenclatura que neles é utilizada.

Apresento, em baixo um esquema em que procuro sintetizar como é que, do meu ponto de vista, se deveria construir e desenvolver a arquitetura do processo de descentralização.

HIERARQUIA DE DESCENTRALIZAÇÃO



Onde: S – Soberano; AC – Administração Central; AR - Administração Regional e AL – Administração Local.

Na decomposição de cada uma destas administrações o terceiro caractere representa o nível territorial em que se situa cada um dos níveis de poder antes referidos.

5. E em Portugal?

Tudo o que anteriormente foi dito sobre a arquitetura da descentralização dispensaria qualquer comentário adicional sobre os processos de descentralização e regionalização em Portugal. Dadas as especificidades das autonomias das ilhas, quando aqui me refiro a Portugal, tenho, evidentemente, como mote de reflexão, o Continente.

O circo que tem constituído o desenvolvimento dos processos de descentralização, desconcentração e regionalização é bem conhecido e, para além das habilidades políticas que nele têm sido envolvidas, a verdadeira razão para o estado de desorganização do Estado no território, do meu ponto de vista, não pode ser outra que não seja a forma como têm sido tidos em conta os princípios enunciados.

O resultado é o pântano, mesmo quando parecia que estavam reunidas todas as condições políticas necessárias para o êxito do processo.

Entre essas habilidades cito, apenas, as que têm sido mais frequentes:

- Tomar a descentralização, a desconcentração e a regionalização como processos alternativos e não como complementares; por isso temos visto surgir iniciativas defensoras das peregrinas ideias de que os vários processos podem ser objeto de ordenamento temporal, por ex. defendendo que se pode começar com a desconcentração regional e só depois avançar para o processo de regionalização; recordemo-nos da ideia absurda da “desconcentração coordenada”;
- Considerar que o processo de descentralização é uma via de sentido único e, por isso, privilegia-se a descentralização para as autarquias locais ignorando que ela tem outras componentes;
- Difundir a mal fundada ideia de que avançar para implementação de uma arquitetura como a que foi enunciada só pode trazer bloqueamentos e ineficiências, quando é, precisamente, o contrário que se verifica; também aqui se poderia dizer que “o que é barato sai caro”.

Para além disso, convém referir que os dois partidos que têm integrado o espectro da governação, enquanto se encontram na oposição, se têm vindo a constituir fortes defensores da descentralização e regionalização. No entanto estes fulgores manifestados na oposição vão-se atenuando quando se é Governo e sempre são encontrados falaciosos argumentos para justificar que todo o processo deve ficar adiado até à próxima legislatura.

Um comentário final para dizer que, do meu ponto de vista, os avanços e recuos que se verificam, ou têm verificado, são uma consequência da incapacidade que as

diferentes políticas têm tido para enfrentar um resultado inevitável de qualquer mudança na arquitetura da administração territorial do Estado.

Evidentemente que essas mudanças implicam a criação de poderes, de autarquias territoriais, cujo funcionamento poderá exigir a realização de actos eletivos. O resultado da criação de novos poderes é, em grande medida, indeterminado, em termos dos equilíbrios de forças políticas no território. Ora, os novos equilíbrios podem provocar novas configurações dos poderes das diferentes forças partidárias. Em face destas indeterminações os vários atores, embora possam declarar quanto é importante avançar no processo de descentralização e regionalização, quando chega a hora da verdade, tudo fazem para que tudo permaneça como está.

22 de junho de 2019

Manuel Brandão Alves

(Professor Catedrático aposentado do ISEG, Universidade de Lisboa)