

Comissão Independente para a Descentralização

Lei nº 58/2018, de 21 de Agosto

1. Os temas cometidos a esta Comissão são da maior relevância e é manifesto o seu interesse público. O mandato que V. Exas. receberam é amplo e o suporte científico e a análise comparatística de que vão dispor constituem um salto qualitativo que vai certamente acrescentar valor ao debate e crítica aos contributos opinativos e de sensibilidade cívica e política como será o meu.

2. A reforma do Estado e a reforma da Administração Pública são um tema recorrente na agenda política mas também sucessivamente adiado. Várias vezes teve honra de ministério mas foi mais no sentido de simplificação e operacionalização – o que é indiscutivelmente útil – mas sem atacar as questões estruturais e de fundo. Sucessivas oportunidades foram perdidas e o debate sério e fundamentado desvanecem-se na espuma dos *prime time* mediáticos. A reforma do Estado constituía uma condicionalidade inscrita nos compromissos assumidos em 2011 com as instituições internacionais. Um primeiro guião foi apresentado em Outubro de 2013 pelo Vice-Primeiro-Ministro Paulo Portas com o objectivo maior de avançar para “políticas públicas eficientes e sustentáveis”. O guião final surgiu em Maio de 2014 e a sua concretização cometida a cada um dos Ministros, sem evidência de coordenação e sem medidas transversais claras.

Foi ainda aprovada pelos partidos da então maioria uma Comissão Parlamentar para a reforma do Estado, mas o PS recusou indicar quaisquer elementos para esse grupo de trabalho.

3. Surge agora a vossa Comissão. Estamos perto do fim da Legislatura mas oxalá o vosso trabalho possa enriquecer os vários programas partidários para as legislativas e contribuir para ulterior acção governativa no aperfeiçoamento das instituições democráticas e na melhoria do acesso dos portugueses aos bens e serviços que ao Estado cabe prover.

Todos estaremos de acordo que é necessária maior eficácia da Administração: melhores serviços, menos custos, melhores acessibilidades e melhor organização espacial, maior resistência à corrupção e ao nepotismo.

4. É nesta perspectiva que se situam as questões da (i) desconcentração da localização de entidades e serviços públicos [de que a vossa Comissão deve desenvolver um programa] e da (ii) descentralização da organização e funções do Estado e a delimitação das competências próprias do nível [ou níveis] infra estadual [de que vos cabe apresentar um estudo bastante abrangente].

No conjunto extenso do vosso mandato, a descentralização será certamente o tema mais complexo e de maior sensibilidade política.

Manter e aperfeiçoar o *status quo* ou dar vida às regiões administrativas previstas no artigo 255º (capítulo IV do Título VIII – Poder Local da Constituição da República) será um tópico inescapável.

5. O *status quo* é, como sabemos, o de um Estado unitário, com duas regiões autónomas insulares, das ilhas atlânticas dos Açores e da Madeira, e autarquias locais – freguesias, municípios e regiões administrativas – e a afirmação do respeito pelos princípios da subsidiariedade e da descentralização democrática da administração pública; não foram, no entanto, instituídas “em concreto” as regiões administrativas (artigo 6º da Constituição).

Legislação mais recente (Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, com várias alterações posteriores, a última das quais a Lei nº 50/2018, de 16 de Agosto), veio estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, aprovar o estatuto das autoridades intermunicipais e o regime jurídico da transferência de competências [descentralização] do Estado para as autarquias locais, e para as entidades intermunicipais, bem como aprovar o regime jurídico do associativismo autárquico.

Actualmente existem 23 entidades intermunicipais (2 áreas metropolitanas e 21 comunidades intermunicipais, que correspondem às NUTS3 mais as duas regiões autónomas. As NUTS2 são sete: 5 correspondentes às actuais CCDR e as regiões autónomas).

6. As regiões administrativas continuam sem concretização.

Estão previstas no texto constitucional mas com ímpeto contido. Muito contido porque a sua “instituição em concreto” (artigo 256º) implica um processo referendário, caso único e insólito na nossa estrutura constitucional, revelador da particular sensibilidade política do tema. Aliás,

já testado no referendo de 8 de Novembro de 1998 com resultado negativo nas duas perguntas submetidas aos eleitores (concordância com a regionalização; concordância com o desenho da região em que votam). Antes desse referendo, a pedido do António Barreto, escrevi um texto sobre a regionalização que viria a ser publicado em volume colectivo (“Regionalização sim ou não”) pela D. Quixote um mês antes da data do referendo.

Manifestei-me então pelo não e, hoje, ao reler o que escrevi, não vejo razão para mudar. Antes pelo contrário.

Agora, como então, o tema não mobiliza a opinião pública, está distante das preocupações dos portugueses e não se apresenta como solução para os problemas mais instantes da sociedade portuguesa.

A regionalização não é um objectivo e muito menos peça de uma estratégia. Sendo instrumental importaria clarificar e consensualizar, na medida do possível, os fins que serviria e que fosse em relação a eles operacional e eficiente.

Continuo a pensar que não existe heterogeneidade geográfica, cultural, linguística, étnica ou religiosa que justifique a divisão do território continental numa quadrícula que seria sempre artificial – mais conflitual do que consensual – e que não acrescentaria valor nem eficiência à administração.

Na teoria das organizações, o aumento artificial do número de níveis intermédios reduz a eficiência do conjunto.

Do ponto de vista da participação na União Europeia, não há norma europeia e coexistem os mais variados modelos. No nosso caso o sistema

das NUTs e das CCDR tem funcionado na captação e aplicação dos fundos europeus e eventuais deficiências não lhes podem ser imputadas. Acresce que, no quadro dos actuais problemas (*maxime* políticos) a nível da EU, o aconselhável é o reforço da coesão interna.

As desigualdades existentes (v.g. interior v. litoral) que obviamente carecem de ser atenuadas (e não cristalizadas) precisam de um Estado unitário capaz de operar a redistribuição de recursos, reorientar o investimento público, incentivar o investimento e o empreendedorismo privado e tornar efectiva a solidariedade nacional.

A consolidação da divisão significaria a perpetuação das desigualdades, com o risco de novos centralismos e com um novo patamar de poder político também reclamando a nova legitimidade pela eleição.

O que me parece que seria desejável era o efectivo desenvolvimento de um processo de urbanização multipolar para o qual, aliás, as novas instituições públicas de ensino superior têm dado contributo positivo mas nem sempre acompanhado por outros equipamentos e pela iniciativa empresarial.

7. A experiência modesta da reorganização do mapa de freguesias – realizada na vaga da condicionalidade *post* 2011- mostrou à evidência a resistência à mudança e surgem agora pedidos para ser revertida aqui e acolá. A nível dos concelhos nada se fez e a resistência à mudança será ainda maior.

É necessário avançar com determinação mas com gradualismo, no respeito dos princípios da subsidiariedade e da vontade democrática e com os argumentos concretos que só a prova da experiência fornece.

Devem ser serena e honestamente exploradas as virtualidades da descentralização municipal – que a lei prevê extensa e diversificada - e das competências das comunidades intermunicipais, aperfeiçoando o que carece de melhoria, no respeito daqueles princípios e do ritmo e da dinâmica próprios de cada uma e onde a inter-comparabilidade pode funcionar como um estímulo. Tal como deve ser incentivada e apoiada a cooperação e a articulação entre municípios, num associativismo em geometrias variáveis em função da matéria.

Pano de fundo de toda esta matéria é o aperfeiçoamento da democracia representativa e a relação eleitores-eleitos. A revisão da lei eleitoral seria um tema para outra reflexão não menos urgente.