

4. A regionalização do continente português: um processo conturbado

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.5>

Leonardo Costa

Universidade Católica Portuguesa, Católica Porto Business School, lcosta@ucp.pt

<https://orcid.org/0000-0001-8992-2519>

Resumo

Consagradas as regiões na Constituição de 1976, o resultado do referendo de 1998 veio a tornar-se um importante obstáculo à sua implementação no continente português. Desde então, várias tentativas têm existido de acabar com o processo, de o substituir por um sucedâneo e também de o recuperar. Neste capítulo, abordamos o princípio da subsidiariedade e, tendo em conta o referido princípio, de que forma a regionalização, no quadro de uma reforma do Estado mais vasta, poderia contribuir para um Estado mental ou teórico que se quer mais democrático e funcional. Segue-se a discussão do processo conturbado de reforma e descentralização do Estado em Portugal, a partir de 1998, e a apreciação do pacote de descentralização do atual Governo, tendo em conta as recomendações da OCDE e da Comissão Independente para a Descentralização (CID) e a discussão realizada. Os resultados mostram que o pacote de descentralização do Governo acolhe, em parte, as referidas recomendações. Pouco é dito sobre a reorganização inerente do Estado central e sobre as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. A opção do Governo é pela eleição direta das CCDR reestruturadas e não das entidades intermunicipais. A eleição das mesmas pelos municípios poderá vir a constituir um obstáculo.

Palavras-chave: subsidiariedade; descentralização; democracia; desenvolvimento; estado português; regionalização.

Introdução

No mundo ocidental, em que Portugal se situa, é comum assumir a existência de uma contradição entre Estado e Sociedade civil e entre Estado e Mercado. Também é comum recorrer à obra *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, para defender o Mercado contra o Estado ou, pelo menos, mais Mercado e menos Estado.

É certo que Smith (1776) acreditava mais nas pessoas comuns do que nos príncipes iluminados do seu tempo. Considerava que, na economia, o Estado intervinha, muitas das vezes, para proteger interesses velados em sociedade¹. Esquece-se, todavia, que o Mercado que Smith defendia era um mercado livre ou competitivo (Smith, 1776), governado por um interesse próprio que se baseava no princípio moral da simpatia (Smith, 1759). Simpatia não é egoísmo e também não é altruísmo. É interesse próprio, mas com *fair play*. É interesse próprio num quadro de uma sociedade civilizada². Ou seja, o Estado que Smith (1776) criticava não era o Estado das democracias liberais de hoje. E apesar de defender menos Estado, até pela menor necessidade do mesmo na conciliação entre interesse público e interesses privados que resultava do seu princípio moral da simpatia, Smith (1776) suporta no Livro V de *A Riqueza das Nações* um papel relevante para o Estado, não só na administração da justiça, mas também nas obras públicas e na educação.

A discussão que aqui trazemos, acerca do Estado e da regionalização (enquanto elemento de uma reforma mais vasta de inovação e aperfeiçoamento do mesmo), é feita no contexto de um Estado democrático e de uma economia de mercado, capitalista. Esta última bastante dominada, no presente, por estruturas de mercado que não são competitivas e por princípios (i)morais que nada têm a ver com o princípio moral da simpatia de Smith. Ironicamente, ou talvez não, aquilo que por vezes se designa de neoliberalismo, de Hayek, Friedman, Lucas e outros³, colocou as sociedades democráticas ocidentais a trilharem um “caminho para a servidão”⁴, sem simpatia. A desigualdade tem vindo a aumentar nos países da OCDE, desde os finais dos anos 70 do século XX (Stiglitz, 2012; Gornick, 2014; Piketty, 2014). O conseqüente encurralar das classes médias faz perigar as democracias nos referidos países.

1 Os Estados que Smith observou no mundo ocidental do seu tempo seguiam práticas económicas mercantilistas e eram, maioritariamente, Estados absolutistas.

2 A postura ética de Smith é muito na linha da Ética da Virtude associada a Aristóteles.

3 Conhecidos como os *Chicago boys*.

4 Referência ao livro de Hayek, *The Road to Serfdom*, publicado em 1944.

É no contexto acima descrito que, no mínimo e se possível, urge recuperar aquilo que Wolf (2023) designa de um capitalismo democrático. Um capitalismo de rosto humano, acrescentamos⁵. Para o efeito, é necessário recuperar o papel do Estado democrático, libertando o mesmo da tutela de mercados financeiros desregulados⁶, aprofundando a democracia que lhe dá o contexto e aumentando a sua capacidade de, a par do Mercado livre e garantindo este último, contribuir para o bem comum. O Estado democrático mental ou teórico aqui idealizado é uma emanação da Sociedade civil. É a sua maior organização.

O capítulo estrutura-se do seguinte modo. Após esta introdução, na próxima secção abordamos o princípio da subsidiariedade, a forma como a regionalização se relaciona com o mesmo e o Estado mental idealizado. Segue-se uma breve discussão do Estado real a que chegámos em Portugal e a apreciação do processo de descentralização em curso, do atual Governo, tendo em conta as recomendações da OCDE (2019) e da Comissão Independente para a Descentralização (2019). Concluimos o capítulo com um sumário dos principais resultados obtidos.

4.1. A subsidiariedade, a regionalização e o Estado mental idealizado

O princípio da subsidiariedade é um princípio consagrado pela doutrina social da igreja⁷ (PCJP, 2004) e adotado pela União Europeia (EP, 2023). Na doutrina social da igreja, o princípio não assenta apenas na ideia de encontrar o nível territorial de governo mais adequado à resolução dos problemas. Vai mais além. Considera que o referido nível mais adequado é o mais baixo possível consistente com a sua efetiva resolução, o que estiver mais próximo das comunidades locais que constituem as expressões mais básicas e originais da Sociedade civil. Escolhidos os níveis territoriais

5 Na Primavera de Praga de 1968, na antiga Checoslováquia, Alexander Dubček e outros propuseram um socialismo de rosto humano.

6 Como ilustram os recentes colapsos do *Silicon Valley Bank* e do *Signature Bank*, nos EUA, e do *Credit Suisse*, na Suíça, tendo sido a causa da crise financeira global de 2008, o sistema financeiro global tem vindo a viver da extração de rendas à sociedade e está a pôr a democracia em perigo. Ativos tóxicos, cripto moedas, especulação bolsista, domínio sobre os bancos centrais e as taxas de juro, estes são alguns dos seus traços característicos.

7 A doutrina social da Igreja consagra os seguintes cinco princípios constitutivos: o princípio do bem comum, o princípio do destino universal dos bens, o princípio da subsidiariedade, o princípio da participação e o princípio da solidariedade. Ver PCJP (2004).

mais baixos ou imediatos de governo consistentes com a efetiva resolução dos problemas, o papel dos níveis superiores de governo é o de auxiliar (“*subsidium*”) os referidos níveis inferiores de governo, quando a resolução dos problemas requer meios que estão para lá das possibilidades das comunidades e governos locais. E devem fazê-lo no respeito da autonomia e dignidade dos referidos níveis inferiores de governo, em prol do desenvolvimento⁸.

De outro modo, entregar a resolução dos problemas a níveis superiores de governo, quando há níveis de governo mais abaixo consistentes com a sua efetiva resolução, é, segundo a doutrina social da igreja, ferir a dignidade humana. Como corolário para o caso concreto que aqui nos interessa, retiramos que, à luz da doutrina social da Igreja, o centralismo que caracteriza o presente Estado português é inconsistente com a referida doutrina, pois fere a dignidade humana.

Na União Europeia (UE), o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, de 1992, consagra o princípio da subsidiariedade (ponto 3 do Artigo 5.º) como forma de, por um lado, limitar a ação da UE e, por outro lado, aproximar as decisões dos cidadãos. Ou seja, o mesmo é um garante do princípio de conferral (ponto 2 do Artigo 5.º), do princípio da proporcionalidade (ponto 4 do Artigo 5.º) e do princípio da proximidade (ponto 3 do Artigo 10.º), também consagrados no referido tratado.

O princípio de conferral estabelece que a UE atua no limite das competências que os Estados Membros lhe conferem pelos tratados. O princípio da proporcionalidade requer que qualquer ação da UE não vá além do necessário para alcançar os objetivos dos tratados. Ou seja, a UE abstém-se de agir nas áreas que não estão exclusivamente debaixo da sua jurisdição, a não ser que essa ação seja mais efetiva do que a ação ao nível nacional, regional e local dos Estados Membros. O princípio da proximidade diz que todo o cidadão tem o direito de participar na vida democrática da União e que as decisões devem ser tomadas da forma mais aberta e próxima possível dos cidadãos. Ou seja, a UE combina neste seu princípio da proximidade a participação cidadã e a transparência de atuação dos poderes públicos. Em resumo, o princípio de conferral limita as competências da UE. Os princípios da proporcionalidade e da proximidade limitam o uso

⁸ “185. (...) It is impossible to promote the dignity of the person without showing concern for the family, groups, associations, local territorial realities; in short, for that aggregate of economic, social, cultural, sports-oriented, recreational, professional, and political expressions to which people spontaneously give life and which make it possible for them to achieve effective social growth. (...)” (PCJP, 2004, Chapter Four).

das referidas competências e o mesmo sucede com o princípio da subsidiariedade, que é o garante do cumprimento de todos os outros princípios.

Antes de consagrado no Tratado da União Europeia de 1992, o princípio da subsidiariedade foi aplicado à política ambiental europeia, no quadro do Ato Único Europeu, em 1986. Entre outros, o Tratado de Lisboa, de 2007, viria a reforçá-lo com o protocolo 1 (envolvimento dos parlamentos nacionais nas políticas da UE) e o protocolo 2 (a obrigatoriedade da UE ter em conta a dimensão regional e local dos seus atos legislativos e ter de elaborar relatórios detalhados sobre o respeito do princípio da subsidiariedade nos referidos atos).

Tendo em conta o enunciado acima:

- i) Há vários níveis territoriais de Estado ou governo cuja ação tem impacto no país que designamos de Portugal. No presente e no caso português: o Estado europeu, o Estado central nacional e o Estado local municipal;
- ii) Qualquer que seja o problema, à luz do princípio da subsidiariedade, o mesmo deve ser resolvido pelo nível territorial de governo mais abaixo consistente com a sua efetiva resolução;
- iii) Existem problemas cujo nível territorial de governo mais abaixo consistente com a sua efetiva resolução é regional (NUTS II ou agregações) ou sub-regional (NUTS III);
- iv) Portugal não elege governos ao nível regional (NUTS II ou agregações) e ao nível sub-regional (NUTS III), o que enfraquece, afasta dos cidadãos e torna pouco transparente e, por vezes, caótica a governança dos referidos territórios intermédios no país, governança exercida pelo poder central e também pelas entidades intermunicipais do poder local municipal;
- v) A regionalização preencheria aquilo que é uma limitação grave ao exercício do princípio da subsidiariedade no país⁹. É uma condição necessária, mas não suficiente para alcançar o Estado democrático mental idealizado.

⁹ Desde a sua adesão à UE, em 1986, o Estado central português tem sido muito mais favorável à subsidiariedade da UE até à fronteira do que à sua própria subsidiariedade dentro de portas. O mesmo se passa com a coesão territorial e todas as políticas públicas com implicações territoriais.

E que Estado português democrático mental é aquele que idealizamos? Do ponto de vista dos seus princípios organizacionais, trata-se de um Estado:

- i) Com uma organização coerente, em que o princípio da subsidiariedade se aplica de Bruxelas à freguesia onde vivemos e cujas aproximações aos problemas sejam, por norma, multidimensionais/transversais e assentes em territórios e pessoas (Barca *et al.*, 2012; Pugalis e Gray, 2016);
- ii) Não muito grande, desburocratizado, profissionalizado, desempoeirado, ágil e transparente nas decisões; democraticamente participado e controlado pelos cidadãos e, por isso, menos vulnerável a lóbis;
- iii) Estratégico e empreendedor (Mazzucato, 2018), que reflete antes de atuar, atua e presta contas da sua atuação aos cidadãos;
- iv) Social, protetor do ambiente e promotor de uma cultura de liberdade, de um país que se quer mais avançado e cosmopolita;
- v) Das pessoas e para as pessoas, isto é, organizado e exercido como a maior organização da Sociedade civil.

Do ponto de vista funcional, seria um Estado territorialmente conexo e que integrasse os seus diferentes níveis territoriais de governo, fortemente descentralizado, com um controlo político democrático apurado e participado pelos cidadãos, com uma administração profissionalizada e capacitada. Alcançar o mesmo obrigaria a uma reforma política e administrativa do Estado português que:

- i) Estabelecesse, de forma horizontal, os níveis territoriais de governo, os territórios da sua atuação e as respetivas competências, tendo em conta o princípio da subsidiariedade e a não sobreposição de competências entre diferentes níveis de governo;
- ii) Contemplasse a eleição direta das assembleias de representantes correspondentes a cada nível territorial de governo. Uma eleição que seria realizada por círculos territoriais correspondentes aos níveis territoriais de governo imediatamente abaixo e que deveria ser feita nominalmente, de forma a criar uma maior proximidade entre eleitos e eleitores;
- iii) Relacionasse os níveis de governos na sua atuação. Qualquer que seja o nível de governo, tendo em conta o princípio da subsidiariedade,

as assembleias de representantes de cada nível territorial de governo deveriam consultar as assembleias de representantes dos níveis de governo territorialmente imediatamente abaixo ou terem no seu seio representantes destes últimos. Também a Assembleia da República;

- iv) Transferisse a administração desconcentrada do Estado central para governos civis regionais de nível territorial NUTS II ou agregações e, pelo princípio da subsidiariedade e sempre que a resolução efetiva dos problemas o permita, transferisse as respetivas competências para níveis territoriais inferiores de governo eleitos;
- v) Profissionalizasse e capacitasse a administração do Estado, em todos os níveis territoriais de governo.

Concluimos esta secção com as seguintes ideias fundamentais:

- i) Quanto mais alto o nível territorial de governo, mais estratégico o mesmo deve ser. Quanto mais baixo o nível territorial de governo, mais atuante o mesmo deve ser. Não interessa ao país ter um Estado central a comportar-se como uma grande câmara municipal e câmaras municipais a comportarem-se como pequenos Estados centrais;
- ii) Quanto mais alto o nível territorial de governo, mais afastado o mesmo está dos cidadãos e mais difícil se torna fomentar a participação dos mesmos nas respetivas decisões. Quanto mais baixo o nível territorial de governo, mais próximo o mesmo está dos cidadãos e mais fácil se torna fomentar a participação dos mesmos nas decisões. Todavia, não é impossível fomentar a participação cidadã nos níveis mais altos de governo e é possível não o fazer nos níveis mais baixos de governo;
- iii) Uma condição necessária para dar visibilidade aos diversos níveis territoriais de governo, aproximá-los dos cidadãos e tornar a sua atuação mais transparente é proceder à sua eleição direta. Mas não é suficiente. É preciso encontrar formas de fomentar a participação dos cidadãos nos diversos níveis de governo. A título de exemplo, o orçamento participativo é uma das referidas formas;
- iv) As aproximações aos problemas devem basear-se em territórios e pessoas e serem, por norma, transversais. As partes, os subsetores e setores, são facetas de um todo interrelacionado. Qualquer que seja o nível territorial de governo, cada organismo, subsetor ou setor tem

de atuar em articulação com os outros. E os vários níveis de governo também têm de estar articulados entre si, principalmente quando as aproximações aos problemas são multinível. Uma forma de articular níveis de governo é obrigar os níveis de governo imediatamente inferiores a serem ouvidos ou a estarem representados nas assembleias dos níveis de governo imediatamente superiores;

- v) Para cada problema é necessário identificar o nível territorial de governo mais baixo consistente com a sua efetiva resolução. Por exemplo, o nível territorial de governo mais baixo consistente com decisões pertinentes sobre uma linha de metro é o da área metropolitana (NUTS III), não é o da freguesia, o do município, o da região ou o do país. Envolver o poder central a decidir sobre linhas de metro constitui um desperdício de recursos.

4.2. O Estado real a que chegámos

Na madrugada do dia 25 de abril de 1974, o capitão Salgueiro Maia perguntou aos soldados na Escola Prática de Cavalaria, em Santarém, quem é que estava disposto a ir até Lisboa acabar com o “Estado a que chegámos”. Ele e muitos outros seguiram para Lisboa e derrubaram a ditadura. Hoje, o Portugal democrático não precisa de acabar com uma ditadura. Precisa de organizar o seu Estado democrático. Em particular, precisa de uma reforma política e administrativa do Estado que o coloque ao serviço do bem comum. Precisa de aprofundar a sua democracia, em prol do desenvolvimento do país.

Foram várias as evoluções do Estado português após o 25 de abril de 1974. A Constituição de 1976 consagrou as eleições livres, também no poder local. Em relação a este último, as regiões avançaram nas ilhas, com visíveis benefícios para as mesmas e para o país, mas não avançaram no continente português¹⁰.

A derrota da regionalização do continente português, no referendo de 1998, viria a constituir um virar de página para pior. O Não plural¹¹, vitorioso, foi rapidamente convertido num Sim à centralização, à concentração e

10 Trata-se de regiões com um cariz diferente. As regiões nas ilhas são políticas, isto é, regiões autónomas com poder legislativo, enquanto as regiões no continente seriam administrativas, ou seja, autarquias regionais sem poder legislativo (OECD, 2019; CID, 2019).

11 Não plural, pois como os próprios defensores do Não afirmaram na época que este juntou os que eram contra a descentralização em si, os que eram contra a proposta específica de descentralização que é a regionalização e os que, sendo a favor da proposta, eram contra o mapa das regiões proposto.

localização do Estado central em Lisboa capital. A administração desconcentrada do referido Estado perdeu autonomia ou desapareceu. Assim sucedeu, por exemplo, com as direções regionais de educação, as direções regionais de agricultura e as delegações regionais do Instituto Nacional de Estatística (INE). Neste último caso, a referida perda de autonomia traduziu-se numa perda de pensamento estratégico das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). Estas últimas foram, no entretanto, canalizadas para a gestão dos fundos europeus dos Programas Operacionais (PO) regionais, uma vez mais, sem lhes ser dada a devida autonomia na referida gestão¹². E é assim que continuamos a ter um Estado português muito centralizado, com uma despesa pública subnacional muito abaixo da média da UE (OECD, 2019; CID, 2019)¹³. Um Estado centralizado e cada vez mais disfuncional. Um Estado:

- i) Com um número crescente de secretários de Estado, cuja função principal parece ser a de autorizar e desautorizar as mais diversas administrações, desresponsabilizando os dirigentes dos seus organismos e abrindo a porta, deste modo, à nomeação de dirigentes pouco qualificados, assessores oriundos dos partidos políticos;
- ii) Em que um administrador de um hospital público, que gere centenas de milhões de euros num ano, não tem autonomia para contratar um técnico auxiliar. Precisa, para o efeito, de pedir autorização a mais do que um secretário de Estado;
- iii) Que pretende controlar os custos dos seus organismos rubrica a rubrica, em vez de controlar as margens geradas pelos mesmos, organismo a organismo;
- iv) Que implementou sistemas regionais de inovação contra a sua vontade e por imposição da UE, pois considerava que o país era demasiado pequeno para ter os referidos sistemas;
- v) Territorialmente desconexo nos territórios intermédios (NUTS II ou agregações e NUTS III), em que cada organismo de cada ministério atua como se os outros não existissem, em territórios intermédios

12 As CCDR são organismos da administração central do Estado que se localizam nas regiões-plano e a quem cabe, no presente, coordenar a administração desconcentrada ou periférica do Estado nas referidas regiões (articulando políticas sectoriais como as de ambiente, do ordenamento do território e das cidades), prestar apoio técnico aos municípios e gerir os PO regionais dos fundos europeus.

13 Em 2017, a despesa pública subnacional em Portugal (UE 28) era 12.6% (23.3%) do total da despesa pública e 5.8% (10.7%) do PIB (CID, 2019).

com uma geometria variável. Pelo facto e pela emergência trazida pelos fogos florestais, precisou de criar uma estrutura de missão (Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais, AGIF), ou seja, mais Estado, para conseguir articular o combate aos fogos pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) com a sua prevenção pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)¹⁴;

- vi) Cujos organismos da administração central não comunicam entre si. Quando há dinheiro europeu disponível, o Estado atua como se os recursos disponíveis não fossem escassos. Isto é, não sabe o que fazer ao dinheiro. E assim é porque não tem prioridades e projetos pensados ou em calha para utilizar o referido financiamento, quando o mesmo está disponível. Vê-se na contingência de ter de improvisar, organismo a organismo, para não perder o dinheiro¹⁵. E mesmo que estejam localizados fora de Lisboa capital, os referidos organismos estão sempre dependentes de decisões de entidades localizadas em Lisboa capital. Na prática, são balcões. A morosidade das decisões é enorme;
- vii) Que inverte os papéis quando lida com o poder local municipal, não respeitando a autonomia e a dignidade deste último e, mais recentemente, canalizando para as entidades intermunicipais a coordenação dos seus próprios organismos¹⁶;
- viii) Que escolhe intrometer-se no traçado das linhas do metro de Lisboa e do Porto e remeter para os municípios a atração de empresas e/ou de Investimento Direto Estrangeiro;
- ix) Que compensa o défice orçamental da sua administração central com um excedente orçamental da sua administração local municipal e regional;

14 Os territórios intermédios de atuação da ANEPC, do Ministério da Administração Interna, são os distritos, e os do ICNF, do Ministério da Agricultura, são as regiões-plano. Para além da ANEPC, vários organismos do Estado central continuam a organizar os seus territórios intermédios de atuação por distritos. Os próprios partidos políticos não mostram vontade de abandonar a sua organização distrital.

15 Problemas semelhantes se colocam ao poder local municipal. Isto é, não saber o que fazer ao dinheiro nas circunstâncias referidas.

16 Não inverte os papéis apenas com os municípios. Na altura da *Troika*, quando foi maltratado por Bruxelas, resolveu imitar a atitude das Instituições Europeias de então na cooperação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

- x) Que perde mais tempo em obras, inaugurações e autorizações do que a pensar e a posicionar, estrategicamente, o país e a ser o garante subsidiário do regular funcionamento dos níveis territoriais de governo inferiores, no respeito pela sua autonomia e dignidade.

O recente Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) é ilustrativo da administração central do Estado a que chegámos. Os organismos da referida administração, responsáveis pela aplicação dos dinheiros do PRR, não comunicam entre si. O tempo e a burocracia associados às decisões são enormes. Acresce ainda que cada organismo apresenta as suas linhas de financiamento em plataformas informáticas próprias. Uma empresa que queira aceder aos fundos do PRR tem de investir em consultores para descortinar as portas a que tem de bater para os conseguir. E que dizer das Pequenas e Médias Empresas, no contexto? O PRR mostra um Estado com uma (des)organização Kafkiana, virado para dentro, para as suas paróquias/organismos/silos e respetivos poderes e influências, em vez de virado para fora, ao serviço da Sociedade civil nos territórios. Mostra um Estado totalmente controlado por Lisboa capital e que tem medo de errar perante Bruxelas. Mostra um Estado que se refugia na burocracia e na inoperância para se proteger.

O PRR foi pensado de forma centralizada, a partir da visão estratégica do agora Ministro da Economia e do Mar, António Costa Silva (ver Silva, 2020), tendo sido sujeito a uma discussão pública. A sua operacionalização foi dispersa por 68 entidades diferentes (beneficiários diretos e intermediários). Os beneficiários finais estão espalhados pelo país, mas é visível a concentração do programa na região de Lisboa. A título de exemplo, cerca de 80% dos 1295 contratados para apoiar a gestão do PRR estão na região de Lisboa (SIC Notícias, 19 de dezembro de 2021). Outro exemplo, no programa de estágios na Administração Pública, dirigido a jovens no início da sua vida profissional e financiado pelo PRR, mais de 50% das 1658 vagas disponibilizadas localizam-se na região de Lisboa (Porto Canal, 25 de setembro de 2022).

São do conhecimento público as dificuldades que existem em localizar qualquer organismo da administração central do Estado fora de Lisboa capital, mesmo quando se trata de um novo organismo ou agência. São também conhecidas as viagens semanais a Lisboa capital dos autarcas locais. As mesmas sucedem para estes contactarem com o poder central localizado na capital, percorrerem os organismos necessários para resolver algum problema de interesse do seu município. Tudo isto com muitas emissões de CO2 associadas.

Por último, num país cuja cultura já não é rural, mas também ainda não é completamente urbana, a cultura política do centralismo é, no presente, uma emanção de uma cultura provinciana, suburbana e desconfiada dominante, que alimenta pessoas que se percebem a si mesmas como providenciais. A maioria dos provincianos chegados à capital, por via dos partidos políticos e do sistema educativo, tende a preencher as hostes dos anjos em queda na mesma¹⁷. Era assim no século XIX. Continua a ser assim no século XXI. Este fenómeno cultural, que alimenta o centralismo e o impasse territorial na organização do Estado português (Costa, 2006; Costa e Osório, 2013; Figueiredo *et al.* 2017; Maia e Costa, 2019), tem consequências graves para o desenvolvimento do país e merecia ser alvo de um estudo antropológico¹⁸. O país precisa de se superar a si mesmo.

Todavia, várias tentativas de descentralização foram feitas, desde 1998, com mais ou menos sucesso, para os municípios e para as entidades intermunicipais. As Leis n.º 10/2003 e n.º 11/2003, de 13 de maio, criaram as associações de municípios de fins múltiplos. A Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, revoga as leis anteriores e estabelece o regime quadro para o associativismo municipal. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, define o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do poder central para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, é a Lei-quadro da transferência de competências do poder central para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, culminando este processo.

Pelo caminho, o XXI governo constitucional propôs a eleição direta das juntas das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, sem sucesso, e dos presidentes das CCDR pelos municípios, com sucesso¹⁹. Este último processo culminou na Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro, que “determina a transferência, a partilha e a articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado” nas CCDR, na sequência do relatório sobre o assunto produzido pela Comissão Independente para a Descentralização (CID, 2019). A CID foi

17 Referência ao romance *A Queda dum Anjo*, de Camilo Castelo Branco.

18 A opção dos provincianos chegados a Lisboa pelo centralismo não é um problema, digamos, de origem de classe ou territorial. É mais um problema de opção de classe ou territorial. A opção é pelo poder central localizado na capital.

19 As primeiras eleições para as CCDR tiveram lugar no dia 13 de outubro de 2020. O presidente e um dos vice-presidentes de cada CCDR foram eleitos pelos municípios. O outro vice-presidente foi indicado pelo governo, depois de consultado o presidente e o vice-presidente eleitos de cada CCDR.

criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, e, entre outros, encomendou à OCDE um estudo sobre as alternativas para a descentralização do Estado português (ver OCDE, 2019).

As Comunidades Intermunicipais (CIM) e as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, com figuras jurídicas diferentes (OECD, 2019; CID, 2019), são associações municipais de fins múltiplos, isto é, entidades intermunicipais estabelecidas ao nível dos territórios intermédios NUTS III, mas sem uma eleição direta. A ausência de uma eleição direta tem levantado problemas na representação e visibilidade da atuação das mesmas, limitando o seu alcance. As CCDR são organismos do poder central, debaixo da tutela do mesmo, cujos presidentes e parte dos vice-presidentes são agora eleitos pelos municípios²⁰.

Concluimos esta secção afirmando que Estado real a que chegámos em Portugal tem uma despesa subnacional muito abaixo da média dos países da UE, está muito concentrado e localizado em Lisboa, é territorialmente desconexo e com uma presença fraca e caótica nos territórios intermédios, é constituído por organismos que não comunicam entre si, tem possibilidades de descentralização limitadas aos municípios e às entidades intermunicipais que deles emanam, apresenta importantes vazios de representação política, está longe da vista e do controlo dos cidadãos, é pouco ou nada participado pelos mesmos, é vulnerável a lóbis e tem uma administração pouco profissionalizada e capacitada, cujos lugares são (mas não deveriam ser) objeto da luta político partidária.

4.3. O pacote de descentralização do atual Governo

Nesta secção abordamos o pacote de descentralização do atual Governo, à luz das recomendações da OCDE (2019), da CID (2019) e do diagnóstico que acima realizamos. Não vamos discutir a questão dos territórios intermédios funcionais, regiões e sub-regiões. Nem a importância das redes de cidades (grandes e médias) e de uma política de cidades para os referidos territórios intermédios (do litoral e do interior) e para a coesão territorial do país.

Na aceção da OCDE (2002), as regiões-plano das CCDR não são territórios funcionais (Costa e Osório, 2013), sendo que a CID (2019) opta pelo mapa

20 Esta eleição empresta, em si, às CCDR um carácter de Associação Regional de Municípios (Figueiredo *et al.*, 2017).

das referidas regiões-plano para a descentralização. Acresce que a sub-região Área Metropolitana do Porto (AMP) também não parece constituir um território funcional (Maia e Costa, 2019), sendo que a Área Metropolitana de Lisboa (AML) aparenta estar mais perto de o ser. No que refere às regiões funcionais do país, a *Iniciativa Cidades* da Fundação Calouste Gulbenkian (Ribeiro e Ferrão, 2014; Ribeiro *et al.*, 2015, 2017) e o PNPOT (2020) dão uma boa ideia das mesmas. Aqui vamos assumir aquilo que o Governo parece estar a assumir, aconselhado pela CID (2019): o mapa das regiões a considerar no continente é o das cinco regiões-plano. As mesmas correspondem (ou irão corresponder) a territórios NUTS II ou agregações dos mesmos²¹.

Um outro assunto que não vamos discutir é a questão da necessidade de recuperar a figura do Plano Nacional de Fomento ou Desenvolvimento, num contexto de democracias liberais que precisam de recuperar o seu Estado, em novos moldes, e disciplinar o Mercado. Já agora, não existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional que informe ou dê indicações aos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR). Os PDR são forçados a cozer os planos setoriais dos organismos dos Ministérios ao nível regional, organismos que se comportam, como vimos acima, como silos setoriais ou subsetoriais que não comunicam entre si. Já nos planos de ordenamento territorial e a título de exemplo, a tradição portuguesa tem sido a de cozer os Planos Diretores Municipais (PDM) para chegar aos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), quando o procedimento deveria ser o inverso. Concluindo, são os Planos e Políticas de ordem territorial superior que devem preceder e informar os Planos e Políticas de ordem territorial inferior.

O que vamos discutir é o pacote de descentralização do atual Governo à luz da organização territorial do Estado central implícita, das competências e do processo de transferência das mesmas e da eleição dos níveis territoriais intermédios de governo. O referido pacote consiste, essencialmente, na Lei n.º 50/2018 e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022. Esta última resolução contempla os serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado central e as competências ou atribuições que serão objeto de transferência ou de partilha com as CCDR nas áreas da economia, cultura, educação, formação profissional, saúde, conservação da natureza

21 O Governo está a tentar resolver junto de Bruxelas o problema criado com a criação da NUTS II AML (ver CID, 2019) solicitando a criação de duas regiões NUTS II adicionais: Península de Setúbal e Oeste e Vale do Tejo. O conjunto destes territórios tem uma correspondência com a região-plano Lisboa e Vale do Tejo.

e das florestas, infraestruturas, ordenamento do território e agricultura e pescas. As CCDR, percecionadas pelo Governo como agora democraticamente mais legitimadas (tendo em conta a eleição dos seus presidentes e de alguns dos seus vice-presidentes pelos municípios) são afirmadas como o possível embrião de regiões administrativas a eleger diretamente. Todavia, para já e apesar da referida eleição e de passarem a ter o estatuto de instituto público com personalidade jurídica, com uma elevada autonomia, as CCDR continuam a ser poder central, pelo que, a este nível, se está a falar da transferência e partilha de competências entre organismos do poder central.

No que se refere à administração central do Estado, é prevista a reestruturação das CCDR, mas pouco é dito sobre a restante administração central do Estado. Apenas é dito que os serviços da referida administração que não transitem para as CCDR se devem organizar pelas áreas das CCDR que são as regiões-plano. Sobre como é que o Estado central se vai reorganizar territorialmente, pelas áreas das regiões-plano e no dia em que as CCDR passarem a ser regiões administrativas diretamente eleitas, não é claro. Também não é claro como é que, para lá das competências transferidas ou partilhadas com as CCDR, a lógica de funcionamento em silos setoriais ou subsetoriais do Estado central vai ser ultrapassada.

As competências ou atribuições a transferir para as CCDR ou a partilhar com as mesmas são amplas, mas a sua distribuição entre transferências e partilha parece fazer, em geral, sentido. Todavia, o tempo dado para a transição é demasiado curto. A OCDE (2019) e a CID (2019) recomendaram uma transição mais gradual, que permitisse um acerto mais cuidado das competências a transferir e a partilhar, com espaço para erros e aprendizagem, dando ao processo uma maior previsibilidade e evitando, desse modo, possíveis bloqueios no funcionamento da máquina do Estado²². O mesmo se aplica às competências transferidas para os municípios e entidades intermunicipais.

Nesta questão das atribuições ou competências, a OCDE (2019) aconselha a não sobreposição das mesmas entre níveis territoriais de governo, como forma de reduzir a conflitualidade. Nesse sentido, é de evitar a partilha de competências. Todavia, as competências partilhadas descritas não nos parecem que possam ser um grande fator de conflitualidade. Acresce que

22 O processo pode conduzir a uma maior racionalização dos recursos e a uma menor necessidade de funcionários. Para já, o governo assume que nenhum funcionário verá o seu posto de trabalho extinto.

há problemas que requerem abordagens multinível. A OCDE (2019) também aconselha que as competências de cada nível de governo sejam acompanhadas de autonomia financeira. Sobre a autonomia financeira pouco é dito, sendo que o Estado português tem um longo caminho a percorrer nesta matéria.

No que refere à eleição direta, a mesma aplica-se, potencialmente, às CCDR, se e quando passarem a ser regiões administrativas. Não se aplica às entidades intermunicipais. A ausência de uma legitimidade democrática direta condiciona a atuação dos poderes intermédios, retira-lhes visibilidade e limita o controlo democrático dos mesmos. Sendo os autarcas das entidades intermunicipais eleitos município a município apenas respondem perante os eleitores do respetivo município. O incentivo é levarem para as entidades intermunicipais tudo aquilo que não conta para a sua eleição (Figueiredo *et al.*, 2017). Relvas e Júlio (2015) queixavam-se que os programas territoriais de desenvolvimento, apresentados pelas entidades intermunicipais no âmbito do QREN, constituíram, as mais das vezes, um somatório de projetos municipais, apesar da boa vontade dos autarcas. A título de exemplo, no presente, a visibilidade pública e capacidade de atuação do Conselho Metropolitano do Porto (CMP) sobre os problemas que afetam a AMP é impercetível pelos cidadãos.

A este nível, a indicação da OCDE (2019) é que quatro níveis territoriais de poder, dois deles intermédios, é capaz de ser muito para um país com as características de Portugal. Pelo menos de uma assentada, acrescentamos. A opção potencial do Governo português é por eleger três níveis de governo, o que vai ao encontro da recomendação, e que o nível intermédio de poder a eleger diretamente seja o das CCDR reestruturadas e não o das entidades intermunicipais²³. Como corolário desta opção, a Lei n.º 50/2018 assume o município como a entidade primordial da descentralização de competências a que dá corpo, tendo as entidades intermunicipais, dependentes da concertação dos municípios, um papel subsidiário.

Concluimos esta secção afirmando que, a nosso ver, o pacote de descentralização do Governo vai, globalmente, no sentido certo. E que o diabo, dizendo assim, poderá estar nos detalhes. Preocupa no que refere aos detalhes a amplitude das competências ou atribuições a serem transferidas ou

²³ A OCDE (2019) também recomenda que seja estudada uma solução de governança para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, de modo a lidar com os problemas vividos pelas pessoas que habitam estas cidades metropolitanas. A este nível, a OCDE (2019) considera que Portugal tem ilações a retirar do exemplo francês.

partilhadas com as CCDR de uma assentada, o tempo demasiado curto para a transição e o obstáculo que poderá vir a constituir à eleição direta das regiões administrativas a presente eleição dos presidentes e de alguns dos vice-presidentes das CCDR pelos municípios. Também preocupa a omissão sobre a reorganização territorial dos organismos setoriais e subsetoriais do Estado central, em particular no dia em que as CCDR forem regiões administrativas eleitas.

Conclusão

Este capítulo abordou o processo conturbado que tem sido o da regionalização do continente português. No caso português, a mesma deve ser encarada no contexto do processo mais vasto de reforma do Estado democrático do país.

O mundo pós neoliberal idealizado requer uma recuperação do papel do Estado nas nossas sociedades, também como garantia do regular funcionamento do Mercado livre. Um Estado descentralizado, na linha do princípio da subsidiariedade, princípio da doutrina social da Igreja adotado pela UE, próximo dos cidadãos, participado e controlado pelos mesmos. Um Estado dos e para os cidadãos. Um Estado que seja organizado e exercido como a maior organização da Sociedade civil. O desafio é um de aprofundamento da democracia e respeito pela dignidade humana.

O centralismo do Estado português é inconsistente com a doutrina social da Igreja, pois fere a dignidade humana. No presente, o referido centralismo não é indiferente ao momento cultural do país. Um país culturalmente em transição, que já não é rural, mas ainda não é completamente urbano, com uma cultura dominante periurbana cuja manifestação política se traduz num centralismo provinciano e desconfiado, de pessoas que se acham providenciais. O referido centralismo fez chegar o Estado português ao estado de desorganização, opacidade, afastamento dos cidadãos e vulnerabilidade aos lóbis a que chegou.

A regionalização deve ser entendida como um elemento da reforma política e administrativa mais vasta que o referido Estado necessita, no sentido de chegar a um Estado subsidiário controlado e participado pelos cidadãos. O pacote de descentralização do Governo (Lei n.º 50/2018 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022) parece ir, globalmente, no sentido certo. Os problemas podem estar nos detalhes.

Com as exceções da amplitude de competências ou atribuições a transferir ou partilhar com as CCDR e do ritmo imposto à implementação do referido pacote, o Governo acolhe as recomendações da OCDE (2019) e da CID (2019), nomeadamente no que refere à eleição de três níveis territoriais de governo. A opção do governo é pela eleição direta das CCDR reestruturadas e não das entidades intermunicipais. Pouco é dito sobre a reorganização territorial dos organismos setoriais e subsetoriais do Estado central, em particular se e quando as CCDR reestruturadas forem convertidas em poder regional eleito. Também nada é indicado sobre o enquadramento de governança particular a dar às Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, uma recomendação da OCDE (2019).

Agradecimentos

Agradeço aos colegas Leonor Sopas e Alberto Castro, Professores da Universidade Católica Portuguesa, *Católica Porto Business School*, a informação facultada para a elaboração do capítulo. Agradeço também ao colega Nuno Ornelas Martins, Professor da mesma Escola e colega de gabinete, as discussões que temos tido sobre História do Pensamento Económico e sobre o Estado a que chegámos na sociedade portuguesa. As opiniões manifestadas apenas comprometem o autor.

Referências

- Barca, F., McCann, P., e Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Comissão Independente para a Descentralização (CID) \ Cravinho, J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim, A., Moura, P.H., Carmona-Rodrigues, A., e Fontainhas-Fernandes, A. (2019). *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado*. Lisboa: Assembleia da República.
- Costa, L. (2006). O Território da Descentralização no Portugal do Século XXI: Uma Abordagem Microeconómica. *Seminário Economia e Finanças da Descentralização*, Palácio da Bolsa, Porto.
- Costa, L., e Osório, P. (2013). Sobre a Reforma Política e Administrativa do Estado Português. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 34(3), 11-20.
- European Parliament (EP) (2023). *Fact Sheets on the European Union - 2023*. www.europarl.europa.eu/factsheets/en Consultado em 29 de março de 2023.
- Figueiredo, A. M., Castro, A., Costa, L., e Neto, L. (2017). *Elementos para uma tomada de posição da Associação Comercial do Porto relativamente à eleição direta das presidências das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*. A.M. Figueiredo / Quatenaire Portugal (coord.), Porto.
- Gornick, J. C. (2014). *High and Rising Inequality: Causes and Consequences*. General Assembly 69th Session, Second Committee General Debate – Keynote Address, United Nations Secretariat, Conference Room 2.
- Maia, T., e Costa, L. (2019). Sobre a Frente Atlântica do Porto. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 52(3), 95-114.
- Mazzucato, M. (2018). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths*. London: Penguin Books Ltd.
- OCDE \ OECD (2002). *Redifining Territories: The Functional Regions*. OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development.
- OCDE \ OECD (2019). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: Lessons from International Experience and Reform Alternatives*. OECD Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities (CFE).
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Pugalis, L., e Gray, N. (2016). New Regional Development Paradigms: An Exposition of Place-Based Modalities. *Australasian Journal of Regional Studies*, 22(1), 181-203.
- Pontifical Council for Justice and Peace (PCJP) (2004). *Compendium of the Social Doctrine of the Church*. Vatican, Rome. Disponível em: https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_en.html

Programa Nacional da Política de ordenamento do Território (PNPOT) (2020). *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: Primeira Revisão*. Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, Diário da República n.º 170/2019. https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/V01_Ingl_DRE_EstratPNPOT_2020.pdf

Relvas, M., e Júlio, P. (2015). *O outro lado da governação: A reforma da administração local*. Porto: Porto Editora.

Ribeiro, J.M.F., e Ferrão, J. (Coord.) (2014). *Noroeste Global*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Iniciativa Cidades. <https://gulbenkian.pt/programas/gulbenkian-cidades/noroeste-global/>

Ribeiro, J.M.F., Moura, F., e Chorincas, J. (Coord.) (2015). *Uma Metrópole para o Atlântico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Iniciativa Cidades. <https://gulbenkian.pt/publications/iniciativa-cidades/>

Ribeiro, J.M.F., Moura, F., e Chorincas, J. (Coord.) (2017). *Portugal no Centro*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Iniciativa Cidades. <https://gulbenkian.pt/programas/gulbenkian-cidades/portugal-no-centro/>

Silva, A. C. (2020). *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030*. Lisboa, 21 de julho de 2020. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=visao-estrategica-para-o-plano-de-recuperacao-economica-de-portugal-2020-2030>

Smith, A. (1759). *The Theory of Moral Sentiments*. Oxford: Oxford University Press 1976.

Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford: Oxford University Press 1976.

Stiglitz, J.E. (2012). *The Price of Inequality*. New York: W. W. Norton & Company.

Wolf, M. (2023). *The Crisis of Democratic Capitalism*. New York: Penguin Press.