

8. Descentralização e desenvolvimento: para quê fazer o que ainda não foi feito?

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.9>

Conceição Rego

Departamento de Economia e CEFAGE – U.É., Universidade de Évora, mcpr@uevora.pt

<https://orcid.org/0000-0002-1257-412X>

Resumo

Num país com uma tradição profundamente centralista, no que à estrutura da administração pública diz respeito, e com acentuadas assimetrias de desenvolvimento entre as diversas regiões, a análise da relação entre descentralização e desenvolvimento é pertinente. Este texto apresenta o modelo de organização da administração pública em Portugal, identifica algumas das diferenças de desenvolvimento que existem ao longo do país e discute algumas condições para que mais descentralização se possa tornar num instrumento para mais desenvolvimento e menos assimetrias territoriais. A qualidade da governação e o desenvolvimento efetivo de políticas territorializadas, de base local, estão entre as condições necessárias para que mais descentralização dê lugar a mais desenvolvimento com maior equidade.

Palavras-chave: Descentralização; Desenvolvimento; Assimetrias territoriais.

Introdução

Portugal é um dos países da Europa com fronteiras consolidadas há mais tempo e sem profundas diferenças ao longo do território continental. Talvez por isso a questão da descentralização não se tenha colocado com muita veemência, não obstante estar prevista na Constituição da República Portuguesa e o assunto já ter sido referendado, e rejeitado, em 1998. Ainda assim, a discussão sobre a pertinência da descentralização de funções e competências da administração pública central para um âmbito territorial sub-nacional é um tema recorrente na política portuguesa e o seu debate voltou recentemente a ser promovido, designadamente através da criação, pelo Governo, em 2018, da Comissão Independente para a Descentralização e, posteriormente, em resultado da inclusão pelo Partido Socialista do tema da regionalização no respetivo programa eleitoral para as eleições antecipadas de 2022, como um dos seus compromissos para o mandato.

Sendo um país de pequenas dimensões e com uma administração pública profundamente centralizada, Portugal é, simultaneamente, um território onde as desigualdades territoriais são muito expressivas. A população, e a atividade económica, concentram-se nas principais áreas urbanas no litoral do país, deixando uma significativa parcela do território nacional despovoada e envelhecida, aprisionada no chamado “círculo vicioso da baixa densidade”, onde à escassez de população se associa a fragilidade da dinâmica económica. Não sendo possível estabelecer uma relação de causalidade entre descentralização e desenvolvimento, ainda assim, a partir de resultados do funcionamento da administração pública em outros países da Europa, resulta alguma evidência da correlação entre ambos. Mesmo que esta relação positiva nem sempre se revele inequívoca, o certo é que a concretização de políticas centralizadas, por seu turno, não tem conduzido ao desenvolvimento equilibrado do país.

A determinação de um dado nível de descentralização não deve ser entendida como um fim em si mesma, mas antes como um instrumento com vista à promoção de desenvolvimento mais equilibrado, ao longo do país, e com melhor qualidade de vida, onde quer que as pessoas estejam. Esta ambição molda o tom deste texto que tem como objetivo discutir algumas condições necessárias para que a descentralização se concretize como um instrumento promotor de mais desenvolvimento. Para quê fazer o que ainda não foi feito? Será relevante descentralizar mais a política pública para que esta possa intervir de modo mais eficiente com vista à atenuação das assimetrias territoriais e à promoção de mais desenvolvimento e qualidade de vida.

Nesse sentido, o capítulo está organizado da seguinte forma: depois desta breve introdução, apresenta-se, de forma sintética, a organização político-administrativa portuguesa e, na secção seguinte, revêem-se algumas evidências acerca das assimetrias de desenvolvimento no território português, as quais parecem mostrar que a política centralizada, que tem vindo a ser aplicada, responde mal à necessidade de colmatar as assimetrias de desenvolvimento. Na secção seguinte discutem-se resultados de estudos acerca da ligação entre descentralização e desenvolvimento, bem como algumas condições que poderão contribuir para um modelo de descentralização bem-sucedido. O texto encerra com breves notas finais.

8.1. A organização político-administrativa em Portugal

Portugal, um dos países europeus com fronteiras definidas e (quase) inalteradas há mais tempo, sem diferenças expressivas em termos linguísticos, étnicos, religiosos ou outros, é um dos que possui um modelo de governação mais centralizado, de entre os que constituem a União Europeia ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Em democracia desde 1974, o sistema político-administrativo português, no continente do país, baseia-se em dois pilares: o poder central e o poder local (apenas as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são governadas também por um nível de poder regional), ambos democraticamente eleitos. Pereira (1995) afirma que a organização administrativa portuguesa radica em valores de natureza liberal e absolutista, caracterizada por, entre outros aspetos, i) um sistema eleitoral baseado na representatividade, com ii) diversidade de partidos, iii) um Estado central forte e burocrático, iv) acesso, de toda a população, ao governo e ao parlamento através dos representantes eleitos, e v) poder local exercido em municípios e freguesias com um forte pendor executivo.

Ainda que no território do continente nunca tenham sido implementadas, a Constituição da República Portuguesa (CRP)¹ prevê, no capítulo do Poder Local, a existência de regiões administrativas, a par dos municípios e das freguesias. Constitucionalmente, as regiões administrativas são consideradas como um órgão de poder local, estando prevista a forma para a respetiva criação legal (artº 255) e a sua instituição, em concreto (artº 236). Além destes aspetos, a CRP também define as atribuições destas entidades

¹ Constituição da República Portuguesa – Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de Agosto.

(artº 257) em duas vertentes: por um lado, a direção de serviços públicos; e, por outro, a coordenação e apoio aos municípios. De acordo com a CRP, as regiões administrativas devem ser criadas em simultâneo, por lei; para que tal aconteça é necessário que a maioria dos residentes, nas diversas regiões, em eleições de âmbito nacional, vote favoravelmente a instituição em concreto das distintas regiões administrativas. Esta condição tem sido entendida como uma forma de manter o impasse na implementação das regiões administrativas (Ferrão, 2016).

A organização político-administrativa em Portugal é, pois, exercida pelos órgãos da administração pública central e pelo poder local (cf. Figura 1, em anexo). No caso da administração pública central, o Governo também se faz representar regionalmente através de diversos tipos de organismos desconcentrados, ou seja, por instituições públicas, sob tutela do governo nacional, com um âmbito de intervenção de natureza regional. São exemplos destas entidades, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, as Direções Regionais de diversos ministérios, ou as Administrações Regionais de Saúde. Por outro lado, os órgãos de poder local exercem as suas atribuições e competências nos municípios e freguesias de todo o país. Com vista a um mais eficiente exercício de funções, os municípios podem articular-se em entidades intermunicipais: Áreas Metropolitanas (AM) e Comunidades Intermunicipais (CIM)².

As áreas metropolitanas (de Lisboa e do Porto) são constituídas pelas respetivas cidades, em articulação com o conjunto de concelhos das suas áreas de influência, com os quais devem existir relações de interdependência e complementaridade. As Comunidades Intermunicipais têm um âmbito supramunicipal e decorrem da associação livre de municípios. Em geral, as áreas geográficas das CIM são coincidentes com as NUTS III do continente. Quer as AM, quer as CIM podem exercer as funções que os municípios membros entendam transferir para este nível de governo. O exercício de funções públicas pode, por isso, ser realizado pelos organismos decisores ou por outros que recebam a transferência dessas atribuições ou competências. Esta transferência pode ser realizada através de um processo de desconcentração ou por via de descentralização.

A OCDE (OECD, 2020) define claramente a diferença entre estes conceitos: enquanto por desconcentração se entende a transferência de atribuições

² Regime Jurídico das Autarquias Locais - Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Este diploma já foi modificado pela Lei 24-A/2022, de 23 de dezembro, com vista à alteração do regime jurídico das autarquias locais, aprofundando o regime das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais.

do nível central do governo para organismos públicos de nível regional, dependentes da tutela governamental, por descentralização entende-se a transferência de poderes, funções e recursos do governo central para outros níveis de governo, subnacionais, sendo estas entidades eleitas por sufrágio universal e com algum grau de autonomia.

Assim, em Portugal, nenhuma das instituições da administração pública que exerce funções a nível regional tem autonomia, uma vez que os organismos existentes ou estão na dependência do governo central ou as respetivas funções emanam dos órgãos de poder local. Além disso, a nível regional verifica-se como que um “vazio” decorrente da inexistência de ligações entre os órgãos de poder central e os de poder local uma vez que são escassos os mecanismos de interligação consistentes entre ambos. Acresce ainda que a centralização tem sido crescente, na medida em que se tem verificado um aumento da debilidade das entidades públicas presentes nas regiões (Comissão Independente para a Descentralização, 2019). De acordo com o Relatório desta entidade, a tendência é propícia a fomentar um sentimento de abandono das populações por parte dos poderes políticos, percebidos como mais longínquos.

A referida estrutura atual de organização dos serviços desconcentrados do Estado, deve, contudo, vir a sofrer alterações em breve. Não devido ao avanço do processo de regionalização ou descentralização do país, mas por via da reorganização destes serviços e da redefinição do papel e das funções das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional³ (CCDR). Até à data⁴, as CCDR são definidas como serviços periféricos da administração direta do Estado com funções de coordenação de políticas sectoriais de âmbito regional e de execução das políticas nos domínios do ambiente, ordenamento do território, conservação da natureza, e cidades, de apoio aos municípios e gestão de fundos comunitários. As áreas de influência destes organismos correspondem às cinco NUTS II do continente portugueses.

Em Dezembro de 2022 começou o processo de alteração dos serviços públicos de âmbito regional, uma vez que o Governo determinou a transferência, partilha e articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado nas CCDR⁵. Com esta decisão, o Governo afirma que procura atender às recomendações de um estudo elaborado

3 Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – Decreto-Lei n.º 228/2021, de 25 de outubro (Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional).

4 Março de 2023.

5 Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2022, de 14 de dezembro.

pela Comissão Independente para a Descentralização. Esta entidade, criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, tinha como missão promover o estudo sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infra-estadual e desenvolver um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território (Comissão Independente para a Descentralização, 2019).

Assim, a alteração em curso na organização dos serviços desconcentrados do Estado surge com “o objetivo de reforçar a capacidade de intervenção nos domínios de atuação das atuais CCDR, através de novas atribuições que contribuam para aumentar a capacidade das regiões administrativas desempenharem com eficácia e eficiência a sua intervenção em políticas de âmbito transversal” (Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro). O diploma prevê que sejam transferidas para as CCDR, total ou parcialmente, competências nas seguintes áreas de intervenção: Economia, Cultura, Educação, Formação Profissional, Saúde, Conservação da Natureza e das Florestas, Infraestruturas, Ordenamento do Território e Agricultura e Pescas. As competências a transferir estão entre o conjunto que, até ao momento, tem vindo a ser exercido ao nível da administração pública desconcentrada. Com estas alterações, o regime jurídico das CCDR deverá passar a ser o de Institutos Públicos de Regime Especial, com autonomia jurídica, administrativa, financeira e património próprio.

Também a relação das CCDR com o Governo deverá mudar. Até agora as CCDR têm sido organismos desconcentrados de um ministério⁶. A articulação com o Governo e os diferentes Ministérios será feita, no futuro, através de duas estruturas: o Conselho de Concertação Territorial (presidido pelo Primeiro-Ministro e que aprovará o Acordo de Parceria – documento de compromisso entre o Governo e as CCDR, com as medidas de política pública nacional e as metas da sua operacionalização e concretização a nível regional); e um novo Conselho de Coordenação Intersectorial, presidido pelo Presidente de cada CCDR e com representantes das diferentes áreas governativas. Apesar da maior autonomia que se prevê que estes serviços passem a ter, continuarão a ser organismos desconcentrados, marcadamente de natureza operacional, uma vez que a decisão política continua a caber ao governo central.

⁶ No atual XXIII Governo Constitucional, a tutela das CCDR cabe ao Ministério da Coesão Territorial.

8.2. Portugal: um país pequeno e assimétrico

Sendo que o principal argumento apresentado neste artigo assenta no pressuposto de que pode ser criada uma relação positiva entre descentralização e desenvolvimento, nesta secção apresentam-se evidências das assimetrias de desenvolvimento existentes em Portugal. A natureza centralizada da execução da política pública não atende à diversidade de contextos territoriais presentes no país e, como tal, tem dificuldade em atuar de modo assertivo com vista à atenuação das diferenças entre as regiões e entre os municípios.

Os mais recentes dados, resultantes do Recenseamento da População, realizado em 2021⁷, mostram que a população portuguesa, em declínio e envelhecida, se concentra sobretudo na região litoral do país e de forma mais intensa ainda nas áreas metropolitanas: 44,5% da população portuguesa reside nas áreas metropolitanas de Lisboa (27,7%) e do Porto (16,8%). Naturalmente que a concentração de população está diretamente relacionada com a maior disponibilidade e dinâmica do mercado de trabalho. Esta é a face mais visível do problema das assimetrias de desenvolvimento em Portugal que, não sendo recente, parece ser difícil de colmatar. O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional produzido pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) relativo a 2019 (INE, 2021) mostra que as regiões (NUTS III) portuguesas mais competitivas se localizam no litoral do país (área metropolitana de Lisboa, área metropolitana do Porto e região de Aveiro), e permite verificar que as maiores disparidades inter-regionais se verificam neste contexto. Neste sentido, concluíram também Rego *et al.* (2021), mostrando que as áreas metropolitanas e as regiões com perfil predominantemente exportador (o Algarve e a Península de Setúbal) se distinguem do resto do país, fundamentalmente a partir de indicadores que representam a aglomeração económica. Já no que diz respeito à dimensão da coesão territorial, o estudo anterior (INE, 2021) revela um país mais equilibrado.

Costa (2019) considera que, em resultado da política regional prosseguida, tem havido bons resultados do ponto de vista da promoção da equidade territorial (acesso dos cidadãos residindo em diferentes territórios aos bens e serviços públicos e bens de mérito) mas que, do ponto de vista da competitividade territorial (capacidade de os territórios gerarem emprego e rendimento para os seus residentes), os resultados têm-se revelado

⁷ Os resultados do Recenseamento da População podem ser consultados em: https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21_populacao&xpid=CENSOS21. No âmbito da preparação deste estudo foram consultados diversas vezes, particularmente em março de 2023.

insuficientes. A análise das diferenças entre os diversos municípios do continente português também assinala a diversidade de níveis de qualidade de vida.

Um estudo inspirado no Indicador Europeu de Qualidade de Vida (Dionísio *et al.*, 2023) mostra, através de análise de *clusters*, que as características dos municípios portugueses os agregam em 3 grupos: o *cluster* 1, com 128 concelhos, a maioria dos quais no interior do país (zonas de baixa densidade, despovoadas e envelhecidas, com menor atividade económica); o *cluster* 2, com 149 concelhos, onde se agrupam principalmente os municípios do litoral bem como as cidades médias do interior, com funções de capitais regionais ou sub-regionais (além das zonas costeiras, este grupo é constituído por concelhos de maior densidade populacional e atividade económica, por comparação com os municípios do *cluster* 1, e também com atividades sociais e culturais de relevo); e um *cluster* 3, constituído apenas pelo concelho de Lisboa (a capital do país, que concentra as funções, públicas e privadas, mais especializadas – numa perspetiva *à la Christaller*), com externalidades próprias de uma grande aglomeração. Os resultados sugerem que as variáveis que mais contribuem para a diferenciação destes grupos estão relacionadas com o dinamismo da atividade económica bem como com a vitalidade da população.

Posto isto, é sem surpresa que o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização defende que o modelo territorial de desenvolvimento para Portugal, com vista a um desenvolvimento equilibrado e justo, não se coaduna com leituras dicotómicas do território, como Norte/Sul, Interior/Litoral, Áreas urbanas/Áreas rurais, entre outras, uma vez que inviabilizam a perspetiva integrada da diversidade do país e a necessidade da sua integração em contextos territoriais mais alargados (Comissão Independente para a Descentralização, 2019).

8.3. Interligação entre descentralização e desenvolvimento

As alterações que possam vir a ser implementadas na estrutura político-administrativa, tornando-a mais descentralizada, devem ter como propósito a melhoria das condições de desenvolvimento disponíveis para os cidadãos portugueses, independentemente do lugar onde vivam. Efetivamente, a finalidade da política pública não deve ser outra que a de criar condições para a melhoria da qualidade de vida. Simões Lopes (citado em Costa, 2022, p. 73) ensinou-nos que o desenvolvimento pode ser expresso “em termos do acesso

das pessoas, onde estão, aos bens e serviços e às oportunidades que lhes permitam satisfazer as suas necessidades básicas”, pelo que a descentralização da política pública deve constituir-se como um instrumento para tal.

Ainda que não seja possível estabelecer, de modo inequívoco, uma relação de causalidade entre descentralização administrativa e desenvolvimento económico (Costa, 2019), a correlação positiva parece ser inequívoca (cf. Figura 2, em anexo), com alguns dos países da Europa que apresentam melhores indicadores em termos de qualidade de vida a serem também os que registam maiores níveis de descentralização. A OCDE (OECD, 2020) mostra, através da análise do grau de descentralização fiscal, um dos indicadores habitualmente utilizado para avaliar o nível de descentralização da administração pública, que Portugal é um dos países onde a proporção de despesas e/ou receitas realizadas pelas autarquias locais é mais baixa, no contexto dos países desta organização, e tende a revelar estabilidade ao longo das últimas décadas.

Contudo, não se deve ignorar que outros estudos acerca desta relação têm conduzido a resultados parcialmente distintos, chamando a atenção para as diferenças ocorridas entre países com diferentes níveis de desenvolvimento. Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010) concluem que nos países mais desenvolvidos a descentralização está associada com a redução das desigualdades regionais, mas este resultado não ocorre nos países menos desenvolvidos, onde verificaram que a descentralização fiscal provocou um aumento das disparidades regionais. Posteriormente, os mesmos autores (Ezcurra e Rodríguez-Pose, 2014) ao estudarem a relação entre a qualidade da governação e as desigualdades territoriais, obtiveram uma relação negativa entre estes domínios: países com melhor qualidade de governação apresentam menores níveis de disparidades territoriais.

Esta correlação é também assinalada por Costa (2019): a qualidade da governação é uma determinante do crescimento económico, enquanto se verifica que os países mais desenvolvidos são também os que tendem a registar maiores níveis de descentralização. Como é bem sabido, a qualidade da governação está vinculada, entre outros aspetos, à responsabilidade e à transparência da administração pública, com o cumprimento das regras do Estado de Direito, o controle da corrupção, a eficácia do governo, bem como a promoção da igualdade e da inclusão. O exercício democrático subjacente às funções públicas é, pois, indissociável da qualidade da governação.

A persistência de expressivas desigualdades territoriais tem sido percebida também como uma fonte de descontentamento político e de abandono

pelos decisores públicos (Rodríguez-Pose, 2020), do que não se pode dissociar o modo como a política pública tem vindo a ser concretizada. O aumento do voto em partidos anti-sistema (ou populistas) está relacionado com a perda de qualidade de vida em territórios que ficaram “esquecidos” pela política pública. Melhorar a qualidade de vida nos lugares que ficaram para trás (descritos por Rodriguez-Pose como *the places that don't matter*) é apresentada como uma das melhores formas de combater a votação anti-sistema. Isso implicará, de acordo com o autor (Rodríguez-Pose, 2020), a implementação de políticas de tipo *place-sensitive*.

A definição de uma política pública que não atende às necessidades específicas dos diversos territórios arrisca a não cumprir os fins de promoção de um desenvolvimento mais equilibrado, tal como tem vindo a ser evidenciado empiricamente. O Relatório da Comissão Independente para a Descentralização alerta para que a política nacional de desenvolvimento regional deva “estimular o desenvolvimento de todas as regiões, através da valorização eficiente e inteligente dos recursos e potencialidades existentes em cada uma delas, enquanto reconhece a necessidade de mecanismos de âmbito nacional que compensem a desigual dotação das regiões no que se refere a fatores e condições de desenvolvimento” (Comissão Independente para a Descentralização, 2019, p. 14).

A integração mais efetiva da diversidade territorial na conceção das políticas públicas pode ser consubstancializada através da territorialização das políticas públicas. De acordo com António Figueiredo (citado em Carvalho, 2022, p. 64), trata-se de um processo que exige um conjunto de condições, entre as quais se destaca “a concretização clara de um território pertinente de intervenção, uma visão ‘descendente’ sobre o mesmo e a capacidade de construção coletiva a partir dos agentes do território, desde a fase de planeamento à implantação” da política. Esta visão acerca da intervenção pública nos territórios é consentânea com a plasmada no conhecido Relatório Barca, onde se preconiza a priorização das políticas construídas a partir do território, em grande medida dada a falta de eficácia das políticas centralizadas no cumprimento dos objetivos subjacentes à política de desenvolvimento regional e de coesão (Barca, 2009).

As políticas de base local são definidas como uma estratégia de longo prazo destinada a combater a subutilização persistente do potencial dos territórios e a reduzir a exclusão social persistente em determinados locais, por meio de intervenções externas e modos de governança multinível. Estas políticas devem promover a oferta de bens e serviços, adaptados aos

distintos contextos, e desencadear mudanças institucionais (Barca, 2009). Esta abordagem é convergente com o princípio da maior integração e desenvolvimento territorial, de modo que nenhum território fique para trás. As estratégias de desenvolvimento devem, por isso, enfatizar as capacidades locais, as ideias inovadoras e a promoção da interação entre o conhecimento local e o global, a partir de atores endógenos e exógenos ao território (Barca, McCann e Rodriguez-Pose, 2012).

Esta interligação, no contexto da descentralização da política pública, sugere a complementaridade de atribuições e competências entre os diversos níveis de governo, tendo subjacente o princípio da subsidiariedade. Efetivamente, “a política nacional de desenvolvimento regional não pode resultar exclusivamente de decisões centralizadas. Ela deve considerar o contributo das entidades regionais, sub-regionais e locais, para que os processos de decisão de âmbito nacional possam compatibilizar os interesses gerais do país com os interesses diversificados dos seus vários territórios” (Comissão Independente para a Descentralização, 2019, p. 14). Falta-nos, contudo, evidência empírica que comprove (ou não) este postulado na medida em que as políticas com vista ao desenvolvimento das regiões ainda não corporizaram, de modo efetivo, esta abordagem.

Notas finais

Portugal, um pequeno país com uma tradição de governo muito centralizada, apresenta expressivas diferenças de desenvolvimento entre as diversas regiões. A discussão generalizada acerca da necessidade de promover maiores níveis de descentralização na estrutura administrativa do continente português, criando um novo patamar de poder local – tal como previsto na Constituição da República Portuguesa –, não tem sido muito abundante, provavelmente devido ao facto de o país apresentar uma elevada homogeneidade em termos étnicos, culturais e linguísticos, entre outros. Contudo, este debate é inevitável.

Ainda que não seja inequívoca a relação, verificada sobretudo nos países e regiões mais desenvolvidas, entre descentralização e desenvolvimento, o certo é que a concretização da política pública, de modo centralizado, não tem revelado capacidade para promover o combate às assimetrias territoriais, ao longo do país. Por isso, este texto procura trazer alguns argumentos para que, na organização administrativa portuguesa, se possa vir a fazer o que ainda não foi feito, isto é, se possa descentralizar mais a administração

pública de modo a obter um desenvolvimento mais justo e harmonioso de todo o país. Fica claro, pois, que a organização político administrativa nacional deve ser um instrumento para o desenvolvimento.

Uma vez que a estrutura político-administrativa atual, assente no poder central e no poder local, perde autonomia e legitimidade quando concretizada ao nível regional e apresenta, neste nível de intervenção, escassas formas de articulação, importa fortalecer o nível regional da estrutura administrativa portuguesa. Concretizar uma política de desenvolvimento de modo mais descentralizado, apenas através do fortalecimento das atribuições e competências e reforçando o financiamento do poder local, pode ser condição necessária, mas não será suficiente, para garantir mais desenvolvimento equilibrado e um país mais coeso. A área de intervenção da política de desenvolvimento regional deve ter subjacente uma dimensão mínima que garanta a existência de massa crítica, capacidade de intervenção e densidade institucional de modo a que os diversos territórios possam participar no processo de construção da política pública em condições de equilíbrio.

Esta breve reflexão identifica como fatores críticos para que a descentralização da política pública seja eficiente os domínios da qualidade da governação e a concretização de políticas de desenvolvimento territorializadas. Um dos riscos associados ao processo de descentralização, e um dos argumentos mais utilizado por todos os que se lhe opõem, é o aumento da corrupção e do favorecimento associado ao processo de tomada de decisão. Efetivamente, este risco existe e tem de ser combatido no quotidiano da sociedade, através do reforço da transparência, da responsabilidade e da responsabilização e do aprofundamento da democracia nos processos de tomada de decisão e de interação entre os diversos níveis de governo.

Por outro lado, a conceção e a implementação de políticas que atendam às necessidades e às características dos diversos territórios é crucial para potenciar a utilização de recursos locais, promover a criação de riqueza e a retenção local de valor, bem como valorizar e compreender as diferentes comunidades nos locais onde vivem, uma vez que a política centralizada não se tem revelado eficiente nestas dimensões. Só com um olhar e uma política mais sensível ao território será possível dar uma resposta adequada, por exemplo, ao despovoamento das áreas rurais ou ao congestionamento das aglomerações urbanas, contribuindo para um território mais equilibrado, coeso e justo para todos os portugueses, tirando partido da diversidade. Será esta nota final a expressão de um desejo? Pode ser. Contudo, “pelo sonho é que vamos⁸”.

8 Sebastião da Gama. Poema integral disponível em:

<https://textosdepoesia.wordpress.com/2014/06/30/pelo-sonho-e-que-vamos-sebastiao-da-gama/>

Agradecimentos

A autora agradece o apoio da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB 04007/2020, bem como os comentários e sugestões da Professora Isabel Joaquina Ramos que, gentilmente, leu uma versão prévia deste texto.

Referências

Barca, F., McCann, P. e Rodriguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based vs place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>.

Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf. (acesso em fevereiro de 2023).

Carvalho, L. (2022). António Manuel Figueiredo. In André Carmo (Org.), *Espaço, Lugar e Território – Figuras do Pensamento Português Contemporâneo* [61-68]. Biblioteca das Ciências Sociais, Plural. Porto: Edições Afrontamento.

Comissão Independente para a Descentralização, (2019). *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado*. Comissão Independente para a Descentralização, Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A., . Lisboa: Assembleia da República. 312 pp. Disponível a partir de: <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Relatorio-Final-descentralizacao.pdf> (acesso em janeiro de 2023).

Costa, J.S. (2022). António Simões Lopes. In André Carmo (Org.), *Espaço, Lugar e Território – Figuras do Pensamento Português Contemporâneo* [69-76]. Biblioteca das Ciências Sociais, Plural. Edições Afrontamento, Porto.

Costa, J. S. (2019). *Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais. As atribuições e competências das regiões administrativas*. Documento elaborado no âmbito de colaboração como perito na área das Finanças Locais da Comissão Independente para a Descentralização. Disponível a partir de: <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Documento-1.pdf?fbclid=IwAR2mFOAre8iJ4qXuOclTwAl3qgbo5RD9rL45632jXuKSKPaYfqGcFcp9oQs> (acesso em março de 2023).

Dionísio, A., Rego, M.C e Sequeira, T. (2023). Quality of life in Portuguese municipalities: a multidimensional approach, *Economy of Regions* (forthcoming).

Ezcurra, R. e Rodríguez-Pose, A. (2014). Government Quality and Spatial Inequality: A Cross-Country Analysis. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46(7), 1732–1753. <https://doi.org/10.1068/a130046p>

Ferrão, J. (2016). O território na constituição da República Portuguesa (1976-2005): dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro. *Sociologia, Problemas e Práticas*, NE(2016), 123-134. URL: <https://journals.openedition.org/spp/2638>. (acesso em fevereiro de 2023).

INE (2021). *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional 2019*. Destaque – Informação à comunicação social. Instituto Nacional de Estatística. Disponível a partir de: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=508164028&att_display=n&att_download=y. (acesso em fevereiro de 2023).

OECD (2020). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal - What Reform Scenarios?*

OECD Multi-level Governance Studies, Paris: OECD Publishing. URL: <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>. (acesso em janeiro de 2023).

Pereira, A. (1995). Regionalism in Portugal. In B. Jones e M. Keating (Eds), *The European Union and the regions* [269-280]. United States: Clarendon Press Oxford.

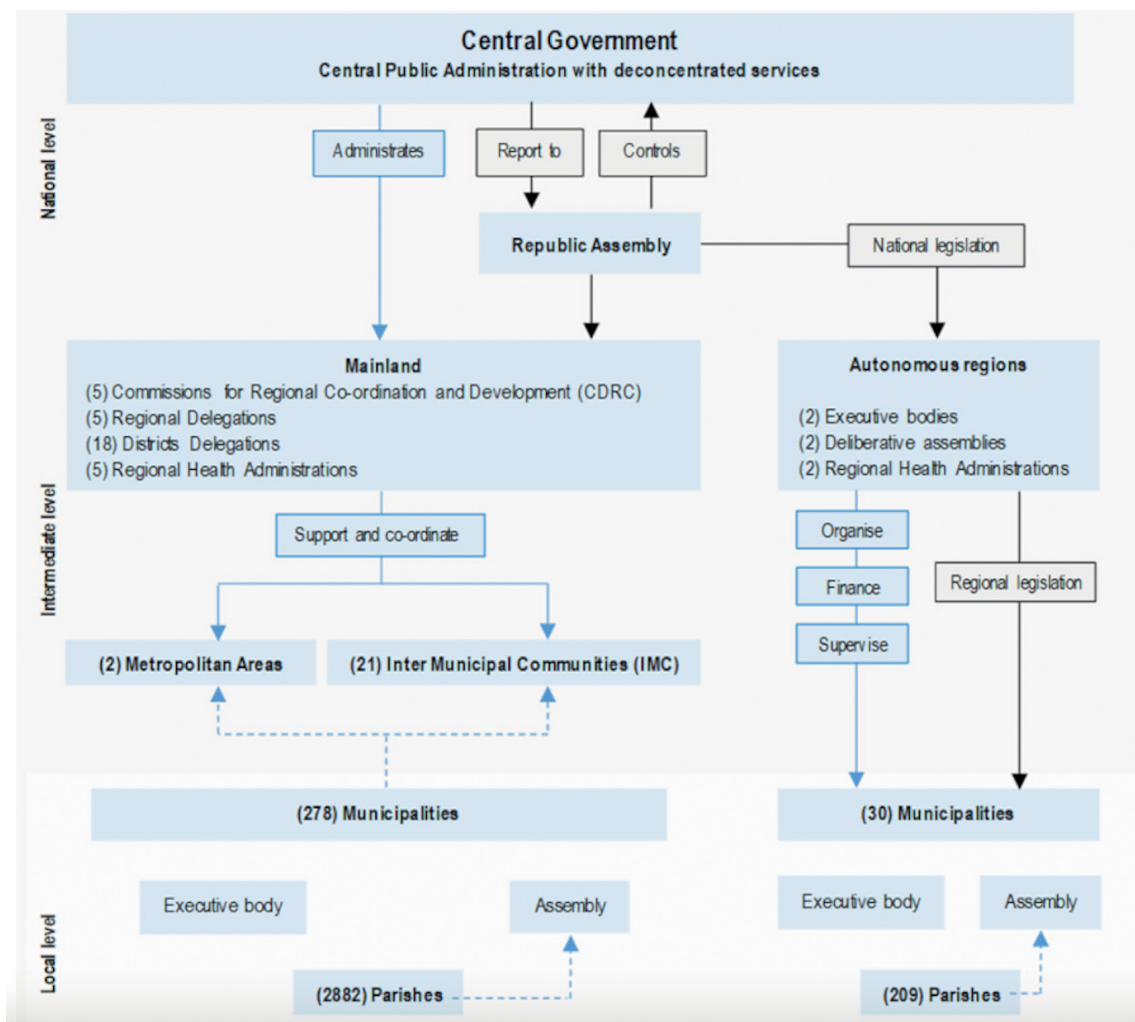
Rego, C., Ramos, I.J., Lucas, M.R., Baltazar, M.S e Dionísio, A. (2021). New geography in old territories: a multivariate approach based on Portuguese regions, *Regional Studies, Regional Science*, 8(1), 25-50. <https://doi.org/10.1080/21681376.2020.1860807>

Rodríguez-Pose, A. (2020). The Rise of Populism and the Revenge of the Places That Don't Matter. *LSE Public Policy Review*, 1(1):4, 1-9. <https://doi.org/10.31389/lseppr.4>

Rodríguez-Pose, A. e Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis, *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619–644. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>

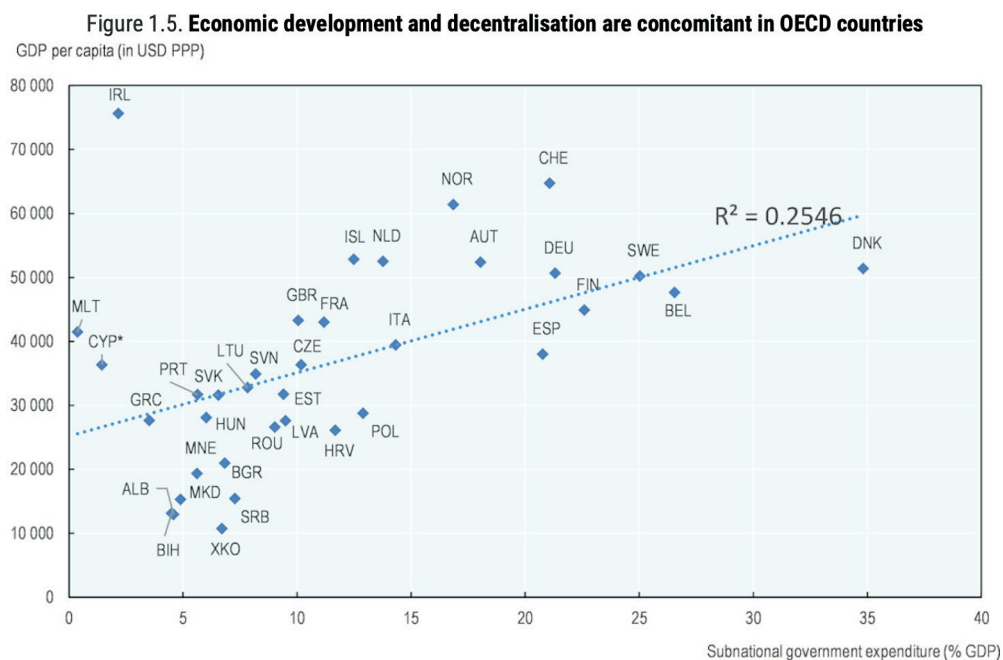
Anexo

Figura 1 - Modelo português de governação multinível



Fonte: OECD, 2020, p. 67.

**Figura 2 - Relação entre desenvolvimento económico
e descentralização nos países da OCDE**



Fonte: OECD, 2020, p.76.