

9. A propósito da regionalização em Portugal: o processo em Espanha

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.10>

José Ramos Pires Manso

Departamento de Gestão e Economia, NECE, Universidade da Beira Interior, pmanso@ubi.pt

<https://orcid.org/0000-0002-4555-5013>

Jaime de Pablo Valenciano

Departamento de Economía y Ciencias Empresariales, Universidade de Almería, jdepablo@ual.es

<https://orcid.org/0000-0002-9451-8956>

Resumo

É comum ouvir-se dizer que países regionalizados apresentam níveis de desenvolvimento económico-social superiores aos dos países não regionalizados ou centralizados. Quando em Portugal se fala novamente da regionalização do país, é importante aprender com outras experiências de regionalização, como Espanha, que iniciou o seu processo de regionalização em 1978. É esse o grande objetivo deste trabalho. Nesse sentido, começamos por fazer uma revisão da literatura internacional dedicada ao tema geral, enquadrando o assunto nas suas várias dimensões. Fazemos em seguida o mesmo para o caso específico espanhol. Feito isto, extraímos as conclusões finais, que não são absolutas ou indiscutíveis, porquanto ao longo do processo histórico-evolutivo se registaram alguns sobressaltos ou crises (como a do *subprime* de 2008, mais tarde bancária e até geral, e a crise da COVID-19, ainda presente). As leituras referidas e alguns indicadores económicos e sociais consultados sugerem um saldo positivo, apesar de alguma literatura especializada e indicadores poderem apontar noutra direção ou serem pouco conclusivos. Assim, ponderados os benefícios e os malefícios da regionalização, parece que os primeiros superam os segundos, valendo por isso a pena prosseguir o mesmo processo de regionalização em Portugal e, pelo menos, o seu debate.

Palavras-chave: regionalização; descentralização; indicadores macroeconómicos; PIB *per capita*; poder de compra.

Introdução

Regionalizar é dividir um país em unidades económicas mais pequenas e agrupamentos de integração regional, é intensificar as interações sociais e económicas intrarregionais (Goltermann *et al.*, 2016), sendo ainda reforçar a colaboração social, económica em regiões geográficas específicas (IGI Global).

Segundo Darko Vuković *et al.* (2012), a criação de estados nacionais na Europa começou durante o século XVII em França, Inglaterra e Espanha, e pré-condição essencial para o sucesso de criação dos estados nacionais foi a criação de autoridades centrais em França e Espanha e instituições representativas em Inglaterra (Fabrini, 2008). Alemanha e Itália e outros usaram vias idênticas na 2.^a metade do séc. XIX. Este conceito de desenvolvimento baseava-se na ideia de que “o estado é a nação e a nação é o estado” (Puig, 2008), e que “o Estado só pode ser unitário”, esquecendo que um Estado pode apresentar formas muito diversas, sendo até um Estado complexo a solução mais comum (Vuković *et al.*, 2012).

Portugal encontra-se neste momento a discutir a questão da regionalização do país. O partido socialista (PS), de novo no governo, pré-anunciou a intenção de levar a cabo um referendo nos anos de 2024-2025, repetindo uma experiência malsucedida do final dos anos 90. Nesse âmbito, tem todo o interesse e oportunidade analisar processos autonómicos como o espanhol, por ex., aqui mesmo ao lado e já com 44 anos de existência. A ideia é “aprender com a experiência dos outros”, apreciar o seu processo, ponderar os aspetos positivos e negativos, os pós e contras dessa experiência regionalizadora ocorrida em 1978.

A regionalização tem permitido aos territórios periféricos e historicamente esquecidos pelo poder central terem autonomia para gizarem e implementarem melhores políticas dada a sua proximidade aos problemas dos cidadãos e das regiões. Essa via levou as comunidades que aprovaram os seus estatutos no passado a disporem de autogovernos modernos, mais ágeis, mais próximos das pessoas. Permitiu ainda igualar e ordenar o nível das competências de todas as Comunidades Autónomas (CA), e ultrapassar diferenças regionais que surgiram no início do processo. Desta forma foi possível em Espanha desenhar o mapa das regiões e construir o “Estado das Autonomias” com várias singularidades, entre elas algumas, inclusivamente, com línguas cooficiais (Requejo, 2006; García e Sotelo, 1999; Balas Torres, s/d).

Em termos de organização, o resto do artigo estrutura-se da seguinte forma: na secção 1 apresenta-se a revisão da literatura geral sobre a regionalização; a secção 2 contém a revisão da literatura dedicada à regionalização espanhola; a secção 3 descreve as especificidades do processo de regionalização espanhol; e a secção 4 conclui.

9.1. Os processos de regionalização: revisão da literatura geral e metodologias de análise

A literatura sobre a organização administrativa dos países refere a existência de dois sistemas “puros”, um centralizado e outro descentralizado, o 1.º, geralmente menos desenvolvido do que o 2.º.

Um sistema diz-se federado se existe uma hierarquia de governos com poderes autonómicos a nível regional, com competências próprias e em que “a autonomia de cada governo está institucionalizada” (Weingast, 1995). A forma de organização chamada “federalismo de preservação do mercado”, expressão do mesmo autor, parece mais eficaz para proteger os direitos de propriedade a longo prazo e para promover a eficiência económica. Tal sistema ocorre quando os governos regionais têm poderes regulatórios primários sobre a economia, mas em que o mercado interno do país é gerido pelo governo central (ie., os governos regionais não podem levantar barreiras à entrada dos produtos ou serviços de outras regiões).

Os governos regionais estão habitualmente sujeitos a uma “forte restrição orçamental”, sem crédito ilimitado, sem o poder de cunhar moeda, e sem poderem beneficiar de auxílio do governo central em caso de insolvência. Aquela definição é institucional ou estrutural e mais ampla do que a perspectiva puramente fiscal ou de bens públicos, sendo, de certa forma, compatível com o divulgado pela literatura científica dedicada ao federalismo ou à descentralização fiscal (Tiebout, 1956; Oates, 2005). Inglaterra, EUA, e China apresentam essas características e a elas se poderá, eventualmente, atribuir os seus êxitos económicos (Weingast, 1995). Garantir a propriedade é essencial para assegurar o desenvolvimento económico (North, 1990; Olson, 1982). Também Riker (1964), Mckinnon (1994), Weingast (1995), e Montinola *et al.* (1995) referem que o modelo federal pode ser mais eficaz no controlo do livre-arbítrio dos governos.

Contudo, os resultados dos processos de regionalização ocorridos e suas consequências não são lineares, havendo mesmo autores, como Xie *et al.*

(1999), Akai *et al.* (2007) e Ogawa e Yakita (2009), por ex., que referem a existência de 2 fases no processo de descentralização/regionalização, com resultados económicos bons na 1.^a fase e menos bons na 2.^a fase. São várias as metodologias que os autores usam na abordagem da temática da regionalização, mas todas com limitações. Por ex., Arie Kacowicz (1998), no método por si usado, começa por identificar o problema da interação entre os fatores que moldam a política mundial contemporânea – globalização, regionalização e nacionalismo – após o que conclui que o seu impacto não pode ver-se isoladamente, um aspeto relevante no âmbito da economia política internacional e no da segurança global, nomeadamente no fenómeno das comunidades de segurança pluralistas.

Darko Vuković *et al.* (2012), recorrendo a uma abordagem multidisciplinar, identificam 3 modelos no regionalismo na Europa: constitucional; descentralizado; e administrativo. Analisam, também, a criação dos estados nacionais europeus (séc. XVII-XIX), explicam a perspetiva do estado central com base no centralismo e na visão hierárquica das relações entre os governos (central e regionais), e concluem que prevaleceu esta abordagem na política territorial dos estados nacionais até finais do séc. XX. Mais: explicaram também a trajetória histórica da regionalização na Alemanha, Itália, França, países Escandinavos e Espanha, países com raízes regionalistas há mais de 200 anos, prestando uma atenção especial à análise das diferentes vias e conteúdos da descentralização nos países europeus (a partir de 1970).

Mas o processo de regionalização envolve igualmente, para além da dimensão organizativa, questões políticas e de distribuição de poder no território que dependem das relações intergovernamentais existentes (Viana *et al.*, 2008) e do relacionamento entre Estado e sociedade civil (Fleury e Ouverney, 2007). Por sua vez Vukovic *et al.* (2012) usam uma abordagem multidisciplinar para estudarem o processo criador de unidades administrativas e territoriais de menor dimensão num estado com transferência de poderes centrais para as unidades e autoridades regionais. Bărbieru (2015), por seu turno, afirma que a União Europeia (EU) enfrenta duas tendências opostas e adversas: i) a nação e o Estado-nação com todos os seus poderes internos e externos; e ii) a forma de confederação ou federação no processo de globalização. Por ex., Itália, Espanha, França e, também, a Roménia não só têm de enfrentar a pressão regionalista, como o nacionalismo em regiões étnicas com elevado grau de autonomia política, e até com ambições separatistas do estado. Tatham e Mbaye (2018) apreciaram os sistemas de organização administrativo-territorial do Reino Unido (RU) e Espanha e os seus problemas face às ações de independência de algumas entidades locais.

Terminamos esta secção com a referência a Mora-Sanguinetti e Rok Spruk (2023), autores que usam o método de controle sintético (SCM) para comparar a evolução real das regiões espanholas beneficiárias do processo autonómico com uma situação “hipotética” assente em dados de realidades internacionais não afetadas por processos de regionalização.

9.2. Regionalização espanhola: revisão da literatura específica

Há uma vasta literatura referente à temática da regionalização espanhola, e há até uma linha de investigação específica para avaliar o impacto do quadro institucional no processo de desenvolvimento regional (Rodríguez-Pose, 2013). Por exemplo, Juan Gutiérrez (2002) analisa os processos de regionalização e sua influência na democratização dos países europeus (Vuković *et al.*, 2012). Hanson (1988) analisa as características especiais do “problema regional”, a criação dos governos regionais descentralizados para o resolver e ainda as forças de bloqueio desse movimento até 1990, e conclui que foram as reformas descentralizadoras de governos socialistas de Itália, França e Espanha que levaram às suas organizações político-territoriais nos anos 1970-1980 (Melo, 1996) e às transferências das estruturas governativas centralizadas para as regionais, falando até de um novo nível de governo, o das Comunidades Autónomas (CA), para, num contexto de transição democrática, tentar responder às pressões identitárias regionais (Arretche, 1997; Garcia e Sotelo, 1999; Pereira *et al.*, 2015). López Martín e Rodero Franganillo (2005) apreciaram a convergência entre as CA de Espanha, e, por sua vez, o texto de Gallego *et al.* (2005) anota que construção do estado de bem-estar espanhol só se entende incluindo na análise a descentralização político-administrativa iniciada em 1978.

Mas as dinâmicas territoriais espanholas foram também preocupações de Wilson (2012), que comparou o sistema partidário espanhol numa perspetiva multinível, e avaliou as estruturas competitivas dos partidos e os processos de mudança ocorridos no sistema partidário aos níveis central e regional. Moreno (2013) foca-se na dimensão territorial da política espanhola, nas relações étnicas e territoriais e ainda na organização interna do estado plural. No âmbito mais geral, Sala (2014) analisa o processo de descentralização política (1978-2010) tendo em atenção o seu enquadramento constitucional e aproveita para rebater os argumentos dos críticos. Já Calvo Mendizabal (2014) analisa os desafios da gestão de crises no contexto de um alto nível de autonomia regional recorrendo a argumentos prós e contra a descentralização.

No âmbito setorial, podemos dizer que desde 1920 (Dawson, 1964) e até aos anos 2000 (Kuschnir e Chorny, 2010; Viana e Lima, 2011) o conceito se limita à organização do sistema de serviços numa base territorial, o acesso, financiamento, infraestrutura e logística sendo resultantes de um processo de planeamento que articula os sistemas de saúde regionais e centrais. Também foram processos deste tipo que a partir dos anos 1970 levaram à implementação de reformas descentralizadoras nos sistemas de saúde (Almeida, 2008).

A relação entre descentralização e regionalização resulta evidente em todas as experiências internacionais ligadas à valorização do papel das regiões no planeamento e gestão desses sistemas (Saltman *et al.*, 2006; Maino *et al.*, 2007, Lima *et al.*, 2010; Viana e Lima, 2011; Pereira *et al.*, 2015). Aliás, descentralizar e regionalizar têm sido as vias mais comuns seguidas para organizar o setor (Pereira *et al.*, 2015). Casado Diaz (2000), num artigo que diz respeito ao mercado laboral, apresenta os resultados de um exercício de regionalização em Espanha recorrendo à metodologia britânica *Travel-to-WorkAreas* (TTWAs), um método criado para aproximar as áreas do mercado de trabalho de forma a refletirem zonas independentes nas quais a maioria das pessoas vive e trabalha. No âmbito educativo, Bonal *et al.* (2005) estudaram o processo de descentralização educativa das CA, a sua situação, e calcularam alguns indicadores-chave para o sector. No campo das ajudas públicas, Pérez *et al.* (2009), com a ajuda de um modelo *input-output* estimaram o impacto económico dos fundos estruturais da UE nas CA (1995-1999), nomeadamente ao nível dos efeitos inter-regionais por eles gerados no PIB, VAB e emprego.

Na área da convergência, a DGFC-Dirección General de Fondos Comunitarios (2010) estudou o crescimento médio real do PIB (2000-2009) e do índice do PIB *per capita* em 2000 e 2009 nas CA, De La Fuente *et al.* (2016) trabalharam sobre as receitas, despesas e saldos fiscais totais das CA, e Lago Peñas e Vaquero García (2016) analisaram a evolução dos défices regionais e do endividamento público desde 2005. Por sua vez, Pereira *et al.* (2015) estudaram o processo de descentralização/regionalização do sistema de saúde (1980-2012), no contexto da redemocratização e reforma do Estado, os diferentes níveis de poder (governo nacional e governos subnacionais) nas dimensões política, administrativa e fiscal, para concluir, face às pressões regionalistas, que: i) a descentralização político-territorial e os seus antecedentes foram os fatores determinantes na organização do sistema de saúde; ii) a partir da década de 1970, foi a descentralização a grande responsável pelos processos de reforma na Europa e América Latina;

e ainda que, iii) no geral, as reformas descentralizadoras apresentam sentidos e significados diversos, desde a expressão de tendências democratizantes e participativas até a modernização da gestão pública com ênfase na eficiência e qualidade (Fiori, 1995; Melo, 1996; Arretche, 1997; Pereira *et al.*, 2015). Por fim, faça-se uma breve referência a um texto de Aguado Guadalupe e Blasco-Gil (2023), que associou esse processo à análise da repartição dos subsídios, dos seus beneficiários, e do peso desses subsídios nas receitas operacionais dos principais beneficiários.

9.3. Especificidades da regionalização espanhola

Espanha é um dos maiores países da UE em extensão territorial (506 mil km²), logo atrás da Alemanha e da França, e o 5.º maior em população (47,4 milhões, INE, 2021), a seguir àqueles dois e ao RU e Itália. Foi a Constituição de 1978 (Const.78) que fez de Espanha um dos países mais descentralizados da Europa. O “Estado das Autonomias” (García e Sotelo, 1999; Requejo, 2006), como é conhecido, funciona como uma federação, apesar de ser um país unitário num regime político monárquico-parlamentarista. Com a criação das CA, a Const.78 gizou uma divisão político-administrativa em 4 níveis de governo (g): g. central; 17 g. autónomos (CA); 2 cidades autónomas; 50 g. provinciais; e cerca de 8125 g. locais.

Embora no seu art. 137º tenha definido que CA, províncias e municípios têm autonomia para gerirem os seus próprios interesses, a distribuição do poder cabe realmente ao Governo Central e ao Governo das CA, restando às províncias e aos municípios poderes marginais (Agranoff e Ramos, 1998; García e Sotelo, 1999). Contudo, o poder e a autonomia das CA, províncias e dos municípios variam de CA para CA de acordo com o plasmado nos seus Estatutos de Autonomia. Por ex., os governos provinciais têm mais poder no País Basco e menos na Catalunha. Faça-se aqui um parêntesis para referir que o relacionamento entre os 2 tipos de governos nem sempre tem sido pacífico, apesar da sua intensidade ir variando em resultado da luta político-ideológica dos partidos que têm repartido o poder (PSOE e PP, sobretudo). Mas o fiel da balança tende a inclinar-se mais para as CA, ampliando as suas competências e a descentralização político-administrativa. Outra curiosidade é que o processo descentralizador espanhol nem sempre foi linear em termos políticos, administrativo e fiscal. De facto, a descentralização política ocorreu basicamente entre 1979-84, com a institucionalização e definição do mapa político-territorial, evoluindo depois das eleições para as assembleias regionais e a constituição dos governos das CA.

Também o traçado destas (CA) apresenta diferenças significativas em termos de extensão territorial, populacional, aspetos culturais e linguísticos, geralmente associadas à história dos territórios. A configuração de uma determinada CA tem na base a sua identidade regional, o passado histórico, e ainda a vontade de união das províncias dentro da CA. Foi a descentralização política que criou condições para a descentralização administrativa efetiva. Ao nível de poder, o presidente do governo regional/CA goza de grande autonomia na tomada de decisões ao nível das políticas públicas, incluindo na formulação dessas políticas (saúde e educação, incluídas).

Em 1980-1994, houve um intenso debate relacionado com a repartição de tarefas/responsabilidades/competências entre os vários níveis de governo às CA (Jordana, 2006), com a passagem da gestão das políticas públicas para as CA a provocar um aumento das despesas públicas (gastos salariais e sociais, sobretudo) (Carrillo, 1998). A descentralização fiscal ocorreu em 1990-2000, mas foi após 2000 que aumentaram as discussões sobre o financiamento das CA, e se adotaram os símbolos e identidades territoriais. Mas é o governo central que procede à cobrança e repartição de praticamente todos os impostos. O País Basco e Navarra são as exceções pois arrecadam-nos diretamente, transferindo para o nível central a parte que diz respeito aos serviços nacionais prestados pelo g. central aos territórios. Há um elevado grau de cooperação e redistribuição entre ambos os governos decorrente do papel ocupado pelo governo central no processo.

As transferências financeiras (condicionadas e não condicionadas) para as CA dependem de critérios demográficos, geográficos e administrativos, com a maioria das condicionadas geridas e aplicadas livremente. Para Bañon Martinez e Tamayo (1998), há uma espécie de paradoxo entre autonomia e responsabilidade fiscal no jogo de poder entre os governos central e regionais, com as CA a quererem mais autonomia na arrecadação de seus impostos sem quererem assumir os custos políticos pela sua execução. Para o governo central seria uma forma de responsabilizar as CA pelos seus gastos, mas tal implicaria aceitar uma redução do seu poder ao nível da política económica nacional. Assim, as CA aumentam as suas despesas e dívidas transferindo para o nível central a responsabilidade política pela não execução de alguns serviços sociais. Este modelo favorece o poder, a autonomia e a descentralização política e administrativa das e para as CA, limitando a atuação do governo central, sem incentivos financeiros para coordenar territorialmente as políticas públicas.

Foi em 31 de julho de 1981 que os partidos UCD e PSOE aprovaram os pactos autonómicos das 17 CA e 2 cidades autónomas (1995), Ceuta e Melilha. Estatutos que depois de 2000 vieram a ser ampliados. Como se disse, é o art. 2.º da Const.⁷⁸ que reconhece e garante o direito à autonomia das regiões espanholas, e organiza o país em 3 níveis, o do Estado Central, o das CA e o das mais de 8125 entidades locais (título VIII). O sistema constitucional é o garante do funcionamento efetivo do Estado, à semelhança dos estados federados. As CA da Catalunha, C. Valenciana, I. Baleares, P. Basco, Navarra e Galiza dispõem de língua própria cooficial a par da espanhola. O regime de financiamento de Navarra e P. Basco, em certa medida, existe nas Canárias e nas cidades de Ceuta e Melilha, parcialmente. Mas este modelo de descentralização é diferente dos Estados Federais (EUA, etc.). Trata-se de um sistema híbrido.

O modelo institucional de cada CA consta do seu Estatuto, que regula o quadro institucional próprio, nomeadamente o sistema de atribuição de competências e seus limites (art. 148.º e art. 149.º da Constituição). As instituições de autogoverno das CA são a Assembleia Legislativa e o Conselho de Governo. A estes juntam-se instituições próprias, como o Tribunal de Contas, o órgão de consulta jurídica, o Conselho Económico-Social e o Defensor do Povo (Provedor). Em cada CA há ainda os órgãos administrativos, centrais ou territoriais, as administrações próprias, organizadas em *Consejerías* (equivalentes aos ministérios das regiões), ou Departamentos (de saúde, de educação, etc.) e organismos adstritos às diferentes *Consejerías* – organismos autónomos, agências, entidades públicas, fundações, consórcios ou sociedades comerciais e empresas próprias. Algumas CA têm até delegações no exterior.

No mínimo, as CA têm competências legislativas e executivas: i) *legislativas e executivas exclusivas*, como os serviços sociais, agricultura, pecuária, pesca interior, indústria, comércio, turismo, e juventude e desportos; ii) *para o desenvolvimento da legislação básica do Estado*, assim como para a implementação desta legislação nas áreas do meio ambiente, da política económica, da proteção dos consumidores, da educação, da assistência sanitária e da saúde pública; iii) *para a execução da legislação aprovada em exclusivo pelo Estado*, casos do emprego e formação profissional; e, ainda iv) legislativas e executivas, mas distintas das do Estado central. Para López Guerra *et al.* (2018), o sistema espanhol permite a cada região ganhar ou não a sua “autonomia”, com os seus níveis de competências e autonomia decididos em função das necessidades/desejos específicos de cada região. Estes “estatutos de autonomia” *ad hoc* diferem entre si. Nalguns casos

concedem às regiões competências de segurança, de polícia própria e outras. Contudo, a Const.78 reserva competências exclusivas e não transferíveis para as regiões à administração central, casos dos direitos do trabalho e da propriedade intelectual.

Segundo De Otto (1998), a forma “assimétrica” de alcançar a autonomia pode ocorrer i) pela via “aprimorada” (art. 151.º) das regiões históricas, como Catalunha (1979), P. Basco (1979), Galiza (1981) e Andaluzia (1981), que lhes atribuiu de imediato um elevado número de competências, e ii) pela via “comum”, no caso das demais regiões. Para além das 2 vias gerais, a Const.78 (primeira disposição adicional) reconhece “direitos históricos dos territórios forais” e especificidades próprias, nomeadamente no campo fiscal (“*haciendas forales*”), ao P. Basco e Navarra (Moreno, 2002; Carrión-I-Silvestre *et al.*, 2008; Gil-Serrate *et al.*, 2011; Aray, 2018; Mora-Sanguinetti e Spruk, 2023). Assim, todas as regiões espanholas obtiveram o seu 1.º estatuto de autonomia antes de 1984, e a partir de 2006, quatro das CA (Catalunha, 2006, Andaluzia e Aragão, 2007, e Canárias, 2018) renovaram os seus estatutos de autonomia, e outras 4 outras (Valência, Castela e Leão, Ilhas Baleares e Extremadura) aprofundaram os seus estatutos e poderes.

Este processo passou por 2 fases, na 2.ª das quais se agrupam os novos estatutos das referidas CA (mais de 100 alterações). A Const.78 (art. 148.º e art. 150.2º) atribui-lhes ainda poderes económicos na habitação, regulamentação fundiária, horário de comércio e serviços, entre outros, e “competências compartilhadas”, caras ao modelo espanhol e opostas ao modelo federal “clássico” (López Guerra, 1994; López Guerra *et al.*, 2018). A Const.78 reconhece ainda ampla autonomia fiscal às regiões, não só ao P. Basco, Navarra e I. Canárias (art. 157.º), mas essa diversidade de competências das CA e o seu exercício ordinário “colide” parcialmente com o princípio da “unidade económica” de Espanha (art. 139.2.º). Para Weingast (1995), isso é um elemento importante e imperativo de um sistema “federal” pelos efeitos económicos positivos que proporciona, que exige o respeito pelo mercado interno espanhol, o que implica, para além da livre circulação de bens, capitais, serviços e trabalho, também a igualdade de condições básicas para o exercício da atividade económica (Sentença do Tribunal Constitucional 88/86; López Guerra *et al.*, 2018).

Um risco para o bom funcionamento da regionalização espanhola ocorre a nível fiscal, pois ele pode levar a uma quebra do mercado interno e a uma eventual falha de coordenação dos recursos por parte das regiões. Para o evitar, a Const.78 refere que as CA não podem obstaculizar a livre circula-

ção de mercadorias ou serviços (art. 157-2.º), apelando, ainda, num equilíbrio difícil, à correção dos desequilíbrios territoriais (art. 158-2.º). Faça-se aqui um novo aparte para referir que, em termos históricos, este modelo territorial foi retirado da Constituição de 1931 (2.ª República), antes do franquismo, casos dos artigos 148.º e 149.º da Const.78 (distribuição de poderes entre o Estado e as regiões). Foi ainda nesse quadro jurídico que a Catalunha (1932), o P. Basco (1936), e em parte a Galiza iniciaram os seus processos autonómicos (artigos 14.º, 15.º e 16.º). É esta evolução histórica que também explica os direitos forais e especiais de então.

Deixando este parêntesis, a literatura refere como fixo o quadro institucional e territorial espanhol, lógica que se encontra nas análises sobre o efeito da terciarização dos gastos públicos na perspetiva regional (Delgado-Téllez *et al.*, 2021), na evolução e determinantes da dívida pública regional espanhola (Delgado-Téllez e Pérez, 2020) e nos desequilíbrios fiscais regionais (Molina-Parra e Martínez-López, 2018). Mas outros fatores, como as interações entre níveis de governos, devem ser tidos em conta, o que nos permite entender o comportamento dos saldos orçamentais e outras variáveis económicas (Argimón e Hernández Cos, 2012). É oportuno lembrar que o processo de aprovação de novos estatutos das regiões, estados/comunidades resulta de negociações políticas e que alguns aspetos específicos, como a questão dos desequilíbrios fiscais regionais, nem sempre tem justificação apenas económica (López-Casasnovas e Rosselló-Villalonga, 2014; Chang, 2020). E ainda que, como referem Hooghe *et al.* (2008), embora o sistema espanhol não seja apelidado de federal, a verdade é que o Índice de Autoridade Regional de Espanha é comparável ao dos EUA, Canadá e até superior ao do Reino Unido, o que diz do nível da regionalização deste país.

Em jeito de síntese, e embora com base na literatura possam ficar uma ou outra dúvida sobre a bondade do processo de regionalização espanhol, a verdade inquestionável é que os resultados positivos superam largamente os negativos e que os efeitos benéficos da regionalização para a economia do país e sobretudo para as CA, nomeadamente, aos níveis da educação, saúde, emprego, cultura, história, infraestruturas, desenvolvimento e bem-estar dos seus habitantes, pelo menos, são indubitáveis.

Considerações finais

O processo bem-sucedido de regionalização de alguns dos países democráticos, geralmente, dos mais desenvolvidos do mundo (EUA, Canadá, Inglaterra, Alemanha, Espanha, entre outros) alertou outros que ambicionam atingir níveis económicos e de bem-estar superiores para as suas populações. Portugal é um dos países que, inclusivamente, já levou a cabo um referendo sobre a regionalização, que não deu os efeitos esperados. O atual governo português, do PS, ao iniciar novo ciclo de governação, pré-anunciou até uma eventual nova consulta popular para 2024 ou 2025. Urge, assim, debater o assunto ponderar os prós e os contras desta via alternativa de desenvolvimento do país e suas regiões em que o poder deixa de estar centralizado apenas no estado central para passar a residir também nas regiões.

A Espanha entrou nesse processo em 1978, isto é, há 44 anos. Parece, pois, ajuizado estudar o seu processo, retirar da sua experiência os melhores ensinamentos, e até, eventualmente, evitar alguns erros que eles possam ter cometido. Este processo levou à criação das Comunidades Autónomas (CA), à criação de um novo nível de governo com grande autonomia (executiva, legislativa, fiscal, e nalguns casos até de segurança), e elevado poder de decisão sobre a formulação, regulação e execução de políticas públicas em imensos domínios. Tal configuração repercutiu-se diretamente na definição da CA como a esfera de governo que detém o poder e concentra a maior responsabilidade pela coordenação da política nos domínios referidos, mas também nas áreas da saúde, educação, emprego, etc.

De realçar o papel nesse processo da existência de fatores condicionantes, como a expansão das infraestruturas públicas de serviços, a repartição populacional, a democratização do regime, a atuação dos partidos que governaram o país (PP e PSOE), o ingresso da Espanha na UE, entre outros, que favoreceram, sem dúvida alguma, o processo de descentralização e/ou regionalização espanhola aos vários níveis e que influenciou até o desenho de alguns serviços. Note-se que o acordo de partilha de poder em Espanha não beneficiou o estabelecimento de relações articuladas entre as esferas de governo, com alguns prejuízos para o papel do governo central na sua função de coordenação política nacional.

Em termos de metodologias de análise usadas pelos autores e aplicadas a Espanha, referimos duas: uma 1.^a, devida a Pereira *et al.* (2015), cujos resultados sugerem diferenças de poder entre as 3 dimensões por eles

consideradas, com maior poder dos governos regionais a evoluírem sucessivamente, 1.º na dimensão administrativa, 2.º na política, e 3.º na fiscal, em que a descentralização política condiciona o grau de autonomia dos governos autonómicos em termos administrativos e ainda fiscais, o que justificaria uma reformulação desses níveis de competências e responsabilidades atribuídos aos governos central e regionais; uma outra devida a Mora-Sanguinetti e Spruk (2023), autores que concluíram que o processo autonómico espanhol passou por 2 fases, uma 1.ª em que o impacto da regionalização foi positivo no crescimento económico, e uma 2.ª fase, após o ano 2000, em que o seu impacto poderá mesmo ter sido negativo, conclusões que outros autores, como Xie *et al.* (1999), Akai *et al.* (2007), Ogawa e Yakita (2009), com estudos internacionais aplicados a outras realidades, também corroboram.

Para terminar, é de referir que a nível setorial é inquestionável o efeito benéfico da regionalização para a economia do país e sobretudo para as CA, nomeadamente, aos níveis da educação, da saúde, do emprego, das infraestruturas e do bem-estar dos seus habitantes. Mas a sua verificação pode ficar para trabalhos futuros.

Referências

- Aguado-Guadalupe, G. e Blasco-Gil, J. J. (2023). Regional public subsidies for the media in Spain: amounts, beneficiaries, and impact on income statements. *Communication & Society*, 36(1), 81-993.
- Agranoff, R. e Ramos, J. A. (1998). La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales. In Agranoff, R., Bañon i Martinez, R. (Org.), *El Estado de las Autonomías: hacia um nuevo federalismo?* [55-103], Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Akai, N., Nishimura, Y. e Sakata, M. (2007). Complementarity, fiscal decentralization, and economic growth. *Economics of Governance*, 8, 339–362.
- Almeida, C.M. (2008). Reformas de sistemas de saúde: tendências internacionais, modelos e resultados. In Giovanella, L. et al. (Ed.), *Políticas e sistema de saúde no Brasil* [871-922], Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Aray, H. (2018). More on decentralization and economic growth. *Papers in Regional Science*, 97, 971–993.
- Argimón, I. e Hernández de Cos, P. (2012). Fiscal rules and federalism as determinants of budget performance: An empirical investigation for the Spanish case. *Public Finance Review*, 40(1), 30–65.
- Arretche, M.T.S. (1997). O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In Gerschman, S.; Werneck Vianna, M. L. T. (Org.). *A miragem da pós-modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização* [127-152], Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Balas Torres, R. (s/d). *Ventajas Y Desventajas De La Regionalización*. Presidencia de la Junta de Extremadura: Dirección General de Acción Exterior de Extremadura.
- Bañon I Martinez, R. e Tamayo, M. (1998). Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración Central en el modelo de relaciones intergubernamentales. In Agranoff, R.; Bañon I Martinez, R. (Org.), *El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?* [105-159], Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Bärbieru, M. (2015). With or Without Regionalization? Realities, challenges, and prospects in a European Union of the regions. *Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Politiques*, (47), 72-83.
- Bonal, X, Rambla, X, Calderón, E. e Pros, N. (2005). *La Descen-tralización Educativa En España – Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las Comunidades Autónomas*. https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2005/176069/La_descentralizacion_educativa_en_Espana.pdf (Acesso em 23/01/2023).
- Calvo Mendizabal, N. (2014). Crisis Management, Re-Centralization and The Politics of Austerity in Spain. *International Journal of Iberian Studies*, 27(1), 3-20. https://doi.org/10.1386/ijis.27.1.3_1

Carrillo, E. (1998). El gobierno y la administración local en el Estado de las Autonomías. In Agranoff, R., Bañon e Martinez, R. (Org.). *El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?* [181-203], Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

Carrion-i-Silvestre, Marta e Mora, Toni (2008). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Spain, *Public Finance Review*, 36(2), 194–218. <https://doi.org/10.1177/1091142107304649>

Casado Díaz, JM. (2000). Local Labour Market Areas in Spain: A Case Study, *Regional Studies*, 34(9), 843-856. <https://doi.org/10.1080/00343400020002976>

Chang, Y. L. (2020). Unequal social protection under the federalist system: Three unemployment insurance approaches in the United States, 2007–2015. *Journal of Social Policy*, 49(1), 189–211.

Const.78 (1978). *Constituição Española*. Aprovada pelas Cortes em 31 de outubro de 1978. Ratificada pelo povo espanhol em 06 de dezembro de 1978. Sancionada pelo Rei em 27 de dezembro de 1978. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf> (Acesso em 20/09/2011).

Dawson, B. (1964). *Informe Dawson: Sobre el futuro de los servicios medicos y afines, 1920*. Informe provisional presentado al Ministerio de Salud de la Gran Bretaña en 1920 por el consejo Consultivo de Servicios Médicos y Afines. Washington, DC: Organização Panamericana de la Salud (Publicación científica n.º 93).

De La Fuente, A., Barberan, R. e Uriel, E. (2014). A system of regionalized public accounts for Spain Methodology and results for 2005. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 209(2), 99-150.

De La Fuente, A., Thöne, M. e Kastrop, C. (2016). *Regional financing in Germany and Spain: Comparative reform perspectives*. Working Paper No. 04/26. Madrid: BBVA Research.

Delgado-Téllez, M., Geli, J. F., Moral-Benito, E. e Pérez, J.J. (2021). Outsourcing and public expenditure: An aggregate perspective with regional data. *Regional Studies*, 56, 1347–1358. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1968364>

Dirección General de Fondos Comunitarios (2010). Crecimiento, desarrollo económico y convergencia de las comunidades autónomas en el periodo 2000-2009. *Boletín Económico de ICE*, N.º 2995, 3-10.

Fabrini, S. (2008). European Regionalism in Comparative perspective: Features and Limits of the New Medievalis approach to World Order. *3rd Pan Helleni Conference on International Political Economy*, May 16-18, Athens: Charokopeion University.

Fiori, J.L. (1995). O federalismo diante do desafio da globalização. In Affonso, R. B. A.; Silva, P. L. B. (Org.). *A federação em perspectiva* [19-38]. São Paulo: FUNDAP.

Fleury, S. e Ouverney, A.M. (2007). *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Gallego, R., Gomà, R. e Subirats, J. (2005). Spain, from state welfare to regional welfare. In McEwen, N. e Moreno, L. (Eds.), *The territorial politics of welfare* [103-126], London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203640814>

García, J. M. e Sotelo, J.A. (1999). España en los comienzos del siglo XXI: los contextos regionales. In García, J. M.; Sotelo, J. A. (Org.). *La España de las Autonomías* [14-28], Madrid: Editorial Síntesis.

Goltermann, L., Lohaus, M., Spielau, A. e Striebinger, K. (2016). Roads to regionalism: Concepts, issues, and cases. In Börzel, T.A., Goltermann, L. e Kai Striebinger, K. (Eds.), *Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations* [21-40], London: Routledge.

Gutiérrez, Juan (2002). ¿Una Nueva Geografía Regional De España?: Algunas Propuestas Para Su Estudio? *Boletín de la A.G.E.*, 32, 73-93.

Hanson, E. M. (1988). *Education, Dictatorship and Democracy in Spain: An Analysis of Administrative Reform*. Riverside: University of California, The Educational Resources information Center (ERIC).

Hooghe, L., Schakel, A. H. e Marks, G. (2008). Supporting Information Appendix B: Country and regional scores. *Regional & Federal Studies*, 18(2), 259–274.

IGI Global, <https://www.igi-global.com/dictionary/the-impact-of-the-spread-of-covid-19-on-globalization/24874> (Acedido em 2023-1-24).

Jordana, J. (2006). As comunidades autônomas e a política de descentralização na Espanha democrática. In Fleury, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha* [213-238], Rio de Janeiro: Editora FGV.

Kacowicz, Arie M. (1998). *Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?* Working Paper #262, December, The Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

Kuschnir, R. e Chornir, A.H. (2010). Redes de atenção à saúde: contextualizando o debate. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(5), 2307-2316.

Lima, L. D. et al. (2010). O pacto federativo brasileiro e o papel do gestor estadual do SUS. In Ugá, M. A. et al. (Org.). *Política de saúde no estado do Rio de Janeiro* [27-58], Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Lago-Peñas, S. e Vaquero García, A. (2016). *Descentralización y sistema tributario: lecciones de la experiencia comparada*. Madrid: Fundación Impuestos y Competitividad.

López Guerra, L. (1994). *Introducción al Derecho constitucional*. Madrid: Tirant Lo Blanch.

López Guerra, L., Espín, E., García Morillo, J., Pérez Tremps, P. e Satrustegui, M. (2018). *Derecho Constitucional*, Volumen II (11ª ed.). Madrid: Tirant Lo Blanch.

López Martín, M. C. e Roderó Franganillo, A. (2005). La convergencia entre las comunidades autónomas españolas: Una primera aproximación. *Revista de Fomento Social*, 60, 87-112.

López-Casasnovas, G. e Rosselló-Villalonga, J. (2014). Fiscal imbalances in asymmetric federal regimes. The case of Spain. *Hacienda Pública Española. Review of Public Economics*, 209(2), 55–97.

Maino, F., Blomqvist, P., Bertinato, L. e Bohigas Santasusagna L. (2007). Effects of decentralization and recentralization on political dimensions of health systems. In Saltman, R. B.; Bankauskaite, V.; Vrangbæk, K. (Org.). *Decentralization in health care: strategies and outcomes* [120-140], Berkshire: McGraw-Hill.

Mckinnon, R. I. (1994). *Market-preserving fiscal federalism* [Unpublished manuscript]. Department of Economics, Stanford University.

Melo, M. A. (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 11–20.

Molina-Parra, A., e Martínez-López, D. (2018). Do federal deficits motivate regional fiscal (im) balances? Evidence for the Spanish case. *Journal of Regional Science*, 58(1), 224–258.

Montinola, G., Qian, Y. e Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese style: The political basis for economic success in China. *World Politics*, 48(1), 50–81.

Mora-Sanguinetti, J. S., e Spruk, R. (2023). Economic effects of recent experiences of federalism: Analysis of the regionalization process in Spain. *Journal of Regional Science*, 63(1), 30–63. <https://doi.org/10.1111/jors.12616>

Moreno, L. (2002). Decentralization in Spain. *Regional Studies*, 36(4), 399–408.

Moreno, L. (2013). *The federalization of Spain*. London: Routledge.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press.

Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373.

Ogawa, H. e Yakita, S. (2009). Equalization transfers, fiscal decentralization, and economic growth. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 65, 122–140.

Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations*. Yale University Press.

Pereira, A., Lima, L., Machado, C., e Freire, J. (2015). Descentralização e regionalização em saúde na Espanha: trajetórias, características e condicionantes. *Saúde debate*, 39 (spe). <https://doi.org/10.5935/0103-1104.2015S005410>

Pérez, J., Dones, M. e Llano, C. (2009). An interregional impact analysis of the EU structural funds in Spain (1995–1999). *Papers in Regional Science*, 88(3), 509–529.

Puig, M. (2008). Regionalisation in Europe. Report No 11373 of 14 September 2007. In *Documents-Working Papers, Vol VIII*, Parliamentary Assembly, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Requejo (2006). Democracia, descentralização e pluralismo cultural: o caso do “Estado das autonomias” espanholas. In Fleury, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha* [267-302], Rio de Janeiro: Editora FGV.

Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, and significance*. Little, Brown and Company.

Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047.

Sala, G. (2014). Federalism without Adjectives in Spain, *Publius: The Journal of Federalism*, 44(1), 109–134. <https://doi.org/10.1093/publius/pjt010>

Saltman, R. B., Bankauskaite, V. e Vrangbaek, K. (2006). Conceptualizing decentralization in health care systems: a functional perspective. *Health Econ Policy Law*, 1(1), 27-47.

Tatham, M. e Mbaye, H. A. (2018). Regionalization and the transformation of policies, politics, and politics in Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(3), 656-671.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.

Viana, A., Ibañez, N., Elias, P., Lima, L., Albuquerque, M. e Iozzi, F. (2008). Novas perspectivas para a regionalização da saúde. *São Paulo em Perspectiva*, 22(1), 92-106.

Viana, A. L. D. e Lima, L. D. (Org.) (2011). *Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil*. Rio de Janeiro: Contracapa.

Vukovic, D., Jovanovic, A. e Grubisic, Z. (2012). The economic aspect of regionalization of European countries. *Journal of the Geographical Institute Jovan Cvijic*, 62(1), 31-48. <https://doi.org/10.2298/IJGI1201031V>.

Weingast, B. R. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), 1–31.

Xie, D., Zou, H. e Davoodi, H. (1999). Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45, 228–239.