



INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

Departamento de Economia

Working Paper N.º 9/98

**Regionalização: reforma
adiada ou crónica de uma
morte anunciada?**

Ana Bela Santos



Universidade Técnica de Lisboa

**Lisboa
1998**

Publicações Recentes do Departamento de Economia

- 4/97 - The Intriguing Pendulum - Founding Metaphors and Persuasion in the Analysis of Economic Fluctuations - Prof. Francisco Louçã
- 5/97 - The Economics of Budget Deficits and Public Debt - Dr. António Afonso
- 6/97 - Is There Credit Rationing in Portuguese Banking? - Dr. António Afonso e Miguel St'Aubyn
- 7/97 - Local Dynamics for Planar Optimal Control Problems: A Complete Characterization -
- Prof. Paulo M.B. Brito
- 1/98 - Uma Nota sobre o Value At Risk: Conceitos e Utilização na Banca Portuguesa -
- Dr. António Afonso
- 2/98 - Learning-by-consuming, intratemporal separability and the dynamics of the demand for cultural goods - Prof. Paulo Brito e Prof. Carlos Barros
- 3/98 - Local dynamics for optimal control problems of 3-dimensional ODE systems -
- Prof. Paulo Brito
- 4/98 - A diferença entre preço de venda e preço de compra no mercado de câmbios portugueses
- Paula Cristina A.M. Albuquerque
- 5/98 - Reforma Fiscal no contexto dos Países em vias de desenvolvimento: Lições de experiência europeia - José C. Gomes Santos
- 6/98 - Non-Linear tests of weakly efficient markets: evidence from Portugal
- Dr. António Afonso e Dr. João Teixeira
- 7/98 - Credit Rationing and Monetary Transmission: Evidence for Portugal
- Prof. Miguel St'Aubyn e Dr. António Afonso
- 8/98 - Can Fiscal Policy Improve Welfare in a small Open Economy?
- Dr. Luis Filipe Costa

Departamento de Economia

Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/"Económicas")
da Universidade Técnica de Lisboa

R. Miguel Lupi, 20
Tel: ++/351/1/3922800

1200 LISBOA
Fax: ++/351/1/3922808

PORTUGAL
e-mail: __@iseg.utl.pt

**Documento de Trabalho N° 9/98
Departamento de Economia
Instituto Superior de Economia e Gestão**

**Working Paper Nr. 9/98
Department of Economics
Institute of Economics and Business
Administration
Technical University of Lisboa**

Regionalização: reforma adiada ou crónica de uma morte anunciada?

Ana Bela Santos*

Outubro 1998

*** Professora Auxiliar
Departamento de Economia
Instituto Superior de Economia e Gestão
R. Miguel Lupi, 20
1200 Lisboa
Tel.: 392.28.11
Fax: 392.28.08**

RESUMO

Este artigo não ambiciona apresentar uma proposta original para o processo de regionalização, nem tão pouco tomar posição a favor ou contra o processo em si. Resulta de uma avaliação individual e objectiva da evolução do processo tendente à criação das regiões e do debate que tem suscitado. No entanto, apresenta um contributo da análise da economia política para a avaliação da regionalização face a outras alternativas.

Pretende ainda mostrar que:

- a regionalização, não sendo uma reforma inevitável, é uma reforma estrutural possível.
- é uma **opção política** que originará importantes repercussões sobre o sistema político, sobre a reestruturação da administração central e sobre a organização sócio-económica em geral.
- muitas das repercussões não foram suficientemente estudadas; este artigo apresenta alguns dos efeitos das regiões ao nível financeiro.
- é uma opção válida enquanto estratégia de médio e longo prazo. As vantagens que poderá ter manifestar-se-ão apenas no longo prazo pois que, a curto prazo os custos excederão os benefícios.
- a oportunidade política para regionalizar pode existir na actualidade mas, a oportunidade do ponto de vista económica é mais discutível, dada a incerteza que a introdução do Euro gerará, num clima de exigência de rigor orçamental.

ABSTRACT

This paper does not aim at presenting an original suggestion for the process of regionalization, it does not take a position either in favour or against it. It is the result of a personal evaluation of the evolution of the process in Portugal as well as of the debate surrounding it. Nevertheless, it offers a small contribution inspired on the approach of political economy to the evaluation of the *performance* of governing with regions against alternative forms of government.

It also shows that:

- although it cannot be considered *anavoidable*, the creation of regions is an acceptable structural reform. It is a **political option** which will have important effects upon the the political system, the restructuring of central government and upon the overall social and economical organization of society.
- many of the effects have not been thoroughly studied; this paper shows the main effects at the financial level.
- it is a valid option as a median to long-run strategy. Its potential advantages will be clear only in the long-run, as the costs will exceed the benefits in the short-run.
- the political opportunity to create regions may actually exist, but the opportunity at the economic level is questionable, owing to the increased uncertainty created by the introduction of the Euro and the climate of fiscal discipline that the latter requires.

Regionalização: reforma adiada ou crónica de uma morte anunciada?

Ana Bela Santos
ISEG, UTL
Email: @abravo.iseg.utl.pt

A ideia de divisão regional adormecera há vinte anos num esconso constitucional e, até há pouco, ninguém for a capaz de a tirar desse limbo, nem para a restituir à vida nem para a condenar ao olvido.¹

Introdução

A implementação da regionalização em Portugal é a reforma que falta para concluir o processo de descentralização que a Constituição de 1976 definiu. No entanto, o respectivo processo de criação foi sucessivamente adiado.

Na ausência de consenso político-partidário, após 1996, o governo aceita realizar um referendo nacional que, embora chegasse a ser agendado para o Verão de 1998, ficou novamente adiado. A regionalização dependerá assim, da consulta directa aos eleitores: estes ou optarão definitivamente pela institucionalização das regiões ou condená-las-ão à morte, que já fora anunciada por algumas personalidades políticas².

A instituição do referendo pressupõe que os eleitores têm maturidade democrática e estão bem informados; neste caso, a informação acerca da regionalização determina em grande parte o resultado. O tema tem merecido divulgação quer na literatura especializada, quer na imprensa falada e escrita. Tal não significa, porém, que essa tenha contribuído de facto para o esclarecimento cabal das dúvidas que ainda se colocam à implementação das regiões.

Este artigo não ambiciona apresentar uma proposta original para o processo de regionalização, nem tão pouco tomar posição a favor ou contra o processo em si. Resulta de uma avaliação individual e objectiva da evolução do processo tendente à criação das regiões e do debate que tem suscitado. No entanto, apresenta um contributo da análise da economia política para a avaliação da regionalização face a outras alternativas.

Pretende ainda mostrar que:

- (a) a regionalização, não sendo uma reforma inevitável, é uma reforma estrutural possível. É uma **opção política** que originará importantes repercussões sobre o sistema político, sobre a reestruturação da administração central e sobre a organização sócio-económica em geral. Muitas das repercussões não foram suficientemente estudadas.
- (b) Deve ponderar-se a oportunidade temporal do processo no actual contexto político e económico.
- (c) Da síntese do debate que se vem desenrolando pode verificar-se que às vantagens que têm sido atribuídas à regionalização pelos seus adeptos podem facilmente contrapôr-se argumentos. Isto sucede devido às limitações, ou aos riscos, que poderão eventualmente advir do processo de institucionalização das regiões e que a literatura

¹ Francisco Lucas Pires, "Referendo: a sério ou a brincar?", Espaço Público, 9-7-96.

² O governo do PSD anunciou em 1994 que não iria prosseguir com a regionalização.

acerca do caso português tem evidenciado. Os argumentos mais fortes da regionalização, ou seja, as vantagens potenciais menos questionadas, são o aumento da participação política das populações e a existência de melhores condições para o planeamento e desenvolvimento regionais.

- (d) A regionalização deve ser concretizada sob certas condições; estas são necessárias para que seja levada a bom termo, minimizando os riscos que podem advir do processo;
- (e) Muitas das medidas que os sucessivos governos deveriam ter tomado previamente à regionalização não foram eficazmente implementadas, o que aumenta a incerteza acerca do seu sucesso;
- (f) O referendo deve apresentar à população um modelo concreto de regionalização, o que exige uma preparação adequada desse meio privilegiado de consulta directa;

1. Antecedentes e etapas da regionalização

1.1. A natureza das regiões

Começemos por definir regionalização como³ *a criação de pessoas colectivas territoriais de direito público, supra municipais dotadas de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, como factor de coesão nacional e de promoção do desenvolvimento.*

Esta definição permite incluir as regiões na categoria de autarquias locais, embora supra-municipal, distinguindo-a de outros conceitos de região que são simples divisões territoriais e administrativas de carácter não electivo. Estas são muitas vezes englobadas juntamente com as primeiras para efeitos de comparação estatística entre países⁴. De facto, o Conselho da Europa caracteriza região como *um território de dimensão média susceptível de ser determinado geograficamente e que é considerado como homogéneo.*

A região como autarquia - ou seja, estrutura administrativa intermédia entre o Estado-nação e os municípios como órgãos representativos próprios resultantes de eleições - não tem tradição na história de Portugal, à excepção de pequenos períodos no regime monárquico em que as *províncias* se assemelharam a autarquias.

Tenhamos em conta que, num país pequeno sem grandes diferenças culturais e étnicas entre a população e com uma tradição política mais ou menos centralizadora, é natural que as regiões não se tivessem consolidado. Ao contrário, *o município e a freguesia são autarquias locais de base, isto é, comunidades naturais coladas às populações e assentes na vizinhança, que beneficiam de uma grande continuidade histórica e cuja caracterização é fácil de fazer*⁵.

Tem sido realçado o facto das regiões a criar terem carácter *administrativo*, distinguindo-as da autonomia própria das regiões da Madeira e dos Açores ou das regiões autónomas de Espanha. Os poderes das entidades administrativas são constituídos essencialmente

³ Lei Quadro das Regiões Administrativas, nº 56/91, Título I, artº 1º.

⁴ Por exemplo, as nossas CCRs entram em estatísticas regionais da C.E. juntamente com as regiões espanholas, francesas e belgas.

⁵ Amaral, Freitas (1987).

por decisões executivas derivadas ou enquadradas por normas legais, que podem ser mais ou menos amplas ou mais ou menos pormenorizadas.

Assim, enquanto autarquias, o campo em que se situam as regiões administrativas é sobretudo o das atribuições ao nível da satisfação de necessidades colectivas ⁶. Neste domínio, quer as suas dimensões, quer as respectivas atribuições são muito variáveis entre os países pelo que, o conceito particular de região administrativa deve ser um conceito operacional. Embora o processo de preparação da criação das regiões date de 1976, o próprio conceito de região tem evoluído desde então, como veremos na secção seguinte.

Convém referir que as regiões podem ser consideradas não apenas como autarquias pois que, sendo espaços de organizações de decisões políticas, económicas, sociais e culturais, implicam uma interacção de decisões privadas e não somente das decisões da administração pública ⁷. É nesta acepção que se lhes pode atribuir um papel importante de participação na definição e implementação de políticas de desenvolvimento e ordenamento territoriais.

1.2. Iniciativas tendentes à regionalização ou a Crónica

Os primeiros passos do processo de criação das regiões datam de 1976, ou seja há cerca de 22 anos. O arrastamento do processo mostra como tem sido difícil às forças políticas chegarem a um acordo. Apesar de terem sido tomadas várias iniciativas pelos sucessivos governos como resumirei em seguida, e apresentadas várias propostas na A.R., pouco se concretizou como se comprova pelo facto da Lei -Quadro das regiões administrativas só ter sido aprovada em 1991 e nunca ter sido regulamentada.

A partir de então tem-se assistido ao protelamento do processo, parecendo que os partidos políticos defendem a regionalização enquanto estratégia da oposição mas perdem o interesse pela regionalização quando estão no poder. Segue-se a cronologia do processo ⁸.

1976

- A Constituição consagra a região administrativa como autarquia, mantendo-se o distrito apenas a título provisório.
- o governo cria os GATs - gabinetes de apoio técnico a agrupamentos de municípios - e as Comissões Regionais de Planeamento, ficando o continente dividido em 5 regiões-plano.

1977

- O PCP apresenta o projecto de Lei nº68/I propondo a criação de 8 regiões administrativas;

1979

- Pelo D. Lei nº 494/79 criam-se as CCRs - Comissões de Coordenação Regional - meras agências governamentais que abrangem as 5 regiões-plano criadas em 1976;
- O PS apresenta o Projecto-lei nº 226/I sobre as regiões administrativas.

1980

⁶ Luís de Sá faz notar que, sendo regiões administrativas, embora possam ser frequentemente palco de lutas políticas, não são o campo em que se desenvolvem relações fundamentais de poder e de autoridade.

⁷ Alves (1998)b.

⁸ Baseado em Fernandes (1996).

- Publicação do livro Branco sobre Regionalização, tendo sido definido o calendário do processo de regionalização;
 - O PS apresenta novo projecto propondo a criação de 7 regiões;
 - No mesmo ano o PS apresenta um projecto para a criação de uma região-piloto - a região administrativa do Algarve, que levantou problemas de inconstitucionalidade.
- 1982
- O PPM apresenta uma proposta de divisão do território em 13 regiões administrativas e 2 regiões metropolitanas;
 - a revisão constitucional mantém os princípios consagrados anteriormente sobre as regiões, explicitando o processo de consulta às Assembleias Municipais como parte do processo de regionalização.
- 1986
- Todos os partidos com assento na Assembleia apresentaram projectos-lei sobre a regionalização e ainda outro proposto individualmente por um deputado ⁹.
- 1987
- Um projecto de Resolução/Deliberação do PCP propõe a criação de uma Comissão eventual para a regionalização com a calendarização do processo.
 - proposta de Lei Quadro das regiões - nº 171/IV do governo (PSD) .
- 1989
- A revisão constitucional mantém a obrigatoriedade de criação simultânea das regiões, eliminando o Conselho Regional - órgão previsto em 1976 com funções meramente consultivas.
- 1991
- aprovada a Lei-Quadro das Regiões administrativas (Lei nº 56/91 de 13 de Agosto.
 - projecto de lei do PS (nº 721/IV).
- 1993
- Projecto do PS sobre a criação e 3 projectos do PCP respectivamente, sobre criação, finanças e atribuições das regiões.¹⁰
- 1994
- Proposta do PSD de revisão constitucional para suprimir as regiões do texto constitucional.
- 1995
- Pacote de projectos do PCP sobre o processo de criação e instituição das regiões, sobre as atribuições, a transferência de serviços da administração central para as regiões ¹¹.
- 1996
- Pacote de projectos do PS sobre a criação das regiões, sobre a alteração da Lei-Quadro e sobre o processo de consultas a promover pela A.R.
 - Dois projectos apresentados pelos Verdes.
 - No dia 2 de Maio desse ano todos os projectos foram aprovados e baixaram à

• ⁹ Projectos de Lei apresentados:
 - nº 187/IV (PCP)
 - nº 320/IV (Partido Renovador)
 - nº 334/IV (MDP)
 - nº 338/IV (deputado Ribeiro Teles)
 - nº 399/IV (partido Os Verdes)
 - nº 340/IV (CDS) e nº 341/IV (PSD)

¹⁰ Projecto-lei nº 94/VI.

¹¹ Projectos nº 94, 49, 50 e 51 /VII.

Comissão para apreciação na especialidade. O círculo eleitoral do Porto do PP elaborou um projecto que não apresentou na A.R..

- O PSD propôs o referendo nacional sobre a regionalização.

Como se depreende da cronologia apresentada, os primeiros passos dados na criação de regiões deu-se em 1977 com a institucionalização de 5 “regiões-plano”, sendo as regiões propostas enquadradas na lógica da política de planeamento de médio prazo que se queria desenvolver para o país e que incluía o desenvolvimento regional. Como se sabe, os planos de médio prazo nunca foram efectivamente levados à prática.

Actualmente, os partidos acordaram em fazer depender a regionalização da realização de um referendo nacional o que, pode conduzir à morte da regionalização caso o resultado lhe seja desfavorável, ou no caso positivo, conduzir efectivamente à sua institucionalização. Voltaremos à questão do referendo no ponto 5.

2. O debate: argumentos a favor e contra a regionalização. Inevitabilidade ou não?

A regionalização é uma reforma estrutural que implica uma redistribuição do poder político e não apenas uma reorganização da administração pública. Como tal, é sobretudo uma opção política. Não poderemos ainda esquecer as repercussões que terá sobre o sistema político¹², sobre a reorganização da administração central e sobre a organização sócio-económica em geral.

Para alguns a criação de regiões, como forma superior de organização, seria mais tarde ou mais cedo inevitável. Tal como se tem operado em outros países, seria como que um corolário do desenvolvimento económico; dão o exemplo de que apenas os países menos desenvolvidos da Europa ainda não seguiram essa via, entre os quais Portugal e Grécia

Porém, está por provar que existe uma relação causal entre regionalização e desenvolvimento económico. Para além disso, sendo uma opção política, a sua inevitabilidade deveria assentar em, pelo menos um dos seguintes pressupostos:

- existência de tradição histórica de identidade e autonomia regionais;
- manifestação da vontade explícita e maioritária das populações pela criação de regiões;

Do ponto de vista histórico e político estes pressupostos têm constituído as razões mais fortes para a regionalização, embora existam outras razões que analisaremos de seguida.

2.1. Principais razões para regionalizar

Os argumentos políticos a favor da regionalização teriam mais força se assentassem nos pressupostos acima enunciados. Ora, a nossa herança histórica incorpora uma tradição de municipalismo mas não de autonomia regional, exceptuando o caso dos arquipélagos da Madeira e Açores. Nesta situação, e na ausência de um amplo consenso

¹² Como referiu Costa (1996), a serem criados círculos uninominais, as regiões conceder-lhes-ão maior representatividade.

dos partidos políticos e grupos de pressão acerca do conteúdo e forma da regionalização, só a vontade expressa ao nível nacional, por exemplo, através de referendo, poderá pressionar o processo. No entanto, Dayries (1986) argumenta que as regiões não têm necessariamente que partir de particularidades específicas das comunidades nomeadamente, históricas, geográficas ou culturais; podem nascer de um *duplo imperativo económico e técnico e não apenas de uma vontade política para reconhecer uma qualquer identidade regional*. Na realidade, as razões na base da regionalização são muito diversas consoante os países. Por exemplo em França, o processo de regionalização foi derrotado em referendo mas, acabou por ser implementado uns anos mais tarde.

De um modo geral e universal as principais razões que justificam a regionalização podem resumir-se às seguintes:

- (a) Existência de diferenças de ordem cultural, étnica, linguística ou interesses específicos resultantes de particularidades geográficas (caso das ilhas).
- (b) Aumentar a democraticidade das decisões e a participação das populações, garantindo maior número de órgãos eleitos,
- (c) Aumentar a eficiência *localizando* as decisões e aliviando a sobrecarga administrativa do aparelho de Estado através de maior descentralização, ou seja, assegurar a partilha vertical de poderes.

Apenas as duas últimas alíneas se podem advogar para Portugal e constituem duas das principais vantagens que são atribuídas à existência de regiões. O **Quadro 1** sintetiza as principais vantagens, assim como os respectivos argumentos contra. Debrucemo-nos de seguida sobre aqueles que têm recebido maior atenção.

QUADRO 1

Vantagens e desvantagens da regionalização

Vantagens	Desvantagens
• Aumenta a participação política das populações; reforça a democracia	• Redução da coesão nacional
• aumenta a eficiência das decisões públicas	• cria custos acrescidos
• permite tirar maior proveito das ajudas e incentivos da UE destinados às regiões	• pode enfraquecer a posição negocial de Portugal na UE
• reduz a burocracia do aparelho central, permitindo que este esteja mais liberto para as políticas nacionais	• maior dificuldade em prosseguir objectivos de estabilização macro –económica e cria <i>ingovernabilidade</i>
• permite um maior controlo das populações sobre a actividade política	• cria uma nova classe política para satisfazer clientelas partidárias
• nível intermédio de decisão cria mecanismos de diálogo e concertação entre municípios	• pode agravar conflitos entre municípios se a partição não for adequada
• processo inevitável como consequência e factor do desenvolvimento	• processo imposto que não deriva naturalmente de interesses comuns
• fomenta o desenvolvimento: favorece planos de ordenamento e desenvolvimento regionais	• pode atrasar desenvolvimento das regiões que agruparem apenas municípios pobres
	• processo irreversível; <i>salto no escuro</i>

2.2. O aumentar da eficiência das decisões públicas

Entre os argumentos a favor contam-se a eficiência na afectação de recursos públicos. Assim, dois dos argumentos principais a favor da regionalização são, sem dúvida:

- melhorar a eficiência porque adequa a provisão de bens/serviços com incidência de benefícios à escala regional às preferências das populações abrangentes;
- melhorar o sistema de planeamento de base territorial, permitindo enquadrar a lógica sectorial, vertical, das políticas nacionais nos objectivos de desenvolvimento regional;

Da leitura do Quadro 1, verifica-se que, mesmo em relação a estas vantagens relativamente consensuais, são contrapostas desvantagens, ou mais exactamente, riscos, pois que, tudo depende do modelo concreto de regionalização e da forma como for implementado.

Estas vantagens potenciais da regionalização agrupam o argumento político relativo à maior participação com o argumento da maior eficiência. Com efeito, incluem-se nos princípios fundamentais da teoria do **federalismo orçamental** (*fiscal federalism*) segundo a qual:

- deverem ser as populações (eleitores) a decidirem (votarem) acerca da provisão pública de bens e serviços que geram benefícios à escala da região que a que pertencem;
- a eficiência na afectação global dos recursos públicos fica assegurada porque essa provisão pública à escala regional corresponde às preferências das populações que dela usufruem e que também contribuem para suportar os custos respectivos. Satisfaz-se, assim, o princípio de *Equivalência fiscal*¹³.

A descentralização da provisão pública já existe ao nível dos municípios. Estes asseguram sobretudo a provisão de natureza de *serviço público local*. Ao nível da decisão regional seria atribuída a provisão de bens/serviços colectivos que se caracterizam por economias de escala e/ou geram externalidades entre os municípios.

A mesma teoria reconhece, no entanto, a existência de um conflito entre as vantagens da descentralização (que inclui a regionalização) e os princípios que favorecem um certo grau de centralismo. Este dilema fundamental inerente ao *trade-off* entre descentralizar versus centralização radica-se no seguinte: a necessidade de contrabalançar as vantagens da autonomia com as economias de escala das grandes unidades (centrais) e os benefícios sociais da provisão de standards uniformes de serviços públicos¹⁴.

Assim, de entre os princípios fundamentais de um sistema orçamental que compatibilize os vários níveis de decisão (de base territorial), estão os que devem ser garantidos à escala da administração central:

(i)- a equidade segundo o qual os indivíduos têm direito à satisfação das necessidades colectivas qualquer que seja a região do território nacional que habitam. Ora, isso apela

¹³ Olson (1969) e Oates (1972) definiram este princípio como a condição de correspondência entre os benefícios/beneficiários dos serviços públicos numa dada jurisdição e os impostos /contribuintes locais.

¹⁴ Oates (1972) é uma das referências pioneiras do federalismo orçamental.

geralmente para níveis de provisão pública adequados que, por falta de recursos algumas regiões desfavorecidas não poderão assegurar;

(ii)- a necessidade de respeitar objectivos de estabilização macroeconómica nomeadamente, a existência de forte restrição orçamental ao nível de toda a Administração Pública, que é actualmente actualmente uma das condições para a convergência comunitária; por este motivo tem-se dado relevo ao princípio da responsabilização financeira das autarquias, segundo o qual os autarcas e os seus eleitores devem *prestar contas* pelas escolhas locais que protagonizam. A existência de maior liberdade de variação das taxas dos impostos locais aumentará a responsabilização de eleitores e políticos locais pela gestão local.

Na sua essência, o princípio da descentralização está abrangido, pelo menos em parte, pelo conceito que a Comissão Europeia difundiu sob a designação de *subsidiariedade*, segundo o qual, se determinadas tarefas podem ser concretizadas com igual ou maior eficiência por um nível de decisão/administração menor, não deverão ser atribuídas a um nível superior. É porém, de referir que este conceito é relativamente vazio de conteúdo¹⁵, parecendo referir-se à relação entre C.E. e Estados nacionais e não às relações com entidades subnacionais¹⁶

A reforma iniciada em Portugal com a Constituição e a Lei 1/79 consolidou a descentralização financeira e o poder local, transferindo poderes de decisão para as autarquias que, segundo a lei, devem incluir as regiões mas, a sua implementação não ficou concluída - visto que não foram criadas as regiões - nem satisfaz plenamente todos os princípios atrás enunciados¹⁷.

2.3. A burocracia e as 'clientelas partidárias'

A redução da burocracia é um argumento mais discutível, já que requer que se opere também uma reforma administrativa no aparelho central – uma desconcentração de serviços e simultaneamente a transferência de alguns deles para as regiões.e, mesmo que esta seja conseguida, que não seja substituída por uma pesada burocracia ao nível regional.

Em princípio, o resultado do processo de regionalização só pode gerar uma soma nula de organismos públicos logo, não contribuir para o aumento da burocracia, se os novos organismos criados nas regiões apenas substituam no mesmo número as agências da administração central já lá existentes, ou se corresponderem exactamente aos serviços que fossem transferidos de um outro nível da administração pública. Este resultado optimista dependerá da efectiva reestruturação que se operar no aparelho central do Estado.

O aumento ou redução da burocracia também pode estar dependente da maior ou menor actividade das clientelas políticas. A este respeito permito-me citar Alves(1998). Num

¹⁶ Naturalmente, a Comunidade privilegia as relações com os Estados, estando as regiões representadas no Conselho Regional que tem apenas funções consultivas.

¹⁷ Ver a este respeito, Sá e Santos (1996).

artigo cheio de espírito, o autor argumenta que o número de “tachos” (entendidos neste contexto como entidades político-organizativas) não tem necessariamente que aumentar e ainda que tal se verifique, a teoria sugere que existindo mais organismos (*tachos*) poderão competir entre si, tornando mais transparentes as relações que estabelecem entre si.

2.4. Outras limitações de natureza política: ciclos políticos

Para além das desvantagens enumeradas no quadro 1, podemos prever que a introdução do nível de decisão regional traga mais instabilidade é bem conhecida a posição de que a regionalização trará, entre outros malefícios, a perda de coesão nacional e o aumento da *ingovernabilidade*¹⁸. Este último deve referir-se à necessidade de consultar as regiões, uma vez criadas, em assuntos de política sectorial e de desenvolvimento que tenham implantação regional.

Outro argumento menos conhecido diz respeito à possibilidade de existirem ciclos políticos também a nível dos municípios portugueses (Baleiras (1997)); é fácil imaginar que a introdução de um nível adicional de poder poderá gerar por sua vez, outros ciclos ou ampliar os ciclos municipais. Esta segunda eventualidade é plausível pois que, os períodos eleitorais locais e regionais coincidirão, em princípio.

2.5. As regiões, a unidade nacional e a união Europeia.

Tem sido argumentado frequentemente que a criação das regiões contribuirá para a quebra da coesão nacional por poder fomentar novos antagonismos, ou ressuscitar antigos. Ao contrário, outros defendem que as regiões poderão aprofundar de uma forma mais racional a unidade e a consistência das partes que compõem o todo nacional. Também sobre esta questão, a criação de regiões tanto pode servir para justificar as vantagens como os argumentos contrários; o resultado parece depender, não da criação em si, mas dos condicionalismos que a rodeiam.

Outro dos argumentos defende que as regiões permitem utilizar, de forma mais sistemática e coerente as potencialidades que a UE oferece para a correcção das assimetrias existentes entre as diversas regiões europeias. Por seu lado, os oponentes argumentam que o surgimento de parceiros adicionais pode enfraquecer a nossa posição negocial face à união europeia. Como se sabe, as unidades territoriais estão classificadas pela C. E. em três níveis de NUTS que em Portugal correspondem ao seguinte:

NUT1 : Continente e Regiões Autónomas;

NUT2 : actuais CCRs;

NUT3 : Municípios ou agrupamentos de municípios;

As regiões administrativas ocupariam o nível NUT2 enquanto que actualmente temos as CCRs incluídas neste nível que, como sabemos, possuem simples natureza funcional e executória sem poder regulamentar próprio.

Neste contexto, torna-se mais difícil defender o argumento de que as associações de municípios podem substituir as regiões. Com efeito, é através das NUTs que os fundos comunitários são afectos a programas operacionais de âmbito regional, ainda que sejam

¹⁸ Cavaco Silva, “regionalização. Paixão da inesperienza”, Expresso, 28-9-96.

geridos e coordenados em cooperação com as administrações central e municipais em cada país.

A conjuntura actual da C.E. não tem favorecido a participação dos níveis sub-nacionais de governo, centrando-se a análise nos processos de convergência. No entanto, a convergência tem sido enquadrada por um ênfase nas reformas estruturais, pelo que o processo de regionalização nacional e a reestruturação da administração pública estão consonantes com o cenário de mudança ¹⁹. Apenas se deve colocar como reserva a condição de que aquelas reformas estruturais não ponham em causa o processo de convergência.

O programa do governo de Guterres defende que é possível conciliar a regionalização com os objectivos nacionais. Retira-se do texto que as regiões devem contribuir para o esbatimento das assimetrias entre as diversas regiões e as desigualdades de desenvolvimento e de oportunidades, com todo o respeito pela solidariedade nacional e pelo crescimento da competitividade tão essencial à nossa integração na União Europeia. Consagra ainda os seguintes princípios-base da regionalização:

- subsidiariedade;
- participação dos cidadãos;
- parceria com os demais órgãos da administração e outros públicos e privados.

Existem posições menos optimistas, ou pelo menos de maior apreensão, que defendem que *ao ceder domínios crescentes de soberania para as instituições comunitárias, como no caso paradigmático da moeda única, e ao propôr-se ceder novas parcelas de soberania para as futuras regiões, o Estado central ver-se-à consideravelmente esvaziado das suas funções tradicionais* ²⁰.

2.6. Regionalização e desenvolvimento

O argumento de que a regionalização contribuirá para a redução das desigualdades entre regiões potenciando portanto, um processo de desenvolvimento mais equilibrado, é um argumento forte. Com efeito, uma das funções que todos os projectos-lei apresentados atribuem às regiões é a participação na elaboração de planos de desenvolvimento regional. O artº 25º da Lei nº56/91 refere na al. f) que compete à assembleia regional *participar, nos termos da lei, na formulação de políticas de planeamento e desenvolvimento regional e de ordenamento do território (...)*.

Note-se no entanto, como Lopes (1997) reconhece, que a regionalização não é *panaceia* para a resolução dos problemas sociais e dos problemas de desenvolvimento, podendo, eventualmente colocar mais em evidência certos males e disfunções, ou mesmo despertar conflitos. O mesmo autor realça que as regiões, como meio e não fim em si mesmo, devem ser *sujeitos activos* no processo do desenvolvimento e não apenas espaços físicos. A gestão dos possíveis conflitos e a resolução dos problemas de base dependerão dos mecanismos de regulação que forem criados para gerir as relações de interdependência entre as regiões e entre estas e outros intervenientes.

¹⁹ Covas (1997) p.28.

²⁰ Cabral (1996).

Difícilmente nesta função as regiões poderão ser substituídas por outra organização institucional alternativa, à excepção da administração central. Com efeito, pensamos que o *associativismo municipal* – por vezes apresentado como uma solução alternativa às regiões - não levaria cabo de forma eficiente a função de motor do desenvolvimento.

Penso que, pelo facto de terem órgãos de decisão, as exigências que os representantes eleitos exercerão na prossecução de objectivos em parceria com outras entidades (como é o caso da administração central em relação às acções de desenvolvimento) oferecem uma maior garantia da sua efectiva concretização.

2.7. Os custos da regionalização e o contexto macroeconómico

2.7.1. Os custos e o financiamento das regiões

Os objectivos impostos pela política central de estabilização são, do ponto de vista teórico, compatíveis com o princípio de eficiência na afectação dos recursos. Um das condições para a eficiência é o conhecido princípio do *utilizador-contribuinte* – ou seja, o utente do serviço deve suportar o custo deste sempre que possível, pressupondo-se também, que existe correspondência entre os contribuintes e os eleitores. Logo, a provisão pública local e regional não tem necessariamente que agravar o Orçamento do Estado porém, pode aumentar a carga fiscal das populações.

Sabemos, no entanto, que na prática aquele princípio só em parte é respeitado devido, por um lado, à importância das transferências do OE no financiamento autárquico ²¹, e por outro lado, à existência de impostos pagos por não-residentes (*taxation without representation*).

2.7.1.1- Os custos de administração

Começaremos por uma pequena simulação dos custos administrativos imediatos que a criação de oito regiões implicaria, comparando-os com as despesas administrativas das actuais CCRs. Com sabemos, os órgãos regionais seriam constituídos por uma Junta regional e uma Assembleia Regional.

Segundo o artº 22º da Lei 56/91 cada assembleia regional seria composta por:

- 31 ou 41 representantes dos cidadãos (respectivamente, nas regiões de menos e mais 1,5 milhões de habitantes);
- 15 ou 20 representantes das assembleias municipais da região (*idem*);

Como na delimitação proposta de oito regiões existem 4 delas com mais de 1,5 milhões de habitantes, no total teríamos 428 deputados regionais (288 nas regiões com mais de 1,5 milhões de habitantes e 140 nas restantes)

O artº 26º da mesma lei define a seguinte composição para as juntas regionais:

-um presidente;

-6 ou 4 vogais (respectivamente nas maiores e menores regiões como definidas atrás);

No total teríamos 8 presidentes e 40 vogais. Apenas estes teriam remuneração.

Com base nas hipóteses da legenda do quadro que a seguir apresentamos os custos

²¹ O Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) representava cerca de 34% das receitas da administração local em 1994 (fonte O.E. /199).

administrativos totais simulados poderiam ascender a 12154,6 milhões de contos por ano, face aos 7276,5 das actuais CCRs. Logo, após a substituição das CCRs pelas regiões teríamos **um acréscimo de despesas administrativas de 4878,1 milhões de contos anuais** (pressupõe-se ainda que a reforma da administração central periférica não acarreta mais despesas, reduzindo-as, ao invés, no montante igual ao do custo das CCRs e governos regionais) ²². De seguida discriminamos os referidos itens de despesa:

Despesas administrativas previstas com as regiões
(milhares de contos)

CCRs e governos civis		8 Regiões	
5 presidentes	38010	8 presidentes	71456
5 vice-pres.	32431	40 vogais	170282
Governos civis	176510	428 deputados	65535
Desp. Funcionam.	7029559	Desp. Funcionam.	11247294
		Edifícios a)	600000
Total	7276510	Total	12154567

Hipóteses consideradas para as estimativas:

-Tal como nas assembleias municipais, os membros das assembleias regionais teriam um subsídio ou senha de presença (actualmente, no caso dos municípios, é cerca de 1% do vencimento do presidente da câmara). Admitimos a realização de 2 reuniões das assembleias regionais por mês.

-Pressupus que os presidentes das juntas regionais teriam uma remuneração igual à dos presidentes das câmaras de Lisboa e do Porto (actualmente cerca de 638 contos mensais porém, sendo possível que ganhassem mais), enquanto os vogais poderiam ganhar cerca de 304 contos cada um.

-os custos de funcionamento (secretariado, etc) seriam proporcionais aos das CCRs,

a) estimativa dos edifícios que teriam que ser adquiridos.

2.7.1.2 - a participação nas receitas do Estado

Como se observou no ponto 2.2, as transferências da administração central - esquema de participação nas receitas do Estado, do tipo FEF - são um meio de solucionar o potencial conflito entre a descentralização (regionalização) e o objectivo de equidade horizontal. Com efeito, dadas as disparidades de recursos entre as regiões, aquelas menos favorecidas não poderiam oferecer os mesmos níveis/preço e qualidade e de provisão públicas sem recurso à imposição de maior carga fiscal aos eleitores locais ou regionais.

Para além disso, este esquema permite evitar as ineficiências na afectação interjurisdiccional de recursos gerada pela existência de diferenças nas taxas dos impostos locais ou regionais.

Na sua essência comum, o conteúdo das propostas até agora apresentadas, apontam para que a participação nas receitas do Estado sejam a principal fonte de financiamento regional; divergem porém, nas percentagens de participação. Se considerarmos a percentagem proposta de 12.5% de participação anual nas receitas do IRS e do IRC podemos prever que, na base da colecta desses impostos em 1995 (CGE), o OE teria que transferir cerca de 163 milhões de contos para as regiões.

²² Existe uma outra estimativa de custos realizada pelo *Público* de 29-04-94, p13, que estima um acréscimo de despesas em relação às actuais de 5164,8 milhões de contos.

No entanto, se por um lado este sistema favorece a eficiência e a equalização de recursos entre as jurisdições, as transferências acarretam um custo para o Estado e para os contribuintes pois que, seria difícil compensar essa verba com idêntica redução das despesas da administração central após a transferência de funções. Além disso, reduz a responsabilização dos eleitores locais e dos autarcas logo, pode introduzir ineficiência produtiva. De facto, opera uma redistribuição que, ao reduzir o custo da provisão pública para os contribuintes/residentes numa dada região, induz ao sobreconsumo. Sendo o aumento da procura local uma das razões para o aumento das despesas locais, tem-se considerado que esta tem crescido para além do nível eficiente porque, os eleitores/contribuintes locais apenas pagam uma parte dos custos da provisão pública que votam localmente.

2.7.1.3. As receitas próprias

Tendo em conta que as finanças das Regiões Autónomas e dos municípios concedem um grau de descricionarietà pequeno às respectivas jurisdições, é de esperar que o mesmo suceda com o regime financeiro das regiões administrativas. Assim, a autonomia regional no exercício do poder tributário será pequena, sendo a principal fonte de receita as transferências do Orçamento do Estado.

Quanto às receitas próprias, será a AR que confere por lei o âmbito e os limites do poder tributário, tal como ocorre em relação às autarquias locais. A lei nº 56/91, artº 38º enumera as receitas das regiões: para além da participação no OE e das eventuais participações do Estado (contratos –programa), prevêm-se derramas regionais, taxas e tarifas, outros rendimentos e o produto de empréstimos.

Algumas questões se colocam acerca das derramas e dos empréstimos regionais; uma vez que a reforma das finanças locais ainda não foi aprovada, é provável que esteja dependente da implementação das regiões. Com efeito, um membro do governo já tornou público que a criação das regiões deve acarretar a substituição de alguns dos impostos locais por um imposto local/regional sobre o rendimento, em vez das derramas²³. Como se sabe, este tipo de imposto tem a vantagem de ser mais equitativo tendo sido já sugerido por vários autores²⁴ mas, apresenta as seguintes limitações:

- (a) o grau de descricionarietà local/regional na fixação das taxas tem que ser muito pequeno ou nulo (ou seja, uma taxa igual para todas as regiões), para evitar distorções na afectação/localização dos recursos;
- (b) vai aumentar a carga fiscal sobre os contribuintes, que é já elevada, a não ser que seja deductível no IRS nacional e, desse modo, agravaria o défice do OE.

Por outro lado, a possibilidade de contracção de empréstimos, embora a sua regulamentação impusesse limites (como no caso autárquico), gera a possibilidade de crescimento da dívida garantida pelo Estado.

Assim, a necessidade de financiar o provável aumento de despesas da administração pública que as regiões acarretarão, pelo menos no curto prazo, pode vir a criar dificuldades na gestão macroeconómica. Isto é, se houver repercussões no aumento do défice do O.E. ou na carga fiscal dos contribuintes.

²³ João Cravinho, na 11ª Conferência do Conselho Europeu. C. C. Belém, Lisboa, 1996.

²⁴ Baleiras (1992) e Sá e Santos (1996).

3. Criação de regiões ou soluções alternativas?

3.1. Associativismo municipal

Fernandes (1996) defende que o processo de integração regional não se compadece com o *cooperativismo municipal* que algumas personalidades defendem pois que, a vocação das regiões não pode ser relegada para um complemento municipalista. Essa vocação faz das regiões o suporte espacial mais adequado a uma política de desenvolvimento regional eficaz baseada na valorização dos recursos endógenos e na programação das políticas sectoriais. Neste sentido, a regionalização seria um contributo para evitar a esterilização e a necrose do interior e travar a concentração nas regiões metropolitanas.

No entanto, têm sido apresentadas como alternativas às regiões outras formas de decisão supra-municipal. Com efeito, na ausência de regiões, para potenciar economias de escala e externalidades tem-se recorrido aos seguintes esquemas:

- ou a Administração central assegura e (paga) a provisão - caso dos hospitais regionais, estabelecimentos de ensino superior, estações de tratamento de resíduos, etc.;
- os municípios estabelecem protocolos ou contratos-programa para determinados empreendimentos ;
- os municípios associam-se para levar a cabo iniciativas de interesse comum e abrangência superior à dimensão municipal.

Com efeito, estas duas últimas formas de actuação podem considerar-se uma alternativa à decisão regional no caso português²⁵.

Há que realçar ainda que existiria maior possibilidade de criação de economias de escala e da corrigir externalidades em aspectos particulares de provisão pública, uma vez que as associações se formam para responder a necessidades específicas das populações e não para solucionar múltiplos problemas. Daí que cada jurisdição possa pertencer a várias associações com finalidades distintas.

3.1.1- A abordagem da Economia Política: a Liberdade como princípio

As vantagens das associações de municípios versus as regiões ultrapassam as questões puramente económicas. Abrangem a flexibilidade, a liberdade de associação e a não-irreversibilidade do processo.

Estas vantagens foram defendidas por Frey e Eichenberger (1995) que alargaram o associativismo à escala da Europa. De facto, vão mais além do que simples associações e propõem que a Constituição da união europeia devia permitir a formação de FO CJ - jurisdições que nasceriam da associação voluntária de regiões (municípios) para a provisão de determinado serviço ou com as jurisdições e Estados já existentes; a originalidade em relação a associações advém do facto dos autores lhes atribuírem poder de decisão em relação à sua finalidade concreta e poder de cobrar impostos para a concretizar .

²⁵ Baleiras (1996) argumenta que as associações de municípios são uma forma organizativa superior às regiões porque são voluntárias, não-definitivas e acarretam menos custos.

Peacock and Rawley (1975) , seguindo a inspiração de Nozick, propõem que se considere um princípio adicional de justiça - o de *Liberdade*, visto como ausência de compulsão²⁶. No contexto da regionalização, pode ser considerado como um critério a ter em consideração na delimitação das regiões *versus* outras opções. Com efeito, a partição de regiões normalmente dificulta a *saída* de jurisdições, isto é, pode agregar municípios sem afinidades, que ficarão portanto , sem o direito a associarem-se livremente com outros . A delimitação compulsiva de regiões pode estar em conflito com este critério de justiça. Inman (1987) sugere uma abordagem da economia política para avaliar a *performance* de formas alternativas de governo. Sugere que se utilizem os seguintes critérios ou objectivos: a **Eficiência**, a **Equidade** e a **Liberdade**. Podemos seguir o mesmo método, aplicando-o à avaliação da regionalização *versus* outras formas de organização da administração pública ; denominaremos as diferentes formas de organização de *formas de governo*, para abrangermos ao aspecto político. Considerei na 1ª coluna a forma de governo actual, na 2ª o governo após a reforma da administração central periférica (como apresentado na secção seguinte) e na 3ª o governo com regiões e nas duas hipóteses – com e sem reforma administrativa (desconcentração). O Quadro 2 atribui pontos (de x a xxxx) ao contributo das três *formas de governo* para a prossecução dos princípios enumerados.

Quadro 3: a avaliação da regionalização face às alternativas

FORMAS DE GOVERNO PRINCÍPIOS	GOVERNO CENTRALIZADO (ACTUAL)	GOVERNO DESCONCENTRADO Com Reforma Admin.(c/R.Adm.)	GOVERNO C/REGIONALIZAÇÃO	
			(s/R.Adm.)	(c/R.Adm)
EFICIÊNCIA ALOCATIVA PRODUTIVA	XX XXX	XXXX XXX	XXX XX	XXXX XX
EQUIDADE HORIZONTAL VERTICAL	XX XXX	XX XXX	XXXX XX	XXXX XX
LIBERDADE - ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL - DECISÃO REGIONAL	XXX	XXXX	X XXX	X XXX
(TOTAL	13	16	15	16)

Definamos os princípios com precisão, de modo a justificar a pontuação concedida:

- **Eficiência alocativa**, no nosso contexto, já foi definida no ponto 2.2.; também já me referi à eficiência produtiva em relação com a problemática do financiamento das regiões em que os tipos de receitas próprias e a sua importância relativa em termos das receitas totais das jurisdições afecta a eficiência produtiva destas –

²⁶ Santos (1989) p.31, para um resumo.

quanto maior essa importância e quanto maior a correspondência entre acréscimo de impostos e aumento das despesas maior a responsabilização dos decisores (regionais) e dos eleitores pelas decisões orçamentais (regionais). Nesse sentido, a eficiência produtiva é maior na forma de **governo desconcentrado que procedeu a uma reforma administrativa** pois, esta reforma permitiu reduzir custos de provisão de bens à escala regional e o facto de ser pela administração central permite obter mais economias de escala do que nas formas alternativas;

- **Equidade horizontal** refere-se ao princípio de que os indivíduos na mesma situação que residem nas várias regiões devem ser *tratados* de igual modo do ponto de vista fiscal e de provisão pública. Logo, do ponto de vista do indivíduo o governo centralizado oferece mais garantias de cumprir este princípio do que a forma de governo com regionalização. No entanto, a regionalização, através do esquema de transferências do OE, vai operar uma redistribuição de recursos das mais para as menos desenvolvidas, contribuindo para reduzir as desigualdades de oportunidades das várias regiões/populações. Logo, a pontuação é superior neste caso.
- **Equidade vertical** depende da definição anterior mas, temos ainda que considerar que a autonomia financeira regional vai por certo implicar um aumento da carga fiscal que pode ser desigualmente distribuída nomeadamente, devido à existência do esquema de transferências do OE. Logo, demos pontuação superior ao governo centralizado.
- **Liberdade** é mais complicado pois, costuma significar *ausência de compulsão* logo, também significa *democraticidade*; neste contexto, quer o sistema centralizado com associação livre dos municípios quer a existência de regiões, respeitam este princípio pois, têm órgãos de decisão próprios. No entanto, os municípios podem sair livremente de uma associação ma, provavelmente, são obrigados a permanecer na mesma região (o que implica um certo grau de compulsão); por isso se deu mais pontos ao governo desconcentrado com associações .

Pelo exposto pode compreender-se que, na hipótese de não existirem ponderações dos vários critérios (isto é, se cada cruz valesse um ponto) a avaliação global de cada forma de governo resultaria da soma dos pontos de cada coluna, ficando o governo desconcentrado e o de regionalização equivalentes (ambos com 16 pontos).

Naturalmente, a atribuição de pontos pode ser mais elaborada e muito menos arbitrária, já que o resultado poderá depender da ponderação que o analista concede a cada objectivo ou princípio; por exemplo, se for concedida maior importância ao princípio da equidade horizontal (entendida como maior redistribuição regional) do que ao princípio da liberdade ou da eficiência, a soma em coluna deve ser ponderada; então, o total daria preferência ao governo com regionalização.

Esta abordagem permite clarificar alguns aspectos e pode ser útil numa avaliação multicritério.

3.2. A reforma da administração central: desconcentração regional coordenada

A reforma da administração pública periférica tem sido apontada como uma possível solução alternativa às regiões mas, deve também ser vista como complemento de um processo de regionalização com sucesso.

A reforma da administração exigiria que os órgãos desconcentrados detivessem mais poderes e que fossem criados organismos que coordenassem verticalmente os primeiros. Como se calcula, esta solução também acarreta burocracia adicional pois, tal como a regionalização, traria mais organismos públicos.

Os serviços desconcentrados dos ministérios têm actuado sem que exista coordenação entre si. Assim, não existe uma provisão pública coordenada e planeada de serviços de saúde, de educação, do ambiente, do emprego, de apoio aos sectores de actividade. A coordenação exigiria de facto uma óptica de localização regional.

As Comissões de Coordenação Regional (CCRs) actuais são simultâneamente serviços desconcentrados e desempenham algumas das funções próprias de regiões mas, apenas coordenam a actividade ao nível do Ministério do Planeamento e Administração do Território em ligação com a actividade municipal; a sua criação não desencadeou a reforma administrativa que se esperava, nem contribuiu para a redução das assimetrias regionais.

A partir dos anos 80 houve várias medidas em prol da desconcentração, embora com resultados escassos; os ministérios usaram diferentes critérios, registando-se certas resistências de alguns serviços em abdicarem de atribuições que até então detiveram; houve ainda alterações no relacionamento horizontal e vertical dos serviços desconcentrados. Naturalmente, algumas destas dificuldades são comuns à regionalização mas, o processo de desenvolvimento integrado só de forma participada pode ser uma realidade, para se planear de acordo com a vontade das populações e com conhecimentos próximos da realidade.²⁷ Só regiões com órgãos eleitos podem assegurar essa participação. Além disso, o grau e as formas de desconcentração estão sempre sujeitas ao livre arbítrio da administração central pelo que a regionalização (quando bem feita) pode ser uma forma superior de organização/coordenação regional e têm legitimidade e controlo através do voto popular.

4. Modelo de institucionalização

4.1. Atribuições e competências

A Lei nº 56/91 no artº 17º limita-se a enunciar a lista dos domínios de actuação das regiões que o artº 25º sintetiza, referindo na al. f) que compete à assembleia regional *participar, nos termos da lei, na formulação de políticas de planeamento e desenvolvimento regional, de ordenamento do território, de defesa e aproveitamento dos recursos naturais, de ensino e cultura, de fomento agrícola e industrial e de emprego e formação profissional*. Estes campos de actuação são comuns às propostas entregues na A.R. acerca das atribuições, sendo a do PCP a mais pormenorizada. Algumas acrescentam outras atribuições, nomeadamente nas áreas da *acção social e a saúde e a protecção civil* (projecto-lei nº136/VII do PS). Parece existir consenso em relação à

²⁷ Fausto Correia, Secret. Est. Adm. Pública, Fórum 2000, ISCSP, Julho de 1996.

condição de que as atribuições das regiões em matéria de planos de ordenamento e desenvolvimento territoriais sejam ratificadas em Conselho de Ministros.

A maior especificação das atribuições das regiões requer que se proceda com cautela, uma vez que as competências têm que ser transferidas da Administração Central, estando dependentes da reestruturação desta, e eventualmente também dos municípios. Assim, a Lei de Criação das regiões pode definir as competências e atribuições de um modo relativamente lato, enquanto a transferência de funções vai sendo realizada progressivamente.

4.2. A delimitação regional

É fácil concordar com o argumentos de que existem inúmeros riscos aliados a uma delimitação não adequada das regiões. Além disso, não parece existir uma teoria que prove que uma determinada delimitação é melhor que outra.

Por isso, há que conjugar vários critérios de repartição territorial para que o processo seja um factor de união e de cooperação e não um elemento desagregador e potenciador de bairrismos. Deve também proceder-se com uma boa dose de bom-senso, dado o conhecimento que existe das instituições actuais ²⁸.

Do que foi dito, sabemos que qualquer divisão será sempre artificial, (tirando o caso do Algarve pois, é a única que tem fronteiras mais ou menos naturais) a não ser que as regiões resultassem de um processo de agregação dos municípios numa base voluntária, prévia à institucionalização concreta de cada uma delas. Embora tivesse sido apresentada uma proposta nesse sentido, a falta de consenso político e de vontade forte de regionalizar por parte de muitos municípios não a viabilizou.

4.3. A dimensão e o número de regiões

O Livro Branco e depois a Lei Quadro enunciam os critérios que devem presidir à dimensão das regiões:

- (a) Cada região deve ter dimensão adequada à descentralização dos serviços estatais que deve ser feita previamente à regionalização;
- (b) Cada região deve oferecer garantias de estabilidade e desenvolvimento.

A maioria das propostas parece concordar que a região de dimensão média é a mais adequada para Portugal pois que, permite autonomizar áreas deprimidas e em processo de desertificação. Como alguns autores explicam, o efeito de *difusão* do crescimento das zonas mais para as menos desenvolvidas, que a teoria de inspiração neoclássica prediz, não se verifica na realidade portuguesa, prevalecendo o efeito de *atração*. Daí que as regiões menos favorecidas têm a ganhar se se autonomizarem, podendo defender os seus interesses substancialmente diferentes das prioridades das zonas do litoral ²⁹. Quer as propostas do PS e do PP quer as do PCP propõem respectivamente 9 e 8 regiões ³⁰, que

²⁸ Bahl (1984) relembra que é importante compreender as instituições antes de se argumentar com as teorias.

²⁹ Ver, por exemplo, Alves (1996).

³⁰ O projecto do PS nº137/VII também propõe 9 regiões, embora a delimitação divirja da proposta do PCP.

podemos denominar de dimensão média enquanto que o PSD se inclinou na sua proposta inicial (antes de 1994) para 5 grandes regiões, equivalentes à actual delimitação das CCRs. O menor número de regiões apresenta a vantagem de impor custos administrativos menores. As divergências quanto ao número de regiões refere-se sobretudo à existência de uma (PCP) ou de duas (PS) regiões no Alentejo e da delimitação no Norte do “Porto e Entre Douro”(PS) versus “Porto e Minho” e “Douro Litoral”. A delimitação proposta consta dos principais projectos apresentados na AR. Os argumentos associados à *média* versus *grande* dimensão podem resumir-se no Quadro 3 que se apresenta de seguida.

4.4. A escolha dos núcleos ou *capitais* de região

As propostas do PCP e dos verdes defendem a região polinucleada- os órgãos e serviços regionais e respectivas delegações deveriam ficar espalhadas por diferentes cidades em vez de ficarem concentrados numa única cidade. A centralização seria, porém, mais eficiente, menos dispendiosa e mais prática para o cidadão.

O Livro Branco sobre a Regionalização aponta para *a capital centralizada não só geograficamente mas também coerente no que respeita à população e ao emprego*. Naturalmente, será de prever disputa entre algumas cidades para serem eleitas a *capital de uma região*.

Quadro 3 – Argumentos relativos à média e à grande dimensão

Argumentos Dimensão	VANTAGENS	DESVANTAGENS
GRANDE DIMENSÃO (5 regiões)	<ul style="list-style-type: none"> • Associar municípios mais desenvolvidos do litoral com os do interior numa única região possibilita <i>difusão</i>. • Menor número de regiões acarreta menores despesas de administração. 	<ul style="list-style-type: none"> • excessiva heterogeneidade; o efeito que se tem verificado é o de <i>atração</i> para os municípios mais desenvolvidos. • pode pôr em causa a coesão nacional pois a grande dimensão pode representar maior poder político.
MÉDIA DIMENSÃO (8 ou 9 regiões)	<ul style="list-style-type: none"> • a concorrência entre as regiões assegura a eficiência • maior participação das populações • a nossa experiência das <i>províncias</i> (séc. 19) aponta para regiões médias. 	<ul style="list-style-type: none"> • a concorrência entre regiões pode destruir os objectivos da regionalização se puser em risco a coesão nacional. • Maior número de regiões acarreta maiores despesas de administração.

4.5. O referendo

O referendo poderá ser a única forma de obter o consenso que não foi conseguido pelos partidos políticos pois, segundo alguns, será sempre um processo difícil e com muito aspectos conflituosos, nunca podendo haver unanimidade nem acerca do conceito nem

acerca da implantação no terreno ³¹.

Assim, em referendo nacional deve ser colocada a questão do SIM ou NÃO à existência de regiões, devendo especificar-se desde logo, a sua natureza e atribuições.

Estavam previstos referendos regionais para decisão acerca da delimitação concreta de cada região, que deveriam ocorrer após a consulta às assembleias municipais.

O acordo acerca da realização do referendo nacional afastou a proposta inicial de realização dos referendos regionais, pois vai colocando ambas as questões da criação e da delimitação. Uma das razões que alguns apresentam contra o referendo, é de que se perde a ideia da criação da região de *baixo para cima*. Porém, a falta de resposta da maioria das assembleias municipais à consulta que lhes foi dirigida revela talvez a falta de empenhamento municipal no processo.

7. Conclusão

Seguindo um estilo sintético, penso que poderia concluir:

- (1) A regionalização não é uma inevitabilidade histórica nem económica, apesar de ter sido inscrita na Constituição de 1976. Não está provado que seja uma condição necessária ao desenvolvimento económico, embora possa constituir um factor de desenvolvimento mais equilibrado das regiões e sectores.
- (2) É uma opção válida enquanto estratégia de médio e longo prazo. As vantagens que poderá ter manifestar-se-ão apenas no longo prazo pois que, a curto prazo os custos excederão provavelmente os benefícios.
- (3) O argumento de que aumenta a eficiência na afectação dos recursos e da eficácia das políticas de incidência regional depende principalmente de três factores:
 - do empenho do governo na preparação do processo de criação das regiões;
 - na efectiva desconcentração da administração pública e na transferência de funções da administração central e, possivelmente, da administração local para os órgãos regionais.
 - Da maturidade política e cívica das populações e da classe política, de modo a que a maior participação nas decisões não se traduza em aumento da ingovernabilidade, como alguns têm previsto.

O conhecimento da realidade portuguesa e o que ficou exposto nas secções anteriores leva-nos a pensar se, de facto, estas condições estão asseguradas.

- (4) A oportunidade política para regionalizar pode existir na actualidade mas, o mesmo não se poderá dizer da oportunidade económica, dada a incerteza que a introdução do Euro gerará, num clima de exigência de rigor orçamental.

Por todos estes aspectos há que agir com prudência já que, como diz o povo, a pressa nunca foi boa conselheira.

Referências

- ALVES, M. Brandão (1996) A regionalização e o desfile de cabeleiras I e II. *Expresso*, 17-4- 96 e 24-05-96.
- (1997) Regiões: a quantas andamos? *Expresso*, 25-10-97.

³¹ Amaral, J. F.(1996).

- (1998) b A regionalização e a unidade nacional. *Expresso*, Abril de 1998. (reproduzido no Bol. Inf. Do ISEG de 28-04-98).
 - AMARAL, J. Ferreira (1996) A regionalização... Opinião, *A Capital*, 17-04-96.
 - AMARAL, D. Freitas (1987) Curso de Direito Administrativo, *Almedina*.
 - BALEIRAS, R. N. (1994) As das autarquias locais. W.P. n° 208, *Univ. Nova*.
 - (1996) A Partilha do poder ou a reforma da administração? *Docum . APDR*, 1996
 - (1996) Regionalizar para quê? Por uma abordagem económica da regionalização. *Nova Economia*, Dez. 1996. AE.U.Nova
 - CABRAL, M. Villaverde (1996) A regionalização. *Diário de Notícias*, Opinião, 22-04-96.
 - CORREIA, Fausto (1996) Discurso do Sec. Est. Ad. Pública in *Forum 2000*, p. 15-24.
 - COSTA e al (1990) Regionalization, pouvoir politique et planification, *Estudos de Economia*, X, 3, pp. 293-314.
 - COSTA, J. Silva (1996) A regionalização. *Docum. APDR*, 1996.
 - COVAS, António (1997) Integração Europeia, regionalização administrativa e reforma do Estado. 1997, *INA*.
 - DAYRES, Jacques e Michèle (1986) La Regionalisation. Paris, *P.U.F.*.
 - FERNANDES, Manuel R. (1996) A Problemática da Regionalização. *Almedina*. Coimbra.
 - FORUM 2000: Regionalização e Desenvolvimento. *ISCSP*, 1996.
 - FREY, B. e R. EICHENBERGER (1995) Competition and jurisdictions: the idea of FOCJ, in *Competition among institutions*, ed. By L. Gerken, *McMillanPress. N.York, St. Martin's Press*. 1995.
 - INMAN, R.(1987) New Political Economy in *Handbook of Public Economics*, (ed) Auerbach e Feldman.
 - LOPES, A. Simões (1995) Regionalização e eficiência na gestão de recursos. In *Brotéria*, Lisboa, vol. 140, pp.28-29, n°1 Jan. 1995.
 - (1996) Regionalização e desenvolvimento in *Forum 2000*, pp. 125-31.
 - OLSON, Mancur (1971) The Logic of collective action. *Harvard univ. Press*.
 - OATES, (1972) Fiscal Federalism. London, *H. B. Jovanovitch.S.E.A.R.L*. Livro Branco Sobre a Regionalização. 1980.
 - PEACOCK, A. e ROWLEY, J. (1975) welfare economics: a liberal restatement. M. Robertson.
 - PIRES, F. Lucas (1996) Referendo: a sério ou a brincar? *Espaço Público*, 9-07-96.
 - SÁ, Luís (1996) Modelos políticos de regionalização: sobre os modelos para Portugal in *Forum 2000, ISCSP*, 1996, pp. 27-49.
 - SÁ, J. de Vasconcellos e SANTOS, Ana Bela (1996) A reforma das finanças locais. *D.T.n° 5, Dep. Gestão do ISEG*, 1996.
 - (1998) A reforma das finanças locais na óptica da nova gestão pública. *D. T. do Dep. de Gestão do ISEG*.
 - SANTOS, Ana Bela (1989) Horizontal fiscal equity: a theoretical contribution with an application to the portuguese municipalities. *D.Phil. Thesis, York*, (Bibl. ISEG)
 - SANTOS, Jorge (1996) Rigor com consciência social, *Expresso*, 17-02-96.
 - SILVA, A. Cavaco (1996) Regionalização: paixão da inexperiência, *Expresso*, 28-9-96.
- LEGISLAÇÃO
- DL. n° 494/79 de criação das CCRs
- Lei Quadro das Regiões Administrativas, lei n° 56/91 de 13 de Agosto
- Projectos-Lei (apenas alguns dos apresentados na A.R.):
- n° 320/IV (Partido Renovador)
 - n° 338/IV (deputado Ribeiro Teles)
 - n° 143/VII e 399/IV (partido Os Verdes)
 - n° 340/IV (CDS) e n° 341/IV (PSD)
 - n° 94, 49, 50 e 51 /VII. (PCP 1995)
 - n° 137/VII (PS).

<<<<<xxx>>>>>