

– Razões da descentralização política –

Miguel Cadilhe

[in *Livro Branco - Para o desenvolvimento do distrito da Guarda*, pg 19/47, Guarda, 2011]

Breve noção de descentralização política...

Centralismo e Subsidiariedade...

Imperativos constitucionais...

Sobrepeso do Estado em 2010...

Centralismo e Reformismo do Estado...

Finanças Públicas, do lado da despesa...

Finanças Públicas, do lado da carga fiscal...

Economia Pública e funções do Estado...

Em suma...

Um livro dedicado ao desenvolvimento de uma região de intensa interioridade e históricos pergaminhos, como é o caso do distrito da Guarda, convida-nos naturalmente a revisitarmos o conceito e as razões da *descentralização política*. É o que me proponho fazer, na limitada óptica do economista (*).

Procurarei apresentar algumas das principais ordens de razões que justificam a *descentralização política*. Primeiro, razões de princípio e razões constitucionais. Depois, razões de dimensão, eficiência e auto-reforma do Estado. Finalmente, razões de Finanças Públicas e de Economia Pública.

Breve noção de descentralização política...

O conceito de *descentralização política* anda associado ao modo de organizar o Estado à luz do princípio da *subsidiariedade*. Como é sabido, este princípio recomenda que os poderes executivos e, em menor grau, os legislativos, sejam divididos entre os níveis central, regional e local, todos legitimados por eleições, todos independentes mas cooperantes entre si, não devendo os níveis acima usurpar funções que sejam, ou possam ser, bem exercidas por níveis abaixo.

A legitimação por eleições é um elemento essencialmente distintivo da *descentralização política* relativamente à desconcentração, deslocalização e outras formas delegadas do centralismo.

Dos dois grandes patamares político-administrativos *descentralizáveis democraticamente*, é facto que o *municipalismo* tem tido apreciável existência entre nós, ao longo de mais de três decénios sob regime democrático, e a *regionalização* não existe no Continente, existe, sob a forma mais avançada de autonomia, nos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Centralismo e Subsidiariedade...

Como já ficou dito, a *descentralização política* entronca, digamos que axiomáticamente, em razões de *subsidiariedade* – que são razões de princípio universal, convertidas aliás em genéricas razões da nossa Constituição, no seu artigo 6.º.

Um dos contrários da subsidiariedade é o centralismo.

O centralismo auto-alimenta-se. De tal modo, que é difícil fazer valer a ideia da *descentralização política*. Quem detém o poder no centro, e dele vive e com ele convive, tende a ser centralista. Tende a diminuir e desqualificar quem venha expor as ideias de *subsidiariedade* e *descentralização*. Os centralistas consideram, convictamente, que a centralização e a centralização delegada têm mais virtudes do que a descentralização. A alternativa ao centralismo é sempre, segundo eles, uma pior solução. As ponderosas razões do desenvolvimento, equidade, eficiência, competitividade e disciplina financeira exigem uma visão distanciada e integradora – vista de cima – que só o centralismo consente, dizem os centralistas.

Eis-nos caídos no clássico duelo entre duas ideias originalmente virtuosas na organização política e administrativa das nações, a do *distanciamento*

dito mais salomónico, por um lado, e a da *subsidiariedade* dita mais participativa, por outro. Ambas têm o seu lugar, o problema é quando uma invade ou expulsa a outra.

A meu ver, o desenvolvimento e a interioridade pedem reforço da *descentralização política*...

Provavelmente, Portugal continental, se *politicamente descentralizado*, não teria hoje uma tão elevada disparidade entre interior e litoral, entre norte e sul. Disparidade que se agravou com a região de Lisboa a atingir bem-estar e rendimento *per capita* muito acima do resto nacional, mas, ao mesmo tempo, a viver problemas de adensamento, a par de problemas de despovoamento noutras regiões. Há um afluxo de pessoas a Lisboa à procura desse desafio material e de oportunidades de emprego, há um esvaziamento sobretudo do interior do País. Se houvesse *regionalização* no Continente, esta força centrípeta teria sido, muito plausivelmente, atenuada ao longo dos anos.

A centralização excessiva acaba por causar más ou péssimas afectações de recursos, e exhibir áreas apoucadas a par de outras repletas de atenções.

[A inexistência de *descentralização política*, acima do nível municipal, ajuda a explicar o atraso económico e social do grande Vale do Douro (em que se insere o distrito da Guarda), não obstante o notável potencial endógeno que reside nas suas *interioridades*. Deixem-me dar um exemplo paradigmático. O do histórico comboio da linha do Douro, desactivado há mais de duas dezenas de anos. Quando se pergunta, como foi isso possível - **como foi possível o municipalismo do Douro sucumbir ao centralismo?** - a resposta fica clara. O problema era e é supra-municipal e aí vivia, vive o vazio da *descentralização política*. Com líder regional forte, eleito, muito provavelmente o comboio histórico do Douro não teria morrido. Morreu, há dois decénios, às mãos de um economicismo centralista.]

Imperativos constitucionais...

As *regiões político-administrativas* são um imperativo constitucional e são um subsequente imperativo legal desde 1991, pela Lei-Quadro da Regionalização (Lei 56/91), aprovada por unanimidade do Parlamento, sob proposta do Governo Cavaco Silva. Mais tarde, o que se referendou em 1998 não foi a ideia da regionalização, foi apenas um hipotético e controverso mapa de regionalização.

Por conseguinte, das duas, uma – como escrevi em 2005:

«Ou se entende que, afinal, o País não quer, de todo, a *regionalização*, e então ter-se-á que rever a Constituição, retirar de lá os artigos 255º e seguintes e retocar o artigo 6º (subsidiariedade). E ter-se-á que revogar integralmente a Lei 56/91. Ou se entende que o País sempre quer a *regionalização*, e então que se regionalize em concreto. Os políticos que

decidam uma coisa, ou outra. Não devem é eternizar o impasse da regionalização, em cumplicidades que desacreditam as instituições e o regime. É a política furtiva, esquiva, no seu pior. É o evidente e reincidente desrespeito pela Constituição e pela lei. É a falha do dever de diligência dos eleitos, que deveriam empenhar-se em revogar ou clarificar ou alterar ou aplicar os imperativos da regionalização. Que desfaçam o imperativo. Ou que o refaçam e o façam cumprir. Que façam o que têm de fazer.»

Sobrepeso do Estado em 2010...

O Estado é excessivo, assim penso há anos, entretanto as coisas agravaram-se. O excesso evidencia-se a vários níveis. Primeiro, é o funcionamento corrente deficitário do Estado, não obstante a fiscalidade que sobrepesa. E é a acumulação de volumosos passivos directos e indirectos. Depois, são os outros desequilíbrios macroeconómicos e a capacidade futura de pagar os passivos. Finalmente, é a novíssima ditadura dos credores externos.

No fundo, o que os credores externos, agrestemente, estão a dizer-nos é que há competitividade a menos e Estado a mais. Não conheço dito mais eficaz, quando o devedor, que somos nós, está estruturalmente sobre-endividado. É claro que a conjuntura mundial e o desgoverno das nossas finanças públicas em 2009 e em parte de 2010 foram apenas as causas próximas que precipitaram o descrédito. Emergiu uma duríssima *constricção financeira*, de raízes estruturais, que muito condiciona a política orçamental e obriga a redimensionar as funções do Estado.

O pior tem sido o *peso corrente* do Estado, que vem crescendo e exorbitando em relação ao PIB. Somos um dos países com maior «esforço fiscal», todavia, há défices ano a ano. Incumprimos uma regra de saúde financeira, básica na nossa situação, que enuncio assim: «*Não façamos défices estruturais, nem correntes nem primários*». Como se sabe, o chamado défice estrutural é limpo do ciclo económico e das medidas temporárias. O conceito liga-se a essa coisa inescapável e supra-anual que é a sustentabilidade das finanças públicas. Portugal caiu na insustentabilidade, carece de correcções estruturais, não apenas conjunturais.

A dívida pública – a oficial e a equiparável, mais a furtiva – é enorme e vem em crescendo. Temos de considerar, na íntegra, a dívida vincenda, incluindo, por exemplo, decorrências das PPP (parcerias público privadas), da política energética, das empresas públicas penduradas no orçamento. E temos de inflectir a tenebrosa dinâmica da dívida, em percentagem do PIB.

Sabemos que isso depende de diversas variáveis. Ora aí se joga também a dimensão do Estado.

Há ainda os outros desequilíbrios macroeconómicos e a capacidade de o País pagar... Há o défice externo, persistente, e há a dívida externa, em escalada. Estes níveis e ritmos insuportáveis são, em grande parte, efeito do Estado excessivo. E quanto à nossa futura capacidade de pagar, a economia tem exibido um frouxíssimo crescimento quer efectivo quer tendencial ou potencial. Esta frouxidão ou recuo do PIB é também, em grande parte, efeito do Estado excessivo. É um outro modo de aquilatarmos as desproporções e os irrealismos da dimensão do Estado.

Conjugando tudo, temos uma percepção nítida de como é urgente e irrecusável reduzir e reformar o Estado.

Centralismo e Reformismo do Estado...

O tema do peso e da eficiência do Estado-administração tem sido objecto de especial atenção em diversos momentos e de novo, agudamente, em 2010 por força da crise das finanças públicas – tal como vai exposto no ponto anterior.

[A crise financeira de 2010 e a questão crucial: **Como se chegou a estas finanças públicas pela mão do centralismo...** Pergunta-se: – Como foi possível chegar a esta situação aflitiva e de descrédito financeiro? Como é que o Estado *centralizado* se revela, afinal, um grande gastador? Como é que o *centralismo* não impede, ao invés, fomenta a indisciplina financeira, o descontrolo, o despesismo, o défice, o endividamento, o «monstro»? Mas não são estes os mortais pecados que os *centralistas* apontam (mal, a meu ver) à *descentralização política*? Remeto o assunto para o citado livro que publiquei em 2005, *O Sobre peso do Estado em Portugal*. Penso que o livro se mantém actual porque, infelizmente, muito do que lá vai dito, alertado e proposto não foi atendido nestes cinco anos...]

Difícilmente se *auto-reforma* o Estado pesado, ineficiente, centralista e macrocéfalo, como o nosso é. Entendo que, se for bem feita, se for sujeita a apertado enquadramento financeiro e a bons controlos centrais (sim, digo centrais), se for dotada de instituições de qualidade, a *descentralização política* pode revelar-se o melhor caminho para a *auto-reforma* do Estado-administração.

A grande *reforma descentralizadora* do nosso Estado-administração deverá visar um Estado forte, contido, moderno, mais eficiente, menos pesado, mais participado e mais solidário, um Estado que contribua, ao contrário de hoje, para mais competitividade e menos economia informal, mais bem-estar social, mais harmonia do nosso desenvolvimento, mais coesão, mais consideração pela *interioridade*.

Como escrevi noutras ocasiões, **a economia não é tudo**. Por exemplo, a racionalização das redes de serviços públicos (educação, saúde, justiça, segurança pública, correios, etc.) pode ser importante do ponto de vista da eficiência económica e da produtividade, e pode contar alguma coisa para as finanças públicas. Mas há outros valores. Há o dever de apoiar a sobrevivência das pequenas povoações, lugares, aldeias e vilas. E há o dever de incentivar as cidades médias com núcleos de excelência – em vez de os retirar de lá, é fazer o contrário. Há o dever de combater ondas concentracionistas, mas esse combate dificilmente será bem sucedido sem forte *descentralização política*.

Finanças Públicas, do lado da despesa...

A *descentralização política* é apoiada por razões de bom controlo e razões de boa repartição e afectação de recursos. As despesas do Estado-administração poderiam estar mais bem controladas e mais bem distribuídas se fosse fortalecida a *descentralização política* a nível municipal e regional.

Defendo há muito tempo que não há boa *descentralização política* sem boas regras orçamentais e sem bons controlos centrais. Quer dizer:

- Sem severas e apertadas regras de enquadramento das despesas, seja na orçamentação, seja na execução, e dos défices e dos endividamentos.
- Sem a justa participação regional ou local nos projectos de investimento de seu âmbito geográfico (porque o esforço financeiro próprio ajuda a valorizar devidamente a despesa).
- E sem eficazes, temíveis e consequentes controlos centrais, a nível da legalidade e a nível financeiro, em cuja primeira linha deve estar o Tribunal de Contas.

Um rigoroso e temível controlo central é um aliado poderoso da *descentralização política*.

As Regiões Autónomas, Madeira e Açores, demonstram conquistas de progresso relativo e absoluto. Estas constatações são, por vezes, contestadas pela eventual concomitância de despesismo, derrapagens e descontrolos financeiros, défices e endividamentos. Ora, quando isto ocorre, é o centro político e institucional e é o sistema de justiça quem, antes do mais, tem responsabilidades por *falhas de efectividade* em mecanismos de controlo e contenção. Reitera-se, não há boa

descentralização política sem um bom centro que imponha boas regras, bons controlos e boas práticas.

Não há, provavelmente, boa *distribuição espacial de recursos públicos* sem bons contra-balanços de concorrência e reponderação. Não temos, no Continente, um contra-balanço orçamental às duas Autonomias insulares, nem um contra-balanço orçamental à Administração Central. Aquelas e esta são relativamente fortes perante todo o resto nacional que se encontra pulverizado na descentralização municipal. Entre esta, por meritória que ela seja, e o nível central, o espaço continental não tem poder reivindicativo, não tem voz independente e politicamente legitimada que se ouça. Tem vozes nomeadas, não tem vozes eleitas. O nomeado depende do nomeador, numa relação essencialmente hierárquica. O eleito depende dos eleitores, numa relação essencialmente democrática. A distinção é evidente mas está inconsequente. Inconsequência que nos traz caídos no desbalanço regional que tem sido a nossa tradição.

Para além do contra-balanço há, igualmente, a razão da descontinuidade institucional e democrática – entre o demasiado central e o demasiado local – e inerentes perdas de pertinência e justeza de política e acção. É mais um corolário do princípio da subsidiariedade.

Finanças Públicas, do lado da carga fiscal...

A *descentralização política* pode e deve ser acompanhada pela *descentralização fiscal*, com atribuição explícita de impostos e correlativo poder de graduação às autarquias locais e regionais, mais do que agora já se faz. É uma questão de grau e de dimensão.

Mas é também uma questão de natureza ou conteúdo. Não se trata de entregar a definição do sistema fiscal a entidades politicamente descentralizadas. Trata-se, isso sim, de lhes dar mais margem de discricionariedade e responsabilidade fiscal dentro de limites prefixados pelo Parlamento nacional.

Assim, uma proporção maior da carga fiscal deve ser clara e expressamente imputada à descentralização local e regional, complementada por um mecanismo de perequação a nível nacional.

Isso poderá levar a uma contenção da carga fiscal, uma vez que o contribuinte eleitor lhe é mais sensível, fruto de uma proximidade maior. O contribuinte vê em que é que se está a aplicar os impostos que paga, se é em fins mais meritórios, como, por exemplo, a educação, a saúde, a despoluição dos rios, os fogos florestais, etc., ou se é em fins menos meritórios, como, por exemplo, o adensamento das teias burocráticas, os

equipamentos colectivos de baixa taxa de utilização, o desfaz-refaz praças e jardins, as obras sumptuárias.

Além disso, resultaria menor a alavanca fiscal para suportar as tentações de o centralismo fazer péssimas afectações de recursos, como, por exemplo, um caríssimo novo aeroporto e a destruição do existente, ou a aquisição de inúteis submarinos, ou a realização de grandiosas exposições e comemorações, etc. – seja imediato ou diferido o pagamento público dessas enormidades.

A *descentralização fiscal*, acompanhada de regras de contenção orçamental e de controlo financeiro, responsabiliza mais os políticos e os burocratas junto dos cidadãos e assim tende a reduzir ineficiências, desperdícios, más afectações de recursos, agravamentos de impostos.

Economia Pública e funções do Estado...

A Economia Pública, ramo da ciência económica, parte da análise das funções do Estado. Por um lado, o Estado exerce funções *irreduzíveis* ligadas a soberania, justiça, segurança pública, defesa, representação externa, identidade nacional, organização política, etc. Por outro lado, o papel do Estado estendeu-se ao longo do século XX a três outros grandes grupos de funções (a que uso chamar “3E”): - *eficiência*, no sistema económico; *equidade*, no sistema social; *estabilidade* macroeconómica.

Pois bem, destas funções, quais são susceptíveis de *descentralização política* e quais o não são?

Quanto às funções irreduzíveis do Estado, elas não são, em geral, descentralizáveis.

Quanto aos “3E”, ensina a Economia Pública que muitos dos objectivos de *eficiência* podem e devem ser descentralizados, sobretudo quando ocorram contraproduções da oferta centralizada do Estado, como custos de congestionamento e deseconomias de escala (as economias de escala são argumento contrário).

Mais ensina a Economia Pública que alguns dos objectivos de *equidade* (ou redistribuição) podem e devem ser descentralizados, por razões de sensibilidade, gestão e funcionamento.

Ensina ainda a Economia Pública que, por razões de impacto e confluência, não devem ser descentralizados os objectivos de *estabilidade* macroeconómica e as correlativas políticas orçamental (incluindo a fiscal) e monetária (incluindo a cambial), esta entretanto saída do alcance nacional e transitada para o nível supranacional da UM e da zona Euro.

Conclui-se existir uma racionalidade económica que justifica, ou pelo menos não contesta, a descentralização política de muitas funções do Estado. Haverá, porém, limites de dimensão e de natureza à descentralização política de certas funções do Estado.

[Um exemplo, os projectos da OTA e do TGV. Pela dimensão, pelo financiamento e pelos impactos nacionais ou supra-regionais, nunca se poderia pensar em regionalizar a sua decisão. Esse é um dos casos tipificados na Economia Pública como pertencendo à função “Eficiência” não descentralizável. Mas se houvesse regiões fortes e legitimadas no Continente, um tal cúmulo TGV+OTA seria muito mais analisado e poderia ter sérias dificuldades em ser politicamente aprovado. Certamente, **veríamos o poder central a ser interpelado pelos poderes regionais**, por causa da afectação de recursos escassos - o que for para ali, não vai para outros fins, nem economicamente colhe dizer-se que é uma PPP ou similar.]

Em suma...

Este livro branco inspira uma ideia que me é muito cara – a descentralização política.

Conheço um modo de descentralizar politicamente. É *municipalizar* ou *regionalizar*. Não conheço outro.

Existem, e bem, municípios em Portugal.

Não existem *regiões político-administrativas* em Portugal continental. Existem regiões na geografia e nas estatísticas e existem para fins da administração central e suas delegações. Não existem regiões com a força política, a legitimidade e a democraticidade que só *eleições* consentem. Do Minho ao Algarve, não temos líderes regionais de emanção democrática directa, com correlativas representatividade, capacidade, poder, alcance, visão, meios e fins.

Tenho razões para pensar que a *interioridade* portuguesa estaria bem melhor num Portugal plenamente *descentralizado*. Porque, em minha opinião, Portugal estaria mais equilibrado, mais moderno, dotado de uma administração pública mais eficiente, com umas finanças públicas mais controladas, porque o controlo financeiro se faria a vários níveis, com o nível central por certo mais atento sobre os níveis descentralizados. E porque a própria existência de regiões continentais serviria de *contra-balanço* político e financeiro entre elas e as regiões autónomas insulares – ao contrário do *desbalanço* que hoje se verifica. Serviria também de *contra-balanço* aos gastos dos ministérios centrais em projectos grandiosos e inadequados ao nosso estágio de desenvolvimento.

Um pouco paradoxalmente, a partilha política de recursos escassos, em regime de descentralização, poderia justificar outros graus mais exigentes de disciplina financeira, contenção orçamental e boa afectação de recursos.

Hoje cada vez mais penso que a *descentralização política*, sob apertado e capaz enquadramento financeiro, é o melhor caminho para a *auto-reforma* conceitual e administrativa do Estado.

Porto, Dezembro 2010

(*) Recorro, no presente escrito, a vários trabalhos meus: Discurso de encerramento do Seminário «*Economia e Finanças da Descentralização*», Universidade Católica, sessão IX, Palácio da Bolsa, Porto, 2007, não publicado. E também, *Finanças da Descentralização Política*, capítulo do livro colectivo «*30 Anos de Poder Local*», Universidade do Minho, Braga, 2006, p 353/360. E ainda o livro «*O Sobre peso do Estado em Portugal – Uma proposta de reforma conceitual e administrativa*», Fubu, Porto, 2005, p 74/79.

Uso o termo Estado em sentido amplo, como Estado-administração, ou sector público administrativo (SPA), abrangendo a administração central, regional e local.