
Miguel Cadilhe

UCP, Porto

SEFD, **Seminário «Economia e Finanças da Descentralização»**

Sessão IX, encerramento, Palácio da Bolsa, 11 VI 2007

1)

O Seminário debruçou-se sobre factos, teorias e análises da descentralização política, ao longo de nove sessões mensais.

O conceito em causa, constituído em principal objecto dos trabalhos do SEFD, traduz-se em modos e modelos de organizar o Estado-administração à luz do princípio da *subsidiariedade*, em que os poderes, fundamentalmente os executivos e, em diferente grau, os legislativos, são divididos entre os níveis central, regional e local, todos independentes mas cooperantes entre si e todos legitimados por eleições directas.

Dos dois grandes patamares descentralizáveis política e democraticamente, é facto que o *municipalismo* tem tido apreciável existência entre nós – acaba de completar agora três decénios sob regime democrático – e a *regionalização*, conquanto sob a forma mais avançada de autonomia, existe nos arquipélagos dos Açores e da Madeira mas não existe no Continente. O SEFD prestou, por isso, especial atenção ao nível intermédio da descentralização (regionalização), entre o municipal e o central.

A distinção entre descentralização, desconcentração e deslocalização esteve presente em todo o Seminário, mas haveria de ser objecto de aprofundado tratamento na **sessão VII**, cuja comunicação esteve a cargo de Luís Valente de Oliveira, com comentários de Rui Vilar.

2)

Robustas razões justificam a descentralização política.

Desde logo, são razões de princípio, que decorrem axiomáticamente da *subsidiariedade*, que já referi.

Em segundo lugar, **são razões da Constituição e da Lei nº 56/91**, cujos imperativos se mantêm em vigor mas que estão, *de facto*, por cumprir no que à regionalização do Continente diz respeito. Sobre elas o Seminário se pronunciou recorrentemente, ao longo das diversas sessões.

Em terceiro lugar, **são razões de estabilidade política**. Infelizmente, a democracia portuguesa tem exibido uma tendencial e notória instabilidade a nível político central, mensurável, por exemplo, pelo número e vida média dos governos da República desde 1974. O poder local e o poder regional (RAA e RAM), ao contrário, têm apresentado uma relativa estabilidade, permitindo compensar parcialmente a instabilidade do poder central.

Depois, são razões de outra variada ordem que procurarei resumir.

São **razões de peso e auto-reforma do Estado**.

São **razões de ciência ou saber**, extraídas das Finanças Públicas, da Economia Pública e da Microeconomia.

São **razões de desenvolvimento regional**, nas suas vertentes económica, social e ambiental.

Finalmente, são **razões de evidência** comparativa e estatística.

3)

O tema do peso e eficiência do Estado (em sentido amplo de Sector Público Administrativo, SPA, o qual abrange as administrações central, regional e local) foi suplementarmente chamado à colação.

Registe-se, a propósito, um recente estudo, publicado pelo Banco de Portugal em 2006 (*), que contém uma análise de 17 países (EU-15, Japão e EUA) e compara vários indicadores.

Quanto ao lado dos gastos (despesas públicas totais em percentagem do PIB), de 1970 a 2004, em 34 anos, Portugal figura em primeiro lugar, é o país que mais subiu: - uma escalada de 27 pontos percentuais. Mais importante do que este rácio, deduzindo-lhe os juros e o investimento, é o rácio das despesas correntes primárias que igualmente tem subido quase incessantemente.

Quanto ao lado da carga fiscal ou nível de fiscalidade (receitas fiscais totais, incluindo as da Segurança Social, em percentagem do PIB), Portugal é o segundo país que mais subiu entre 1970 e 2004: - uma escalada de 17 pontos percentuais.

Além de pesado, o Estado é pouco eficiente em Portugal.

Quanto à eficiência do lado dos *inputs*, no artigo citado estima-se que, para se obter o mesmo *output*, a Administração Pública usa mais 27% de recursos do que os estritamente necessários. Num outro método de estimativa, esta falha de eficiência é muito superior.

4)

É imprescindível reformar, modernizar e reduzir o Estado. O SEFD tomou esta proposição como premissa. E ao analisar a descentralização política (regionalização), também a encarou como via de chegar à reforma do Estado. Porque dificilmente se *auto-reforma* o Estado pesado, ineficiente, centralista e macrocéfalo, como o nosso é.

Se for bem feita, se for sujeita a apertado enquadramento financeiro e a bons controlos centrais, se for dotada de instituições de qualidade, a regionalização, pode revelar-se o melhor caminho para a auto-reforma do Estado-administração. Ao mesmo tempo, pode permitir chegar a mais competitividade da economia portuguesa, a mais bem-estar social, a mais harmonia do nosso desenvolvimento.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento, na versão de 2005 (que reformula, e bem, a versão de 1997), dá realce às designadas “reformas estruturais importantes” e abre a possibilidade de lhes ser concedido um tratamento especial para fins das regras do défice e da dívida, seja pela despesa pública transitoriamente emergente, seja pela receita pública cessante.

Uma “reforma estrutural importante” reúne três requisitos: - deve reforçar o PIB potencial, deve contribuir para a sustentabilidade das finanças públicas, a longo prazo, e deve satisfazer uma análise custos/benefícios (ACB).

Ora, um projecto de grande reforma do nosso Estado-administração venceria bem estes três critérios. Deveria visar um Estado forte, contido, moderno, mais eficiente, menos pesado, mais participado e mais solidário, um Estado que contribuísse, ao contrário de hoje, para mais competitividade e menos economia informal.

5)

Os grandes projectos públicos foi tema a que o Seminário dedicou a **sessão III**, tendo sido, numa primeira parte, abordada a mencionada **análise custos-benefícios** (ACB), matéria de especial interesse atentos os fins do Seminário. A comunicação esteve a cargo de Diogo Lucena e foram comentadores Nuno Garoupa e Manuel Carvalho Fernandes. A ACB confere transparência e fundamento às decisões políticas a tomar sobre grandes despesas públicas ou sobre as ditas ‘reformas estruturais importantes’. Contudo, essa transparência pode ser iludida por influências do tipo ‘conclusão à partida’. Ou por uma listagem ‘filtrada’ dos projectos a avaliar, de que constem uns e não outros.

A ACB está longe de ser uma boa e frequente prática no SPA português. De qualquer modo, ela é compaginável com a descentralização política, e vice-versa, a descentralização política é compaginável com a ACB.

Na segunda parte desta mesma sessão III, foi tratada a **gestão descentralizada de grandes empreendimentos públicos**, de âmbito local ou regional, tendo sido orador Manuel Oliveira Marques e comentador Mário Pinto. Foi desenvolvida a ideia de conciliar o princípio da subsidiariedade com o princípio da responsabilidade do Estado pela promoção do desenvolvimento equilibrado de todo o território. Tal conciliação a nível da gestão dos grandes empreendimentos deve passar pela celebração de ‘*contratos completos*’ que responsabilizem os diversos níveis da governação.

6)

Da parte das Finanças Públicas, do lado da despesa, a regionalização é apoiada por razões de bom controlo e razões de boa repartição e afectação de recursos. As despesas do SPA português poderiam estar mais bem

controladas e mais bem distribuídas se existisse descentralização política regional.

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; e sem a justa comparticipação regional ou local nos projectos de investimento de seu âmbito geográfico; 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. A **sessão IV** (bem como a **sessão I**, a que me referirei adiante) permitiu aprofundar estas questões do controlo financeiro e do controlo da legalidade, com a comunicação de Guilherme Oliveira Martins e comentários de Rui Carp.

Não há, provavelmente, boa distribuição espacial de recursos públicos sem bons contrabalanços e sem bons factores de ponderação. Não temos, no Continente, um contrabalanço às duas Autonomias insulares, nem um contrabalanço à Administração Central. Aquelas e esta são relativamente fortes perante todo o resto nacional que é fraco, porque pulverizado na descentralização municipal, e entre esta, por meritória que ela seja, e o nível central o resto 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, que tem tanto de óbvio como de crucial, está inconsequente. Inconsequência que nos traz caídos no desbalanço regional que tem sido a nossa tradição.

Para além do contrabalanço há, igualmente, a razão da descontinuidade – 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.

7)

Da parte das Finanças Públicas, do lado da carga fiscal, há razões de moderação tributária e de consciência e autodefesa do contribuinte.

A descentralização política pode e deve ser acompanhada pela descentralização fiscal, com atribuição explícita de impostos às autarquias locais e regionais, mais do que agora se faz (por exemplo, derrama local de IRC). É uma questão de grau, de dimensão.

Não se trata de entregar a definição do sistema fiscal a entidades politicamente descentralizadas. Trata-se, isso sim, de lhes dar mais espaço de discricionariedade e responsabilidade fiscal dentro de limites prefixados pelo Parlamento nacional. Assim, uma proporção maior de uma carga fiscal nacional gradualmente menor (esta por imperativos de competitividade globalizada) deve ser clara e expressamente imputada à descentralização local e regional. Isto poderá levar a uma contenção da carga fiscal, uma vez que o contribuinte eleitor torna-se-lhe 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 (estádios, parques de estacionamento, túneis, viadutos, mercados, etc.), o desfaz-refaz praças e jardins, as obras sumptuárias.

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

E há ainda uma outra questão fundamental. A concorrência entre os patamares central, regional e local e, ao mesmo tempo, os imperativos da restrição orçamental, reforçada pelas regras europeias, e a redução da carga fiscal por razões de competitividade, impediriam que a aplicação prática do princípio ‘*utilizador-pagador*’ fosse tão exígua e tão iníqua como hoje é.

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.

Das **sessões VII e IV**, das palavras de Valente de Oliveira e de Rui Carp, retira-se que os impostos afectos a determinado nível político-administrativo devem ser consonantes com as atribuições e competências que as instâncias correspondentes devem desempenhar. Mas algumas delas podem não ter meios suficientes para o desempenho das suas funções, ao contrário de outras. Para apoiar as estruturalmente deficitárias, a instância superior deverá dispor de um **fundo de perequação**, compensando quem não é capaz de gerar os meios necessários à satisfação das necessidades que a colectividade pretende ver garantidas aos cidadãos – ou seja, assumindo-se como instrumento de equilíbrio financeiro para promover a equidade. Mas nunca sem quebrar a ligação entre quem cobra, o que cobra e aquele a quem cobra.

8)

As razões da Economia Pública partem da análise das funções do Estado.

Foram objecto da **sessão I**, com comunicação de Paulo Trigo Pereira e comentários de Vital Moreira.

Por um lado, **o Estado exerce funções *irredutíveis* de soberania, justiça, segurança pública, defesa, representação externa, identidade nacional, organização política**, etc. Por outro lado, acima dessa plataforma, 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.**

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

Quanto aos “3E”, ensina a Economia Pública que muitos dos objectivos de *eficiência* (ou afectação de recursos) podem e devem ser descentralizados,

sobretudo quando ocorram custos de congestionamento e engorgitamento, deseconomias de escala (as economias de escala são argumento contrário), ou outras contraproducências da oferta centralizada do SPA.

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 transitada para o nível supranacional da UM e da zona Euro.

Em suma, nesta primeira sessão, que serviu aliás de envelope de todo o Seminário, concluiu-se existir uma racionalidade económica que justifica a descentralização política. Essa racionalidade assenta primordialmente na função 'Eficiência' do sector público.

[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. O poder central seria 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.]

9)

A perspectiva microeconómica foi objecto das comunicações de Leonardo Costa e Américo Mendes, na **sessão II**, com comentários de José Pinto dos Santos.

Em contraponto às 'forças centrípetas', os autores consideraram que certas 'forças centrífugas' podem ser desencadeadas pela própria concentração geográfica e podem mitigar ineficiências e disparidades provocadas pelo centralismo. As forças centrífugas abrangem: (i) as identidades subnacionais; (ii) os recursos naturais; (iii) as redes de cidades e regiões; (iv) a descentralização política.

Em Portugal não existem fortes identidades regionais – *maxime*, várias nacionalidades, como se verifica noutros países da Europa. À luz do princípio da subsidiariedade, a escala municipal ou intermunicipal é 'sub-ótima' em muitas missões de desenvolvimento. A regionalização pode e deve assentar numa estrutura de racionalidade à qual a Microeconomia pode emprestar fundamento.

O tema da inovação foi objecto da comunicação de Carlos S. Costa na **sessão V**, com comentários de Luís Portela e Pedro Guedes de Oliveira. País em que se inova pouco, Portugal evidencia disparidades regionais também neste domínio. A sessão permitiu concluir que um bom sistema de inovação e um país regionalizado poderão conviver bem e interpotenciar-se.

10)

O desenvolvimento regional pede regionalização. Portugal poderia estar muito melhor, mais equilibrado e desenvolvido, se a regionalização tivesse sido instituída quando Espanha a instituiu, embora o grau de autonomia das regiões do Continente previstas na Constituição não seja equiparável ao das autonomias espanholas, nem ao das nossas autonomias insulares.

Provavelmente, Portugal regionalizado não teria hoje a disparidade regional que nos diminui. Disparidade que se agravou com a região de Lisboa a atingir um nível de bem-estar e de rendimento *per capita* muito mais elevado do que o resto nacional, mas, ao mesmo tempo, a viver problemas de adensamento e de qualidade de vida, a par de problemas de despovoamento noutras regiões. Há um afluxo de pessoas para Lisboa à procura desse bem-estar material e de oportunidades de emprego, que ao mesmo tempo esvazia o resto do País. Se houvesse regiões no Continente, esta força centrípeta teria sido atenuada ao longo dos anos.

A centralização excessiva acaba por causar um desperdício de recursos e áreas vazias a par de outras repletas de atenções.

O centralismo auto-alimenta-se de tal modo que é difícil fazer valer a ideia da regionalização. Quem está no centro tende a ser centralista. Tende a diminuir e desqualificar quem venha expor a proposta da regionalização. Os centralistas consideram, convictamente, que o centralismo tem mais virtudes do que a descentralização. A alternativa ao centralismo é, segundo eles, uma pior solução. As ponderosas razões do desenvolvimento, da equidade, da eficiência e competitividade 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 virtuosas na organização política e administrativa das nações, a do distanciamento mais salomónico, por um lado, e a da subsidiariedade mais participativa, por outro. Pareceu ao Seminário, porém, que as virtudes da subsidiariedade são de grau superior. Aí pode, por exemplo, a ideia do Estado supletivo ir buscar suporte e inspiração, mas a subsidiariedade não se confunde nem se esgota na supletividade das funções do Estado.

A subsidiariedade tem filosofia imbatível em democracia. Além do mais, é uma ideia forte, justa, racional, salutar, potenciadora de equilíbrio e progresso.

E a propósito dela e de um dos seus contrários, que é o centralismo, foi especialmente expressiva a **sessão VIII**, submetida à interrogação «*Desenvolvimento do Vale do Douro: - Uma falha de descentralização política?*». As comunicações estiveram a cargo de Arlindo Cunha e Fernando Costa Lima, com comentários de João Álvares Ribeiro. A conclusão da sessão foi inequívoca. A inexistência da regionalização ajuda a explicar o atraso

económico e social do grande Vale do Douro, não obstante o seu notável potencial endógeno.

[Deixem-me dar um exemplo emblemático. O do histórico comboio da linha do Douro, desactivado há 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 supramunicipal e aí vivia, vive o vazio da regionalização. Com líder regional forte, eleito, muito provavelmente o comboio histórico do Douro não teria morrido. Morreu às mãos de um economicismo centralista.]

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 isso não é tudo. 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 regionalização.

11)

Há razões de evidência e comparação, embora se deva ter presente que, para Portugal continental, como já se disse, é muito menor o grau de regionalização desenhado pelos artigos 255º e seguintes da Constituição e pela Lei 56/91.

Por um lado, é a comparação com as autonomias de Espanha, que já levam um quarto de século de afirmação e desenvolvimento.

E é a comparação com outros países da UE, a maior parte dos quais têm regionalização instituída, como ficou bem patente nas comunicações à **sessão VI** de Elisa Ferreira e Michael Keating, com comentários de António Figueiredo. Salientou-se nessa sessão **a especificidade do modelo de organização territorial do continente português, uma tríade assente num Estado altamente centralizado, em municípios politicamente fortes e em instituições ditas de coordenação e planeamento regional mas que integram o centralismo. O que acontece em Portugal continental, e é raro na restante UE, é a inexistência do segundo nível responsável na UE pela decisão e execução, em média, de 1/3 da despesa pública e de 2/3 do investimento público.** A lógica municipal tem escala inadequada em diversos domínios de intervenção pública. E o actual modelo português põe em evidência as dificuldades sentidas pela administração central, por exemplo, na reorganização de serviços educativos e de prestação de cuidados de saúde, nos sistemas de transportes, na distribuição de equipamentos e de projectos ambientais, etc. Os desafios actuais exigem uma profunda alteração da lógica prevalecente e centralizadora entre nós, que é atípica no quadro Europeu.

Por outro lado, é a comparação com as nossas Regiões Autónomas, Madeira e Açores, que 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 regionalização sem um bom centro que imponha boas regras, bons controlos e boas práticas.

(*) António Afonso e Vítor Gaspar, “ Excess burden and the cost of inefficiency in public services provision”, *Working Papers*, nº 9, Banco de Portugal, Abril 2006.