

Regionalização: crónica de uma morte anunciada

A ideia de divisão regional adormecera há vinte anos num esconso constitucional e até há pouco ninguém fora capaz de a tirar desse limbo, nem para a restituir à vida, nem para a condenar ao olvido¹.

INTRODUÇÃO

A implementação da regionalização em Portugal era a reforma que faltava para concluir o processo de descentralização que a Constituição de 1976 definiu. No entanto, o respectivo processo de criação foi sucessivamente adiado, arrastando-se numa autêntica crónica durante vinte e dois anos, sem que se obtivesse consenso político-partidário. Finalmente, no referendo de 8 de Novembro de 1998 a maioria dos eleitores condenou a regionalização à morte — destino que já fora anunciado por algumas personalidades políticas².

O tema da criação das regiões mereceu divulgação em catadupa a escassos meses da realização do referendo, quer na literatura especializada, quer na imprensa falada e escrita. Penso que é ponto assente que essa informação veio tarde e que não contribuiu de facto para o esclarecimento cabal das dúvidas que a implementação das regiões necessariamente coloca.

O referendo pressupõe que os eleitores têm maturidade democrática e estão bem informados; logo, a informação acerca do assunto sujeito a referendo determina em grande parte o resultado. Aqueles dois pressupostos não parecem estar realmente consolidados na sociedade portuguesa. No entanto,

* Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

¹ Francisco Lucas Pires, «Referendo: a sério ou a brincar?», in *Espaço Público*, 9-7-1996.

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

um aspecto positivo acerca de todo este processo diz respeito ao facto de que fez as pessoas reflectirem e discutirem sobre o assunto. Estou convicta de que, qualquer que tivesse sido o resultado do processo, o importante é que ele tenha existido e possa ser o retrato de uma nação que democraticamente aprendeu a confrontar-se com as suas próprias dúvidas e hesitações³.

Em minha opinião, vale a pena o investigador reflectir também sobre toda a crónica da regionalização, revisitando as principais iniciativas levadas a cabo, assim como os argumentos a favor e contra que preencheram o debate.

Aliás, a reflexão é necessária para definir a política a seguir após o referendo. Parece existir um certo consenso quanto ao prosseguimento de uma verdadeira desconcentração da administração pública, reforma considerada por muitos uma alternativa às regiões e por outros uma etapa prévia para a regionalização, na hipótese de esta poder ser retomada no futuro. Outra consequência que se avizinha deverá ser o reforço do municipalismo.

Assim, ainda que o debate tenha arrefecido um pouco, é útil não esquecer o processo e reter alguns ensinamentos desta experiência para a análise de políticas alternativas.

OBJECTO DESTA ESTUDO E METODOLOGIA

Este artigo resulta de uma avaliação crítica da evolução do processo tendente à criação das regiões e do debate que suscitou. Pretendeu-se: (1) apresentar uma análise objectiva do processo, embora se exponha uma posição crítica; (2) propor orientações gerais de políticas que constituem alternativas válidas à regionalização e, em minha opinião, com menos riscos.

A abordagem seguida reflecte a visão do economista, destacando os aspectos financeiros, embora considere que o contributo do sociólogo é essencial para a análise do processo⁴ e dos seus resultados em toda a sua abrangência.

O ponto 1 começa por apresentar alguns conceitos fundamentais relativos à natureza das regiões administrativas, seguidos de comentários acerca das iniciativas tendentes à criação das regiões em Portugal. O ponto 2 apresenta os principais argumentos do debate; destaca o argumento relativo ao aumen-

³ Nelson de Matos, na nota do editor do livro *Regionalização: sim ou não* (Publicações D. Quixote, 1998), prefaciado por António Barreto.

⁴ Realço o contributo do livro citado na nota anterior, que reúne o contributo de investigadores de várias áreas das ciências sociais e ainda de personalidades de diferentes quadrantes políticos. Recomenda-se o artigo de António Barreto sob o elucidativo título «Fora de tempo e a despropósito» para uma síntese do processo de regionalização num enquadramento histórico.

to das despesas públicas e faz uma estimativa dos custos administrativos. O ponto 3 discute as duas principais alternativas que devem ser colocadas à regionalização. Apresenta também um pequeno contributo teórico, baseado na análise da economia política, para a avaliação da regionalização face às alternativas propostas. O interesse reside na sua eventual utilização para a análise de qualquer outra reforma que envolva uma componente política importante. Finalmente, o ponto 4 encerra este artigo com as principais conclusões.

1. NATUREZA E ANTECEDENTES DA REGIONALIZAÇÃO

1.1. NATUREZA DAS REGIÕES

Começemos por definir regionalização como⁵ a criação de pessoas colectivas territoriais de direito público, supramunicipais, 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 supramunicipal, 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 países⁶. De facto, o Conselho da Europa caracteriza região como um território de dimensão média susceptível de ser determinado geograficamente e que é considerado homogéneo.

A região como autarquia — ou seja, estrutura administrativa intermédia entre o Estado-nação e os municípios com 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. 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 fazer⁷.

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

⁵ Lei-quadro das regiões administrativas, n.º 56/91, título I, artigo 1.º

⁶ Por exemplo, as nossas CCRs figuram em estatísticas regionais da CE juntamente com as regiões espanholas, francesas e belgas.

⁷ Freitas do Amaral (1987).

administrativas são constituídos essencialmente 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 colectivas⁸. 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.

Convém referir que as regiões podem ser consideradas não apenas autarquias, pois, sendo espaços de organizações de decisões políticas, económicas, sociais e culturais, implicam uma interacção de decisões privadas e não somente das decisões da administração pública⁹.

1.2. INICIATIVAS TENDENTES À REGIONALIZAÇÃO OU A CRÓNICA

Os primeiros passos do processo de criação das regiões datam de 1976. O arrastamento do processo mostra como foi difícil às forças políticas chegar a um acordo. Apesar de terem sido tomadas várias iniciativas pelos sucessivos governos e apresentadas várias propostas na AR, muito pouco se concretizou; nota-se que grande parte das propostas surgem em anos de eleições.

Os antecedentes das regiões datam de 1976, com a institucionalização de cinco «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 (tais regiões já tinham sido propostas no III Plano de Fomento em 1969). Como se sabe, os planos de médio prazo nunca foram efectivamente levados à prática. A partir de então assistiu-se ao protelamento do processo, parecendo que os maiores partidos políticos defendem a regionalização enquanto estratégia da oposição, mas perdem o interesse pela regionalização quando chegam ao poder. A cronologia do processo tem sido resumida noutros trabalhos¹⁰.

A Lei n.º 56/91, lei-quadro das regiões administrativas, só foi aprovada em 1991 e nunca foi regulamentada, a não ser em 1998 pela Lei de Criação das Regiões Administrativas (Lei n.º 19/98, de 28 de Abril), que propôs a criação de oito regiões: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro,

⁸ 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.

⁹ Alves (1998b).

¹⁰ Apresentado em Fernandes (1996).

Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve.

Actualmente, embora o resultado do referendo de 1998 afaste a hipótese de regionalização nos tempos mais próximos, não significa que se enterre definitivamente esta questão. Apesar de a realidade ser substancialmente diferente, a criação das regiões em França também foi derrotada em referendo, mas foi introduzida uns anos depois por outro governo no seguimento de uma reforma da administração pública. Em Portugal deverão ser apresentadas políticas que constituam alternativas válidas, a curto prazo talvez superiores, à regionalização. Falarei nelas no ponto 3.

2. O DEBATE: ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA A REGIONALIZAÇÃO

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 teria sobre o sistema político, sobre a reorganização da administração central e sobre a organização sócio-económica em geral.

Os argumentos políticos a favor da regionalização teriam mais força se assentassem nos pressupostos atrás enunciados. Ora, a nossa herança histórica incorpora uma tradição de municipalismo, mas não de autonomia regional, exceptuando o caso dos arquipélagos da Madeira e dos Açores. No entanto, Dayries (1986) argumenta que as regiões não têm necessariamente de 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. 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 podem ser advogadas para Portugal e constituem duas das principais vantagens que foram atribuídas à existência 889

de regiões. O quadro n.º 1 sintetiza as principais vantagens, assim como os respectivos argumentos contra. Debrucemo-nos, de seguida, sobre aqueles que receberam maior atenção.

Vantagens e desvantagens da regionalização

[QUADRO N.º 1]

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 seja mais liberto para as políticas nacionais.	Maior dificuldade em prosseguir objectivos de estabilização macroeconómica e criação de <i>ingovernabilidade</i> .
Permite um maior controle das populações sobre a actividade política.	Cria uma nova classe política para satisfazer clientelas partidárias.
O 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. AUMENTAR A EFICIÊNCIA DAS DECISÕES PÚBLICAS

Entre os argumentos a favor conta-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 n.º 1 verifica-se que, mesmo em relação a estas vantagens relativamente consensuais, são contrapostas desvantagens, ou mais exactamente riscos, pois 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:

- Devem ser as populações (eleitores) a decidirem (votarem) acerca da provisão pública de bens e serviços que geram benefícios à escala da região 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*¹¹.

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 descentralização *versus* centralização radica 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 públicos¹².

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. Refira-se, porém, que este conceito é relativamente vazio de conteúdo, parecendo referir-se quer à relação entre a CE e os Estados nacionais, quer às relações destes últimos com entidades subnacionais¹³.

¹¹ 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.

¹² Oates (1972) é uma das referências pioneiras do federalismo orçamental.

¹³ Naturalmente, a Comunidade privilegia as relações com os Estados. No entanto, a Carta Europeia da Autonomia Local também refere o princípio de subsidiariedade.

2.3. A BUROCRACIA E AS «CLIENTELAS PARTIDÁRIAS»

A redução da burocracia é um argumento mais discutível, já que requer: (i) que se opere também uma reforma administrativa no aparelho central – uma desconcentração de serviços e, simultaneamente, a transferência de alguns dos serviços periféricos para as regiões; (ii) que os serviços extintos ou transferidos não sejam substituídos 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 substituírem no mesmo número as agências da administração central já lá existentes ou corresponderem exactamente aos serviços 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 artigo cheio de espírito, o autor argumenta que o número de «tachos» (entendidos neste contexto como entidades político-organizativas) não tem necessariamente de aumentar, e, ainda que tal se verifique, a teoria sugere que, existindo mais organismos (*tachos*), estes poderão competir entre si, tornando mais transparentes as relações que estabelecem.

Para além das desvantagens enumeradas no quadro n.º 1, podemos prever que a introdução do nível de decisão regional traria mais instabilidade. É bem conhecida a posição de que a regionalização trará, entre outros malefícios, a perda de coesão nacional e o aumento da ingovernabilidade¹⁴. Esta última deve referir-se à necessidade de consultar as regiões, uma vez criadas, em assuntos de política sectorial, de desenvolvimento ou outras que tenham implantação ou repercussões regionais.

Outro argumento menos conhecido diz respeito à possibilidade de existirem ciclos políticos também a nível dos municípios portugueses¹⁵; embora os testes empíricos sejam por vezes não conclusivos, existe uma intuição de que os políticos procuram utilizar os meios de que dispõem para aumentarem a sua popularidade ou assegurarem certos benefícios (por exemplo, cargos em empresas privadas da região) no caso de perderem as eleições; é fácil imaginar que a introdução de um nível adicional de poder poderá gerar eventualmente outros ciclos ou ampliar os ciclos municipais. Esta segunda eventualidade é plausível, pois os períodos eleitorais locais e regionais coincidiriam em prin-

¹⁴ Cavaco Silva, «Regionalização. Paixão da inexperiência», in *Expresso* de 28-9-96.

¹⁵ Baleiras (1997).

cípio. A teoria geral subjacente a estes ciclos prevê que as medidas de política dos governantes são influenciadas pelas expectativas quanto à evolução da popularidade e às probabilidades de ganhar ou não as eleições¹⁶.

2.4. 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.

A conjuntura actual da CE não tem favorecido a participação dos níveis subnacionais de governo, centrando-se a análise nos processos de convergência. No entanto, a convergência tem sido enquadrada por uma ênfase nas reformas estruturais, pelo que o processo de regionalização nacional e a reestruturação da administração pública estão consonantes com o cenário de mudança¹⁷. Apenas deve colocar-se como reserva a condição de que aquelas reformas estruturais não ponham em causa o processo.

O programa do governo de Guterres¹⁸ defende que é possível conciliar a regionalização com os objectivos nacionais. Consagra ainda os seguintes princípios base da regionalização: (a) subsidiariedade; (b) participação dos cidadãos; (c) 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 propor-se ceder novas parcelas de soberania para as futuras regiões, o Estado central ver-se-á consideravelmente esvaziado das suas funções tradicionais¹⁹.

¹⁶ V. Santos e Barros (1994) para uma aplicação da função de popularidade do governo central ao caso português.

¹⁷ Covas (1997), p. 28.

¹⁸ Os princípios sobre o modelo de regionalização proposto estão desenvolvidos na publicação do MEPAT (1998), *op. cit.*

¹⁹ Cabral (1996).

2.5. 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 de lei apresentados atribuem às regiões é a participação na elaboração de planos de desenvolvimento regional. O artigo 25.º da Lei n.º 56/91 refere na alínea *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 *panacea* 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 de 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.

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 de agravar o Orçamento do Estado, mas 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 autárquico²⁰ e, por outro lado, à existência de impostos pagos por não residentes (*taxation without representation*).

2.7.1.1. OS CUSTOS DE ADMINISTRAÇÃO

A informação existente não permite calcular os custos prováveis das regiões; além disso, sabemos pelas teorias das escolhas públicas que as despesas públicas são endógenas ao sistema político e institucional no qual

894 ²⁰ O Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) representava cerca de 34% das receitas da administração local em 1994 (fonte: Orçamento do Estado para 1994).

se desenrolam as decisões. Assim, podemos fazer apenas 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 artigo 22.º da Lei n.º 56/91, cada assembleia regional seria composta por:

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

Como na delimitação proposta de oito regiões existem quatro 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 artigo 26.º da mesma lei define a seguinte composição para as juntas regionais: (a) um presidente; (b) seis ou quatro 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 administrativos totais simulados poderiam ascender a 12,154 milhões de contos por ano, face aos 7,276 das actuais CCRs. Logo, após a substituição das CCRs pelas regiões teríamos um acréscimo de despesas administrativas de 4,878 milhões de contos anuais, ou seja, quase 5 milhões de contos (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)²¹. De seguida discriminamos os referidos itens de despesa:

Despesas administrativas previstas com as regiões

[QUADRO N.º 2]

CCRs e governos civis	Contos	8 regiões	Contos
5 presidentes	38 010	8 presidentes	71 456
5 vice-presidentes	32 431	40 vogais	170 282
Governos civis	176 510	428 deputados	65 535
Despesas de funcionamento . . .	7 029 559	Despesas de funcionamento . . .	11 247 294
		Edifícios	600 000
<i>Total</i>	7 276 510	<i>Total</i>	12 154 567

²¹ Esta estimativa foi publicada em Santos (1998). Existia na altura apenas mais outra estimativa de custos realizada pelo *Público* de 29-4-1994, p. 13, que estima um acréscimo de despesas em relação às actuais de 5164,8 milhões de contos.

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 duas reuniões das assembleias regionais por mês.
- Pressupusemos que os presidentes das juntas regionais teriam uma remuneração igual à dos presidentes das Câmaras de Lisboa e do Porto (sendo possível que ganhassem mais), enquanto os vogais poderiam ganhar cerca de metade.
- Os custos de funcionamento (secretariado, etc) seriam proporcionais aos das CCRs,
- Estimativa dos edifícios que teriam de 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, as menos favorecidas não poderiam oferecer os mesmos níveis/preço e qualidade e de provisão públicos 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 aponta para que a participação nas receitas do Estado seja a principal fonte de financiamento regional; diverge, 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 de transferir cerca de 163 milhões de contos para as regiões.

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 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 o 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 discricionariade 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 Estado²².

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

Colocam-se algumas questões acerca das derramas e dos empréstimos regionais. Com efeito, a criação das regiões implicaria a criação de derramas regionais e não está excluída a hipótese de poder acarretar a substituição de alguns dos impostos locais. Como se sabe, as derramas são um imposto (sobretaxa) sobre o rendimento. Este tipo de imposto tem a vantagem de ser equitativo, mas apresenta as seguintes limitações:

- a) O grau de discricionariade local/regional na fixação das taxas teria de ser muito pequeno ou nulo (ou seja, uma taxa igual para todas as regiões) para evitar distorções na afectação/localização dos recursos;
- b) Iria aumentar a carga fiscal sobre os contribuintes, que é já elevada, a não ser que fosse dedutível do IRC nacional, mas, 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 acarretariam, pelo menos no curto prazo, poderia vir a criar dificuldades na gestão macroeconómica. Isto é, se houvesse repercussões no aumento do défice do OE ou na carga fiscal dos contribuintes.

3. SOLUÇÕES ALTERNATIVAS À CRIAÇÃO DE REGIÕES

Têm sido apresentadas como alternativas às regiões outras formas de decisão supramunicipal. Com efeito, na ausência de regiões, para potenciar

²² Para uma análise crítica das repercussões desta dependência das transferências do OE, v. Beleza (1998) e Santos (1998).

economias de escala e externalidades tem-se recorrido aos seguintes esquemas:

1. A administração central assegura e (paga) a provisão — caso dos hospitais regionais, estabelecimentos de ensino superior, estações de tratamento de resíduos, etc.;
2. Para além dos municípios, podem criar-se regiões metropolitanas nas áreas de Lisboa e do Porto;
3. Os municípios estabelecem protocolos ou contratos-programa para determinados empreendimentos;
4. Os municípios associam-se para levarem a cabo iniciativas de interesse comum e abrangência superior à dimensão municipal²³.

Em relação a estas instituições há que realçar ainda que potenciariam a criação de economias de escala e a correcção de externalidades em aspectos particulares de provisão pública, uma vez que as associações se formam para responderem 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. O CONTRIBUTO DA ECONOMIA POLÍTICA: A LIBERDADE COMO PRINCÍPIO

As vantagens das associações de municípios *versus* a criação de 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 FOCJ — 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 de os autores lhes atribuírem poder de decisão em relação à sua finalidade concreta e poder de cobrar impostos para a concretizarem.

Peacock e Rawley (1975), seguindo a inspiração de Nozick, propõem que se considere um princípio adicional de justiça — o de *liberdade*, visto como ausência de compulsão²⁴. No contexto da regionalização, pode ser considerado um critério a ter em consideração na delimitação das regiões *versus* outras opções. Com efeito, a partição de regiões normalmente dificulta a *saída* de

²³ Baleiras (1996) argumenta que as associações de municípios são uma forma organizativa superior às regiões porque são voluntárias, não definitivas e acarretam menos custos.

²⁴ Santos (1989).

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 o aspecto político. Considerei na primeira coluna a forma de governo actual, na segunda o governo após a reforma da administração central periférica (como apresentado na secção seguinte) e na terceira o governo com regiões e nas duas hipóteses com e sem reforma administrativa (desconcentração). O quadro n.º 2 atribui pontos (de X a XXXX) ao contributo das três *formas de governo* para a prossecução dos princípios enumerados.

A avaliação da regionalização face às alternativas

[QUADRO N.º 3]

Princípios	Formas de governo			
	Governo centralizado (actual)	Governo descentralizado com reforma administrativa	Governo com regionalização	
			Sem reforma administrativa	Com reforma administrativa
Eficiência:				
Alocativa	XX	XXXX	XXX	XXXX
Produtiva	XXX	XXX	XX	XX
Equidade:				
Horizontal	XX	XX	XXXX	XXXX
Vertical	XXX	XXX	XX	XX
Liberdade:				
Associativismo municipal . . .	XXX	XXXX	X	X
Decisão regional			XXX	XXX
(Total	13	16	15	16)

Definamos os princípios com precisão, de modo a justificarmos 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 afectam a eficiência produtiva destas – quanto maior essa importância e 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 de 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*, embora vá um pouco mais além; neste contexto, quer o sistema centralizado com associação livre dos municípios, quer a existência de regiões, respeitem este princípio, pois têm órgãos de decisão próprios. No entanto, enquanto os municípios podem sair livremente de uma associação, provavelmente, são obrigados a permanecer na mesma região — o que implica um certo grau de compulsão; por isso, atribuí mais pontos ao governo desconcentrado com associações no esquema do quadro n.º 3.

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 na nossa hipótese exemplificativa).

Naturalmente, a atribuição de pontos pode ser mais elaborada e muito menos arbitrária, já que: (i) os objectivos devem ser passíveis de quantificação, sempre que possível; (ii) o resultado poderá depender da ponderação que o

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. No âmbito deste artigo não cabe o aprofundamento desta análise, mas espero vir a desenvolvê-la num contexto mais teórico, pois esta abordagem permite clarificar alguns aspectos, sendo útil em qualquer avaliação multicritério, onde um deles é de natureza política.

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 tivessem mais poderes e que fossem criados organismos que coordenassem horizontalmente os primeiros. 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, simultaneamente, serviços desconcentrados e desempenham algumas das funções próprias de regiões, mas apenas coordenam a actividade ao nível do Ministério do Planeamento e da 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 detinham; houve ainda alterações no relacionamento horizontal e vertical dos serviços desconcentrados. No geral, muitas das medidas que os sucessivos governos deveriam ter tomado para prepararem a regionalização não foram eficazmente implementadas, o que aumentou a incerteza acerca do seu sucesso.

4. CONCLUSÃO

Seguindo um estilo sintético, penso que poderia concluir: as vantagens que um processo de regionalização poderia trazer manifestar-se-iam apenas no longo prazo, pois, a curto prazo, os custos excederiam, provavelmente, os benefícios.

O argumento de que a regionalização aumentaria a eficiência alocativa e a eficácia das políticas de incidência regional depende principalmente de três factores, que não estavam plenamente assegurados em Portugal:

- Do empenho dos governos na preparação do processo de criação das regiões;
- Da efectiva desconcentração da administração pública e da 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 que a maior participação nas decisões não se traduza em aumento de ingovernabilidade, como alguns sustentaram.

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

O aumento da descentralização tem vantagens quer ao nível da eficiência na afectação de recursos, quer em termos do desenvolvimento do sistema democrático, pelo que no ponto 3 deste artigo foram propostas orientações de política que são alternativas à regionalização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, M. Brandão (1996), «A regionalização e o desfile de cabeleiras I e II», in *Expresso* de 17-4-96 e 24-5-96.
- ALVES, M. Brandão (1997), «Regiões: a quantas andamos?», in *Expresso* de 25-10-1997.
- ALVES, M. Brandão (1998b), «A regionalização e a unidade nacional» in *Expresso* de Abril de 1998 (reprod. in *Bol. Inf. do ISEG* de 28-4-98).
- AMARAL, J. Ferreira (1996), «A regionalização: opinião», in *A Capital* de 17-4-1996.
- AMARAL, D. Freitas (1987), *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina.
- BALEIRAS, R. N. (1996), *A Partilha do Poder ou a Reforma da Administração?*, doc. APDR.
- BALEIRAS, R. N. (1996), «Regionalizar para quê? Por uma abordagem económica da regionalização», in *Nova Economia*, Dezembro de 1996.
- BARRETO, António (1998), *Regionalização, sim ou não?*, Lisboa, D. Quixote.
- BELEZA, Miguel (1998), «Vamos ter mais impostos?», in *Semanário Económico*, de 6-11-1998, p. 72.
- CABRAL, M. Villaverde (1996), «A regionalização: opinião», in *Diário de Notícias* de 22-4-1996.
- CORREIA, Fausto (1996), Discurso do Secretário de Estado da Administração Pública», in *Fórum 2000*, pp. 15-24.
- COSTA *et al.* (1990), «Regionalisation, pouvoir politique et planification», in *Estudos de Economia*, x, 3, pp. 293-314.
- COSTA, J. Silva (1996), *A Regionalização*, doc. APDR.
- COVAS, António (1997), *Integração Europeia, Regionalização Administrativa e Reforma do Estado*, INA.

- DAYRES, Jacques e Michèle (1986), *La Regionalisation*, Paris, PUF.
- FERNANDES, Manuel R. (1996), *A Problemática da Regionalização*, Coimbra, Almedina.
- Fórum 2000: Regionalização e desenvolvimento*, ISCSP, 1996.
- FREY, B. E R. Eichenberger (1995), «Competition and jurisdictions: the idea of FOCJ», in *Competition among Institutions*, ed. L. Gerken, Mcmillan Press, Nova Iorque, St. Martin's Press.
- INMAN, R.(1987), «New political economy», in *Handbook of Public Economics*, ed. Auerbach e Feldman.
- LEGISLAÇÃO: Decreto-Lei n.º 494/79 (criação das CCRs), Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto (lei-quadro das regiões administrativas).
- LOPES, A. Simões (1995), «Regionalização e eficiência na gestão de recursos», in *Brotéria*, Lisboa, vol. 140, pp. 28-29, n.º 1, Janeiro de 1995.
- LOPES, A. Simões (1996), «Regionalização e desenvolvimento», in *Fórum 2000*, pp. 125-131.
- MEPAT (1998), *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, MEPAT.
- OLSON, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- OATES (1972), «Fiscal federalism», in H. B. Jovanovitch, SEARL, *Livro Branco sobre a Regionalização* (1980).
- PEACOCK, A., e J. Rowley (1975), *Welfare Economics: a Liberal Restatement*, M. Robertson.
- PIRES, F. Lucas (1996), «Referendo: a sério ou a brincar?», in *Espaço Público*, 9-7-1996.
- SÁ, Luís (1996), «Modelos políticos de regionalização: sobre os modelos para Portugal», in *Fórum 2000*, ISCSP, pp. 27-49.
- SÁ, J. de Vasconcellos, e Ana Bela Santos (1996), *A Reforma das Finanças Locais*, Dep. de Gestão do ISEG.
- SÁ, J. de Vasconcellos (1998), *A Reforma das Finanças Locais na Óptica da Nova Gestão Pública*, 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, Ana Bela, e C. Barros (1994), *A Popularity Function for Portugal*, CIEF (ISEG), W. P. n.º 18.
- SANTOS, Ana Bela (1998), «Os custos das regiões», in *Semanário Económico*, de 23-10-1998, p. 64.
- SANTOS, Jorge (1996), «Rigor com consciência social», in *Expresso* de 17-2-1996.
- SILVA, A. Cavaco (1996), «Regionalização: paixão da inexperiência», in *Expresso* de 28-9-1996.