

---

# IV CONFERÊNCIA P3DT

## Descentralização & Desenvolvimento

### Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

---

#### **Autonomia local: descentralização e desenvolvimento**

Mário Rui Martins, Professor Associado Convidado,

Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, mario.martins@fe.up.pt

#### **Resumo**

O texto explora as relações entre descentralização, desenvolvimento e autonomia local. Depois de clarificar as diferentes noções, e com a ajuda de indicadores de síntese, o texto argumenta que não existe uma relação direta entre desenvolvimento e descentralização e que é necessário ter em conta outro tipo de elementos para justificar e otimizar os processos de descentralização.

O texto conclui que no caso português o respeito pelo princípio da subsidiariedade deverá implicar uma dupla transferência de recursos para os municípios e para autarquias intermédias (regiões administrativas) a criar.

**Palavras chave:** Desenvolvimento, Descentralização, Autonomia, Autarquias, Regiões

#### **1. Introdução**

Este texto começará por clarificar as noções de descentralização e autonomia, realçando as dificuldades de operacionalizar as mesmas e fazendo uma abordagem empírica-descritiva das suas inter-relações (secção 2). A secção 3 argumenta que a falta de rigor no uso do termo descentralização suscita legítimas preocupações em relação ao processo de descentralização em curso. Nas conclusões, propõe-se uma dupla dimensão da descentralização como condição necessária ao sucesso do processo.

#### **2. Descentralização e desenvolvimento**

A organização territorial dos estados da Europa, incluindo os sistemas de autarquias locais, é fruto de um conjunto complexo de fatores, designadamente: diferentes percursos históricos; elevada diversidade geográfica, cultural e humana; fatores económicos e sociais; a importância relativa dos serviços públicos e dos mecanismos de solidariedade social; com a evolução da mobilidade; com tradições jurídicas diversas, etc.

Por estas razões existe na Europa uma enorme diversidade de sistemas de autarquias locais para países que apresentam diversas características comuns (Martins, 2001). Dois exemplos servirão para ilustrar esta diversidade tomando como base a dimensão demográfica dos estados. A França e o Reino Unido têm populações da mesma ordem de grandeza, contudo a França possui mais de 36 000 municípios (autarquias locais de nível inferior) e o Reino Unido

conta pouco mais de 400 autarquias locais de dois níveis. Enquanto a Bélgica e Portugal possuem números de habitantes semelhantes, a Bélgica é um estado federal com dois níveis de autarquias locais que se juntam às três regiões e Portugal é um estado unitário em que a um único nível de autarquias locais que regulamentam e gerem uma parte importante dos assuntos públicos – os municípios – se acrescentam apenas as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Como é que esta diversidade e os diferentes níveis de descentralização, entendida aqui como a repartição de recursos legais, financeiros e humanos entre a administração central e as autarquias locais (incluindo os estados federados no caso das federações) se relaciona com o nível de desenvolvimento das sociedades e o bem-estar das respetivas populações?

Afastese desde logo a ideia, largamente desacreditada hoje em dia, que o desenvolvimento é uma pré-condição necessária a ulteriores processos de descentralização. Como Smith (1985) argumentou, as relações descentralização-desenvolvimento devem ser vistas num contexto de movimentos e lutas sociais e políticas e não se compadecem com visões «economicistas» da sociedade.

Para analisar brevemente a relação entre descentralização e desenvolvimento nos países da União Europeia, vamos deitar mão de indicadores simplificados. Assim, para aferir o nível de descentralização utilizaremos a «despesa pública subnacional em % da despesa pública total». Como indicador do nível de desenvolvimento, ligado ao bem-estar das populações, o «PIB per capita em paridade de poder de compra». É evidente que este último indicador tem insuficiências graves largamente enunciadas por muitos e variados autores. Bregman (2017) resume alguns dos principais problemas e deficiências da noção de PIB como indicador de desenvolvimento e bem-estar.

A Tabela 1 ordena 13 países da União Europeia em função daqueles dois indicadores. Excluíram-se dos *rankings* os países da chamada Europa central e oriental, dado que os atuais sistemas autárquicos têm relativamente poucos anos de existência (cerca de duas décadas). Excluíram-se, igualmente, os países de menor dimensão: Chipre, Luxemburgo e Malta, bem assim como a Irlanda, cujo PIB tem variações bruscas (cresceu 26,3% em 2015) decorrentes em grande parte das baixas taxas de imposição dos lucros das empresas que levaram à deslocalização para a Irlanda das sedes sociais de muitas sociedades transnacionais.

Tabela 1: Ordenamento dos países da União Europeia (lista não exaustiva) em matéria de desenvolvimento e descentralização.

| País          | Nível de desenvolvimento PIB per capita (PPC)* (2017) | Nível de descentralização | Despesa pública subnacional em % da despesa pública total** (2016) |
|---------------|---|---------------------------|--|
| Países Baixos | 1   | 8                         | 31,4   |
| Áustria       | 2   | 7                         | 31,5   |
| Dinamarca     | 3   | 1                         | 63,4   |
| Alemanha      | 4   | 5                         | 40,1   |
| Suécia        | 5   | 2                         | 50,1   |
| Bélgica       | 6   | 3                         | 44,9   |
| Finlândia     | 7   | 6                         | 39,3   |
| Reino Unido   | 8   | 10                        | 24,1   |
| França        | 9   | 11                        | 19,4   |
| Itália        | 10  | 9                         | 27,5   |
| Espanha       | 11  | 4                         | 43,4   |
| Portugal      | 12  | 12                        | 12,4   |
| Grécia        | 13  | 13                        | 7,1  |

\* Fonte: Eurostat

\*\* Fonte: OECD: Fiscal Decentralisation Database

A Tabela 1 ordena os restantes 13 países em função dos dois indicadores escolhidos. Embora Portugal e a Grécia apresentem os níveis mais baixos nos dois indicadores, não existe uma correlação significativa entre os mesmos para a maioria dos países. Essa falta de correlação seria ainda mais evidente se em vez dos *rankings* utilizássemos os valores numéricos dos indicadores. Com efeito, se o rácio entre os valores máximo e mínimo do PIB per capita (PPC) é da ordem de 2, no caso da segunda variável, esse rácio é da ordem de 9.

Se o nível de descentralização não tem uma correlação positiva automática com o desenvolvimento económico (pelo menos medido ao nível do PIB per capita) é relativamente consensual que um reforço da descentralização pode ter efeitos positivos (ex. maior sensibilidade aos problemas e situações locais, melhor distribuição espacial dos serviços públicos) se implementada com esses objetivos em vista. Mas pode igualmente ter efeitos nefastos se esse

processo não for acompanhado por um decréscimo do peso da administração central e por uma repartição clara e proporcional dos diferentes recursos (competências, recursos financeiros e humanos).

### **3. Descentralização e autonomia local**

A popularidade da noção de descentralização parece ser inversamente proporcional ao rigor com que a mesma é definida. Esta situação é bem patente em algumas polémicas associadas ao atual processo de descentralização: desde a questão da possível, mas improvável, deslocalização do INFARMED de Lisboa para o Porto até à proposta de eleição direta das presidências das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (ferida *ab initio* de impossibilidade no atual quadro constitucional).

Qualquer reforço substancial da descentralização é necessariamente um assunto complexo, cujas diferentes dimensões devem ser tomadas em linha de conta e requer amplo consenso político e social para ser levado a bom porto.

Uma transferência de competências da administração central para as autarquias locais, mesmo quando acompanhada por recursos financeiros e humanos proporcionais, poderá ser considerada politicamente inadequada. Por exemplo, se num determinado país o pagamento das remunerações dos professores do ensino secundário for processado pela administração central e noutra pelas autarquias locais, é claro que os recursos financeiros de que as autarquias locais, no segundo caso, têm necessidade para exercer as suas competências no setor da educação serão bem maiores do que no primeiro caso. Tal não quer dizer, no entanto, que elas disponham de maior capacidade de decisão política se o rácio alunos/professor, a fixação dos salários e as condições de trabalho dos professores forem decididos pela administração central. Esta situação, resultado da existência de atribuições partilhadas no setor da educação, para uns reflete uma mera delegação de competências, enquanto para outros se trata de descentralização.

Para ultrapassar esta ambiguidade é relevante fazer apelo ao conceito de autonomia local tal como definido na Carta Europeia da Autonomia Local, tratado internacional estabelecido no quadro do Conselho da Europa e que entrou em vigor em Portugal em 1 de abril de 1991.

Segundo a carta «entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos» (art. 3.º, n.º 1). Esta definição de ordem geral é complementada por disposições relativas à natureza das atribuições e competências e às finanças locais.

No que diz respeito ao âmbito da autonomia local, a Carta prescreve que «as atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas» (art. 4.º, n.º 4) e que «em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais

devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais» (art. 4.º, n.º 5).

A Carta define igualmente o princípio de subsidiariedade segundo o qual «em regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia» (art. 4.º, n.º 3).

Os ensinamentos a tirar daqui para o atual processo de descentralização em Portugal são a dois níveis. Primeiro, é importante não dar argumentos a quem confunde órgãos de poder político democraticamente eleitos, cujas escolhas legítimas não são necessariamente idênticas à da administração central, com simples institutos públicos. Segundo, o elevado número e diversidade dos municípios em Portugal impõe que o reforço da descentralização tenha de passar pela criação de autarquias intermédias entre os municípios e a administração central, nomeadamente a fim de garantir uma coordenação eficaz da ação pública.

#### **4. Conclusão**

Se a relação entre descentralização e desenvolvimento é complexa, e se devem evitar simplificações inapropriadas de causalidade ou de sequência temporal, é evidente que o nível de descentralização em Portugal está muito abaixo do da esmagadora maioria dos países da União Europeia.

No caso português, o respeito pelo princípio da subsidiariedade deverá implicar não somente um reforço dos recursos dos municípios, mas igualmente a criação de autarquias intermédias (*regiões administrativas* nos termos da Constituição da República) entre os municípios e a administração central. Para não aumentar excessivamente o peso da administração pública, tal necessitará uma transferência de recursos da administração central para as novas autarquias intermédias.

#### **5. Bibliografia**

- BREGMAN, Rutger (2017): Utopia for realists. London: Bloomsbury.  
MARTINS, Mário Rui (2001): As autarquias locais na União Europeia. Porto: ASA.  
SMITH, Brian C. (1985): Decentralisation: The Territorial Dimension of the State. London: George Allen & Unwin.