

Políticas de reforma administrativa e redução das assimetrias regionais em Portugal: uma utopia?

Ricardo Campos Fernandes

Doutorando na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
r.direito@gmail.com

Resumo

As ações conduzidas pelo Estado têm um impacto nas assimetrias regionais. O presente artigo analisa a atuação estatal sob uma dupla perspetiva: enquanto Estado administrador e enquanto poder legiferante. No primeiro caso, analisaremos que tipos de reformas da Administração Pública poderão ser suscetíveis de reduzir as assimetrias regionais de forma eficiente. No segundo caso, estudaremos políticas públicas a promover que poderão ser adequadas a esse propósito.

O presente artigo tece algumas considerações quanto aos seguintes dilemas: *i)* o que são, quais as causas e consequências das assimetrias regionais? Qual a situação em Portugal? *ii)* A influência dos modelos de gestão pública na Administração Pública portuguesa tem contribuído para a redução das assimetrias regionais? *iii)* O que é a descentralização administrativa e a descentralização financeira? Podem estes modelos ter um papel na redução das assimetrias regionais?

Conclui-se que há um nível intermédio de autoridade pública que, não sendo centralizador, nem tendo uma dimensão demasiado pequena como as autarquias locais, pode ser promotor de desenvolvimento regional. Por outro lado, conclui-se, com exemplos, que o Estado pode promover políticas que reduzam as assimetrias regionais.

Palavras-Chave: Assimetrias regionais; políticas públicas; reforma administrativa; Administração Pública; descentralização.

Abstract

State activities have an impact on regional asymmetries. This article analyzes State action from a dual perspective: as an administrative State and as a legislating power. In the first case, we will analyze what types of Public Administration reforms may be likely to efficiently reduce regional asymmetries. In the second case, we will study public policies to be promoted that may be suitable for this purpose.

This article considers the following dilemmas: *i)* what are, what are the causes and consequences of regional asymmetries? What is the situation in Portugal? *ii)* Has the influence of public management models in Portuguese Public Administration contributed to the reduction of regional asymmetries? *iii)* What is administrative decentralization and financial decentralization? Can these models play a role in reducing regional asymmetries?

The conclusion is that there is an intermediate level of public authority which, while not centralizing or too small in size like local authorities, can promote regional development. On the other hand, examples show that the state can promote policies that reduce regional asymmetries.

Key-words: Regional asymmetries; public policy; administrative reform; Public Administration; decentralization.

Introdução

As assimetrias regionais representam, normalmente, desigualdades na taxa de crescimento da atividade económica, estando ligadas a diferentes níveis de prosperidade e, conseqüentemente, a diferentes níveis de desenvolvimento entre regiões de um mesmo país ou entre países, como é o caso dos vários níveis de desenvolvimento económico que atingiram os diversos Estados da União Europeia (Pereira, 1997). Assistimos nos últimos anos, como veremos, a um adensar das assimetrias regionais no nosso país. Ao nível da União Europeia, Molle (1994) e Emerson et. al. (1992) concluíram que as disparidades regionais diminuíram substancialmente desde 1960 até meados da década de 1970 e aumentaram depois até meados dos anos de 1980, estabilizando desde então - os países da periferia da Europa desaceleraram na aproximação às médias europeias relativas ao nível de rendimento e de crescimento económico.

Com efeito, um dos objetivos da União Europeia sempre foi a redução das desigualdades entre os povos da Europa de tal forma que ficou plasmado no artigo 2.º do Tratado de Amesterdão. Este objetivo assenta em duas premissas essenciais. *Primus*, porque a desigualdade social é inimiga do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB): mercados com maior igualdade de rendimentos são mais competitivos e potenciadores de crescimento económico do que aqueles onde se verificam grandes clivagens sociais (Martins, 2015). Berg e Ostry (2011) concluíram que os ciclos de crescimento económico das economias com maiores desigualdades sociais são mais curtos do que aqueles que se verificam em sociedades mais igualitárias. No médio/longo prazo isso traduz-se em menor crescimento económico. *Secundus*, porque promover a coesão social significa promover a coesão territorial dos povos da Europa o que, através de uma visão histórica do continente, equivale a reduzir conflitos – eventualmente até armados - entre as populações.

Os conceitos de territórios de baixa densidade e de interior têm ganhado algum relevo na discussão pública relativa às assimetrias regionais. Embora não se encontre legalmente definido - territórios de baixa

densidade -, é um conceito hoje bastante utilizado como unidade de medida para efeitos de aplicação de fundos do Programa Portugal 2020. A Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria (CIC) procedeu à definição de critérios para a inclusão de concelhos ou freguesias suscetíveis de medidas de discriminação positiva territorial no âmbito daquele programa. Assim, podem ser enquadrados territórios que comparem negativamente com os demais ao nível da densidade populacional, da demografia, do povoamento, das características físicas e socioeconómicas do território e das acessibilidades. A nível nacional, e para efeitos deste estudo, os territórios de interior corresponderão aos territórios de baixa densidade, sendo usados indistintamente.

Analisando em maior detalhe a realidade nacional, verificamos que, desde 1976, apesar dos enormes avanços económicos reconhecidos ao nosso país, os diferentes municípios tornaram-se cada vez mais desiguais no que concerne a fatores-chave da qualidade de vida, tais como o rendimento, o crescimento económico, a população ou os serviços. Apesar de ser possível afirmar que todo o território enfrenta problemas ao nível da sua demografia (Instituto Nacional de Estatística, I. P., 2021), é inegável que existe, ainda assim, uma faixa litoral com condições potenciais de atratividade de população e um interior e ilhas com graves problemas a este nível. Por exemplo, conjugada a maior prevalência agrícola nas regiões do interior com o facto dos salários neste setor de atividade serem inferiores à média dos salários de todos os trabalhadores (Pordata, 2021) há desde logo a possibilidade dos rendimentos de alguns trabalhadores nas regiões do interior serem inferiores aos do litoral.

Metodologicamente iremos proceder a uma análise documental e estatística de outros estudos sobre os temas que abordaremos, nomeadamente as causas e as consequências das assimetrias regionais – a nível geral e, em especial, o caso português - para podermos concluir pela natureza negativa do fenómeno.

Perante as hipóteses de resolução do problema das assimetrias regionais pelas diferentes facetas do

Estado faremos uso do raciocínio dedutivo por forma a tentar chegar a conclusões.

O fito do artigo é analisar as assimetrias regionais, causas e consequências, sob o ponto de vista português. Concluído pelos seus efeitos nefastos tentaremos identificar o papel do Estado – nas suas vestes de administrador e formulador de políticas – na redução desse fenómeno. Na presente investigação vamos tentar responder ao seguinte: *i)* o que são, quais as causas e consequências das assimetrias regionais? Qual a situação em Portugal? *ii)* A influência dos modelos de gestão pública na Administração Pública portuguesa tem contribuído para a redução das assimetrias regionais? *iii)* O que é a descentralização administrativa e a descentralização financeira? Podem estes modelos ter um papel na redução das assimetrias regionais? *iv)* Pode o Estado adotar outras soluções para contrariar as assimetrias regionais?

No capítulo 1 fazemos uma revisão de literatura das causas das assimetrias regionais concluindo pela multiplicidade de fatores que podem influenciar a coesão de um território, como sejam o crescimento populacional, o clima, a geografia e o argumento centro-periferia ou o mercado.

No capítulo 2 estudamos as consequências dessas assimetrias regionais ao nível social. Também abordamos as ineficiências económicas que as assimetrias aportam a um território. Seguidamente, no capítulo 3, dedicamo-nos ao caso português. Aqui, analisaremos a desigualdade de rendimentos em Portugal e concluiremos que os residentes no litoral dispõem de um poder de compra superior aos residentes no interior, onde, além da perda de população com a fraca natalidade e forte emigração, a perda de competitividade é evidente. No capítulo 4 trataremos a exame considerações sobre a descentralização administrativa e financeira que serão importantes para a análise prática da situação portuguesa e os impactos no território, nomeadamente, a desconformidade entre a transferência de fundos para as autarquias por parte do Estado central e as despesas associadas às novas funções. Uma vez que a despesa do Estado representou quase metade da atividade económica em

2020, parece oportuno discutir a atividade estatal, o que faremos no capítulo 5. Aqui, tendo em vista a redução das assimetrias regionais, versaremos sobre algumas das possíveis soluções a implementar pelo Estado não apenas como Estado administrador (órgão superior da Administração Pública), como também poder legislador (expressão que usamos na mesma aceção de criador de políticas públicas). Na primeira discutimos a deslocalização de serviços públicos, a descentralização orçamental, a contratação pública e o mercado de capitais, os serviços públicos de nova geração e a regionalização. Na segunda, de carácter regulatório, legislativo, veremos as potencialidades da promoção de um êxodo urbano, dos nómadas digitais, dos migrantes, vistos dourados, o meio ambiente, a cooperação regional e a valorização dos recursos naturais.

Após estas análises poderemos chegar a algumas conclusões relativas às potencialidades do Estado em ser parte da solução para as assimetrias regionais existentes em Portugal. Enquanto Estado administrador não é fácil perceber o ponto de equilíbrio entre uma política pública que é motor de desenvolvimento regional e aquela que produz ineficiência na atuação pública. Ao nível do Estado criador de políticas públicas são várias as opções que importa estudar aprofundadamente em futuras investigações.

1. Causas das assimetrias regionais

Adotada por Solow (1956), a abordagem económica neoclássica defende que, quanto a assimetrias regionais, desde que existam mecanismos que possibilitem uma concorrência perfeita, o crescimento ocorrerá de forma equilibrada em todas as regiões. Este modelo, hoje ultrapassado pela história, sofreu inúmeras críticas, uma vez que o mesmo exige que diversos fatores se mantenham constantes nas diversas regiões, por forma, a existir um crescimento harmonioso entre as mesmas, tais como a evolução populacional, a inovação tecnológica ou a taxa de poupança (Diniz, 2006).

Hirschman (1975) difundiu uma teoria de crescimento desequilibrado: se o mercado apenas puder contar com a livre concorrência dos seus agentes, sem quaisquer barreiras regulatórias, as desigualdades no crescimento e desenvolvimento de determinada sociedade apenas irão aumentar. O crescimento assimétrico é explicado pelas “diferenças nas técnicas de produção, as diferenças nas economias de escala, os níveis de produtividade e os obstáculos ao funcionamento dos mercados que obstam à concorrência perfeita” (Pereira, 1997, p. 12). Estes autores sugerem igualmente a necessidade de políticas redistributivas por forma a possibilitar um maior equilíbrio entre as diversas regiões.

As teorias económicas de desenvolvimento endógeno são apoiadas na atualidade por autores como Silva (2012) e reportam que os motores do crescimento não são externos à economia, antes, pelo contrário, se encontram dentro dela. Portanto, quer o conhecimento, quer o capital humano, dependendo dos modelos, constituem externalidades positivas que se traduzem num motor do crescimento económico.

Atualmente, são apontados vários fatores como capazes de influenciar o nível de desenvolvimento de uma determinada região, a saber:

- a) A geografia de uma região é absolutamente determinante na avaliação das disparidades regionais. As regiões periféricas são, normalmente, confrontadas com alguma(s) das seguintes características: *i*) fracos recursos naturais; *ii*) poucos recursos humanos técnicos e científicos e/ou com formação inadequada ao mercado de trabalho; *iii*) deficientes infraestruturas; *iv*) localizações distantes dos centros produtivos e/ou dos centros de consumo.
- b) Os motivos económicos que explicam as disparidades regionais centram-se nas diferentes estruturas produtivas e de procura, nas diferenças dos níveis de industrialização e do tipo de especialização, nos diversos níveis de progresso tecnológico que motivam níveis variados de produtividade e de competitividade

geradoras, assim, de potencialidades económicas nas regiões e distinguindo-as entre si.

- c) Também o clima tem um impacto no crescimento e desenvolvimento económico de uma determinada região. Apesar de ainda não parecer estar devidamente estudado este fenómeno, autores como Masters e McMillan (2001) demonstram empiricamente que, desde 1960, os países temperados têm vindo a convergir em termos de rendimento para um nível elevado, enquanto o comportamento nos países tropicais é mais difuso, havendo muita desigualdade na distribuição do rendimento. Uma das hipóteses avançada para este fenómeno é a desigualdade nos ganhos de especialização e comércio. O impacto do clima no crescimento e desenvolvimento económico revela-se ainda mais importante nos nossos dias, tendo em conta que o planeta é assolado por fenómenos meteorológicos extremos derivados das alterações climáticas.
- d) A nova geografia económica refere que a convergência, ou falta dela, entre economias pode estar relacionada com a localização geográfica. Quando nos referimos à localização, falamos de dotação de recursos naturais, concentração das atividades económicas e distância aos grandes centros económicos.

Krugman e Venables (1990) estudaram o impacto do processo de integração europeia com base num argumento de centro-periferia: nem sempre os menores salários da periferia são suficientes para compensar os custos de transporte, pois o centro tem maiores mercados, infraestruturas e economias externas e melhor acessibilidade. As regiões centrais possuem, portanto, inúmeros fatores de atratividade para a população e para o tecido económico, como a existência de um mercado de *inputs* especializados, o que leva a que as empresas tenham vantagens em localizar-se em regiões com capacitados recursos humanos e onde os mercados financeiros são desenvolvidos. Também a existência de externalidades e sinergias ao nível do conhecimento faz com que as empresas se localizem em zonas de grande produção científica, tal como a proximidade a um grande mercado de consumidores finais, que,

perante a existência de custos de transporte, torna a sua instalação no centro mais económica. A existência de zonas de inovação é igualmente decisiva, uma vez que a difusão da tecnologia poderá beneficiar a inovação e o desenvolvimento.

Pelo contrário, a periferia torna-se mais apelativa para atividades económicas que necessitem de mão-de-obra mais barata e menos qualificada, onde sejam compensatórios os custos de transporte até aos centros consumidores. A mobilidade do trabalho, associada a questões de procura, é central nos modelos de divergência regional. Num mercado único, os trabalhadores terão liberdade para procurar emprego em qualquer localização que sirva as suas qualificações e expectativas. No entanto, no caso da União Europeia, por exemplo, dadas as diferenças culturais e linguísticas existentes, não é expectável que o mercado laboral comunitário possa ser tão flexível como o norte-americano.

Em países como Portugal, o agravamento dos desequilíbrios regionais pode também ser encarado como um resultado da localização do tecido produtivo no litoral e da conseqüente migração de pessoas do interior para o litoral. Além disso, este fator pode ser lido em linha com dois outros fatores de relevo, nomeadamente, a existência de melhores condições climáticas e infraestruturais no litoral português (Pereira, 1997).

Um aspeto que deverá aqui ser individualizado é a relação existente entre a dinâmica populacional e o crescimento económico. Com efeito, o tamanho, a estrutura e a dinâmica - de crescimento ou não -, de uma população têm influência direta no crescimento económico da região. Por um lado, tal dinâmica determina a oferta de força de trabalho, essencial para a instalação de agentes económicos que necessitem de mão-de-obra. Por outro lado, uma dinâmica populacional caracterizada pelo crescimento do consumo de bens e serviços poderá ser potenciadora de crescimento económico. Peterson (2017) concluiu que um crescimento populacional baixo em países desenvolvidos criará provavelmente problemas económicos e sociais, enquanto o elevado crescimento populacional em países de baixos

rendimentos pode retardar o seu desenvolvimento. Este autor conclui que, a nível global, um fraco crescimento populacional e limitados fenómenos de migração podem contribuir para o aumento das desigualdades económicas quer nacional, quer globalmente.

2. Consequências das assimetrias regionais

As assimetrias regionais refletem-se em diferentes níveis de rendimento, em crescimento populacional assimétrico, em taxas de crescimento (do PIB) distintas, em taxas de desemprego diferenciadas entre várias regiões de um mesmo país ou entre países distintos e em níveis de bem-estar, qualidade de vida e acesso a bens e serviços dissemelhantes.

Assim, podemos identificar regiões mais e menos desenvolvidas: as mais desenvolvidas são os centros que demonstram uma maior concentração populacional, maior nível de formação e educação, uma concentração industrial, empresarial, de instituições financeiras e de entidades governamentais e serviços públicos bastante superior; as regiões menos desenvolvidas, ao invés, são periféricas e demonstram um declínio populacional e da atividade industrial (fenómeno de desindustrialização), falta de infraestruturas, falta de mão-de-obra qualificada, e a que existe em média tem menor formação e educação que a das regiões desenvolvidas. Estas regiões, geralmente, demonstram características típicas de subdesenvolvimento.

A divisão, ao nível do desenvolvimento, entre o centro e a periferia gera fortes desigualdades sociais, de rendimento e de qualidade de vida entre as populações. O êxodo rural, enquanto mecanismo de fuga da população do mundo rural em busca de melhores condições de vida nas cidades, é outra conseqüência das clivagens geográficas de um território.

As assimetrias regionais geram, no campo económico, ineficiências, por exemplo, ao nível dos ganhos de escala. Antes da Segunda Guerra Mundial os economistas começaram a compreender as regras das

economias de escala: há um ponto da produção que otimiza os recursos utilizados pelas unidades produzidas. Em mercados mais pequenos é difícil atingir esse ponto e começou a perceber-se que o enorme mercado interno americano era suscetível de obter ganhos de escala, ao contrário de alguns pequenos Estados europeus, cujas indústrias apenas podiam servir os consumidores dos seus países. Com o Mercado Único Europeu, ao qual Portugal também tem acesso, os atores económicos podem comprar e vender livremente com grandes benefícios para os consumidores como o preço e a diversidade de produtos disponíveis. Sucede que tais ganhos de escala são finitos e, a um determinado momento, é mais custoso manter e continuar o crescimento no centro do que na periferia. A estes fenómenos associamos as leis das utilidades marginais decrescentes (Krugman, 1990).

Com efeito, também ao nível das assimetrias regionais, por exemplo, pode dar-se o caso de uma zona central se encontrar de tal forma massificada que, para albergar mais empresas e população necessita de avultados investimentos na sua rede de transportes urbanos. Talvez fosse economicamente mais racional a instalação numa zona periférica onde as infraestruturas existentes fossem suficientes para albergar aquela empresa. Sucede que estes investimentos na rede de transportes são públicos e, portanto, o empresário, na hora de escolher o local onde se vai instalar não terá em conta este critério. Logo, tem de ser a política pública a definir formas de evitar estas utilidades marginais decrescentes e potenciar todo o seu território. Aqui, reside fundamentalmente a importância do Estado e da sua Administração Pública, enquanto guardiões do interesse público, em potenciar um crescimento económico harmonioso e eficiente.

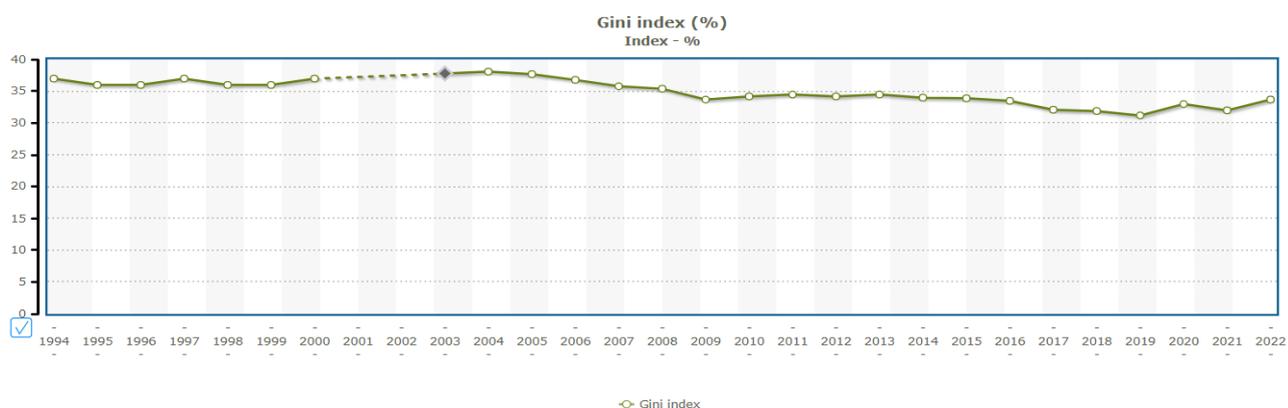
O Estado providencia por bens e serviços à sua população (e.g. estradas, pontes, água, esgotos, entre outros), mas tais bens não se constituem como um custo direto para os agentes económicos. Apenas indireta (através de impostos) e independentemente do seu consumo, serão os agentes económicos chamados ao pagamento desses *inputs*. Ora, significa isto que o capital público é um fator exógeno aos agentes económicos, mas endógeno para a economia local, uma vez que é o processo político que determinará os bens e serviços a prestar pelo Estado.

3. Caracterização do caso português

Portugal é um país com uma superfície territorial de 92.212 km², distribuídos pelo continente e pelos arquipélagos dos Açores e da Madeira. É um país relativamente pequeno, mas que, mesmo assim, concentra em si uma diversidade assinalável a vários níveis: clima, cultura, orografia, entre outros. Também ao nível económico, populacional e de rendimento é um país extremamente desigual.

O índice de Gini procura responder à questão: quão desigual é a distribuição de rendimentos entre as pessoas, numa escala entre o mínimo de 0 e o máximo de 100? O índice encontra-se representado na figura 1 supra, relativo ao período entre 1994 e 2022, em Portugal. Da análise deste gráfico verificamos que em 1994 o índice era de 37 % e em 2022 de 33,7 %. Logo, concluímos que a desigualdade na distribuição de rendimentos tem vindo a diminuir, embora não de forma constante. Apesar da desigualdade ter sido bastante mais acentuada no início deste século tem-se agravado nos últimos anos.

Figura 1: Índice de Gini: Portugal entre 1994 e 2022

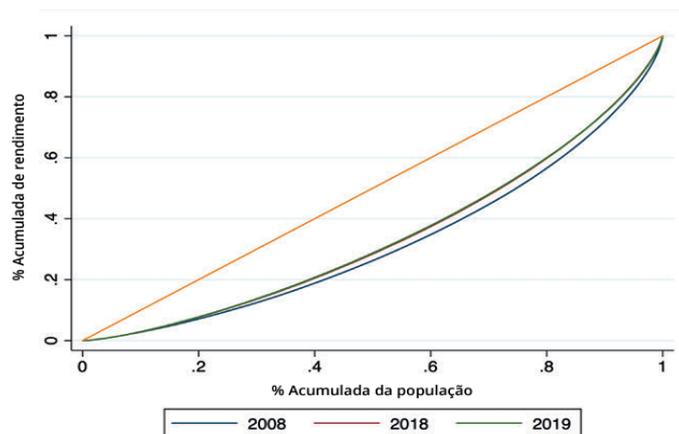


Fonte: Pordata, 2023.

Outra forma de analisar a desigualdade da distribuição do rendimento graficamente é através da curva de Lorenz, representada abaixo, figura 2. Com base nos rendimentos das famílias, a curva da distribuição do

rendimento será tanto mais desigual quanto mais se distanciar da diagonal principal do gráfico, também conhecida como linha de igual distribuição (Peralta, Carvalho e Esteves, 2020).

Figura 2: Curva de Lorenz em Portugal no ano de 2019

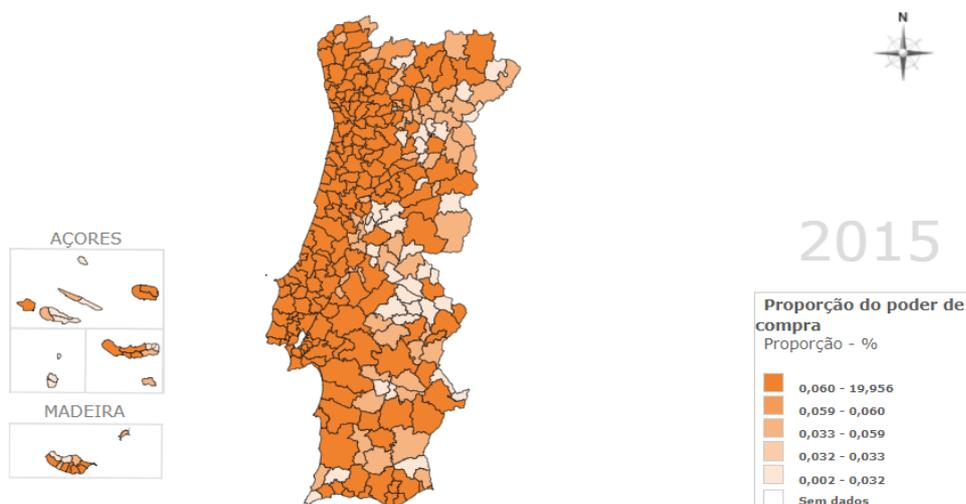


Fonte: Peralta, Carvalho e Esteves, 2020.

Estes autores verificaram a existência de “uma diminuição da desigualdade, uma vez que as famílias mais pobres detêm em 2019 uma proporção mais elevada do rendimento, com o inverso a verificar-se para as famílias mais ricas” (Peralta, Carvalho e Esteves, 2020, p. 48). Ainda assim, dado curioso é que

entre 2018 e 2019, a desigualdade no extremo superior da distribuição aumentou, uma vez que em 2019 o rendimento total dos 1 % mais ricos é 64 vezes superior ao dos 1 % mais pobres, quando em 2018 este valor era de 55. (Peralta, Carvalho e Esteves, 2020, p. 50).

Figura 3: Índice do poder de compra concelhio *per capita* em Portugal no ano de 2015

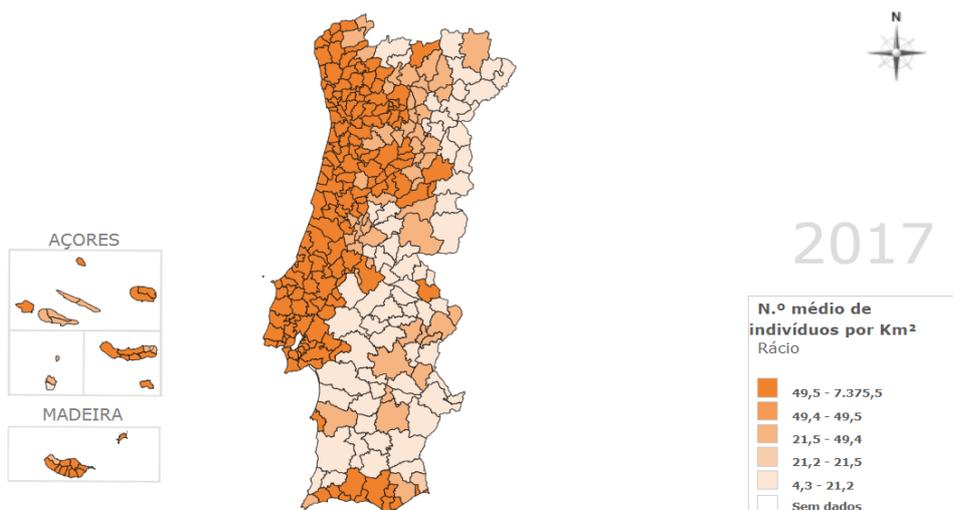


Fonte: Pordata, 2015.

Analisando os dados verificamos que, para além de Portugal ser um país desigual, também ao nível geográfico o poder de compra é bastante superior entre os que residem em concelhos no litoral do que nos concelhos do interior. Exceção feita a, por exemplo, capitais de distrito, que concentram em si

diversos serviços públicos de maior dimensão como hospitais e universidades nos quais não há elasticidade salarial. Face a isto, a regra é de que o interior tem vindo sistematicamente a perder população e esta persiste com um rendimento *per capita* inferior ao do litoral.

Figura 4: Densidade Populacional concelhia em Portugal no ano de 2017

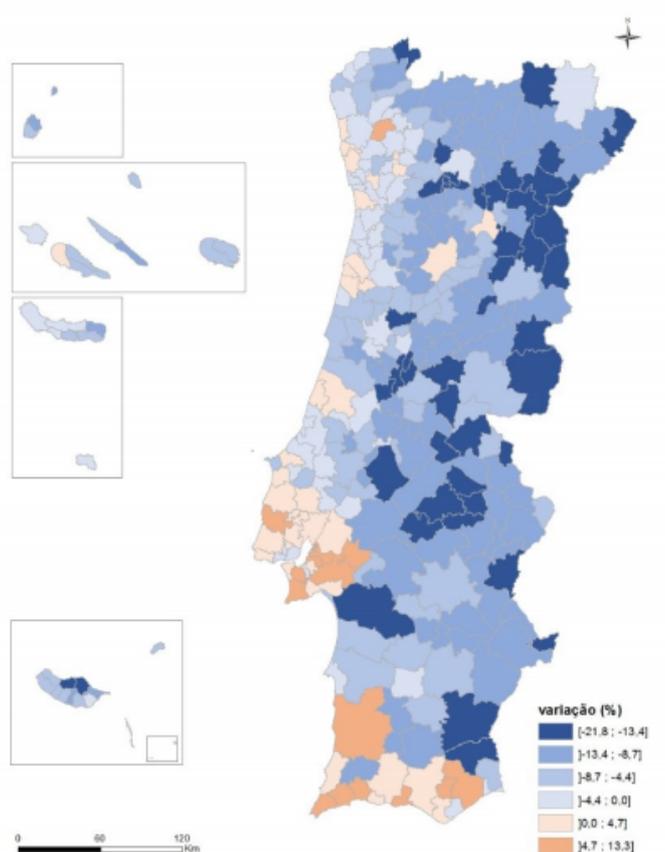


Fonte: Pordata, 2017.

Num tal contexto da interioridade portuguesa há um outro fator a ter em conta – Apesar de aumentos episódicos, Portugal perdeu população. Segundo os dados preliminares do Instituto Nacional de

Estatística (INE), a população residente em Portugal diminuiu 2 % em 10 anos; metade concentra-se em 31 concelhos das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (INE, 2021).

Figura 5: Variação da população residente por concelho em Portugal entre 2011 e 2021



Fonte: INE, 2021.

Ora, como bem percebemos pelo mapa, a população tem vindo a diminuir praticamente em toda a faixa interior do país nos últimos dez anos. A natalidade e a imigração são dois fatores essenciais da dinâmica populacional. Se a natalidade já apresentava uma constante diminuição há várias décadas, é a imigração que, agora, não cresce a um ritmo suficiente para aumentar o número de residentes no território português.

Face a uma natalidade que não permite a renovação de gerações e uma imigração insuficiente para suprir

as deficiências daquela, começaram a surgir os territórios de baixa densidade, aos quais já nos referimos, enquanto unidade de medida para efeitos de aplicação de fundos do Programa Portugal 2020. Para a definição destes territórios são também tidas em conta as suas características físicas, socioeconómicas e acessibilidades.

Com a crescente consciencialização dos problemas e especificidades destes territórios de baixa densidade, e fruto deste movimento ténue e recente de valorização do interior, foi criada em 2015 a Unidade de Missão

para a Valorização do Interior com o objetivo de: i) promover um ordenamento do território nacional equilibrado; ii) estimular o desenvolvimento em rede; iii) criar parcerias urbano-rurais; iv) promover coligações entre cidades médias; v) lançar projetos apoiados por instituições científicas e de produção de conhecimento; vi) intensificar a cooperação transfronteiriça; vii) repovoar e viii) redinamizar os territórios de baixa densidade (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro).

Face a todos os impactos negativos que as assimetrias regionais aportam na qualidade de vida dos cidadãos, no desenvolvimento harmonioso do território e na dimensão económica, é importante compreender qual o contributo das políticas públicas no combate a este fenómeno. Além disso, é também relevante perceber se os modelos de funcionamento da Administração Pública podem contribuir para este debate.

Com os resultados da investigação, que conduziu até 2009 aos municípios portugueses, Silva (2012) diz-nos que, apesar de pouco extenso, o território nacional é marcado por profundas desigualdades, nomeadamente, entre o litoral e o interior. Os municípios do litoral são, em geral, mais desenvolvidos. Vários municípios do interior e do litoral perdem população, mas, mesmo aí, o fenómeno é mais expressivo no interior. Os municípios do interior continuam a perder competitividade, provocando efeitos devastadores nas suas economias. Além disso, existem divergências acentuadas no desenvolvimento dos vários municípios portugueses, observando-se uma convergência muito mais lenta no interior do que entre os municípios do litoral. Porém, mesmo nesta área do território, é visível que a proximidade ao município de Lisboa (polo mais desenvolvido do território nacional) tem efeitos positivos na convergência dos municípios.

A Administração Pública contrata os serviços de que necessita de forma muito desigual. Quase metade do total do dinheiro despendido (49 %) com a contratação pública é deixado nos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa.

4. Descentralização

4.1. Considerações iniciais

No presente capítulo pretende-se definir e analisar de forma teórica a descentralização administrativa e a descentralização financeira. Depois, sob um ponto de vista prático, analisaremos o estado da descentralização em Portugal e os impactos no território.

4.2. Descentralização administrativa

A Administração Pública central, por força do princípio da descentralização [previsto no artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)], enquanto princípio da organização e do funcionamento da Administração Pública, pode adotar mecanismos de centralização/descentralização (unicidade ou pluralidade de pessoas coletivas) ou concentração/desconcentração (fenómeno dentro de uma pessoa coletiva e que determina a forma como se distribuem as competências pelos órgãos). É fulcral perceber as implicações práticas da descentralização na Administração Pública portuguesa.

A este respeito, Oliveira e Dias (2016) referem que

[a] “desconcentração administrativa diz respeito à organização administrativa dentro de uma pessoa coletiva pública, estando ligada à distribuição (em regra vertical) de poderes pelos diferentes órgãos da mesma: uma pessoa coletiva de estrutura hierarquizada será concentrada quando o superior hierárquico for o único órgão competente para tomar decisões, e será desconcentrada quando o poder decisório se repartir entre o superior e um ou vários subalternos, com direção e supervisão daquele” (p. 96).

Aludem ainda, quanto a vantagens e desvantagens da desconcentração, que

“uma estrutura administrativa desconcentrada implica, em regra, uma maior eficiência de ação administrativa, uma maior rapidez de resposta, permitindo, em função disso, uma melhor qualidade do serviço. Tem, no entanto, a

desvantagem de implicar múltiplos centros decisórios, o que pode inviabilizar a tomada de decisões harmoniosas. Para além disso, os subalternos encontram-se, em regra, menos preparados para a decisão” (Oliveira e Dias, 2016, pp. 96/97).

Diferentemente, dão aqueles autores uma noção ampla de descentralização administrativa

“com este sentido, a descentralização corresponde a qualquer transferência de atribuições da organização administrativa do Estado para outros organismos administrativos, sendo um simples instrumento de desoneração do Estado e de repartição e especialização de tarefas entre a sua Administração direta e uma variedade de entes administrativos por ele criados encarregues de tarefas administrativas” (p. 97).

Pelo impacto que poderão ter na redução das assimetrias regionais, vamos analisar mais em detalhe os fenómenos de descentralização para a administração indireta, nomeadamente, através das autarquias locais. Estas têm assistido a um aumento das suas competências legais ao longo das últimas décadas. A este respeito, Pereira (2011) refere-se à transição democrática como o ponto de viragem, a partir do qual o municipalismo passou a assumir cada vez mais importância. Se no Estado Novo a autonomia local foi diminuída (os municípios eram organismos da Administração indireta do Estado, controlados política, administrativa e financeiramente pelo Governo), depois de 1974 os municípios vêm adquirindo mais poderes, ganhando novas competências e maior autonomia. O Estado central vem operando transferências de competências em diversas áreas, de acordo com o pressuposto de que são os poderes locais que conhecem melhor a sua realidade. A Constituição instituiu uma Administração local autónoma, a qual deixou de ser uma simples organização administrativa, passando a ter a natureza de uma estrutura de poder político. Apesar disto, nota aquela autora que

“é curioso verificar que a maioria das competências atribuídas aos órgãos municipais pelas leis de 1977, 1984 e 1999, já tinham sido consagradas no Código Administrativo de Marcello Caetano em 1936. Os artigos 46.º a 50.º

do mesmo, consideravam como competências municipais os seguintes aspectos, entre outros: atribuições de fomento: construção de estradas e caminhos, pontes, viadutos; atribuições de abastecimento: captação e distribuição de água; criação de feiras e mercados (...); atribuições de cultura e assistência: construção, conservação e equipamento de escolas (...). Existe uma grande distância entre o Município no Estado Novo e na conjuntura actual em que passou a ter efectivos poderes e mais autonomia da qual se destaca a autonomia financeira”. (Pereira, 2011, p. 53)

Fundamental para esta abordagem é o princípio da subsidiariedade que ficou plasmado na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro (entretanto, revogada) e, hoje, no Regime Jurídico das Autarquias Locais aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (e sucessivamente alterado) que estabelece a descentralização administrativa como concretizadora de tal princípio, devendo as atribuições e as competências serem exercidas pelo nível de administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e maior proximidade possível dos cidadãos.

Rondinelli (1981) já afirmava que a descentralização administrativa possibilitava a tomada de decisões de forma mais rápida e eficiente, criando menores e menos onerosos entraves administrativos aos privados. Já recentemente, Gong e M. Wu (2021) refere que a descentralização administrativa na China produz um crescimento económico de 3,3 % do PIB. De todo o modo, em Portugal, a autonomia dos municípios acaba, também, por ser aquilo que Pereira (2011) chama de autonomia controlada pelos três organismos que exercem esse controlo: a Inspeção-geral da Administração do Território, a Inspeção-geral das Finanças e o Tribunal de Contas.

4.3. Descentralização financeira

Dedicada à análise das formas eficientes e racionais de provisão de bens públicos entre os diferentes níveis de decisão, o federalismo financeiro, ou descentralização financeira, tem vindo a fazer caminho no campo da Economia e Finanças Públicas.

O federalismo financeiro apoia-se teoricamente no princípio da subsidiariedade previsto no Direito da União Europeia no n.º 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia. O princípio da subsidiariedade garante um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada a uma instância hierarquicamente superior, ou a uma autoridade local em relação ao poder central. Isto implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos Estados com estrutura federal. (Parlamento Europeu, 2021).

O nível de decisão que deve ter acesso a recursos financeiros que possibilitam a implementação de políticas públicas que promovam os objetivos do Estado tem sido discutido na doutrina. Cabral (2018) entende que o financiamento segue a função, querendo referir-se à necessidade de, primeiramente, definir as funções que o Estado irá desenvolver e, só depois, a procura de receita para suportar tais gastos. Nota esta autora que Portugal não tem sido um bom exemplo neste domínio, na medida em que a legislação que determina as funções autárquicas, por exemplo, está desfasada do financiamento. Partindo da premissa de Oates (1999) que entendia que a prestação de serviços públicos deve assentar numa avaliação do nível de administração (central, regional ou local) com base na eficiência e no bem-estar das comunidades, Cabral (2018) esmiúça ainda a ideia da eficiência microeconómica e do princípio do benefício sugerindo que, por força de um critério económico, a provisão de bens e serviços públicos deverá ser feita pelo nível de decisão que represente de forma mais próxima as populações que beneficiam desse serviço ou bem. O princípio da eficiência alocativa, segundo o qual a descentralização da provisão de bens e serviços fica sujeita à demonstração de ganhos de eficiência, foi também defendido por Tiebout (1956).

Cabral (2018) verifica que o Portugal democrático tem vivido numa desconexão entre *expenditure assignment* e *tax assignment* no que às autarquias locais diz respeito. O artigo 238.º da CRP atribui autonomia financeira às autarquias locais, para que as mesmas possam dispor de meios financeiros suficientes e autónomos que lhes

permitam o desempenho das atribuições de que são constitucional e legalmente incumbidas. Todavia, essa autonomia constitucional das autarquias locais não se tem demonstrado efetiva face às funções a que este nível de poder está adstrito. Há autonomia formal no que à sua atuação financeira diz respeito, mas esta não vem acompanhada de uma verdadeira independência que permita fazer opções políticas sujeitas a um julgamento de mérito democrático. Com efeito, a transferência de funções da Administração central para a local não tem sido acompanhada do respetivo financiamento: o financiamento dos governos locais é autónomo destas funções e é causador de desequilíbrios financeiros horizontais e verticais.

O desequilíbrio financeiro vertical acontece quando uma parte significativa de despesa dos governos locais é suportada por transferências do Governo central, levando a défices, despesas excessivas e endividamento subnacional, devido ao desinteresse dos Governos subnacionais de serem autossuficientes (Lobo e Ramos, 2011). Por um lado, os Governos nacionais não têm interesses eleitorais na transferência de verbas para níveis subnacionais. Por outro lado, para estes últimos é mais fácil responsabilizar o nível superior de governação por qualquer falhanço nas políticas subnacionais, nisso se traduzindo uma falta de autonomia.

Segundo Rocha (2009), o desequilíbrio financeiro horizontal, recai sobre as assimetrias entre os governos subnacionais, sendo que a correção de tal desequilíbrio passa por auxiliar financeiramente os governos locais que se encontram em circunstâncias desfavoráveis, e, desta forma, colocar todos em situação financeira equalizada. A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (sucessivamente alterada), que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), no seu artigo 5.º prevê um princípio de estabilidade, pelo qual as autarquias locais estão sujeitas a ter “sustentabilidade financeira, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas”.

Um exemplo de receita fiscal municipal é a derrama municipal. Esta incide sobre o lucro tributável sujeito

e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC),

“correspondendo à proporção do rendimento gerado na área geográfica de cada município por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território” (Conselho de Finanças Públicas, 2021).

Este imposto é uma forma de competição fiscal entre os municípios, que pode ajudar a aumentar a competitividade de territórios que são desfavorecidos no que concerne às acessibilidades, localização ou outros fatores.

O aumento das atribuições e competências dos municípios, acompanhado de recursos escassos, leva a que estes recorram a outras formas de financiamento (Lobo e Ramos, 2011). O desequilíbrio financeiro municipal preocupa crescentemente o nível central, porque o primeiro poderá colocar em causa o desequilíbrio financeiro nacional (Nogueira, Basílio e Ribeiro, 2018).

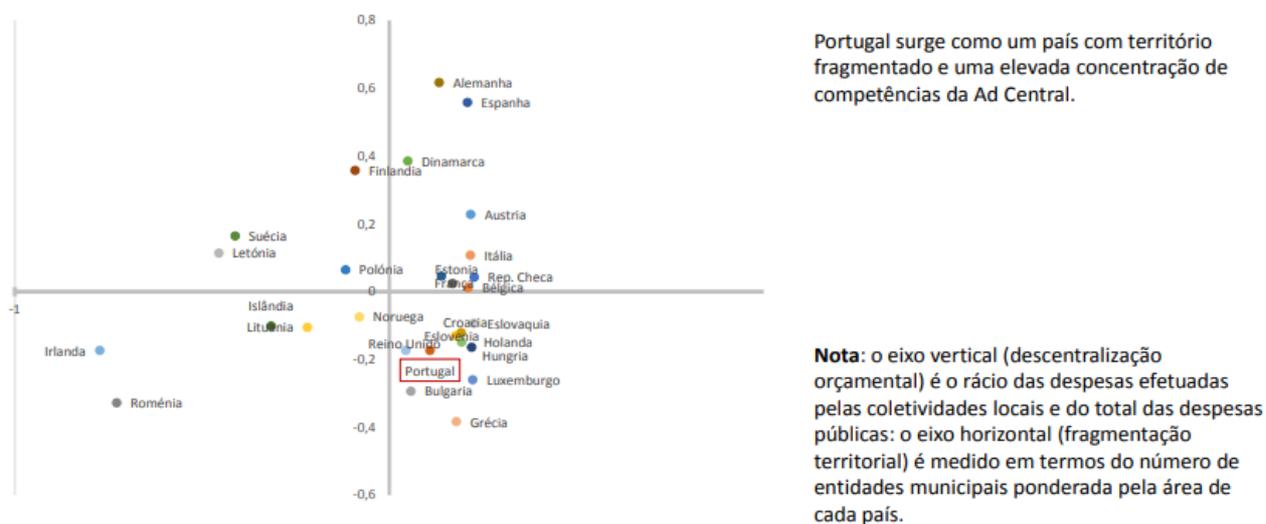
4.4. O caso português

Estas questões de descentralização financeira não são meramente teóricas e, em Portugal, têm tido importância prática recentemente, por exemplo, com a polémica da não aceitação (enquanto tal é legalmente possível) por parte de algumas autarquias locais, das novas competências atribuídas ao nível, por exemplo, da ação social, ao abrigo da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais aprovada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. O motivo apontado é exatamente a desconformidade entre a transferência de fundos para as autarquias por parte do Estado central e as despesas associadas às novas funções.

Portugal aparece, assim como um dos países mais centralizados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, tendo alocado à Administração local apenas cerca de 10% da despesa pública total (Alexandre, 2019). Outros exemplos de elevada centralização da Administração Pública incluem países de dimensão geográfica muito reduzida (como a Bélgica e o Luxemburgo), ou com menor PIB *per capita* do que Portugal (*e.g.*, a Roménia, a Grécia e Bulgária) ou com uma estrutura de Administração Pública muito diferente face ao sistema jurídico vigente (como no Reino Unido). Neste último caso, o poder executivo dispõe de um elevado grau de poderes para governar (Macedo e Alves, 1997).

Portugal é igualmente um país de uma elevada fragmentação territorial, tendo em conta o número de municípios por área, (Alexandre, 2019) como podemos ver no gráfico seguinte:

Figura 6: Descentralização orçamental: os recursos da Administração local



Fonte: Alexandre, 2019 com base nos dados do Anuário das Estatísticas das Finanças Governamentais do Fundo Monetário Internacional (2016).

A Alemanha, por exemplo, é um país que, como Portugal, tem uma elevada fragmentação territorial, mas, ao contrário de Portugal, verifica-se um elevado rácio de despesas das coletividades locais no total da despesa pública.

Numa economia muito endividada e em contração demográfica, como é o caso nacional, o crescimento económico deverá assentar no incremento das exportações (Alexandre, 2019). As exportações na economia portuguesa atingiram um máximo de 43,8 % do PIB em 2019, um avanço significativo face aos 26,6 % em 1996 (Pordata, 2021).

Idênticas taxas de câmbio e taxas de juro terão impactos regionais diferentes, tendo em conta a diferente exposição das regiões às exportações e ao crédito. As regiões mais exportadoras sofrerão um maior impacto com a subida da taxa de câmbio, pois estão mais ligadas ao comércio internacional, enquanto as regiões onde o endividamento das famílias e das empresas é mais forte sofrerão um impacto maior com a subida da taxa de juro. Assim, Alexandre (2019) entende que as NUTS

(Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos) da Beira Baixa e do Ave, enquanto regiões fortemente exportadoras, sofrerão um maior impacto com uma subida de taxas de câmbio, enquanto a região de Lisboa, onde a dívida das famílias e empresas representava 42 % do crédito bancário total nacional, em 2016, será mais afetada pela subida da taxa de juro.

É neste contexto que aqueles autores consideram que as receitas próprias, locais e regionais, podem constituir um importante instrumento de implementação de políticas públicas promotoras do desenvolvimento - a disponibilidade de recursos que permitam amortecer choques nacionais e internacionais, bem como a possibilidade de definir e implementar estratégias de desenvolvimento regional podem favorecer um melhor desempenho económico das regiões.

De referir é também a questão do dimensionamento ótimo dos níveis de governo subnacionais. As autarquias locais são criadas tendo em conta diversos critérios como a população, território, orografia e

idiosincrasias culturais. Sob o ponto de vista económico, contudo, nem sempre a dimensão de uma autarquia local é a adequada a maximizar os recursos disponíveis. A economia política do federalismo financeiro preconiza como soluções para a falta de dimensão ótima dos municípios, quanto à provisão de determinados bens ou serviços públicos, a contratualização (*contract federalism*) entre níveis de decisão do mesmo grau com vista a uma provisão mais eficiente dos bens públicos locais (Cabral, 2018). Os exemplos imediatos são a provisão municipal partilhada de água, saneamento, resíduos ou transportes urbanos.

No estudo da Associação Comercial do Porto elaborado por Alexandre (2019), os autores concluíram igualmente que as entidades da Administração local são mais eficientes na contratação pública relativamente às da Administração central, quando se medem os desvios do preço pago em relação ao preço contratado. Tal pode suceder, talvez, pela maior adequação das entidades locais à realidade económica dos seus territórios e constitui, sem dúvida, a expressão do princípio da subsidiariedade porquanto representa a vantagem financeira da descentralização. As despesas do Estado no total da atividade económica representaram 48,4 % em 2020 (Conselho de Finanças Públicas, 2021, p. 8). Talvez não seja demasiado arrojado concluir que, se tal despesa pública foi fonte de desenvolvimento económico nas últimas décadas do século XX (Alexandre et al., 2016), há hoje a possibilidade de que a eficiência da economia portuguesa aumente com maior descentralização dessa despesa.

A respeito das compras públicas, Raimundo (2013) apresenta a restrição da concorrência como a principal desvantagem da sua centralização:

“(…) por causa dos instrumentos de centralização de compras, milhares de oportunidades de negócio não são publicadas; e porque esse primeiro momento da transparência falha, os outros normalmente postos em causa; não há real concorrência entre fornecedores (...) não há mecanismos dos adquirentes para fazer a selecção de qualidade dos fornecedores; dado que pode

haver múltiplos agentes económicos selecionados ao mesmo tempo para fornecer a mesma coisa, os concorrentes não sentem estímulo para apresentarem as melhores propostas” (p.469).

Refere ainda “uma sobrevalorização da rapidez e da flexibilidade e uma subvalorização dos reais custos em termos de preço e qualidade a longo prazo” (Alexandre, 2019, p. 470), assim como preços mais altos durante mais tempo e menor qualidade

A respeito do dimensionamento ótimo dos níveis de governo, em 1988, Bell (1988), numa previsão para o ano de 2013, chamou à atenção para a discrepância entre a escala dos problemas e as instituições que os resolvem. O autor entendia, já naquela altura, que as organizações internacionais eram ineficientes e que os Estados não tinham dimensão para a resolução de problemas globais. Refere que se tratam de incompatibilidades de escala. O que concluímos deste raciocínio é que os problemas mundiais não seriam resolvidos, portanto, de acordo com o princípio da subsidiariedade. Problemas ambientais que afetam todo o planeta, mas estão sujeitos ao livre-arbítrio das vontades dos Estados-nação, são um bom exemplo daquilo a que o autor se poderia estar a referir. A este propósito, Justino (2020) considera que as previsões de Bell (1998) estavam corretas e que porventura

“o problema não reside em mais ou menos Estado, mas num outro modelo de Estado. O caso português continua a ser marcado por dois legados do salazarismo que o regime democrático não só não destruiu, como pelo contrário terá mesmo reforçado: centralismo e corporativismo”.

5. Soluções do Estado-administrador e criador de políticas públicas

5.1. Considerações iniciais

Face às suas obrigações constitucionais, o Estado deve assegurar uma correta distribuição da população pelo território e um harmonioso aproveitamento dos recursos endógenos. O tema está na ordem do dia: Portugal dispõe já de um Programa Nacional para a Coesão Territorial, de iniciativa governamental, que

tem como desígnio contrariar a trajetória insustentável de perda de coesão territorial e social nos territórios do interior. O Programa, com diversas medidas a implementar nos mais variados setores, foca-se em cinco eixos de atuação: coesão, competitividade, sustentabilidade, conectividade e colaboração.

Para efeitos do presente capítulo, quando falamos de Estado (e tal como acontece entre a função administrativa e legislativa) deveremos trabalhar em dois caminhos paralelos: por um lado o Estado administrador e a sua forma de atuação e, por outro lado, o Estado legislador e criador de políticas públicas. A função administrativa é limitada pela função legislativa.

Em tempos de abundância financeira a escolha pública foi no sentido de colmatar deficiências materiais das regiões, investindo em infraestruturas. Num segundo momento, as políticas públicas restringiram o número de serviços públicos em zonas de interior. Num momento posterior, mais recente, têm vindo a ser repostos alguns dos serviços anteriormente em vigor. Ora, uma vez que a população do interior tem vindo a diminuir (Instituto Nacional de Estatística, I. P. (2021)), só podemos concluir que estas estratégias não têm sido capazes de dar resposta aos problemas do interior (*e.g.*, atrair e fixar população). As políticas públicas têm, então, de alterar mudar o seu paradigma. A Administração Pública pode e deve continuar a intervir e a adaptar a sua estratégia para potenciar condições de crescimento económico harmonioso em todo o território. E deve fazê-lo da forma mais eficiente possível.

Mas que papel cabe ao setor público neste contexto? Deverá o Estado promover políticas fiscais diferenciadas? Deverá a Administração Pública fazer um esforço de investimento a montante, por forma a potenciar o crescimento económico – abrindo ela própria ou financiando serviços? Ou deverá esperar o impulso do setor privado e, com a demanda deste por serviços públicos, então instalar-se?

Neste capítulo analisamos uma série de medidas e o seu potencial impacto na diminuição das assimetrias regionais.

5.2. Soluções do Estado Administrador

5.2.1. Deslocalização de serviços

Neste primeiro caminho, parece essencial que o Estado deva ser impulsionador do interior através da instalação dos seus próprios serviços nessas regiões: se o próprio Estado não confia nos territórios do interior como quer levar os privados a confiar? Já em 2018, o Movimento pelo Interior apresentou uma proposta que, entre vinte e quatro medidas, previa, por forma a valorizar os territórios do interior

“deslocalizar 25 serviços públicos de Lisboa, que correspondam a um mínimo de 100 funcionários por cada serviço, para cidades do “interior”, ao ritmo de, pelo menos, dois por ano, com início em 2020; Localizar no “interior” todos os serviços públicos que venham a ser criados (a exceção a esta regra deve ter justificação de interesse público); Deslocalizar para cidades do “interior” funções de back-office de outros serviços do Estado, que permanecem localizados em Lisboa”.

(p. 24).

Contudo, conforme os mesmos autores viriam a concluir já em 2021 “pouco ou nada mudou de essencial para contrariar o paradigma do abandono dos territórios do interior e da falta de confiança para o investimento” (Amaro et al., 2021, p. 27).

Com efeito, a distribuição de entidades administrativas estaduais pelo interior permitiria distribuir espírito crítico e competitividade pelo território. Não estamos aqui a referir-nos a serviços desconcentrados de âmbito local ou regional (como por exemplo, um Serviço de Finanças) mas, de outro modo, de agências de verdadeiro âmbito nacional (ou *quixá* até Agências Europeias) que levem conhecimento e escala aos territórios do interior. As entidades estatais têm a potencialidade de atrair empresas das mesmas áreas temáticas para se instalem

nas proximidades geográficas criando ecossistemas de valor acrescentado.

Foi dado um (tímido) sinal positivo recentemente com a decisão de instalar a Entidade da Transparência em Coimbra. Assistimos também a movimentos para motivar funcionários públicos a viver e trabalhar no interior. Contudo, o verdadeiro interesse de criar centros de conhecimento em diversas áreas científicas não é alcançado com estas medidas: atrair trabalhadores altamente qualificados e criar um ecossistema de inovação ou empreendedorismo no domínio científico dos serviços públicos que possam produzir mais riqueza na economia local das regiões do interior, aumentando a produção de bens e serviços, as exportações e o consumo privado.

Não se limita esta reflexão às instituições públicas, mas também a todas aquelas situações em que o Estado tenha a possibilidade legal de condicionar a localização de algum polo mobilizador de população mesmo que proveniente do setor privado.

5.2.2. Descentralização orçamental

Igualmente interessantes são as propostas para aumentar a descentralização orçamental em Portugal, via aumento das receitas próprias (Alexandre, 2019). Defende-se o aumento das receitas próprias da Administração local o que requer a transferência da responsabilidade da obtenção das receitas que hoje pertencem ao Governo Central para a Administração local. Alexandre (2019) refere: “[n]o âmbito do reforço das receitas próprias dos municípios urge atribuir a derrama municipal aos municípios que contribuem com os seus recursos para as atividades de empresas com sede noutros municípios, em particular em Lisboa” (p. 37). Com efeito, há diversas multinacionais com sede em Lisboa (onde estatisticamente criam riqueza), mas que, de facto, detêm as instalações produtivas noutros concelhos.

5.2.3. A contratação pública e o mercado de capitais

O mesmo estudo apresenta propostas referentes ao mercado da contratação pública, o qual se encontra demasiado concentrado em Lisboa. Isto reveste-se de especial importância no momento atual, em que uma grande quantidade de fundos estão a ser distribuídos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência. Por um lado, podem promover-se alterações normativas que possibilitem uma maior democratização da contratação pública pelo território nacional, possibilitando também um maior acesso das Pequenas e Médias Empresas (PME) a este mercado. Para além de resolver as questões regionais a que aqui nos referimos prioritariamente, também se traduziria em maior competitividade dos concursos. Por outro lado, um maior número de instituições da Administração central fora da região de Lisboa seria essencial e promotor de ambos os objetivos, até porque as entidades da Administração local apresentam maior eficiência na aquisição de bens e serviços do que as entidades da Administração central (Alexandre, 2019).

A este propósito faça-se aqui menção a uma recente norma do Código dos Contratos Públicos, artigo 54.º-A, que possibilita, sob certas condições, que as entidades adjudicantes reservem a operadores económicos com sede e atividade efetiva num determinado território a possibilidade de concorrer a um determinado concurso público. Tal medida visa, não só promover o tecido empresarial local, como também aumentar a participação de microempresas e de PME nos mercados públicos.

Aquele estudo pugna igualmente pelo desenvolvimento do mercado de capitais nas regiões exportadoras. As conclusões daquele trabalho sobre a importância do endividamento no desempenho económico das regiões refletem uma dimensão geral da importância das condições de financiamento da economia, em particular do financiamento do investimento das empresas: “[é] necessário acautelar as condições de financiamento das regiões, em particular das regiões com mais vocação exportadora, que mostraram ser na última década o motor da economia nacional, e que têm mais dificuldade em

aceder aos mercados de capitais”. Neste contexto podem ser relevantes instituições como a IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A., com sede no Porto, que poderá representar um avanço nas possibilidades de maior capitalização das empresas portuguesas.

5.2.4. Serviços públicos de nova geração

Por último, impõe-se referir que, atualmente, cabe ao Estado assegurar também serviços públicos de nova geração como a internet banda larga em todo o território, centros de *coworking* com capacidade de atração de, por exemplo, nómadas digitais. Todavia, para isso, não basta ao Estado ter uma visão reativa. Pelo contrário, num mundo globalizado, em que os Estados competem por manter as suas empresas e conseguir captar ainda mais Investimento Direto Estrangeiro, é necessário antecipar tendências e saber as necessidades do futuro à semelhança do que acontece no setor privado. A digitalização e as preocupações com o meio ambiente estão já (e estarão) na agenda das próximas décadas e tais conceitos serão um bom mote para as políticas públicas a implementar.

5.2.5. Regionalização

A regionalização é um imperativo constitucional vertido na Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, que aprova a Lei-quadro das Regiões Administrativas. No seu Título I, o artigo 1.º refere-se-lhe como “a criação de pessoas coletivas territoriais de direito público, supramunicipais, dotadas de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, como fator de coesão nacional e de promoção ao desenvolvimento”.

“Esta definição, permite incluir as regiões, entendidas no sentido de regiões administrativas resultantes de um processo de regionalização, na categoria de autarquias locais, embora supramunicipais, distinguindo-as de outros

conceitos de região, que são simples divisões territoriais e administrativas. Assim, podemos entender a regionalização como uma reforma estrutural, que implica uma redistribuição do poder político e não apenas uma reorganização da Administração Pública, sendo por isso uma opção política”. (Livro Branco, 1981, p. 7).

A regionalização, prevista constitucionalmente no artigo 255.º da CRP, nunca avançou: as regiões administrativas seriam estruturas de poder local, supramunicipal, com competências mais alargadas que os municípios e eleitas diretamente pela população. Muitos argumentos foram esgrimidos, a favor e contra, principalmente em 1998, ano em que o modelo de oito Regiões Administrativas para Portugal foi rejeitado numa consulta popular por referendo.

A favor da regionalização aponta-se que este fenómeno é um fator de democratização. Com efeito, a todos os níveis de poder, da freguesia aos órgãos de soberania, existem órgãos democraticamente eleitos. A nível regional também existem órgãos de poder, com destaque para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e outros serviços periféricos dos Ministérios, só que os titulares dos cargos que os dirigem não são legitimados através do voto popular e não respondem pelos seus atos perante as populações. Esta Administração periférica do Estado tem vindo, aliás, a tornar-se cada vez mais importante – com a gestão de fundos comunitários –, sem que a sua atividade seja controlada pelas populações e sem que o poder regional responda através do voto periódico dos eleitores. Apontam os defensores das Regiões Administrativas, que, se há determinados dossiers que são comuns a várias freguesias e municípios de uma determinada Região, os mesmos serão mais eficazes, conveniente e eficientemente resolvidos ao mesmo nível da Região.

No âmbito da coesão e desenvolvimento territorial, a regionalização, não sendo uma condição necessária nem suficiente para o desenvolvimento, pode estimular a atração de investimento privado e a dinamização dos serviços públicos. A dimensão supramunicipal da região potencia a capacidade de

captar o interesse de investidores. O próprio facto de o poder regional ter que responder pelos seus atos em eleições pode dinamizar o investimento público. Além disso, tendo o desenvolvimento uma dimensão não apenas económica, mas também social, cultural e ambiental, o poder regional democrático e as suas atividades podem ser um fator benéfico e uma contribuição importante para o assegurar. Acresce ainda que um sistema de finanças regionais que garanta maior investimento onde há maior atraso pode ser um instrumento de correção de assimetrias. A regionalização pode constituir uma reforma administrativa democrática, que dê coerência à Administração periférica do Estado e permita descentralizar e desburocratizar.

Contra a regionalização surgem diversos argumentos:

- i)* não há tradição de regionalização no nosso país, pois Portugal é um Estado-nação e a regionalização só faz sentido quando coexistem diversas nações dentro do mesmo Estado;
- ii)* inexistência de razões históricas;
- iii)* a regionalização prejudica o poder local autárquico existente (Silva, 1996);
- iv)* a regionalização é um salto no escuro e enfraquece a posição negocial de Portugal nas instâncias internacionais.

Além disso, um perigo que é apontado à regionalização por Silva (1996) é o da criação de mais um nível de clientelas e jobs for the boys. O modelo das oito Regiões proposto a referendo iria criar mais 450 cargos políticos, potenciando uma nova estrutura de poder político. Para além dos custos diretos daqueles cargos políticos regionais, seria inevitável a proliferação de despesas com edifícios, equipamentos e recursos humanos. Para esta corrente de opinião, este modelo de regionalização estimularia o aparecimento de partidos políticos de âmbito regional, os quais defenderiam na Assembleia da República os interesses regionais e não os interesses nacionais (Luís, 2012).

Em resposta a estes argumentos, outros são esgrimidos pelos defensores da regionalização.

Dayries (1986) (como citado em Santos, 1998) argumenta, que as regiões não têm necessariamente de partir de idiosincrasias das comunidades, nomeadamente históricas, geográficas, ou culturais, podendo, antes, nascer de um duplo imperativo económico e técnico e não apenas de uma vontade política para reconhecer uma qualquer identidade regional.

Os apoiantes da regionalização têm vindo a responder com exemplos internacionais, nomeadamente em países de maior dimensão onde coexistem regiões maiores, que estariam em situação igual se em Portugal fossem criadas. Vejamos o caso espanhol, onde a dimensão média das regiões ronda os 2,2 milhões de habitantes. No entanto, existem outras que não ultrapassam os 250 mil. Na Dinamarca, a população das 14 regiões varia entre 200 e 600 mil habitantes. Em França, há regiões com 270 e 700 mil habitantes. Na Itália, onde as regiões apresentam uma população média de 2,8 milhões, a menos populosa conta com 115 mil. Mesmo na Alemanha há regiões que abrangem uma população de 1,5 milhões de habitantes (PCP, 1996).

As Comissões de Coordenação não são mais do que estruturas desconcentradas da Administração central criadas e desenvolvidas para uma intervenção crescente na definição e execução de políticas regionais. Desde a sua criação em 1979 (na sequência das Comissões de Planeamento Regional de Marcello Caetano) até hoje, as suas competências e poderes foram sendo progressivamente ampliadas. Note-se que a definição das suas funções, que inicialmente se apresentava circunscrita a ações de apoio e coordenação à atividade das autarquias, evoluiu de um modo a que hoje se assumem como organizações incumbidas de coordenar e executar as medidas de interesse para o desenvolvimento das respetivas regiões. As CCDR preenchem hoje uma parcela importante das funções e competências que deveriam ser exercidas pelas Regiões Administrativas. Enquanto, meros agentes administrativos, não têm a força e a garra que resulta da legitimação popular e não se sentem impelidos a cumprir promessas eleitorais. Dar mais poder às regiões significa dar-lhes mais responsabilidades na atratividade de

investimento necessário à fixação da população e ao relançamento económico do nosso interior.

Não temos a pretensão de, neste pequeno ensaio, conseguir determinar se a regionalização - e que modelo de regionalização? – poderá ser a solução para os problemas do interior e promover a coesão territorial do nosso país. No entanto, face às idiossincrasias regionais, suas semelhanças, características próprias, problemas comuns, vantagens competitivas próprias, etc., parece de todo conveniente que um nível regional de poder público possa tirar proveito dessas vantagens e responder unitariamente aos problemas comuns. Neste momento, não existe esse nível de poder público. As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional são a prova de que o próprio Estado central entende que existem assuntos da governação que são melhor resolvidos localmente, ao nível da região, ao invés dos corredores ministeriais.

É interessante perceber o exemplo internacional de Auvergne, pequena região francesa, que nos parece paradigmático. A região sofria de um imenso problema demográfico até 2004. Em 2005, o Conselho Regional criou a Agência Regional de Desenvolvimento dos Territórios de Auvergne. Lá, vinte peritos de áreas diversas desenvolvem programas para atrair pessoas, estruturar ofertas, formar e monitorizar agentes territoriais. A chave do sucesso de tais programas está na resposta integrada que providenciam. Os programas são criados de modo a atrair população e refletem-se nas várias dimensões em que pode colocar entraves à mudança de famílias para a região: problema de emprego, de alojamento, de acessibilidade, de serviços públicos. De facto, Auvergne é exemplo de um programa multissetorial que tenta analisar todos os aspetos do mesmo problema. Os resultados estão à vista - se até 2005 a região vinha perdendo população, a partir daí tem ganho 170 mil habitantes por ano (Pereira, 2015). Além disso, é conveniente referir a este propósito o potencial que a implementação do teletrabalho pode constituir para o futuro do mundo rural (Pereira, 2015) agora impulsionado pela pandemia de COVID-19.

A reorganização administrativa do território, suscitada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio (entretanto, alterada por duas vezes) concentrou-se nas freguesias, apesar de o próprio Memorando assinado entre Portugal e as instituições credoras, em 2011, referir expressamente freguesias e municípios. Quanto a esta reforma das freguesias, como nos diz Oliveira (2014), as poupanças – objetivo último da reforma – não foram conseguidas, uma vez que o trabalho autárquico ao nível da freguesia é praticamente paroquial e voluntário, resultante das relações de vizinhança. Conseguiu-se extinguir voluntarismos locais em virtude da junção de freguesias – e o Estado ficou cada vez mais longe -, mas nada se dispôs quanto ao exercício de poder público de forma regional.

As políticas públicas são elaboradas centralmente sem consideração pelas peculiaridades regionais, de forma idêntica para todo o território e sem qualquer coordenação, por vezes até de forma contraditória e descoordenada. Por exemplo, por um lado a unidade territorial correspondente aos antigos distritos tem sido desconsiderada [encerram-se os governos-civis nas sedes distritais e faz-se uso de outras unidades territoriais (NUTS)], no entanto, por outro lado, a reforma da justiça é elaborada dividindo o território pelos distritos.

Ora, é o próprio princípio constitucional da igualdade, plasmado no artigo 13.º da CRP que deve ser interpretado no sentido de tratar igual o que é igual e diferente o que é diferente, na medida da diferença. Se as regiões dispõem de níveis de desenvolvimento diferente devem ter políticas adaptadas às suas especificidades. Com ou sem regionalização, os níveis de decisão mais próximos das pessoas deverão ser chamados à participação nas decisões fundamentais do país, conforme disposto no artigo 267.º da CRP. A candidatura a fundos europeus é um exemplo de um processo que deveria envolver os cidadãos e as regiões. Não é certo que assim esteja a acontecer: as consultas públicas ao Plano de Recuperação e Resiliência dispuseram de prazos reduzidos, para que os cidadãos pudessem ler e comentar (Portugal 2020, 2021) e as CCDR mostram-se desagradadas com a aplicação centralizada do mesmo (Agência Lusa,

2021). Os fundos serão mais um caso de gestão centralizada, perdendo-se aqui mais uma oportunidade para experimentar uma alocação dos fundos decidida de forma regional.

A propósito da democracia participativa e consequente envolvimento dos cidadãos nas decisões sobre a implementação de políticas públicas, têm surgido, internacionalmente, experiências mais ou menos bem-sucedidas. Reis (2021) explica que:

[o] Observatorio de la Ciudad de Madrid — 57 madrilenos escolhidos por sorteio para serem um “governo sombra” permanente do ayuntamiento — não resultou. Só durou uns meses. Mas na Alemanha é usado e melhorado há anos. Neste momento, há uma assembleia de 167 cidadãos reunida para responder à pergunta “qual é o papel da Alemanha no mundo?”. Foi o parlamento alemão que pediu, dizendo que “o Bundestag procura um caminho”. Na Escócia, uma assembleia de cidadãos propôs 60 recomendações para o parlamento que vai tomar posse em Maio sobre “qual a melhor forma de superar os desafios que a Escócia enfrenta no século XXI, incluindo os decorrentes do ‘Brexit?’”. Na Irlanda, uma assembleia de cidadãos (99 pessoas escolhidas por sorteio por uma empresa de sondagens) discute a igualdade de género. (p. 3)

5.3. Políticas públicas

5.3.1. Introdução

Pelo segundo caminho que referimos atrás - Estado legislador - cabe ao Estado a criação de políticas públicas de carácter regulatório, fiscal, em linha com os ditames constitucionais da igualdade e não discriminação dos cidadãos (nomeadamente, em função da sua origem). Com efeito, caberá ao Estado definir políticas públicas que tenham em atenção o seu território e distribuição populacional, por exemplo, promovendo uma efetiva igualdade de oportunidades entre todos os cidadãos através de políticas fiscais mais vantajosas para a instalação de empresas no interior.

5.3.2. Êxodo urbano

Conforme referido, a crescente digitalização e automação têm sido um movimento acelerado com a pandemia de COVID-19 e a necessidade de garantir distanciamento social.

Em março de 2020, face à eclosão de um novo coronavírus (SARS-CoV-2) na China, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a pandemia de COVID-19 (OMS, 2020) que veio, de uma forma absolutamente inesperada, alterar as vidas das populações. Para evitar a propagação da doença, o trabalho remoto (e o distanciamento social, em geral) passou a ser regra em muitas profissões. Outrora cenários inimagináveis de cidades completamente vazias de vida humana, fenómeno causado por apertados confinamentos, passaram a ser recorrentes. Em Portugal, não faltaram casos de famílias que, dada a possibilidade de trabalho remoto, se mudaram para o interior, em casas que anteriormente apenas usavam para férias, por exemplo. Assim dito, será que um território com muitos km² e pouca densidade populacional como o interior de Portugal, não poderá ver na pandemia uma oportunidade?

Por outro lado, e igualmente motivado pela galopante automação das economias e consequente perda de empregos, experiências como o “rendimento universal”, que visa fornecer um patamar mínimo de rendimento a todos os cidadãos, têm vindo a ser realizadas em diversos países. Com efeito, numa Europa dos direitos sociais, é necessário assegurar que ninguém é deixado para trás e evitar agravar das clivagens sociais entre a burguesia do teletrabalho e os trabalhadores considerados essenciais, expostos ao possível contágio, normalmente menos qualificados e com menor poder face ao empregador por medo de perder o emprego inclusive para as novas tecnologias (robôs, automatização, etc.).

Ora, isto pode representar uma oportunidade para a distribuição mais homogénea da população e um regressar às origens. Muitas famílias encontram-se instaladas em grandes cidades apenas por questões laborais, de modo a estarem perto dos seus empregos. Com a possibilidade do teletrabalho, pelo menos

parcial, a mobilidade das famílias é muito maior. Alternativamente, não realizando atividade remunerada, mas recebendo o “rendimento universal”, os cidadãos, com propensão para maximizar os seus rendimentos, procurarão instalar-se onde os custos de habitação forem mais baixos.

Por outro lado, o preço das casas em Portugal aumentou 8,6 % no terceiro trimestre de 2020 (Eurostat, 2020). Um êxodo urbano, de famílias que podem instalar-se no interior por força da possibilidade do teletrabalho ou do “rendimento universal” seria um contributo para uma distribuição mais homogénea da população e para um aproveitamento mais equilibrado dos equipamentos públicos. Este movimento poderá ainda contribuir para uma diminuição dos preços da habitação nas grandes cidades.

Como vimos, a crise de saúde pública gerada pela COVID-19 veio colocar também em debate a necessidade de os países garantirem uma produção mais local de bens e serviços essenciais, assegurando a independência e seguranças nacionais. A robotização da economia (a que atrás já nos referimos) veio ajudar a concretizar essa vontade, na medida em que robôs em maior número e com maiores capacidades significam menos empregados, e, conseqüentemente diminui-se a despesa com salários, principal motivo para a deslocalização das empresas ocidentais para países de mão de obra mais barata. Impõe-se, portanto, uma valorização dos recursos endógenos ou das indústrias tradicionais por forma a tentar recuperar investimentos para as regiões aproveitando o seu potencial competitivo com políticas direcionadas às suas condições específicas. Um exemplo disto, é o do domínio têxtil, setor fabril que, apesar de longe dos números da década de 90 do século passado, emprega ainda muitas pessoas no Vale do Ave ou na Covilhã e que pode beneficiar da disrupção das rotas marítimas e da necessidade de manter a produção perto dos consumidores, especialmente no que concerne ao têxtil hospitalar, por exemplo.

Com a crise económica trazida pela COVID-19, o setor do turismo foi dos mais afetados devido às

restrições de viagens (INE, 2021). Muitos trabalhadores perderam, naturalmente, os seus empregos neste setor. Alguns trabalhadores do turismo de cidade podem ser reconvertidos no turismo de saúde nas regiões do interior. As cirurgias às cataratas ou as estâncias termais, áreas em que Portugal é visto como um exemplo, podem ser apenas o início do potencial que o país tem para receber turistas de saúde.

Outra alternativa será o setor social que precisará de recursos humanos face ao envelhecimento populacional que Portugal está a viver.

5.3.3. Nómadas digitais

Os programas mundiais de intercâmbios e *gap years* quer académicos, quer profissionais têm vindo a multiplicar-se. Gomes (2020) estudou novas comunidades que, diferentemente daqueles que migram devido a conjunturas económicas, políticas ou até a catástrofes naturais, pretendem adotar um novo estilo de vida desprovido de vínculos a um só local. Em artigo de jornal, Ribeiro (2021) refere que

“só nos Estados Unidos da América havia, em 2018, 4,8 milhões de trabalhadores remotos sem residência fixa, segundo um estudo da consultora MBO Partners. A pandemia, no entanto, deve intensificar ainda mais esta dinâmica que ganha cada vez mais adeptos em Portugal e coloca algumas das nossas cidades no mapa das preferências dos nómadas digitais a nível mundial”.

Cidades de média dimensão poderão ser as grandes beneficiárias, uma vez que estes profissionais valorizam a qualidade de vida diária das cidades de 15 minutos (Moreno, 2016): cidades onde, em 15 minutos de marcha a pé ou em transportes suaves como a bicicleta ou uma trotinete, se consegue chegar, a partir de casa, aos vários pontos de interesse como o trabalho, serviços públicos ou comércio. Moreno, Allam et al. (2021) acreditam que a COVID-19 veio aumentar o interesse pelo conceito.

A luta pela conquista destes profissionais (altamente qualificados e com salários potencialmente elevados) por parte de Estados e de cidades já começou: o *Helsinki Business Hub*, agência de promoção de investimentos e comércio internacional da capital finlandesa ofereceu, por exemplo, um programa de assistência a quem se quisesse mudar para a cidade para fazer trabalho remoto. Ao nível nacional, também Bragança iniciou um programa semelhante em plena pandemia de COVID-19, no qual as famílias disponíveis para se mudarem para Bragança durante 30 dias teriam acesso a alojamento gratuito. Apesar destes exemplos, trata-se apenas de projetos piloto de dimensão reduzida. No caso de Bragança o programa apoiou apenas quatro famílias.

O regime tributário aplicável também é importante para a captação destes profissionais. A concorrência fiscal entre Estados é já hoje uma realidade à medida que vão compreendendo as vantagens de oferecer boas condições aos estrangeiros que passem a trabalhar, residir, constituir família, consumir e pagar impostos nos seus territórios.

Notando isso mesmo, o Governo de Portugal (2021), colocou em discussão pública, em 2021, o Livro Verde sobre o futuro do trabalho que contempla, por exemplo, a propósito dos nómadas digitais:

“regular um enquadramento fiscal e um sistema de acesso à proteção social específico para nómadas digitais, promovendo soluções para a sua melhor integração em Portugal, nomeadamente no plano da contratação por empresas, no enquadramento fiscal destes trabalhadores, no acesso a seguros de trabalho, bem como no acesso à saúde, à segurança e à proteção social; Criar uma rede nacional de espaços de *co-working*, com envolvimento de agentes públicos e privados, para criar melhores condições de atração deste público; Identificar e estudar iniciativas, nacionais, regionais e locais, com envolvimento de diferentes atores, para aumentar o potencial de acolhimento de trabalhadores remotos no país e potenciar, em articulação com os espaços de *co-working*, a recuperação de espaços e infraestruturas públicas desativadas, a mobilização de infraestruturas com capacidade disponível (por exemplo, em incubadoras de empresas da rede nacional, ou noutros equipamentos atualmente destinados a

outros fins), bem como outros projetos que possam contribuir para o potencial de atração do país e de diferentes regiões” (p. 67).

5.3.4. Captação de migrantes

Questões culturais, raciais e outras referentes à adaptação de imigrantes não deverão ser desvalorizadas. Por forma a aumentar o valor económico que a imigração tem no país deve ser prioritária a imigração qualificada. À primeira vista, os mercados com maior potencialidade para enviarem os seus emigrantes serão a América latina (onde a questão linguística pode ser um fator que ajude à captação). Em particular em países como o Brasil ou mesmo a Venezuela, onde profissionais qualificados se podem sentir tentados a começar uma nova vida na Europa.

A este respeito, o programa *Tech Visa* encontra-se em vigor desde o início de 2019 para facilitar a captação de quadros especializados com residência fora da UE. As empresas nacionais precisam de obter uma certificação pelo IAPMEI e só então têm acesso a esta via verde da contratação internacional que já levou quase 6000 profissionais altamente qualificados para Portugal (Bastos & Moleiro, 2021).

Também os emigrantes portugueses, que adquirem novas competências no estrangeiro poderão acrescentar valor à economia nacional se regressarem. Todavia, a solução para uma adaptação bem-sucedida passará sempre por um acompanhamento multidisciplinar destas pessoas.

Certas regiões do interior também terão condições para ser promovidas como bons locais para pensionistas estrangeiros passarem as suas reformas, quer aqueles totalmente independentes, quer aqueles que necessitam de cuidados de saúde institucionalizados, por exemplo, em lares de idosos.

5.3.5. Vistos dourados

O Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro, altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional no que concerne às autorizações de residência para atividade de investimento. Este diploma vem limitar o escopo de aplicação territorial destas autorizações de residência às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e aos territórios do interior. Este regime, comumente apelidado de vistos *gold* ou vistos dourados tem requisitos ao nível do investimento que o cidadão estrangeiro faz no nosso país e tem tido aplicação maioritária no litoral, especialmente na Área Metropolitana de Lisboa.

Apenas um estudo a médio prazo será capaz de avaliar o real impacto destas medidas na redução das assimetrias regionais. No entanto, se for possível canalizar algum do investimento que antes se dirigia às grandes cidades para a dinamização das regiões do interior será, ao que aqui nos concerne, positivo.

Não se pode deixar de notar que falta coordenação na adoção destas medidas e, mais essencialmente, falta a resolução de problemas de base que apontamos atrás. Será difícil a resolução das profundas desigualdades entre os territórios no nosso país fazendo apenas uso de medidas superficiais.

5.3.6. Ambiente e alterações climáticas

As alterações climáticas eram, já para Obama (2016), a maior ameaça à defesa nacional dos Estados Unidos da América. Este tema está em voga e não é desconexo da necessidade de uma distribuição mais harmoniosa da população pelos territórios.

Com efeito, um aproveitamento mais eficiente dos recursos naturais é essencial e fulcral para o meio ambiente. Acompanhar este novo olhar para o interior, estará também a prevista subida do nível médio das águas do mar no litoral que poderá submergir alguns territórios ribeirinhos. Em Portugal, o estuário do Tejo e do Sado, Ria Formosa, Aveiro e Figueira da Foz são as zonas mais propensas a sofrer deste fenómeno (Kulp e Strass, 2019), o que poderá reconduzir as atenções para o interior.

Dentro da temática ambiental há que incluir, pela sua importância económica no interior do país, uma fileira exportadora de Portugal que é o setor florestal. Por força dos incêndios que assolam anualmente o país, domínio do minifúndio, erros de gestão da floresta, falta de investimento, entre outros fatores, verifica-se que o contributo económico da floresta portuguesa se encontra subaproveitado. Neste momento, a floresta representa 10 % das exportações de mercadorias, de onde 70 % corresponde a valor acrescentado para o país (Amaral, 2020). A mudança das florestas da alçada do tradicional Ministério da Agricultura para o Ministério do Ambiente no XXI Governo Constitucional faz perceber o diferente entendimento face ao setor e da sua importância para o combate às alterações climáticas e para a melhoria do ordenamento do território. Uma vez que as florestas contribuem para o equilíbrio dos ecossistemas e para a redução de carbono na atmosfera, este benefício deveria ser refletido no rendimento dos produtores florestais. Além disso, projetos como os das cabras sapadores, dos rebanhos comunitários, ou dos condomínios de aldeia são, pelo menos, um contributo inicial para a valorização do território.

Uma hipótese a colocar para o desenvolvimento do interior, no século XXI, é a aposta na economia circular assente nos seus quatro R: Reduzir, Reutilizar, Recuperar e Reciclar. Não se pretende desvalorizar a criação de riqueza (PIB, crescimento económico), mas, ao invés, valorizar o crescimento sustentável e outras dimensões da qualidade de vida como o ambiente. Neste contexto, Pilz (1994) usou, pela primeira vez, o termo *upcycling* que descreve o processo de transformação de um produto já usado, criando mais valor acrescentado. Em contraposto a este fenómeno temos o *downcycling*, cujo maior exemplo é a reciclagem tradicional em que se transforma o produto em algo usável, mas de menor valor. Estas dimensões têm vindo a ser mais apreciadas em virtude da crise económica pós-2008 e do aumento exponencial do turismo. Porém, uma aposta neste tipo de economia não se faz sem uma intervenção do Estado, nomeadamente ao nível de apoios aos agentes económicos e da promoção da cultura e da literacia ambiental da comunidade.

Encontra-se hoje claramente demonstrado que a aposta numa economia circular não é inimiga do crescimento económico. Com efeito, os estudos revelam que a economia circular permitirá à União Europeia aumentar a produtividade no uso dos recursos em 3 % ao ano, beneficiando a economia em 1,8 triliões de euros até 2030 e criar mais 7 % de empregos por toda a União (Ellen Macarthur Foundation, 2015).

A economia circular é até apontada, hoje em dia, como a única saída para a União Europeia reganhar competitividade no mercado global, num mundo em que a China compete pelos baixos salários da mão de obra e os Estados Unidos da América pela energia barata (Lemos, 2015). Tal não parece disparatado se tivermos em linha de conta que 50 % dos custos das empresas europeias são recursos naturais – matérias primas e energia (Greenovate, 2012) – e que a economia circular aumenta a eficiência ao nível do ciclo de vida do produto desde a extração das matérias-primas até à utilização e conceção dos produtos que lhes confirmam maior durabilidade.

5.3.7. Cooperação regional

Já aqui fizemos uma breve caracterização socioeconómica das regiões do interior. Uma das justificações que é, por diversas vezes, referida para a sua falta de competitividade é a distância face aos mercados consumidores. Contudo, estas regiões do interior são as que estão mais próximas de mercados consumidores europeus, nomeadamente as cidades espanholas. As cooperações transfronteiriças com regiões espanholas – muitas vezes financiadas por fundos da União Europeia -, têm sido uma constante especialmente desde a adesão à, então, Comunidade Europeia. Não são raros os casos de tratamentos de saúde, por exemplo, efetuados do outro lado da fronteira. Há ainda muito potencial para desenvolver sinergias nesse domínio, por forma a aproveitar economias de escala. Coordenação neste domínio revela-se fundamental e em falta.

Não obstante, a partir da experiência do Canadá, Helliwell (1996) concluiu que as trocas comerciais

fluem mais fortemente entre regiões do mesmo país do que entre regiões de países diferentes mesmo que não existam restrições significativas ao comércio - como sucede entre Portugal e Espanha. Apesar de Portugal e o seu vizinho espanhol se encontrarem ambos dentro do mercado único europeu, onde inexistem barreiras, a verdade é que subsistem algumas pedras na engrenagem como as questões linguísticas e os meios de transporte. A uniformização de 20 % dos obstáculos fronteiriços entre os irmãos ibéricos corresponderia a um crescimento de 2 % do PIB criando 1 milhão de postos de trabalho (Ferreira, 2021).

Por outro lado, Reto (2012) fala-nos dos efeitos de rede na língua. Dada a afinidade cultural criada entre quem partilha o mesmo idioma, existe uma tendência para estreitar relações económicas. No caso português isso dar-se-á com os membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ao nível ibérico, porventura motivado pela similitude do idioma galego com a língua portuguesa, a região norte de Portugal e Galiza mantêm uma cooperação bastante forte.

No específico caso da relação fronteiriça entre Portugal e Espanha, temos assistido a certos atores institucionais como o Presidente da Câmara do Porto que sugeriu a criação do *Iberolux* (Câmara Municipal do Porto, 2020) ou não institucionais (como a associação sociocultural “Sociedade Iberista”) a reclamarem uma maior união entre os dois países naquilo que podemos qualificar como um pequeno ressurgimento do iberismo.

Para além da cooperação transfronteiriça, também a cooperação interna é importante. As associações de municípios de fins específicos, previstas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (sucessivamente alterada), que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais. Bastos e Ribeiro (2014) falam-nos no exemplo do baixo Minho onde quatro concelhos (Braga, Guimarães, Barcelos e Vila Nova de Famalicão) com fortes marcas identitárias concelhias, e até rivalidades, conseguem cooperar em algumas áreas e ganhar escala. Apesar de muito incipiente é um exemplo do que poderá representar a construção de

um espaço territorial ótimo no que diz respeito à prestação de certos serviços públicos (água, transportes, resíduos urbanos, equipamentos culturais) ou captação de investimento ou população. É muito importante para um desenvolvimento homogêneo do território promover o envolvimento das entidades regionais nos órgãos de decisão e de atração de investimento. O envolvimento de decisores locais, sociedade civil e empresarial na educação e formação profissional de uma região, pode ser bastante importante para a empregabilidade e crescimento regional pois são estes atores que conhecem o tecido produtivo regional e suas necessidades.

5.3.8. Valorização dos recursos naturais com projetos de valor acrescentado

Têm sido notícia as intenções de Investimento Direto Estrangeiro ao nível dos recursos minerais em localizações do interior de Portugal. O nosso país tem um historial de explorações mineiras que trazem fraca memória: exploração do minério com deficientes condições ambientais com crateras abertas e contaminação dos solos, condições laborais deficientes e causadoras de problemas de saúde aos trabalhadores, transformação do minério no exterior levando consigo o valor acrescentado.

A título exemplificativo, o fim da exploração mineira em Torre de Moncorvo levou ao desemprego e ao êxodo de milhares de trabalhadores em 1992. Já o ano de 2020 trouxe um novo investimento privado à região, que reativou a exploração do ferro presente naquelas minas (Pinto, 2020). Sucede que, uma vez que o minério não é transformado em Portugal, o valor acrescentado de um tal projeto fica-se pela extração mineira, que por sua vez é bastante inferior ao que resultaria da transformação industrial da matéria-prima. O projeto fica também totalmente vulnerável às oscilações do preço do ferro nos mercados internacionais (Soares, 2012). Independentemente das condicionantes ambientais dos projetos, é necessário que os projetos de

aproveitamento de recursos naturais contribuam para uma valorização efetiva do território.

Considerações finais

Propusemo-nos a analisar as assimetrias regionais, causas e consequências, sob o ponto de vista português. Analisamos causas e consequências das assimetrias regionais e a atual situação em Portugal.

Sem investimento não há desenvolvimento. A delimitação entre quando deve ser o investimento público a alavancar a economia ou quando deve ser o privado a *chamar* pela prestação de bens públicos é uma linha muito tênue e difícil de compreender. Mais fácil é perceber que, em Portugal, há pouca coesão territorial: coexistem, dentro do território nacional, grandes disparidades entre as regiões ao nível do rendimento dos habitantes, da densidade populacional e evolução demográfica e, em suma, da qualidade de vida. Se, durante décadas, a política pública se dedicou à construção de infraestruturas e acessibilidades, nos últimos anos o Estado, numa posição mais *laissez-faire*, dedicou-se ao encerramento de serviços públicos, cuja demanda não é justificada. A conclusão óbvia que se retira destas abordagens ao problema é factual: nenhuma destas atitudes levou a uma maior coesão territorial nacional.

É difícil justificar a racionalidade económica da existência de estruturas da Administração Pública em locais remotos e sem procura por esses bens públicos prestados pelo Estado. Porém, isto não significa que a solução de proceder, sob régua e esquadro, a encerramentos massivos de serviços públicos e, principalmente no interior do país, seja adequada sob uma perspetiva de promoção da coesão territorial portuguesa. Verificamos que esta coesão territorial é fulcral em várias dimensões, nomeadamente na económica – a coesão territorial promove o crescimento económico –, no domínio da defesa e mesmo na qualidade de vida dos cidadãos. Ora, uma vez que o aumento da qualidade de vida constante dos seus cidadãos é um interesse público último do Estado, as políticas desenvolvidas por este devem ser articuladas, para que se consiga aumentar a coesão

territorial. Infelizmente, não parece que isso tenha sido prática habitual. O fito do Estado tem de ser, em última análise, *arrastar* os privados para um modelo de desenvolvimento integrado.

Apesar de todos os aspetos que tivemos oportunidade de analisar, não se pode imputar a falta de descentralização em Portugal apenas ao poder central ou subnacional. A centralização é um movimento generalizado no país onde, para além do próprio Governo nacional, também os municípios e as classes profissionais se mostram, por vezes e por motivos financeiros, corporativos, culturais, ou outros, contrários ao fenómeno descentralizador. A inexistência de uma forte sociedade civil organizada também não ajuda à criação de espírito crítico. Com efeito, esta tradição centralista é antiga e não vislumbra vantagens em conferir uma solução adequada decidida localmente e em conjunto com os atores locais ao específico problema. Lima (2020), a respeito dos movimentos descentralizadores atuais, pergunta: “que dizer (...) De uma descentralização que surge de forma atabalhoada, mas que não motiva a extinção de uma qualquer repartição em Lisboa? Estranho?”.

Por força do corporativismo entranhado na sociedade portuguesa, Justino (2020) observa que será difícil implementar um novo paradigma de Estado em Portugal capaz de potenciar o crescimento económico: “qualquer tentativa de reforma séria arrisca-se a não sair do papel”. Ora, este aspeto deverá ser mais bem estudado em investigações futuras.

Concluimos que o Estado é um ator fundamental para contrariar as assimetrias regionais quer enquanto administrador quer enquanto poder legislativo. Por um lado, a descentralização administrativa e a descentralização financeira parecem ter potencialidade na redução das assimetrias regionais, nomeadamente fazendo uso de uma verdadeira autonomia administrativa das entidades intraestatais. Estas devem estar providas das fontes de financiamento necessárias à prossecução dos seus objetivos e devem ser sujeitas ao escrutínio democrático da sua utilização.

Há um nível intermédio de autoridade pública que, não sendo centralizador como a Administração central, nem tendo uma dimensão demasiado pequena como as autarquias locais, é capaz de desenvolver os esforços para promover o desenvolvimento regional: os problemas das assimetrias regionais são, como o próprio nome indica, regionais: não são municipais. Acabam, em última análise, por constituir um problema nacional. Não se defende nesta tímida resenha um determinado modelo de regionalização, mas compreende-se que seja necessária uma participação mais ativa de entidades regionais.

Por outro lado, o Estado pode promover alterações legislativas que implementem muitas medidas com potencial de contrariar as assimetrias regionais. Referimo-nos à captação de imigrantes, cooperação regional, revalorização dos recursos endógenos etc. enquanto medidas de transformação de territórios deprimidos e, assim, redução das assimetrias regionais.

Apesar das décadas de Portugal democrático, a verdade é que sofremos ainda de fragilidade da nossa sociedade civil e de falta de poderes intermédios face a outras democracias mais maduras. As organizações da sociedade civil desempenham um papel relevante na boa governação, uma vez que podem servir de guia para a atividade do Estado (com sugestões de caminhos a seguir) e, a jusante, de controlo dessa atividade. De facto, estas organizações podem desempenhar o papel de *watchdog* na implementação de políticas públicas ou ainda das dotações orçamentais para essas mesmas políticas. A obediência ao princípio da legalidade não deve ser sinónimo de imobilismo. Parece ser interessante a abordagem da governação interorganizacional característica da *New Public Governance* que poderá conduzir à elaboração coordenada de políticas públicas e menos *autista* por parte dos decisores políticos.

Um dos aspetos que abordamos foi a aposta na economia circular assente nos seus quatro R: Reduzir, Reutilizar, Recuperar e Reciclar. Efetivamente, o interior do país, poderá ser palco de uma mudança de paradigma na estrutura económica internacional,

cujos benefícios económicos são aliás reconhecidos. A aposta nos recursos endógenos e num modelo produtivo mais amigo do ambiente e *upcycling* pode constituir uma verdadeira aprendizagem face ao modelo de desenvolvimento obsoleto do litoral do país – e, cujos resultados, com crises económicas e financeiras, estão à vista.

Na era da informação e da informática, a internet e os serviços telefónicos podem hoje cobrir, com baixo custo, todas as zonas rurais. Portanto, atualmente, não são apenas os pintores e escultores que se podem deslocar para zonas rurais trabalhando remotamente. Hoje em dia, profissionais liberais e assalariados que trabalham em frente a um computador podem perfeitamente trabalhar a partir de casa, nas zonas rurais, quando a sede da entidade para a qual trabalham se encontra na cidade, seja no Porto, em Lisboa ou em Nova Iorque. As poupanças em transportes são enormes e resolvem-se os problemas de desertificação do mundo rural e da sobrelotação das cidades. A qualidade de vida das populações aumenta consideravelmente. Em certas atividades bastará mudar o paradigma. No entanto, para isto é necessária uma forte política pública que se concentre nestas questões. Torna-se essencial a promoção da atratividade nacional – não só das zonas do interior –, não apenas para pensionistas estrangeiros (Correia & Teixeira, 2014), mas também para trabalhadores estrangeiros. À semelhança do regime fiscal existente para os reformados, a criação de regimes fiscais benéficos e integrados para famílias, nacionais, ou estrangeiras, que se fixem em territórios de baixa densidade populacional e para empresas que permitam o teletrabalho dos seus colaboradores pode constituir uma medida que permita o aumento de população em zonas rurais.

Saudam-se, portanto, iniciativas como a criação de espaços de teletrabalho com condições para acolhimento de trabalhadores que, vivendo no interior, trabalhem remotamente, projetos de acolhimento experimental, etc. Todavia, não deixamos de notar que as medidas que vêm sendo levadas a cabo em Portugal são avulsas, superficiais e aleatórias e parte de uma estratégia pouco coordenada e que não tem conseguido promover uma estratégia

de visão integrada do território. A pandemia, no que concerne a este assunto, teve alguns efeitos positivos – levou a que se percebesse que é possível trabalhar a partir destes territórios ou lá passar férias agradáveis, por exemplo. No último ponto, dividimos a atenção entre medidas de Estado, Administração e medidas de políticas públicas, mas, no mundo real, estas confundem-se, existindo necessidade de uma visão integrada.

Em termos prospetivos, seria benéfico continuar a investigação de forma multidisciplinar sobre vários tópicos, nomeadamente:

- i) as reais possibilidades, na prática, do funcionamento da economia circular, nas zonas de baixa densidade populacional, em Portugal comparativamente com modelos internacionais;
- ii) qual o impacto comparativo que as autonomias regionais dos Açores e da Madeira – tendo em atenção as fortes insularidades de que sofrem – tiveram no reforço ou não da coesão territorial daquelas regiões com o território continental;
- iii) quanto à possível utilização de métodos de governação eletrónica que proporcionem os mesmos - ou superiores – níveis de serviços públicos com recursos muito inferiores devem ser incentivados;
- iv) impactos sociais e económicos da imigração nas regiões;
- v) a quebra generalizada em todo o território de natalidade e prevista diminuição populacional: impactos e formas de contrariar a tendência;
- vi) aprofundamento do papel da sociedade civil no desenvolvimento regional e como Portugal se caracteriza nesse campo.

Por fim, será de todo interessante iniciar um debate acerca do teletrabalho nas zonas rurais: estudar as possibilidades de empresas se poderem mostrar interessadas num modelo deste tipo, do interesse das famílias em verem aumentada a qualidade de vida através da mobilidade geográfica e que tipo de política pública para alcançar este desígnio poderia colocar Portugal como inovador e líder nesta matéria.

Referências bibliográficas

- Alexandre, F. (coord.) (2019). *Assimetrias e Convergência Regional. Implicações para a Descentralização e Regionalização em Portugal*. Associação Comercial do Porto. https://cciporto.com/wp-content/uploads/2019/07/Livro_Assimetrias_e_Convergencia_Regional.pdf
- Amaral, J. F. (2020, 12 de dezembro). O potencial económico do setor florestal. *Dinheiro Vivo*. https://www.dinheirovivo.pt/opiniao/o-potencial-economico-do-setor-florestal-13131449.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter
- Amaro, A., Fernandes, A., Nunes, F., Peneda, J., Nabeiro, M., Cadilhe, M. & Santos, R. (2021, 17 de maio). O Movimento pelo Interior foi há três anos, e entretanto. *Público*. <https://www.publico.pt/2021/05/17/opiniao/opiniao/movimento-interior-ha-tres-anos-entretanto-1962296>
- Bastos, J. P. & Moleiro, R. (2021, 16 de outubro). Portugal atraiu quase 6 mil talentos. *Expresso*. <https://expresso.pt/sociedade/2021-10-16-Tech-Visa-Portugal-atraiu-quase-6-mil-talentos-93a7d7b2>
- Bastos, N. P. & Ribeiro, J. C. (2014). *O Quadrilátero Urbano do Baixo Minho para a Competitividade e a Inovação*. https://www.researchgate.net/publication/267373480_O_Quadrilatero_Urbano_do_Baixo_Minho_para_a_Competitividade_e_a_Inovacao
- Bell, D. (1988, 1 de março). Previewing planet earth in 2013. *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1988/01/03/previewing-planet-earth-in-2013/3e316a37-0d62-49fb-96d2-c544f2fa70d4/>
- Berg, A. G. & Ostry, J. D. (2011). Inequality and unsustainable Growth: two sides of the same coin? IMF Staff Discussion Note, SDN/11/08, 1-21. <http://imf.org/org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>
- Cabral, N. da C. (2018). *A Teoria do Federalismo Financeiro* (3.ª ed.). Almedina.
- Câmara Municipal do Porto (2020, 30 de janeiro). Presidente da Câmara defende criação do Iberolux <https://www.porto.pt/pt/noticia/presidente-da-camara-defende-criacao-do-iberolux>
- Conselho de Finanças Públicas (2021). *Glossário. Derrama Municipal*. <https://www.cfp.pt/pt/glossario/derrama-municipal>
- Correia A., Teixeira C., (2014, 6 de junho). Portugal o eldorado fiscal para... estrangeiros. *Visão*.
- Diniz, F. (2006). *Crescimento e desenvolvimento económico – Modelos e agentes do processo*. Edições Sílabo.
- Ellen Macarthur Foundation, (2015). Latest research reveals: more growth jobs and competitiveness with a circular economy. <http://www.ellenmacarthurfoundation.org/news/latest-research-reveals-more-growth-jobs-and-competitiveness-with-a-circular-economy>
- Emerson, E., Baines, S., Allerton, L. e Welch, V. (2012). Health Inequalities and People with Learning Disabilities in the UK. Lancaster: Improving Health and Lives. https://www.basw.co.uk/system/files/resources/basw_14846-4_0.pdf
- Gong, Q., Liu, C. & Wu, M. (2021). Does administrative decentralization enhance economic growth? Evidence from a quasi-natural experiment in China. *Economic Modelling*, 94, 945-952.
- Governo de Portugal (2011). Tradução do conteúdo do Memorando de Entendimento sobre as Condições de Política Económica. http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf
- Governo de Portugal (2021). *Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho*. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAzNLQwMQMAqSscTAUAAAA%3d>
- Greenovate (2012). *Guide to resource efficiency in manufacturing*. http://www.greenovate-europe.eu/sites/default/files/publications/REMake_Greenovate!Europe%20-%20Guide%20to%20resource%20efficient%20manufacturing%20%282012%29.pdf
- Helliwell, J. F. (1996). Do Borders Matter for Social Capital? Economic Growth and Civic Culture in U.S. States and Canadian Provinces. *Canadian Journal of Economics*, 29(3), 507-22.
- Hirshman, O. (1975). Policymaking and policy analysis in Latin America - A return journey. *Policy Sciences*, 6(4), 385-402.

- Instituto Nacional de Estatística, I. P. (2021). *Censos 2021 Resultados Definitivos – Portugal*. Instituto Nacional de Estatística, I.P. https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21_produtos&xpid=CENSOS21&xlang=pt
- Justino, D. (2020, 26 de novembro). O Estado: um problema de escala ou de estrutura? *Público*. https://www.publico.pt/2020/11/26/opiniao/opinia_o/7-estado-problema-escala-estrutura-1940625
- Krugman, P. & Venables, A. J., (1990). Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry. *CEPR Discussion Papers* 363.
- Krugman, P., Venables, A. J. & Fujita, M., (2001) Review essay - The spatial and the economy. *Review of International Political Economy*, 8(3), 548-556.
- Lemos, P. (2015, de julho). Economia circular. Quando os resíduos se tornam rentáveis. *Expresso*. <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/2015-07-03-Economia-circular.-Quando-os-residuos-se-tornam-rentaveis>
- Lima, F. (2020, 6 de dezembro). Autonomia e descentralização: de braço dado ou de costas voltadas? *TSF*. https://www.tsf.pt/opiniao/autonomia-e-descentralizacao-de-braco-dado-ou-de-costas-voltadas-13112332.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter
- Lobo, F. C., e Ramos, P. (2011). O enquadramento legal do endividamento municipal em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 28(3), 57-69.
- Luís, C. J. B. (2012). Regionalização, o impacto no cenário de crise atual. (Dissertação de mestrado em Administração Pública, Universidade de Coimbra).
- Lusa (2021, 26 de abril). CCDR norte teme gestão centralizada do Plano de Recuperação e Resiliência. *Observador*. <https://observador.pt/2021/04/26/ccdr-norte-teme-gestao-centralizada-do-plano-de-recuperacao-e-resiliencia/>
- Macedo, E. M. & Alves, A.M. (1997). Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. *Revista do Serviço Público*, 48(3), set-dez, 62-93.
- Mairos, O. (2012, 18 de outubro). Tribunal de Mesão Frio vai fechar, mas está em obras. *Rádio Renascença*. http://rr.sapo.pt/informacao_detalle.aspx?fid=25&did=81780
- Martins R. (2015, 21 de maio), Desigualdade é um travão ao crescimento económico, alerta OCDE. *Público*. <https://www.publico.pt/2015/05/21/economia/noticia/desigualdade-e-um-travao-ao-crescimento-economico-alerta-ocde-1696368>
- Master, W. A & McMillian, M.S. (2001). Climate and Scale. *Economic Growth. Journal of Economic Growth*, 6, 167-186.
- Molle (1994). *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*. Dartmouth, Aldershot.
- Moreno, C., Allam, Z., Chabaud, D., Gall, C. & Pralong, F. (2021). Introducing the “15-Minute City”: Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities. *Smart Cities*, 4(1), 93–111.
- Movimento de Utentes dos Serviços Públicos, (2014). Encerramento de Serviços Públicos – Uma razão. <http://movimentoutentes.blogspot.pt/2014/04/encerramento-de-servicos-publicos-uma.html>
- Kulp, S. A. E Strauss, B. H. (2019). New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding de 2019. *Nat Commun*, 10(4844), 1-12.
- Niskanen W. A. (1971). Bureaucracy and Representative Government. *The American Political Science Review*, 68(4), 1775-1777.
- Nogueira, S. P. S., Basílio, E. C. G. C. & Ribeiro, N. A. B. (2018). *Impacto de múltiplos factores no desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses*. https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/iiccp/finais_sit_e/79.pdf.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Obama, B. (2016, 21 setembro). Presidential Memorandum - Climate Change and National Security 2016. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/21/presidential-memorandum-climate-change-and-national-security>
- Oliveira, A. C. (2014, 31 de janeiro). As freguesias e os desafios do futuro. *Público*. <http://www.publico.pt/local/noticia/as-freguesias-e-os-desafios-do-futuro-1621676>
- Oliveira, F. P & Dias, J. (2016). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo* (5.ª ed.). Almedina.

- PCP (1996). Perguntas e respostas sobre a regionalização. <http://www.pcp.pt/actpol/temas/regional/pergunta.html>
- Peralta, S., Carvalho, B.P. & Esteves, M. (2020). *Portugal, Balanço Social 2020. Um retrato do país e dos efeitos da pandemia*. <https://www2.novasbe.unl.pt/Portals/0/Files/Report/s/Portugal%2C%20Balanco%20Social%202020-Relatorio.pdf>
- Pereira, A. C. (2015, 2 de agosto). Um mundo rural moderno está a desenvolver-se em Auvergne. *Público*. <https://acervo.publico.pt/noticia/um-mundo-ruralmoderno-esta-a-desenvolver-se-em-auvergne-1703668>
- Pereira, A. F. (2005). Convergência Regional na União Europeia: Evidência para o período 1990 – 2011. *Working Papers de Economia*, 34.
- Pereira, C. (1997). *Integração económica e assimetrias regionais: Causas e correções*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. <http://www1.ci.uc.pt/pessoal/cpereira/integr4.html>
- Pereira, F. (2011). *A municipalização da educação num concelho do nordeste transmontano*. [Dissertação de mestrado, Universidade Aberta]. Repositório Institucional da Universidade Aberta: https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/1815/1/FNLP_123%20HHHH.pdf
- Peterson, E. W. F. (2017). The Role of Population in Economic Growth. *SAGE Open*, 7(4). <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244017736094>
- Pinto, F. (2020, 13 de março). Minas de ferro de Moncorvo entram em atividade após 37 anos ao abandono. *Observador*. <https://observador.pt/2020/03/13/minas-de-ferro-de-moncorvo-entram-em-atividade-apos-37-anos-ao-abandono/>
- Pordata (2021). Disparidade de remuneração base média mensal entre os trabalhadores por conta de outrem de todos os ramos de atividade face aos do ramo da agricultura e pescas <https://www.pordata.pt/Portugal/Disparidade+da+remunera%C3%A7%C3%A3o+base+m%C3%A9dia+mensal+entre+os+trabalhadores+por+conta+de+outrem+de+todos+os+ramos+de+atividade+face+aos+d+o+ramo+%e2%80%9cagricultura+e+pescas%e2%80%9d-3463>
- Raimundo, M. A. (2013). *A formação dos contratos públicos – uma concorrência ajustada ao interesse público*. AAFDL.
- Reis, B. (2021, 6 março). Consulta pública sobre “bazuca” é para inglês ver. *Público*. <https://www.publico.pt/2021/03/06/politica/noticia/consulta-publica-bazuca-ingles-1953229>
- Reto, L. (2012). *O potencial económico da língua portuguesa*. Texto Editores.
- Ribeiro, M. (2021, 18 de agosto). Cidades portuguesas na rota dos nómadas digitais: “A minha casa é um estado de alma”. *Público*. <https://www.publico.pt/2021/08/18/p3/noticia/cidades-portuguesas-rota-nomadas-digitais-casa-estado-1974027>
- Rocha, A. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Instituto Nacional de Administração.
- Rondinelli, A. (1981) *Administrative Decentralisation and Economic Development: The Sudan's Experiment with Devolution*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-modern-african-studies/article/abs/administrative-decentralisation-and-economic-development-the-sudans-experiment-with-devolution/94CC9DBDF90B4027B981B1F8060E69A3>
- Santos, A. (1998). Regionalização: crónica de uma morte anunciada. *Análise Social*, XXXIII(148), 4.º, 885-903.
- Secretaria de Estado da Administração Regional e Local (1981). *Livro Branco sobre Regionalização* (2.ª ed.). Ministério da Administração Interna.
- Silva, C. N. (1996). *A «região» em Portugal: do reforço da descentralização à fragmentação do Estado*. Trabalho desenvolvido no âmbito do projeto de investigação «Administração Regional em Portugal e Espanha»; Ação Integrada Luso-Espanhola. AI-E.
- Silva, J. (2012). *As Assimetrias Regionais em Portugal: Análise da convergência versus divergência ao nível dos municípios*. [Dissertação de mestrado, Universidade do Minho]. Repositório institucional da Universidade do Minho <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/22795/1/Jos%C3%A9%20Manuel%20Ferreira%20da%20Silva.pdf>
- Silva, M. e Sequeira, T. (2011). Estudo de caso: Os incentivos ao investimento e o desenvolvimento do norte interior português. In R. Baleiras (coord.), *Casos de desenvolvimento regional* (pp. 673-683). Príncipia.

Soares, R. (2012). MTI admite investir 600 milhões na extração de ferro em Moncorvo. *Público*. <http://www.publico.pt/economia/jornal/mti-admite-investir-600-milhoes-na-extracao-de-ferro-em-moncorvo-25732199>

Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70(1), 65-94.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. <http://www.jstor.org/stable/1826343>

Notas:

- [1] Por exemplo, a Câmara Municipal do Porto pretendia suspender os efeitos da transferência de competências (Lusa, 2021).
- [2] A título de exemplo, ao nível da classe dos professores (FENPROF, 2021).
- [3] O presente artigo é parte da investigação do autor para a obtenção do grau de Doutor em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e é financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) – Bolsas de Doutoramento