

A dimensão local da integração europeia

- versão preliminar para discussão -

Coimbra, 5 de Janeiro de 2006

1. A integração europeia como processo negocial entre Estados

A integração europeia é, desde os seus primórdios, um processo que se joga essencialmente entre países e não entre regiões ou entre localidades. São as nações que, na medida e ao ritmo que entendem ser os mais adequados, abdicam de partes – por vezes relevantes – da sua soberania e criam instituições comuns (comunitárias) supranacionais para, de acordo com objectivos o mais consensuais possível, ocuparem essa voluntária cessão nacional de funções e atribuições. Trata-se de um processo político que tem como actores principais as Nações da Europa, na sua variedade e riqueza de situações e de soluções de gestão globais, sectoriais e territoriais. Neste sentido, pode afirmar-se que a União Europeia (UE) não é, na sua essência, uma entidade que se sobrepõe aos Estados Nacionais e que, aos poucos, os subjuga e submete a uma vontade que é própria e diferente das vontades destes mas antes o resultado de um processo, complexo é certo, de “pooling” de funções e de responsabilidades que, no mundo globalizado de hoje, pode ter virtualidades políticas e económicas significativas. A abdicção de parcelas da soberania nacional assenta, em grande medida, na ideia de um “bem maior”, de uma vantagem de que podem usufruir todas as partes (os Estados) que constituem o todo comunitário. É certo que, na prática, nem sempre esse interesse é comum e consensual em todos os detalhes e soluções, daí que os processos de construção comunitária suponham uma *praxis* de negociação permanente, um sistema de salvaguardas e de contrapartidas que permitem que cada um dos Estados constituintes continue a acreditar que o processo é vantajoso. Para usar uma expressão comum na teoria de jogos, o processo de

construção da União Europeia baseia-se na convicção, que a prática deve ir confirmando, de que o jogo entre Estados tem de ter uma soma positiva e de que a diferença face ao resultado nulo tem de ser justamente repartida entre todas as partes. Veja-se, por exemplo, como a emergência de um bloco político e económico europeu com uma voz forte no contexto internacional tem permitido que as economias de todos os Estados tenham, por esta via, melhores meios de reacção às desvantagens e de catalisação das vantagens da globalização. Numa situação hipotética de não integração, com pulverização dos poderes nacionais, essa voz não existiria e as que apareceriam em seu lugar não seriam, provavelmente, comuns.

2. A diversa organização territorial local dos Estados membros

A organização do território e das formas de governo regional e local representa uma das áreas importantes em que os Estados da UE têm entendido não haver vantagens em prescindirem da sua soberania, decerto por não vislumbrarem possibilidades de soma mais do que nula na sua eventual cessão a instâncias comuns. Assim, a organização dos poderes regionais e locais segue sendo uma matéria que respeita a cada Estado e, por essa razão, as soluções de *governance* que encontramos à escala europeia são muito diferentes umas das outras. Por ser este o objecto principal deste texto, vamos referir-nos brevemente às diferenças no que respeita à escala local, deixando por examinar a escala regional¹:

i) o número de níveis de poder local: enquanto que em muitos países da UE apenas existe um nível administrativo local, o equivalente ao município que, assim, constitui a mais pequena unidade administrativa

¹ A classificação estatística de territórios que vigora, na União Europeia, distingue três níveis regionais (NUTS 1, 2 e 3) e dois níveis locais (LAUs, ou Unidades Administrativas Locais, de níveis 1 e 2, antes designadas por NUTS 4 e 5).

desses países, outros, como é o caso de Portugal ou da Grécia, possuem dois níveis.

ii) a dimensão das unidades administrativas locais: varia muito a dimensão (área, população, etc.) do nível local ou único ou que é o mais relevante em termos de afectação de recursos. Por exemplo, enquanto que, em média, cada uma das unidades administrativas locais francesas tem 1,6 mil habitantes, as alemãs e espanholas têm cerca pouco mais de 5 mil, tendo o município português 34 mil (a freguesia tem cerca de 2,5 mil).

iii) as formas de gestão e governação: ao nível local encontramos, na UE, soluções de *governance* à escala local muito distintas; há países em que o poder executivo local emana do voto, outros em que é a assembleia local eleita que escolhe os decisores locais, há países em que a gestão tem uma componente mais política enquanto que noutros é mais técnica, países há que têm uma forte tradição de *outsourcing* e de envolvimento de estruturas privadas na gestão local enquanto que outros assentam mais em organizações de natureza exclusivamente pública...

iv) as atribuições e competências do poder local: apesar de haver alguns elementos e funções comuns à grande maioria dos Estados membros, encontram-se situações muito distintas; nos países nórdicos, por exemplo, há uma tradição de envolver as autoridades locais na gestão (incluindo o pessoal e as despesas correntes) do sistema escolar, de saúde e de segurança social, coisa que não se encontra, em geral, nos países do sul, Portugal incluído.

v) os modos de financiamento dos poderes locais: neste aspecto, cada país da UE é um caso à parte, verificando-se uma enorme multiplicidade de situações; se há nações em que as transferências financeiras dos níveis superiores da Administração (com fórmulas de repartição próprias de cada Estado) representam boa parte dos recursos financeiros locais, outras existem em que são os impostos locais que assumem o papel principal; nalguns casos, as administrações locais não

têm qualquer poder tributário, noutros possuem-no em graus variáveis; sendo verdade que, na maioria dos países da UE, a tributação sobre o património imobiliário gera as principais receitas próprias municipais (caso, por exemplo, de Portugal), já noutros são os impostos sobre o rendimento a ter esse papel.

A brevíssima ilustração feita é suficiente para demonstrar quão grandes são as diferenças nos sistemas de administração local no seio da União Europeia. Tamaña variância resulta, decerto, dos distintos trajectos históricos que cada país da UE fez, de tradições politico-administrativas próprias e de características geográficas e de ocupação do território particulares.

Deverão as nações que estão no projecto de integração europeia incluir esta área da sua soberania nas que podem ser objecto de comunidade? Se a resposta fosse positiva, isso implicaria a necessidade de cercear as diferenças e de caminhar para sistemas mais aproximados e comparáveis de *governance* local, para não ficar em risco o equilíbrio dos ganhos entre países.

É nossa opinião que as diferenças que podemos observar, ainda que pareçam um empecilho ao aprofundamento da UE, por impedirem a relação directa entre as instituições comunitárias e as autoridades locais, são, ao invés, um dos patrimónios mais ricos da Europa, que urge preservar e valorizar. A diversidade gera, neste caso, um imenso alfofre de ideias, de soluções e de práticas que ajuda a construir, em cada país, um sistema flexível e que evolui à medida dos desafios e das dificuldades de cada tempo e de cada território. Infelizmente, no entanto, talvez a Europa não esteja a tirar o devido partido desta riqueza pois impera, entre os cidadãos e muitos responsáveis políticos, um grande desconhecimento acerca das soluções e experiências de governação local dos restantes parceiros comunitários. Perde-se, desta forma, a principal vantagem que se podia extrair da variabilidade mas, por outro lado, abre-se uma via para que as instâncias comunitárias joguem, neste campo, um papel importante para todos os Estados-Membros: o de proporcionar a comunicação e troca de experiências em matéria de

soluções de Administração Local². Este será, sem dúvida, um dos melhores serviços que a UE pode prestar à qualidade da governação local de todos os seus Estados. Não sendo certo, até pode acontecer que o maior conhecimento mútuo e a conseqüente adopção/adaptação de soluções de países parceiros reforcem, a prazo, a homogeneidade de formas locais de governação. Isso não será, no entanto, um fim em si mesmo, antes um resultado de processos locais e nacionais autónomos de busca das melhores práticas e ideias, que sempre ocorreram, e que serão potenciados pela maior proximidade e informação entre os parceiros.

3. A Administração Local portuguesa e a UE

Como atrás se viu, a solução portuguesa para este nível da administração tem traços próprios e distintos dos dos outros países europeus. A divisão de tarefas estabelecida, em Portugal, entre a Administração Local e a Administração Central, por exemplo, atribui à primeira um importante papel no investimento público. O quadro legal actual, que se mantém, no essencial, em relação ao que resultou da Constituição de 1976 e, um pouco mais tarde, da primeira Lei de Finanças Locais de 1979, faz um convite claro ao município para que assuma este papel de investidor no âmbito dos poderes públicos: por exemplo, reserva uma parte significativa das transferências intergovernamentais para as despesas de capital, restringe algumas das despesas correntes, atribui aos municípios a função de fazer/promover alguns investimentos no sector do ensino, da saúde, da solidariedade social, enquanto mantém na Administração Central a parte principal da despesa corrente, nomeadamente em remunerações (lembramos, por exemplo, que os municípios têm atribuições na área da construção e manutenção de infra-

² Este papel foi, decerto, bem apercebido pela UE quando, no Tratado de Maastricht, instituiu, com poderes de consulta e de partilha de informação, o Comité das Regiões, de alguma forma seguindo o bom exemplo do Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa.

estruturas em áreas como a saúde e o ensino mas já não lhes compete o pagamento das remunerações da maior parte das pessoas que nelas trabalha, como médicos e restante pessoal de saúde, professores, etc.).

A que se deve a solução adoptada em Portugal? Talvez uma das principais explicações se encontre na muito débil situação, em termos de coesão económica social, em que o país saído do Estado Novo se encontrava. O Portugal dos Anos 70 era um país pobre, em que a distribuição espacial do desenvolvimento e do acesso a bens e serviços básicos era muito desigual. Não admira, portanto, que, nessa altura, tivesse merecido um amplo consenso a instituição de um sistema de autarquias locais fortes com a incumbência de promover e realizar uma parte significativa do investimento necessário para assegurar, em todo o país, um nível razoável de coesão económica e social, isto é, de acesso de todos os cidadãos a um conjunto de bens e serviços mínimos fundamentais³. Tratou-se, na prática, de uma solução consentânea com princípio da subsidiariedade (atribuir a função ao nível mais baixo da administração compatível com a sua execução eficiente), numa altura em que este não gozava ainda da consagração que veio a adquirir. Ora a entrega ao nível municipal dessa gigantesca tarefa só era possível se os meios financeiros disponibilizados aos municípios fossem estáveis, previsíveis e abundantes, o que foi sendo assegurado, ao longo dos anos, pelas sucessivas alterações à Lei de Finanças Locais que ocorreram. A partir de 1986, com a integração na UE, o financiamento do investimento municipal tornou-se ainda mais expressivo, tendo dado um novo salto, no final dos anos 90, na sequência da drástica redução das taxas de juro que, ao abrigo da legislação então vigente, fez disparar os limites estabelecidos para o endividamento municipal. Com tudo isto, não admira que os municípios, em 25 anos, tenham realizado investimentos que mudaram completamente a face do país⁴, para melhor, mas

³ Política de coesão, neste sentido, é fundamentalmente um processo de garantia de acesso a bens e serviços com ideia de que deve haver um mínimo disponível, independentemente do lugar em que o cidadão reside ou faz a sua vida

⁴ A quota-parte dos municípios no investimento público é cerca de cinco vezes maior do que a sua quota-parte na da despesa pública.

que ajudam a explicar, curiosamente, os problemas financeiros crescentes que os vêm afligindo ultimamente.⁵

Ora esta tarefa de promoção da coesão económica e social do território português, empreendida com excelentes resultados através do forte ritmo de investimento imprimido pelo nível local da Administração Pública Portuguesa, em parte usando fundos provenientes da UE, atravessa actualmente um importante ponto de viragem que vai exigir novas competências e novas formas de actuação. Depois de tantos anos de significativas despesas de capital, são hoje bons, na maior parte do território nacional, os níveis de acesso a alguns bens e serviços públicos básicos como redes de distribuição de água, e de saneamento, sistemas de recolha e tratamento de lixo, etc. Por outro lado, o país está hoje apetrechado com uma boa rede de equipamentos no domínio do ensino, da saúde, do apoio social, da cultura e do desporto, que cobre grande parte do seu território. Nalguns casos, até, os níveis actuais e previsionais de utilização de alguns desses equipamentos parecem estar abaixo dos que eram desejados aquando da sua construção. Em poucas palavras, o tempo de continuar a concentrar a maior parte do esforço público na construção de equipamentos e de infra-estruturas está a chegar ao fim sendo necessário aumentar o esforço de funcionamento e de promoção da boa utilização do que já existe. Pegando no caso da cultura, a título de exemplo, talvez seja hoje mais importante incentivar a gestão, com eficiência e proveito para as pessoas, dos centros culturais, museus e salas de espectáculo que Portugal soube – e bem – edificar por todo o país do que de continuar o esforço de construir muitos mais equipamentos. O desafio da coesão vai, portanto, pôr-se de maneira muito diferente do que no passado recente e é possível que alguns territórios encontrem dificuldades na adaptação a esse novo papel que exigirá menos afectação de recursos às áreas em que os municípios são fortes há muitos anos (projecto, execução e acompanhamento de obras, por exemplo) e mais a áreas como a gestão de sistemas e redes de apoio social ou a programação cultural e desportiva. Ainda por cima, a nova

⁵ O elevado investimento de passado na construção de um amplo conjunto de infraestruturas provoca, a posteriori, aumentos de despesa corrente necessários para assegurar a actividade e a manutenção dos equipamentos.

perspectiva terá de ser implementada com recurso a apoios financeiros (nacionais e comunitários) mais modestos. Se nos lembrarmos do êxito com que ocorreram as enormes transformações a que o poder local foi sujeito, nos anos 70, com a passagem para a democracia, nada indica que o poder local português não seja capaz, uma vez mais, de mudar para se adaptar aos novos tempos.

Para além deste papel decisivo (embora em mutação) no que respeita à promoção da coesão económica e social do espaço português, a Administração Local vai ter de reforçar o seu esforço na dinamização da competitividade dos territórios. Este ponto necessita de alguns esclarecimentos, até porque, por vezes, se olha para o objectivo competitividade como algo que exige uma dimensão dos decisores e intervenientes nas políticas que está muito acima da que é típica de um município português.

Hoje em dia, um dos conceitos que mais aparece associado à capacidade para o desenvolvimento de um território exprime-se pela palavra “competitividade”, que é porventura uma das mais usadas no discurso público e, simultaneamente, uma das mais obscuras. A ideia de que há sociedades, há países, há regiões, em suma há territórios que apresentam maior “competitividade” do que outros, tornou-se hoje uma espécie de lugar comum. Sem explorar até ao fundo o conceito, talvez possa dizer-se que a “competitividade” de um lugar tem duas vertentes distintas:

(1) Por um lado, supõe uma acumulação de capital físico, capital humano e capital informacional feita ao longo das gerações nesse território e que faz com que, em média, cada um dos seus residentes gere um valor maior aí do que noutros território em que esse processo cumulativo foi menos intenso. Trata-se do elemento “estático” do conceito de competitividade, devendo o “acumulado” de que aqui se fala, ser visto não como um *stock* de capital económico, em sentido estrito, mas incluindo o conjunto do património e outras infra-estruturas porventura não directamente situados na esfera produtiva, isto é, o “acquis” cultural e patrimonial da comunidade...

(2) Por outro lado, há um elemento “dinâmico” na competitividade: uma sociedade ou uma economia são competitivas se se organizarem de forma que promova um clima atractivo e impulsionador de iniciativas, inovações e negócios, em que os agentes económicos interajam espicaçando-se mutuamente, quer através de fenómenos de concorrência (ou competição), quer através de acontecimentos cooperativos e de inter-ajuda. A competitividade depende muito, nesta segunda vertente, da capacidade de gerar e gerir informação de forma dinâmica e catalizadora desse clima tão fundamental para qualquer processo de desenvolvimento. É de notar que a aglomeração espacial das pessoas (e das instituições e das empresas) em “espaços urbanos” (vilas, cidades ou metrópoles) é um requisito importante para produzir este elemento dinâmico da competitividade dado que nesses espaços se geram mais facilmente economias que são externas às organizações e empresas mas internas ao território.

Desenvolvimento supõe, portanto, “competitividade” nesta dupla acepção, estática e dinâmica, e não admira que na formulação e execução de medidas e políticas que promovam o desenvolvimento (desde o nível da UE até ao dos governos locais, passando pelos governos regionais e nacionais) o conceito de competitividade esteja hoje omnipresente.

Aquando da instituição do poder local democrático em Portugal, nos anos Setenta, quiçá porque este assunto ainda não estava na agenda, a ideia que prevalecia às políticas de desenvolvimento territorial (regional ou local) assentava principalmente num paradigma redistributivo, muito característico do objectivo “coesão”: dar mais aos territórios pobres do que aos ricos, de forma que aqueles pudessem, aos poucos, ir-se aproximando destes. Este paradigma redistributivo continua, claramente, a ser importante quando se adopta uma óptica de desenvolvimento territorial mas deixou de ser suficiente, estando a passar-se de uma perspectiva fundamentalmente assistencialista para uma perspectiva mais dinâmica de fomento da “competitividade”: num tempo em que, para empregar uma imagem náutica já usada noutra texto⁶,

⁶ MELO, J.P, “A problemática e as políticas de desenvolvimento local”, in COSTA, J. (org), *Compêndio de Economia Regional*, APDR, Coimbra, 2005, págs 511-528

cada vez mais temos de olhar para as empresas e organizações produtivas como embarcações que facilmente podem deambular pelos oceanos à procura dos melhores portos de abrigo, torna-se fundamental que cada território encontre formas de atrair novas embarcações, ou de as construir localmente, melhorando as condições de acolhimento que oferece, e reforçando constantemente a qualidade das “amarras” que estabelece com as embarcações que aí aportaram. Se é claro que o êxito económico de um território depende da *performance* das suas empresas e organizações produtivas, também é hoje cada vez mais salientado que o êxito das empresas e organizações produtivas está fortemente alicerçado em características e factores do território e que só há organizações produtivas saudáveis e estáveis se o território que as suporta for, ele próprio, dinâmico, inovador e acolhedor! Ora, essas “boas” características de uma pequena região dependem muito da capacidade, liderança e desempenho das autoridades locais que têm um papel de catalisação fundamental na afirmação competitiva de uma região. Claro que para as administrações públicas locais poderem ser elementos positivos para a competitividade, deverão elas próprias ser eficientes, ágeis e empreendedoras – e não burocráticas, lentas e reactivas.

O nível local da administração portuguesa é, assim, chamado a dinamizar a iniciativa produtiva e inovativa, apoiando as empresas e outras organizações produtivas por processos que vão do abaixamento dos custos de instalação, à promoção de instituições formais ou informais de concertação e cooperação entre as unidades económicas, passando pela função de amplificação da voz das empresas e empresários da região ou de investimento activo na imagem externa do território.

Uma última palavra se impõe, no que respeita aos municípios, para mencionar a necessidade de se associarem de forma a tornar possível o cumprimento dos seus novos papeis. Apesar de terem dimensão média muito acima da que se verifica na maior parte dos parceiros comunitários, é provável que aos municípios portugueses falte escala, em alguns casos, para se abalçarem às novas atribuições tanto no que respeita ao objectivo “coesão” como, sobretudo, ao objectivo “competitividade”. Na ausência do passo que

seria a criação das autarquias regionais intermédias que nunca se concretizaram no Continente português, a solução associativa acaba por ser uma das que oferecem mais virtualidades, ainda que os conflitos de interesses que sempre hão-de surgir no seu seio, resultantes da tensão entre concorrência e cooperação, possam limitar o alcance dos resultados.

Cabe, finalmente, fazer uma breve referência às freguesias portuguesas, para dizer que, pelo leque de atribuições e competências que lhes estão cometidas em Portugal, poderíamos referi-la como uma Administração “de proximidade”. A sua reduzida dimensão e o fraco volume dos seus meios financeiros fazem, no entanto, com que o seu papel económico, quer na despesa corrente quer no investimento, seja muito mitigado. A sua importância na participação cívica e na coesão (em escala reduzida) dos territórios pode, no entanto, ser aprofundada, combinando, por exemplo, experiências de consulta e de gestão participativa com formas mais regulares de poder representativo.

Coimbra, 2 de Janeiro de 2007

João Paulo Barbosa de Melo