

Meio século depois, para onde vai a regionalização?

Ana Paula Delgado¹

Faculdade de Economia, Universidade do Porto; apaula@fep.up.pt

Isabel Maria Godinho

Faculdade de Economia, Universidade do Porto; isabel.godinho@gmail.com

Resumo

Neste texto retomamos o primeiro artigo que escrevemos em co-autoria com José da Silva Costa sobre as questões da regionalização administrativa do Continente, em 1987. Após a apresentação dos conceitos de regionalização, descentralização e desconcentração, procedemos à análise das fases principais do processo de regionalização, desde a introdução das regiões administrativas, enquanto autarquias locais, na Constituição da República Portuguesa, em 1976, até à revisão constitucional em curso. Especial relevância atribuímos aos trabalhos desenvolvidos na Comissão Independente para a Descentralização, criada em 2018, para a qual José da Silva Costa elaborou vários estudos. Por fim apresentamos uma síntese conclusiva sobre os principais obstáculos ao processo de regionalização.

Palavras-chave

Regionalização, desconcentração, descentralização, regiões administrativas

1. Introdução

Em 1987, juntamente com José da Silva Costa, apresentámos em Poitiers, no colóquio *Stratégie Régionale et Décentralisation*, uma comunicação sobre a problemática de regionalização, na qual analisávamos o processo de criação de regiões administrativas no Continente e os projectos de regionalização então em debate na Assembleia da República.

Passados trinta e cinco anos, entendemos visitar esse artigo, quer porque aquela problemática esteve sempre presente na sua obra de investigação e de intervenção, de que salientamos, como um dos últimos contributos, a participação, na condição de perito, na Comissão Independente para a Descentralização (CID)

¹As autoras usam a ortografia anterior ao Novo Acordo Ortográfico.

criada pela Assembleia da República (Lei n.º 58/2018, de 21 de Agosto), quer porque a regionalização é um imperativo constitucional que permanece por cumprir.

No presente artigo começamos por delimitar o âmbito dos conceitos de regionalização, descentralização e desconcentração para, posteriormente, percorrermos as contingências que o processo sofreu desde então, concluindo sobre as razões subjacentes ao facto de, passado quase meio século, as regiões administrativas, peças constituintes da organização político-administrativa do Estado Português no Continente, não terem sido criadas.

2. Regionalização, descentralização e desconcentração

No âmbito deste artigo o conceito de regionalização reporta ao processo conducente à criação, no território do Continente, de regiões administrativas, isto é, autarquias locais de âmbito supramunicipal para as quais serão transferidas funções administrativas antes exercidas pelo poder central.

Enquanto a descentralização implica a transferência de competências dos órgãos centrais do Estado para as unidades territoriais subnacionais, consistindo numa devolução de poderes, na desconcentração essa transferência reveste a forma de uma mera delegação de poderes, permanecendo os órgãos locais resultantes da desconcentração sob a dependência hierárquica dos órgãos centrais de que emanam e prosseguindo os fins que estes lhes estabelecem.

Apesar de se tratar de conceitos diferentes tem-se notado, ultimamente, alguma confusão e tende a afirmar-se a ideia de que a criação de regiões administrativas deve ficar dependente da conclusão do processo de descentralização e desconcentração em curso².

3. Da Constituição da República à Lei-Quadro das Regiões Administrativas

A figura das regiões administrativas, enquanto autarquias locais, foi introduzida na Constituição da República Portuguesa (CRP) em 1976, a qual, afirmando a natureza unitária do Estado, define como princípios básicos a respeitar na sua organização os da autonomia dos poderes locais e da descentralização democrática da administração pública. A criação de regiões administrativas surge como a concretização de um processo de descentralização de base territorial, tendo em vista a promoção do desenvolvimento harmonioso do país, assegurando a sua coesão territorial e a equidade entre os cidadãos, qualquer que seja o lugar onde residem. Não obstante a criação de regiões administrativas

² Nesse sentido consulte-se a intervenção do Primeiro-Ministro no XXV Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses, em 2021, in <https://www.anmp.pt/generico/xxv-congresso-videos/?video=4>, acedido em 2023-01-04.

constituir um imperativo constitucional, passado quase meio século, após sete revisões constitucionais, este desiderato incontornável da organização político-administrativa do Estado Português continua por cumprir. Note-se que a criação de regiões administrativas engloba dois momentos: a sua criação, nos termos do artigo 255.º, e a sua instituição em concreto, nos termos do artigo 256.º da CRP.

O processo de criação de regiões administrativas sofreu o efeito de numerosas contradições entre a intenção e a acção. No início, o debate centrou-se sobretudo na delimitação das fronteiras das regiões administrativas, contrapondo essencialmente dois modelos: um que defendia a constituição de grandes regiões polarizadas, integrando o litoral e o interior, e outro que optava por regiões de menor dimensão e mais homogêneas, criando a Norte do Tejo uma divisão entre o litoral e o interior. Posteriormente as questões essenciais estruturaram-se em torno da definição do conteúdo da regionalização, provavelmente porque pareceu mais fácil obter um consenso sobre as atribuições a transferir para as regiões do que sobre o respectivo mapa.

O avanço do processo de desconcentração sobre o da regionalização, criando órgãos periféricos da administração central com poderes alargados, traduziu-se numa barreira adicional à concretização do processo de regionalização (Costa *et al.*, p. 14), já que há uma conflitualidade latente entre as atribuições desconcentradas da administração central e as atribuições das administrações regionais, que devem realizar também a articulação das acções municipais (*ib.*, p. 9). Paralelamente, assiste-se ao aumento da intervenção municipal e ao desenvolvimento de formas de cooperação intermunicipal.

Face à evolução de então, reconhecia-se existir o risco de uma definição residual dos poderes regionais, quer porque a região é o último nível de autarquias locais a ser instituído quer porque o poder regional tenderá a ser definido em oposição aos poderes da administração central e dos seus órgãos desconcentrados e aos poderes dos municípios (*ib.*, p. 15). Esta definição residual das atribuições e competências das regiões impede-as de vir a desempenhar um papel de arbitragem e gerar a iniciativa e o impulso necessários para um processo de desenvolvimento articulado, mas não subordinado aos fins nacionais (*ib.*, p. 16).

4. A Lei-Quadro da Regiões Administrativas

Qualquer que tenha sido ao longo deste período a composição da Assembleia da República, verifica-se que, mesmo quando houve maiorias absolutas, os partidos políticos não avançaram no processo de regionalização, com raras excepções de que se destaca a Lei-Quadro das Regiões Administrativas (Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto), aprovada por unanimidade no Parlamento. Esta lei estabelece o quadro legal a que devem obedecer as regiões administrativas e o processo conducente à sua criação e instituição em concreto. Não há, contudo, qualquer referência a princípios a respeitar na repartição do território ou ao número de regiões a criar.

A lei define os órgãos regionais, regula os limites da autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas e os limites de actuação dos respectivos órgãos e cria um representante do Governo junto de cada região administrativa, o governador civil regional. Estabelece como princípios enquadramentos da autonomia regional e da actuação dos respectivos órgãos os da subsidiariedade, legalidade, independência e descentralização administrativa (cf. art.s 4.º a 7.º).

O processo de criação em concreto das regiões (Título II, da referida lei) compreende a criação legal de todas as regiões administrativas, pela Assembleia da República, em simultâneo, admitindo-se diferenciação quanto ao regime aplicável a cada uma (cf. art.º 12.º). O processo de instituição em concreto de cada região administrativa, previsto no artigo 13.º, viria a ser alterado em 1997, aquando da revisão constitucional, que substituiu o procedimento assente no voto favorável da maioria das assembleias municipais que representem a maior parte da população da área regional por um referendo.

A lei define ainda as competências dos órgãos regionais e o procedimento de eleição dos mesmos. De especial relevância parece-nos o Título III, que delimita as atribuições das regiões administrativas: desenvolvimento económico e social e ordenamento do território (art.º 17.º, a) e b)), gestão ambiental (*ib.*, c)) oferta de bens e serviços públicos (*ib.*, d) a i)), apoio às actividades produtivas e à acção dos municípios (*ib.*, j) e l)).

Afastando alguns dos receios expressos pelos municípios, clarifica que o exercício das funções regionais deve respeitar “as funções do poder central e dos municípios” (cf. art.s 4.º e 18.º). De facto, correspondendo o processo de regionalização a um processo de descentralização, as atribuições das regiões administrativas devem ser preenchidas através da devolução de competências do nível central para o regional e não através de um processo ascendente de transferência de competências de um nível subnacional inferior (municipal) para um nível subnacional superior (o regional).

5. A revisão constitucional de 1997 e o referendo à regionalização

Na sequência da aprovação da Lei-Quadro, intensificou-se o debate político em torno da criação e instituição em concreto das regiões administrativas, caracterizado por duas posições opostas: por um lado, os partidos políticos favoráveis ao avanço do processo (PS, PCP, PEV) que divergiam quanto ao número de regiões a criar e a correspondente delimitação e, por outro lado, os partidos que se opunham à criação de regiões administrativas (PSD e CDS).

A revisão constitucional de 1997³ modificou o processo de instituição em concreto das regiões. O artigo 256.º, relativo à instituição em concreto das regiões

³ Lei n.º 1/97, de 20 de Setembro.

administrativas, passou a fazer depender aquela do “voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional” enquanto que, nas anteriores versões, a instituição em concreto das regiões administrativas estava dependente do voto favorável da maioria das assembleias municipais representativas da maior parte da população da área regional. A substituição, nos termos definidos no n.º 2 do supracitado artigo, do voto das assembleias municipais por um duplo referendo (à instituição em concreto das regiões administrativas e à instituição da região da área geográfica a que pertencem os eleitores), inviabiliza a instituição em concreto das regiões que obtiverem voto favorável na pergunta relativa à sua área regional, sempre que a maioria dos eleitores não se pronunciar favoravelmente à pergunta de alcance nacional. Como referem Amaral & Silva (2019, p. 141), citando Marcelo Rebelo de Sousa, na sua qualidade de professor de Direito, “Esta natureza constitucional híbrida do referendo – em vez da distinção no tempo entre a pergunta nacional e a pergunta regional – maximiza as rejeições, visto que junta aos antirregionalizadores em abstrato e aos críticos ao mapa global aqueles que, em concreto, discordam do traçado da sua própria região. *É mesmo difícil conceber regime constitucional mais convidativo a uma rejeição de qualquer divisão regional do Continente*”.

Subsequentemente a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 19/1998, de 28 de Abril, que cria as regiões administrativas. Esta reafirma o conteúdo da Lei-Quadro da Regiões Administrativas no que respeita aos poderes, composição, atribuições e competências e funcionamento dos seus órgãos. Exprime o consenso então possível entre os defensores da regionalização, apresentando uma repartição do território em oito regiões, que mantém a tradicional repartição Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, mas introduz, nas três primeiras, uma separação entre o litoral e o interior.

No referendo realizado em 8 de Novembro de 1998, para lá de o elevado número de abstenção lhe ter retirado efeito vinculativo (art.º 115.º, n.º 11 da CRP), a maioria dos eleitores respondeu negativamente tanto à pergunta de alcance nacional⁴ como a relativa à respectiva região⁵.

6. Do referendo à actualidade

Embora a criação de regiões administrativas no Continente não seja referendável, dado tratar-se de um princípio constitucional de organização político-administrativa do Estado, a dependência da sua instituição em concreto de referendo traduziu-se num impedimento do processo de regionalização. De facto, após o referendo o debate sobre a regionalização saiu da ordem do dia.

⁴ “Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?”

⁵ “Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?”

6.1. O Regime Jurídico das Autarquias Locais

O processo de descentralização e desconcentração administrativas foi-se reforçando progressivamente, assistindo-se ao aprofundamento da cooperação intermunicipal, quer no âmbito das Comunidades Intermunicipais (CIM) quer no das Áreas Metropolitanas (AM). Neste processo salienta-se a publicação do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) (Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro), que estabelece ainda o estatuto das entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), o regime jurídico de transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e entidades intermunicipais, por um lado, e dos municípios nestas e nas freguesias, por outro, bem como o regime jurídico do associativismo autárquico (art.º 1.º).

No âmbito da descentralização administrativa de base territorial, o RJAL estipula que a transferência de competências tem carácter definitivo e universal (art.º 114.º) e obedece a um conjunto de requisitos: não aumento da despesa pública global; aumento da eficiência na gestão dos recursos; ganhos de eficácia; articulação entre os diversos níveis de administração pública no cumprimento dos objectivos de aproximação das decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade inter-regional, melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado e racionalização dos recursos (art.º s 115.º e 112.º, respectivamente).

A transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e entidades intermunicipais veio a ser regulada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, e pela legislação sectorial posteriormente publicada. Na lei estabelecem-se os princípios e prazos a respeitar na sua operacionalização, os recursos financeiros e humanos necessários, bem como as novas competências dos municípios nas áreas da educação; acção social; saúde; protecção civil; cultura; património; habitação; áreas portuárias; praias marítimas, fluviais e lacustres; informação cadastral; gestão florestal e áreas protegidas; transportes e vias de comunicação; estruturas de atendimento ao cidadão; policiamento de proximidade; protecção e saúde animal; segurança dos alimentos; segurança contra incêndios; estacionamento público; modalidades afins de jogos de fortuna e azar e justiça (art.s 11.º a 28.º e 35.º). Transfere ainda para as entidades intermunicipais competências nos domínios da educação, ensino e formação profissional, acção social, saúde, protecção civil, justiça, promoção turística e participação na gestão de portos (art.s 31.º a 37.º). O artigo 38.º define as competências a transferir pelos municípios para as freguesias. A lei prevê um período inicial de assunção gradual das competências via adesão voluntária das entidades receptoras, findo o qual a transferência se faz de forma universal e obrigatória.

Este processo não é consensual, tendo passado por várias vicissitudes de que é exemplo a desvinculação do Município do Porto da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), ocorrida em 2022. Como refere esta associação (ANMP, 2021) a descentralização operada pela Lei n.º 50/2018 e legislação complementar

apresenta problemas vários associados nomeadamente à desadequação entre as competências e os meios e recursos transferidos e às relações entre as entidades municipais e intermunicipais e os serviços da administração central envolvidos.

6.2. A Comissão Independente para a Regionalização

A problemática da regionalização voltaria a ser suscitada em 2018 com a criação, pela Assembleia da República (Lei n.º 58/2018, de 21 de Agosto), da Comissão Independente para a Descentralização (CID) “cuja missão consiste em proceder a uma profunda avaliação independente sobre a organização e funções do Estado” (*ib.*, art.º 1.º). De entre as suas atribuições salienta-se “a) Promover um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infraestadual; b) Desenvolver um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território” (*ib.*, art.º 2.º n.º 1, a) e b)).

Essa Comissão virá a publicar o relatório final em Julho de 2019 (Assembleia da República, 2019), no qual considera que a ausência de regionalização se traduziu por elevados custos em termos de eficácia, eficiência e equidade das políticas e da prestação de serviços públicos, contribuindo ainda para o afastamento entre os cidadãos e os decisores políticos. Defende que só a criação e instituição em concreto de regiões administrativas permite alcançar os objectivos de racionalização das decisões, aprofundamento da democracia, adequação das políticas públicas à diversidade territorial e melhoria na prestação de serviços públicos (*ib.*, p. 18).

A Comissão advoga um processo gradual e programado de transferência de atribuições e competências para as regiões administrativas, começando pelos domínios da cultura, agricultura, educação e saúde, concepção de programas estruturais regionais e temáticos, com incidência no território da região. Após avaliação desta fase inicial, que corresponde ao primeiro mandato dos órgãos regionais eleitos, poderá ocorrer a transferência de atribuições e competências adicionais, provenientes quer de serviços centrais quer de serviços desconcentrados da administração central.

Quanto ao mapa das regiões administrativas, considera que deve coincidir com o das actuais regiões de planeamento (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve). Note-se que, como de resto é reconhecido no Relatório, está criada neste momento uma incongruência entre o território das regiões de planeamento, que coincide com o das actuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), e o território⁶ das NUTS II.

⁶ Com efeito, a NUTII Lisboa e Vale do Tejo designa-se agora por Área Metropolitana de Lisboa, abrangendo apenas as antigas NUTS III Grande Lisboa (incluindo o município de Mafra) e Península de Setúbal, passando a NUT III Lezíria do Tejo para a NUT II Alentejo e as NUTS III Oeste e Médio Tejo para a NUT II Centro.

A Comissão defende a alteração do art.º 256.º da CRP, relativo à instituição em concreto das regiões administrativas, propondo a eliminação da pergunta de alcance regional, isto é, o referendo apenas conteria a pergunta de alcance nacional.

A Comissão analisa, também, outros pontos relativos à desconcentração administrativa, ao modelo de financiamento das regiões, aos órgãos regionais e ao sistema de eleição dos mesmos.

6.3. O contributo de José da Silva Costa para os trabalhos da Comissão

No âmbito da sua participação, enquanto perito, nos trabalhos desenvolvidos pela Comissão, José da Silva Costa elaborou quatro documentos. Um primeiro relativo às atribuições e competências dos governos subnacionais, um segundo referente ao financiamento dos governos subnacionais e princípios a seguir no financiamento das regiões administrativas, um terceiro sobre os modelos de financiamento dos governos regionais e um último que visa quantificar as possíveis fontes de financiamento das regiões administrativas em Portugal.

No primeiro documento (Costa, 2019a), procede a uma avaliação das atribuições e competências dos diferentes níveis de governo subnacional e, em particular, das regiões administrativas. Reconhece que as regiões administrativas são um elemento central na “condução de políticas de desenvolvimento regional, de ordenamento do território e de planeamento numa escala adequada e em que as unidades territoriais tenham uma forte interação” (*ib.*, p. 5). Considera que as regiões correspondentes à área territorial das CCDR são a escolha natural para o mapa da regionalização, constituindo as actuais atribuições e competências das CCDR o núcleo inicial de atribuições e competências a exercer pelas regiões administrativas, realçando que esse exercício de competências não se faz “em execução das orientações governamentais, mas sim em representação dos residentes na região” (*ib.*, p. 26). Defendendo uma implementação gradual do processo de descentralização do governo central para as regiões, considera que o processo em curso, na sequência da Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, coloca a questão das atribuições e competências adicionais das regiões administrativas nas áreas da educação, saúde, infra-estruturas de transporte, bem-estar social, cultura, património e turismo, protecção civil. Uma outra questão reporta ao papel das entidades intermunicipais, nomeadamente as áreas metropolitanas, no sentido de saber se se deve evoluir, ou não, para um modelo de legitimidade democrática directa. Por fim, propõe a metodologia a adoptar no âmbito do processo de transferência de competências não exercidas pelas CCDR e susceptíveis de ulterior devolução às regiões.

No segundo contributo (Costa, 2019b), analisa os princípios a que deve obedecer o financiamento das regiões administrativas para que as mesmas possam desempenhar adequadamente as suas funções no fornecimento de bens e serviços públicos e de mérito e na implementação de políticas públicas

de base territorial. Enuncia um conjunto de princípios a incluir na futura revisão da Lei-Quadro da Regionalização e numa lei das finanças regionais. O que se lhe afigura como problemático neste domínio é a definição de competências fiscais dos governos regionais e do tipo de transferências que deverá ser realizado para as regiões administrativas, com vista a assegurar a coerência entre os meios financeiros, as competências transferidas e a equidade inter-regional.

No terceiro documento (Costa, 2019c), analisando os modelos de financiamento das regiões administrativas, identifica três componentes essenciais: as receitas e competências fiscais; as transferências do governo central e as regras relativas ao endividamento e ao orçamento. Tendo em conta o binómio não aumento da carga fiscal e não aumento da despesa pública, considera que deve haver uma baixa autonomia fiscal das regiões, optando pelo regime de partilha de receitas de impostos com o governo central, com a possibilidade de devolução aos contribuintes de parte da colecta atribuída às regiões, de modo a aumentar a concorrência entre estas. Em consequência, o financiamento das regiões depende sobretudo de transferências. Propõe a constituição de três fundos:

- Fundo Geral Regional, definido em função da soma das receitas de IRS, IRC e IVA, devendo a respectiva fórmula atender a questões de redistribuição e custo de provisão. Trata-se de uma transferência incondicional essencial para a concretização do princípio de autonomia das regiões;
- Fundo de Descentralização, definido em função das competências transferidas e assumindo a fórmula de transferências condicionais por tipo de competências transferidas;
- Fundo resultante de contratualização com outros níveis de governação.

Quanto à capacidade de endividamento e regras orçamentais, admite a possibilidade de as regiões não disporem de capacidade de endividamento de médio e longo prazo, mas considera que devem dispor de capacidade de endividamento de curto prazo, associada ao funcionamento, como as demais entidades públicas com autonomia administrativa e financeira. Contudo, tal modelo, requer, a seu ver, a definição clara das competências das regiões para a realização de investimentos e do regime de propriedade dos equipamentos e infra-estruturas das regiões.

No último contributo (Costa, 2019d), apresenta uma primeira quantificação das receitas regionais, discriminando as correspondentes fontes (fiscais, transferências incondicionais, condicionais e provenientes de contratualização) e simulando várias hipóteses relativas ao peso de cada uma e aos critérios de repartição inter-regional. Especial atenção deve ser prestada, em sua opinião, ao princípio da suficiência de meios, nomeadamente quando está em causa a descentralização de competências em domínios com grandes implicações do ponto de vista da equidade pessoal e territorial. Advoga, por isso, que o financiamento destas atribuições e competências deve ser assegurado por transferências condicionais em bloco ou definidas a partir de parâmetros de necessidade e custo real. (*ib.*, pp. 25-26). Discute ainda a necessidade da criação de um fundo de coesão regional. Por fim estabelece relação

entre o modelo de financiamento e o nível de atribuições e competências que vier a ser definido para as regiões administrativas, considerando três hipóteses: atribuições e competências análogas às das CCDR; transferência de atribuições e competências adicionais em domínios sem grandes consequências em termos de equidade, como é o caso, por exemplo, da cultura, património, turismo, apoio às actividades económicas; alargamento das atribuições e competências a áreas com implicações em termos de equidade pessoal e territorial, como é o caso das relativas a educação, saúde e assuntos sociais.

Em suma, o modelo de financiamento das regiões administrativas deve ser construído de forma gradual, à medida que se alarga o leque de atribuições e competências transferidas, tendo em conta a experiência e o conhecimento adquiridos.

Salienta, finalmente, que a regionalização deve observar três princípios fundamentais: autonomia, suficiência de meios e não aumento da despesa pública. Os dois primeiros são condição do êxito do processo de regionalização, enquanto o terceiro é essencial para a criação de consenso político entre os defensores e os críticos daquele processo (*ib.*, p. 43).

6.4. O alargamento das competências das CCDR

As CCDR são simples serviços periféricos da administração directa do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira. Prosseguem atribuições no domínio do desenvolvimento regional e fundos comunitários, enquadrando-se num processo de desconcentração administrativa de base territorial.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de Junho, que modifica a lei orgânica das CCDR, admite-se que a alteração na forma de designação do presidente e dos vice-presidentes garante “uma maior representatividade de todos os intervenientes locais e uma melhor administração ao nível regional” e reforça a “legitimidade democrática e a transparência ao nível da governação regional.” Em 2022, o governo considerou que a democraticidade das CCDR estava concretizada, tornando-se necessário aprofundar o processo de reforma do Estado via integração naquelas de serviços desconcentrados de natureza territorial. Ora o novo processo de eleição do presidente e de um dos vice-presidentes por um colégio eleitoral, composto por eleitos locais da respectiva área geográfica, configura uma legitimidade democrática indirecta que não deve ser confundida com a legitimidade democrática directa proveniente de sufrágio universal, como é o caso das regiões administrativas.

O governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de Dezembro de 2022, prevê transferir para as CCDR atribuições nas áreas da economia, saúde, educação, infra-estruturas, formação profissional, agricultura e pescas, cultura, conservação da natureza e das florestas e ordenamento do território até ao fim do primeiro trimestre de 2024, concretizando a reorganização administrativa dos serviços periféricos do Estado. As CCDR passam, assim, a deter competências na área da coordenação territorial dos serviços desconcentrados, em diferentes sectores de actividade.

O processo em curso de aprofundamento das competências das CCDR poderá vir a esgotar o processo de descentralização democrática da administração pública previsto na Constituição, a menos que a criação e instituição em concreto das regiões seja acompanhada pela integração daqueles serviços na esfera das regiões administrativas e concomitante extinção das CCDR. Como referem Amaral e Silva (2019, p. 124) "as CCDRs não são meios ou instrumentos de efetivação do princípio constitucional da "descentralização *democrática* da Administração Pública" (artigo 6.º, n.º 1). Não só não contribuem para estender o âmbito desse princípio ao nível regional ou supramunicipal, como têm constituído – desde 1976 até hoje (já lá vão 43 anos) – um forte obstáculo à criação de regiões administrativas como autarquias locais, pois aliviam a má consciência das elites centralizadoras, que vão dizendo que "para tratar do desenvolvimento regional até já existem as CCDRs", ou que estas "têm feito bem o seu trabalho"."

6.5. A 12.ª revisão constitucional

Embora nos encontremos num processo de revisão constitucional, os oito projectos em apreciação, em regra, não contemplam alterações no que concerne às regiões administrativas e não acolhem as recomendações da Comissão Independente para a Descentralização, nomeadamente a limitação do referendo à questão de índole nacional. Com efeito, apenas os projectos do Bloco de Esquerda, do Partido Comunista Português e do Livre propõem alterações às normas constitucionais relativas à criação e instituição em concreto das regiões. Os dois primeiros eliminam a existência de referendo como condição de instituição em concreto das regiões. O Livre admite a criação não simultânea das regiões e mantém o referendo como condição da sua instituição em concreto, introduzindo a possibilidade de criação de regiões administrativas piloto e incluindo no referendo uma questão sobre as mesmas (DILP, 2022).

Note-se que a criação da CID foi uma iniciativa do Partido Social Democrata e do Partido Socialista, tendo a lei que lhe deu origem tido apenas o voto favorável destes dois partidos. O debate da regionalização fica assim marcado por mais um paradoxo, uma vez que aqueles partidos não aproveitaram o actual período de revisão constitucional para integrar recomendações da CID nos seus projectos de revisão constitucional.

7. Algumas notas conclusivas

Ao longo dos últimos quase cinquenta anos a questão da regionalização surgiu ciclicamente no debate político, tendo dado lugar, nos anos noventa do século passado, à aprovação de uma lei-quadro, de uma lei de criação em concreto das regiões administrativas e da realização de um referendo. Não obstante, a regionalização foi sendo adiada pela premência de políticas de estabilização macroeconómica, pela flutuação do posicionamento dos principais partidos, cujo

comportamento tende a alterar-se consoante estão no governo ou na oposição, e pelo peso excessivo que os partidos políticos, organismos verticais e centralizados, estruturados por distritos, têm tido no processo de regionalização, em detrimento do papel dos municípios, das entidades intermunicipais e das populações.

O resultado do referendo de 1998 tornou claro que a discordância face ao mapa compromete o avanço da regionalização. Mais recentemente, as questões têm sido centradas sobre o nível de descentralização e correspondente extensão das atribuições e competências, assumindo-se a existência de um consenso relativamente à definição da circunscrição territorial de cada região, que se faz corresponder ao actual território das CCDR. Este aparente consenso sobre o mapa das regiões é, contudo, inconsistente com a divisão do território do Continente por NUTS II, embora o governo tenha anunciado alterações nesta classificação que levarão a que futura região de Lisboa e Vale do Tejo seja constituída através da agregação das novas NUTS II a criar.

As últimas décadas foram marcadas por avanços no processo de desconcentração territorial dos órgãos da administração pública central e de descentralização para o nível municipal e intermunicipal, esvaziando ainda mais o conteúdo potencial das atribuições regionais, gerando pontos adicionais de conflito entre estas e os municípios e entidades intermunicipais e tornando mais complexa a definição do conteúdo da regionalização.

Em 1987 (Costa *et al.*, 1987, p.26) afirmávamos que o avanço do processo de regionalização se faria com um carácter progressivo e experimental que não era possível prever em 1976. Desde então parece ter-se caminhado no sentido de fazer substituir o avanço do processo de regionalização pelo aprofundamento da desconcentração e descentralização administrativas de base territorial para as CCDR, os municípios e as entidades intermunicipais.

Acresce que a regionalização constitui uma reforma estrutural profunda da organização político-administrativa do Estado, devendo conduzir a outras reformas necessária para garantir a eficácia, eficiência e equidade no fornecimento de bens e serviços públicos e de mérito, bem como o desenvolvimento equilibrado do território e o aprofundamento da democracia participativa. O avanço do processo de desconcentração e de descentralização de base territorial deveria estar subordinado àquela reforma estrutural e não subordiná-la, como se a questão da regionalização se pudesse reduzir à da definição de um mapa e ao referendo.

Ao contrário do que seria de esperar, face à importância da iniciativa, os trabalhos da CID não deram origem a uma reflexão e debate alargados, sem o que o sucesso da regionalização fica seriamente comprometido.

O actual processo de revisão constitucional poderia ser a oportunidade para remover o principal obstáculo à instituição em concreto das regiões administrativas, ou seja, o duplo referendo introduzido na revisão constitucional de 1997. Contudo tal não parece ser a vontade dos partidos maioritários na Assembleia da República pelo que tenderá a manter-se o paradoxo de uma Constituição que, por um lado, ordena a criação de regiões administrativas e, por outro, as inviabiliza.

Referências

- Amaral, D.F., & Silva, J.R. (2019). *Estudo Aprofundado sobre a problemática da regionalização*. Volume I Regiões Administrativas, Desconcentração e Deslocalização. https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf, acessado em 2022-11-03.
- Assembleia da República. (2019). *Comissão Independente para a descentralização*. Volume I – Relatório, [Relatorio-Final-descentralizacao.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Relatorio-Final-descentralizacao.pdf) (parlamento.pt), acessado em 2022-11-03.
- Associação Nacional dos Municípios Portugueses. (2021). Resolução, XXV Congresso, 11 e 12 de Dezembro, Aveiro. <https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=41103>, acessado em 2023-01-19.
- Costa, J.S. (2019a). *Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais – As atribuições e competências das regiões administrativas*. <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Documento-1.pdf>, acessado em 2022-11-03.
- Costa, J.S. (2019b). *Financiamento dos Governos Subnacionais: Princípios a seguir no financiamento das Regiões Administrativas*. <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Documento-2.pdf>, acessado em 2022-11-03.
- Costa, J.S. (2019c). *Financiamento dos Governos Regionais: Modelos de Financiamento*. <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Documento-3.pdf>, acessado em 2022-11-03.
- Costa, J.S. (2019d). *Financiamento dos Governos Regionais: Modelos Alternativos de Financiamento no Caso Português*. <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Documento-4.pdf>, acessado em 2022-11-03.
- Costa, J.S., Delgado, A.P., & Godinho, I.M. (1987). Régionalisation, Pouvoir Politique et Planification Régionale, Colóquio Stratégie Régionale e Décentralisation Poitiers. *FEP, Investigação, Economia*, 14, 1988.
- Costa, J.S., Delgado, A.P., & Godinho, I.M. (1990). Régionalisation, pouvoir politique et planification régionale au Portugal. *Estudos de Economia*, Vol. X, n.º 3, 293-314.
- DILP. (2022). *Apresentação comparada dos projetos de revisão constitucional*. <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Paginas/Dossies-e-folhas-de-informacao.aspx>, acessado em 2023-01-22.
- OCDE. (2019). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: Lessons from International Experience and Reform Alternatives*. https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/decentralization-and-regionalisation-in-portugal_23jul2019.pdf, acessado em 2022-11-03.