

"Portugal por Inteiro" - "Democracia e Território" ¹

Porto, Fundação de Serralves / Fundação AEP

por: Luís Braga da Cruz

1. Governação do Território

Tentando reflectir sobre o tema proposto - Democracia e Território - devemos começar por rever os conceitos. Todos sabemos o significado do conceito de *democracia*. Mas também temos a noção que a democracia não pode ser apenas objecto de uma especulação teórica porque o que mais importa é a forma como se pratica e os modelos de organização social e económica que ela implica. Mais concretamente, somos sensíveis às ameaças que hoje pendem sobre a forma ocidental de viver em democracia, fazendo sentido as preocupações sobre algumas derivas, mesmo em países da União Europeia, para modelos que põem em causa a clássica separação de poderes, em especial a independência do poder judicial em relação ao poder político, ou a garantia do respeito pelas liberdades fundamentais².

A falta de participação é hoje identificada como a principal ameaça à democracia, sendo necessário encontrar formas que estimulem uma maior implicação do cidadão na causa pública colectiva. Por outro lado, as soluções democráticas mais perfeitas são as que consagram a soberania descentralizada, porque melhor aproximam os eleitos dos eleitores e permitem corresponder às suas aspirações. É justamente daqui que resulta a relevância da descentralização política e administrativa de que se orgulham as democracias maduras.

O *território*, porém, é um conceito mais complexo. Não se trata apenas da geografia física. Entendemos território como o chão onde vivemos, onde temos as nossas relações sociais, económicas, do dia a dia. Território é um espaço cultural, síntese de referências identitárias, independentemente da escala: europeia, nacional, regional ou local. Pode ser a pátria em que uma comunidade se revê e onde se organiza.

Os territórios são espaços de realização. Temos que cuidar deles e das necessidades de quem deles vive. Assim, faz sentido falar em *competitividade territorial* ou em *gestão do território*. Por isso, também é aqui oportuno recordar as formas de gestão dos territórios regionais e falar da experiência portuguesa. Permitam que refira brevemente a evolução da organização do planeamento regional em Portugal e das comissões de coordenação regional, as instituições que o protagonizaram num longo percurso de quase sessenta anos.

O Código Administrativo de 1936 conferiu às Juntas de Província atribuições concretas no domínio do planeamento regional. No entanto, na sua revisão de 1959, o distrito prevaleceu sobre a província como autarquia local, perdendo-se a orientação inicial relativa ao nível de planeamento regional. Em Fevereiro de 1961, o Governo apresentou à Câmara Corporativa um projecto de decreto-lei propondo a criação de

¹ Conferência feita no auditório de Serralves, no âmbito do projecto "Portugal por Inteiro", iniciativa da Fundação AEP em colaboração com a Fundação de Serralves, no dia 16 de fevereiro de 2023.

² Ver a este propósito o livro de Anne Applebaum - "O Crepúsculo da Democracia - O Fracasso da Política e o Apelo Sedutor do Autoritarismo", Bertrand Editores, 2020.

uma junta de planeamento regional, tendo aquela câmara definido os princípios em que deveria assentar a orgânica regional a criar³.

Os trabalhos preparatórios do III Plano de Fomento⁴, reconheceram a importância da problemática do planeamento regional e retiveram orientações a que devia obedecer a política de fomento a nível regional, no que respeita a objectivos, delimitação e caracterização das regiões, linhas gerais de desenvolvimento de cada região e da orgânica de planeamento correspondente. No entanto, as estruturas orgânicas de âmbito regional para esse efeito só foram criadas mais tarde, em Março de 1969⁵.

Os órgãos de planeamento regional começaram por ser designados como Comissões Consultivas Regionais (CCR). O referido diploma legislativo de 1969 que as criou definia a orgânica administrativa adequada à realização do planeamento regional em Portugal, integrando seis regiões de planeamento - Norte, Centro, Lisboa, Sul, Açores e Madeira - sendo que, em cada região de planeamento, era criada uma CCR. As atribuições e competências destas comissões, embora tivesse havido um grande cuidado em sublinhar a sua natureza consultiva, definiram-lhes o carácter e o estilo de trabalho⁶ que, no essencial, se manteve depois durante dezenas de anos. Por isso se justifica que as enumere aqui.

Em cada região de planeamento era criada uma CCR com as seguintes atribuições (art.º 4.º):

- *de coordenação da expressão dos elementos representativos da região quanto às necessidades e aspirações respeitantes ao seu desenvolvimento económico e social;*
- *de colaboração na preparação dos respectivos planos de desenvolvimento e no acompanhamento da sua execução;*
- *de coordenação dos meios de acção regional.*

Entre as competências, relativas aquelas atribuições, contavam-se (art.º 5.º):

- *promover estudos preparatórios para a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento, podendo mobilizar os recursos técnicos regionais dos ministérios que deles dispusessem, bem como das autarquias locais;*
- *pronunciar-se sobre os limites da região e das suas sub-regiões que melhor satisfizessem os interesses e objectivos do planeamento regional;*
- *pronunciar-se sobre as diversas fases do plano de desenvolvimento da região e sobre a definição dos meios de acção regional necessários à sua execução;*
- *dar parecer, sobre a concessão pelo Governo de subvenções, empréstimos ou quaisquer outros benefícios a actividades que fomentem o desenvolvimento económico-social da região;*
- *dar parecer aos órgãos competentes, a nível nacional, em matéria de planeamento económico e social.*

³ Preâmbulo do Decreto-lei 48.905, de 11 de Março de 1969, que criou a orgânica de planeamento regional.

⁴ O III Plano de Fomento, que abrangia o período de 1968 a 1973, foi aprovado em 1967.

⁵ Decreto-lei 48.905, de 11 de Março de 1969.

⁶ Foi, aliás, o seu trabalho em regime de comissão, que lhes consagrou o nome, que se manteve até hoje. Poderiam ter sido designadas por *agências regionais* ou *institutos regionais*, mas o que prevaleceu foi de facto o que remetia para a sua forma de trabalho - *comissões regionais*.

As CCR receberiam a colaboração e o apoio técnico do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho de Ministros para o bom desempenho das respectivas atribuições, mas este deveria consultar para o efeito os órgãos sectoriais e centrais de planeamento e coordenação.

Poucos meses depois, por um novo diploma⁷ que tinha o propósito de regular a sua constituição e o seu funcionamento, a designação é de novo alterada passando a ser tituladas por Comissões de Planeamento Regional (CPR). Por esse diploma fica reforçado o trabalho em regime de comissão, bem como a dependência das CPR do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho de Ministros.

Depois de Abril de 1974, as CPR evoluíram para as Comissões de Coordenação Regional (CCR), como se verá a seguir. Com a instituição do poder local democrático, sob a tutela do Ministério da Administração Interna, estas passaram a ter um importante papel de apoio técnico às autarquias municipais, acrescentando essa competência às de planeamento regional que até aí já detinham. O novo ideário pós-revolucionário está reproduzido no diploma que define as grandes linhas de orientação do primeiro governo provisório⁸. Quanto às correspondentes competências do Ministério da Administração Interna, apenas diz que este se deve ocupar "dos assuntos relativos à administração local, ordenamento do território e manutenção da paz social", orientação que implicou a nova tutela das CCR.

Por um diploma de 1979⁹, as competências das CCR são clarificadas e é lhes reconhecido um papel de estrutura de intermediação entre os níveis local e central, como aliás resultava da Constituição, entretanto aprovada. Designadamente, ficavam:

"Incumbidas de exercer, no respectivo âmbito regional, a coordenação e compatibilização das acções de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais e executar, no âmbito dos planos regionais e em colaboração com os serviços competentes, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região, visando a institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre autarquias e o poder central".

A delimitação territorial das CCR, no Continente, também foi alterada, passando a estabelecer os cinco espaços regionais - Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve - os que mais tempo prevaleceram na organização regional do território do Continente.

A nossa adesão às Comunidades Europeias (em 1986), reclamou uma nova concepção orgânica do governo, com a criação do Ministério de Plano e da Administração do Território (MEPAT)¹⁰. Este ministério, comandado por Luís Valente de Oliveira, era um verdadeiro superministério. Agregou competências antes dispersas por outros

⁷ Decreto n.º 49.364, de 8 de Novembro de 1969.

⁸ Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio.

⁹ Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de Dezembro.

¹⁰ O Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho, estabelece a respectiva lei orgânica. O seu preâmbulo faz uma bela síntese do que deve ser o novo ministério que tutela o desenvolvimento. Refere que o MEPAT tem uma "vocaçao de coordenação do desenvolvimento, a qual não é uma questão exclusivamente do foro económico. O desenvolvimento é hoje, antes de mais, um problema social, com cambiantes económicas, técnicas, políticas, culturais e institucionais... Nesta medida, a solução para vencer os desafios que ele coloca repousa no modo de interligar as múltiplas vertentes de uma matriz complexa de objectivos variados e de instrumentos que a escassez de meios impõe serem rigorosamente geridos".

ministérios, nomeadamente nos domínios: do planeamento e do desenvolvimento regional, da produção estatística, da administração local e do ordenamento do território, do equipamento urbano, dos recursos naturais e do ambiente, da defesa do consumidor e da investigação científica, da tutela das cooperativas. A nível regional implicou a revisão da orgânica das CCR, reforçando os seus meios e adequando a sua estrutura à actuação que se pretendia imprimir ao conjunto dos serviços do MEPAT. Exprimia que "a nova concepção visava reforçar a coordenação a nível regional - espaço privilegiado de síntese na formulação das diferentes políticas. Trata-se assim do desenvolvimento de um nível institucional que consideramos pressuposto fundamental com vista à concretização de futuros passos no domínio da descentralização".

Mais tarde, em 2012, num governo empenhado em fazer prova de redução de despesa e de racionalidade administrativa, foi consagrada a actual denominação de Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) sem que, no entanto, tivesse havido modificação significativa nas suas atribuições. As CCDR passaram a ser tuteladas por um ministério abrangente intitulado Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT)¹¹, no quadro de uma reforma da administração pública, afirmando tratar-se "de algo absolutamente estruturante, por um lado, para o início de uma nova fase da reforma da Administração Pública, no sentido de a tornar eficiente e racional na utilização dos recursos públicos, e, por outro, para o cumprimento dos objetivos de redução da despesa pública a que o país está vinculado"¹². Foi um período mais vinculado aos ditames da *troika* e à justificação de medidas de austeridade do que de obediência a bons princípios, em que palavras bonitas e bons propósitos poderiam não ter qualquer correspondência com os objetivos a alcançar.

Num juízo pessoal, diria que, apesar de se afirmarem boas intenções, no role de atribuições das CCDR, de que são exemplo:

"contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional no âmbito da política de desenvolvimento económico e social do País, dinamizando e participando nos processos de planeamento estratégico de base territorial, bem como fomentar parcerias entre agentes regionais e elaborar programas integrados visando a coesão e a competitividade territoriais;"

"promover e garantir uma adequada articulação intersectorial entre os serviços desconcentrados de âmbito regional, em termos de concertação estratégica e de planeamento das intervenções de natureza ambiental, económica e social, numa ótica de desenvolvimento regional".¹³

Todavia, considero que, em termos práticos, a função planeamento territorial ficou bastante comprometida, com a tutela da Agricultura. Tenho de reconhecer que a Agricultura tem uma intervenção muito significativa no uso do solo e na formação da paisagem rural. No entanto o planeamento e o ordenamento do território reclamam a

¹¹ Pelo preâmbulo da sua lei orgânica - DL n.º 7/2012, de 17 de Janeiro - o MAMAOT corresponde a "uma mudança de paradigma, que transporta uma visão integrada do território e dos recursos naturais e que promove um desenvolvimento sustentável"... integrando "áreas provenientes dos anteriores Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, tendo ainda recebido algumas atribuições oriundas de outros ministérios, como os da Defesa Nacional, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações".

¹² idem, preâmbulo.

¹³ idem, art.º 19.º.

integração de muitas outras preocupações que determinam a regulação do uso e transformação do solo, para além da função agrícola e florestal.

Feito este percurso, sublinho um ponto curioso que já referi: que estas instâncias regionais sempre tenham preservado a designação inicial de *comissões* e não outra qualquer, como *institutos* ou *agências*. Tal ficou a dever-se ao estilo de trabalho que, afinal marcou de forma continuada a sua actividade em regime de comissão, de grupo de trabalho, ouvindo e auscultando os agentes económicos e sociais mais relevantes da cada região. As CCR recolhiam contributos a partir do nível regional e propunham soluções para que a decisão política nacional pudesse ser mais adequada às necessidades antes identificadas.

Era sua missão fazer também o inverso, aliás, bem mais complexo e arriscado: avaliar o impacto que uma política nacional podia ter em cada região. Assim, no caso de um responsável sectorial nacional reconhecer a vantagem desta retroacção, o exercício podia contribuir para melhor adequar uma política pública, definida centralmente, a cada realidade específica regional e, desta forma contribuir para a sua melhor eficácia nacional. É escusado referir que com frequência essa virtuosidade era pouco explorada pelos responsáveis centrais, por não estarem habituados à importância da diversidade territorial e pouco disponíveis para serem contrariados.

Enfim, tratou-se de um longo percurso, de uma história bem sucedida na administração pública portuguesa, com experiências muito diversificadas e inovadoras, cujos bons ensinamentos devem ser retidos.

A este propósito, gostava de finalizar recordando um episódio curioso, ocorrido em 1989 quando das comemorações do 20.º aniversário da CCRN (Comissão de Coordenação da Região do Norte). Decidi pedir ao reconhecido escultor português - José Rodrigues - que concebesse uma medalha em bronze, evocativa dessa efeméride. Ele questionou-me sobre a natureza do trabalho feito pela CCRN, nesse período. Apesar da resposta não ser simples, expliquei-lhe o melhor que pude, dando exemplos de projectos em que nos envolvíamos, da forma como actuávamos e dos resultados alcançados. José Rodrigues, que era uma figura impaciente e de reacção impulsiva, não se deu por satisfeito e disse-me que o que ele precisava era que eu lhe sintetizasse em não mais do que três palavras o essencial do nosso percurso. Foi então que me ocorreram os 3 D - *Descentralização, Desenvolvimento, Democracia*:

- Descentralização - pelo contributo que demos na implantação do Poder Local democrático, incluindo a capacitação técnica das autarquias municipais;
- Desenvolvimento - pelo que houve de implicação no processo de correcção de assimetrias e de uma promoção territorial mais justa e equitativa;
- Democracia - como síntese de um processo de participação, de reforço de identidade e de organização política das futuras regiões administrativas.

2. A Descentralização Política

Quando invocamos a descentralização temos de recordar que esta actuação deve estar sempre associada ao exercício da soberania. Há alguns princípios básicos associados à descentralização política e administrativa que importa desenvolver. Abordarei brevemente os três que me parecem mais oportunos no contexto destas reflexões sobre "Democracia e Território": a autonomia local, a subsidiariedade e a descentralização democrática da Administração Pública.

2.1 - O princípio da autonomia local

A instituição que mais preocupação manifestou sobre o princípio da autonomia local foi o Conselho da Europa¹⁴, através da elaboração e aprovação da Carta Europeia de Autonomia Local, concebida como instrumento jurídico vinculativo dos estados-membros do Conselho da Europa e adotada em 1985¹⁵.

Tornou-se num tratado de referência para a salvaguarda dos direitos das coletividades locais e regionais. Enumera entre esses direitos os seguintes:

- i) de gozar de autonomia;
- ii) de eleger os seus órgãos locais;
- iii) de exercer as suas competências próprias;
- iv) de dispor de estruturas administrativas e recursos financeiros;
- v) de recorrer a um tribunal, em caso de ingerência dos outros níveis administrativos.

Considera que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático europeu.

No seu preâmbulo lê-se que "a finalidade do Conselho da Europa é a de alcançar uma união mais estreita entre os seus membros a fim de salvaguardar e promover os ideais e os princípios que são seu património comum".

Considera ainda que:

"as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático e ainda que o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa, convencidos de que é ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido e que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efectivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão".

Dispõe também que:

"a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder"...

supondo

"a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão",

nomeadamente os de carácter financeiro.

¹⁴ O órgão deliberativo do Conselho da Europa é o Congresso dos Poderes Locais e Regionais, sendo encarregado de avaliar a aplicação dos princípios da Carta e do seu Protocolo Adicional nos Estados-membros do Conselho da Europa que a assinaram e ratificaram.

¹⁵ A Carta Europeia de Autonomia Local foi adoptada pelo Conselho da Europa, em Estrasburgo, a 15 de Outubro de 1985, aprovada, para ratificação, por Portugal, pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro de 1990, e ratificada pelo Dec. do PR n.º 58/90, de 23 de Outubro de 1990.

Um protocolo adicional a esta Carta¹⁶ complementa o seu espírito inicial, consagrando o direito à participação dos cidadãos nos assuntos de uma autarquia local. Conforme refere, o "direito à participação nos assuntos de uma autarquia local significa o direito de procurar determinar ou influenciar o exercício dos poderes e responsabilidades dessa autarquia".

Na nossa ordem interna, o conceito de autonomia local é considerado um dos princípios fundamentais da CRP (Constituição da República Portuguesa) quando, num dos artigos que delimitam aqueles princípios (n.º 1 do art.º 6), refere que:

"O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública."

As implicações deste princípio estão patentes no restante articulado da CRP. Por exemplo, no n.º 2 do art.º 242.º, quando limita a tutela administrativa das autarquias à verificação do cumprimento da lei e não a qualquer outra relação de dependência.

2.2 - O princípio da subsidiariedade

Pelo princípio de subsidiariedade, entende-se uma atribuição que pode ser bem exercida num determinado nível de competência e que, por essa razão, não deve ser exercida num nível superior. A finalidade geral deste princípio é garantir autonomia a uma autoridade em relação a uma instância hierarquicamente superior, ou a de uma autoridade local ou regional em relação ao poder central. Simultaneamente, implica uma repartição de competências entre os diversos níveis de poder, bem como uma maior eficácia e racionalidade administrativa. Dizendo de outro modo, cada competência pela sua natureza e especificidade tem um nível (ou um território) óptimo e pertinente para ser mais correctamente exercida. É um princípio de boa governação, consagrado nas democracias mais perfeitas que costumamos tomar por referência, como é o caso da democracia americana desde que os *pionneers* chegaram ao Novo Mundo.

A nível nacional, de forma muito explícita, clara e inovadora, para a época, a CRP também refere o princípio da subsidiariedade como um dos princípios fundamentais da nova organização política e do seu funcionamento, explicitado no já referido art.º 6.º, sobre o Estado unitário.

Também a Carta Europeia da Autonomia Local¹⁷ reforça esta ideia quando aplicada ao processo de descentralização administrativa para o poder local, preferindo o exercício de competências a favor das autoridades mais próximas do cidadão, invocando razões de eficácia e economia.

Nos tratados europeus, a partir de Maastricht (1992)¹⁸, foi reconhecido o valor da subsidiariedade como critério para encontrar um equilíbrio no exercício de

¹⁶ Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local, Utreque, de 16 de Novembro de 2009, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 218/2019, de 19 de Julho de 2019, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 59/2019, de 25 de Outubro de 2019.

¹⁷ Carta Europeia da Autonomia Local, art.º 4, n.º 3 (Âmbito da autonomia local): "Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia."

¹⁸ O art.º 3-B do Tratado de Maastricht (renumerado depois com o n.º 5) afirma que: "1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. 2. Em virtude do princípio da

competências concorrentes entre a Comunidade Europeia e os Estados-Membros. Tal alteração resultou da necessidade de mitigar o crescente «centralismo» da tomada de decisão comunitária, ideia reforçada no texto do Tratado (art.º 1.º, segundo parágrafo) quando explicitamente afirma que "*as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos*".

A revisão constitucional de 1992, com a preocupação de adequar a nossa lei fundamental ao Tratado da UE, consagrou esta dimensão externa do princípio de subsidiariedade no que respeita à forma de partilhar poderes entre o nível europeu e o nível nacional, visando a construção europeia¹⁹. A revisão constitucional de 1997, adaptou o texto da CRP ao Tratado de Amesterdão, fixando a actual referência ao princípio da subsidiariedade no n.º 1 do art.º 6.º.

Refira-se, finalmente, como observa o Prof. Carlos Blanco Morais, numa exaustiva análise à aplicação do princípio da subsidiariedade²⁰, a questão polémica do papel da subsidiariedade das regiões administrativas face ao Estado central e aos Municípios, levantada pela interpretação do n.º1 do art.º 4.º da Lei Quadro das Regiões Administrativas (Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto)²¹. De facto, esta lei determina que as regiões administrativas, como colectividades intermédias, sejam simultaneamente subsidiárias tanto perante o Estado como perante os Municípios. Refere esse autor que "ao invés de o Estado, como colectividade maior, ser no exercício de competências compartilhadas, subsidiário em relação às futuras regiões administrativa e estas, subsidiárias em face dos municípios, o que se verifica é que a lei determina que as regiões, como entidades intermédias, sejam simultaneamente subsidiárias frente ao Estado e aos municípios"²².

2.3 - O princípio da descentralização democrática da Administração Pública

Quanto à descentralização democrática, o legislador constituinte teve a preocupação de a definir claramente, como outro princípio fundamental da nossa organização, associando-a à autonomia das autarquias locais. Como Estado de direito democrático

atribuição, a União actua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros. 3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União." (Versão Consolidada do Tratado da União Europeia, Jornal Oficial da UE, 7.6.2016).

¹⁹ CRP, n.º 6 do art.º 7.º: "Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade..., convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia."

²⁰ Carlos Blanco de Morais, "A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no Ordenamento Português", Revista da Ordem dos Advogados, Ano 58, Julho, 1998. Disponível em: <https://portal.oa.pt/7Bf126882e-46db-4b97-ba17-fa14a2623d78%7D.pdf>

²¹ Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto, n.º 1, art.º 4.º (Princípio da Subsidiariedade): "A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções destas em relação ao Estado e aos municípios e na organização unitária do Estado."

²² Obra citada, pág. 813

baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e na organização política democrática, a República Portuguesa visa "a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa"²³.

Sobre este tópico, retenho de uma notável obra de Gomes Canotilho e Vital Moreira, em que a CRP é comentada exaustivamente nos seus fundamentos²⁴, os dois pontos seguintes:

1. "O Estado português é um Estado democrático, porque está baseado na soberania popular (art.º 2º e art.º 3º-1) ou na vontade popular (art.º 1º), porque o poder político é exercido através do sufrágio universal, igual, directo e secreto (art.º 10º)". Mas também o é "porque assenta na participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais (art.º 9º/c)" ou "porque é um Estado descentralizado, através da autonomia local e regional (arts. 225º-2 e 235º-1)". "Mas o princípio democrático da CRP não se esgota nestas três componentes formal-organizatórias (*democracia política*); ele exige o seu desenvolvimento em outros campos: a *democracia económica*, a *social* e a *cultural*".²⁵
2. "A democracia participativa diz respeito à intervenção dos cidadãos individualmente ou através de organizações, nas tomadas de decisão das instâncias de poder, ou dos próprios órgãos do poder... tratando-se de suprir a distância entre o poder e os cidadãos"²⁶.

Concluo que, à luz da CRP, a descentralização e a democracia participativa adquirem um carácter instrumental para aprofundar o nosso modelo democrático, valorizando a proximidade da administração aos problemas e a intervenção responsável do cidadão.

2.4 - A descentralização na Constituição da República Portuguesa

Podemos concluir que a CRP consagrou os princípios de carácter geral e também podemos reconhecer que, com frequência, esses princípios são invocados no discurso dos agentes políticos. Porém, infelizmente, nem sempre estiveram presentes nas decisões avulsas e, com frequência, as implicações que deles deveriam ser deduzidas tardam a ser cumpridos com escrupulo. Tal inacção acaba por ser uma opção política, mas contraditória com o espírito e a letra da própria Constituição. É por isso que entendo que deve ser verberada com vigor.

Note-se, a título de exemplo, o caso da Lei-quadro das Regiões Administrativas²⁷ - dita Lei da Regionalização - que, apesar de ter sido aprovada por unanimidade no Parlamento, não teve qualquer continuidade prática por parte do Governo de então. Esta Lei, que mereceu um invulgar consenso na Assembleia da República, era consonante com a CRP. Focada nas Regiões Administrativas, era exaustiva, considerando: i) competências, ii) atribuições dos seus órgãos, iii) como fazer a transferência de serviços, iv) eleições, v) contratos-programa, vi) a forma da instituição em concreto. Cometia ao Governo a sua regulamentação para, por decreto-lei,

²³ CRP, art.º 2.º (Estado de direito democrático).

²⁴ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa Anotada", volume 1, Coimbra Editora, 2007.

²⁵ Idem, pag. 206.

²⁶ Idem, pag. 212.

²⁷ Lei n.º 56/91 de 13 de Agosto de 1991.

estabelecer a matéria relativa à organização de serviços e de pessoal. O que aconteceu a seguir foi a inacção por parte do Governo e pouco respeito pela vontade do Parlamento, o que pode ser interpretado como desconfiança em relação ao processo da regionalização e à sua razão de ser.

Outro exemplo, mas de sentido contrário, é a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro - o Regime Jurídico das Autarquias Locais. A regionalização já ficara em "banho-maria", mas este diploma trouxe como novidade alternativa às regiões administrativas, numa iniciativa que considero mal enquadrada na Lei fundamental, uma nova figura - as entidades intermunicipais - que têm carácter associativo e não figuram na CRP como autarquias locais. Reuniu-se assim num mesmo diploma a transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, e aprovou-se o regime jurídico do associativismo autárquico.

Esta lei, parecendo querer introduzir novidades, incorre em graves incoerências:

- Em vez de consolidar como entidades intermédias as cinco regiões-plano, ou reciclar os 18 distritos, acaba por se fixar em 25 novas estruturas territoriais - as 23 comunidades intermunicipais (CIM) e as 2 áreas metropolitanas existentes - e imaginar que outras conurbações urbanas poderiam ser também áreas metropolitanas, definidas por critérios muito discutíveis. As CIM são criadas como associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respectivas atribuições.
- Entre as atribuições consideradas de natureza pública, invadindo claramente atribuições consagradas às comissões de coordenação, contam-se²⁸: i) o planeamento e a gestão do desenvolvimento económico, social e ambiental; ii) a articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; iii) participação na gestão de programas com fundos comunitários; iv) o planeamento de actuações de entidades públicas de carácter supramunicipal.
- Cabia-lhes também assegurar a articulação das actuações entre municípios e administração central, em diversas áreas, tais como: i) redes de abastecimento público e infraestruturas de saneamento básico e resíduos urbanos; ii) redes de equipamentos de saúde; iii) rede educativa e formação profissional; iv) ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; v) segurança e protecção civil; vi) mobilidade transportes; vii) redes de equipamentos públicos; viii) promoção do desenvolvimento económico, social e cultural; ix) rede de equipamentos culturais, desportivo e de lazer; x) outras atribuições transferidas pela administração central ou delegadas pelos municípios.
- Este diploma, que acabou por ter efeitos muito reduzidos, esquecia que as CIM não têm carácter autárquico, mas meramente associativo, enfermando de representatividade e de legitimidade política. Em contrapartida, são surpreendentes as vastas atribuições consignadas a estas CIM em matérias de interesse intermunicipal, de natureza supramunicipal e de relação com a administração central do Estado, ainda por cima sem que os correspondentes recursos humanos tenham sido previstos. Em suma, tratava-se de uma solução confusa, sem paralelo noutros países europeus, cujo eventual sucesso ficaria dependente do voluntarismo municipal e da capacidade de liderança política.

Tenho de reconhecer que o nível intermunicipal pode conduzir a economias de custos em operações que beneficiem dessa escala, como nos casos de: rentabilização de

²⁸ Lei n.º 75/2013, art.º 81.º

frotas, recurso a novas formas de planeamento de serviços e de redes de equipamentos, maior racionalidade na manutenção de equipamentos e infraestruturas, obtenção de financiamento ou de gestão integrada de sistemas intermunicipais.

Como exemplo de funções de natureza supramunicipal, podemos indicar: a gestão integrada dos transportes escolares, a planeamento e gestão das redes de equipamentos escolares, culturais ou sociais, bem como de saneamento básico.

Há domínios que ainda não foram testados em Portugal, mas que resultaram bem noutros países, neste nível de entendimento intermunicipal, nomeadamente sobre modelos de financiamento de infraestruturas (estradas municipais, por exemplo), em regime de parceria público-privada. De uma forma geral, sou de opinião que o escasso sucesso destas operações a nível das comunidades intermunicipais e nas áreas metropolitanas resulta destas instâncias serem estabelecimentos públicos territoriais com competências de mera atribuição, isto é, que resultam de uma decisão legal ou regulamentar, mas sem autonomia que só a legitimidade política directa consagraria.

Mais recentemente, em 2018, foi definida uma nova Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais (leia-se municípios, mas também, embora de forma menos expressiva, para o nível das freguesias) e para as entidades intermunicipais²⁹. Como novidade, introduz um calendário gradualista para a transferência de competências. Sublinha o carácter universal dessas medidas, garante que os equipamentos transferidos sejam objecto de prévia reabilitação e promete associar recursos financeiros indispensáveis ao exercício das competências transferidas. Os domínios em que havia a intenção de transferir novas competências são muito variados, o que constitui novidade e desafio³⁰. Apesar das polémicas conhecidas e de alguma tensão inicial, muitas competências do Estado central têm vindo a ser transferidas para o nível municipal sem problemas de maior. Temos de reconhecer que esta proposta integra uma nova geração de domínios, com menor tradição de envolvimento municipal, o que pode significar inovação institucional³¹.

Encaram-se novas competências para os órgãos das freguesias, tanto descentralizadas da administração central como transferidas pelos municípios. Também se prevê o inverso, competências municipais que passam a ser exercidas de forma articulada por instâncias intermunicipais que integrem os municípios que as decidam transferir.

O diploma, no seu art.º 42.º, faz uma referência à possível criação de outras formas de organização territorial autárquica, em conformidade com o previsto no n.º 3 do artigo 236.º da Constituição, nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, admitindo que as competências transferidas para as entidades intermunicipais seriam aí exercidas pela autarquia metropolitana respectiva, quando fosse criada. É interessante admiti-lo porque significa que o legislador não teve dúvidas, tal como eu próprio não tenho,

²⁹ Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto de 2018.

³⁰ Educação, acção social, saúde, protecção civil, cultura e património, habitação, áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico, praias marítimas, fluviais e lacustres, informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas, transportes e vias de comunicação.

³¹ Estruturas de atendimento ao cidadão, policiamento de proximidade, protecção e saúde animal, segurança alimentar, segurança contra incêndios, estacionamento público, modalidades afins de jogos de fortuna e azar.

sobre a legítima extensão do conceito constitucional de autarquia, às duas aglomerações metropolitanas do País³².

O referido preceito constitucional considera que há três categorias de autarquias locais: freguesias, municípios e regiões administrativas. As autarquias locais são consideradas pessoas colectivas territoriais, com órgãos representativos, fazendo parte da organização democrática do Estado. Já no império romano o conceito de *municipius* era atribuído aos territórios com autogoverno, cujos habitantes tinham cidadania romana e direito de voto na escolha dos seus representantes. Em França estas instâncias locais são designadas por colectividades territoriais. De uma forma geral e independentemente da sua designação - município, autarquia local, colectividade territorial - estas figuras pressupõem sempre a eleição dos seus órgãos por sufrágio directo e universal.

Importa reter que, em termos constitucionais, a região administrativa é também uma autarquia local, naturalmente com competências regionais. É o nível territorial com carácter mais estratégico, onde se busca a racionalidade económica, se constrói a competitividade territorial, onde a aplicação da subsidiariedade tem sentido mais crítico. É importante que uma região seja competitiva, porque disso depende o sucesso do seu desempenho económico e social e o bem-estar dos que nela habitam, quando se compara com outras regiões. Dessa forma faz sentido falar dos factores de competitividade territorial, que determinam a escolha de investimentos externos e a atracção de novos agentes ou iniciativas, com impacto no seu desenvolvimento.

Tradicionalmente, os factores de competitividade de uma região estavam relacionados com: a capacidade dos seus recursos humanos, a sua dotação em infraestruturas e equipamentos, o grau de perifericidade em relação a lugares centrais. Ultimamente, houve uma evolução no sentido de valorizar factores de natureza mais imaterial, tais como: a capacidade de produzir conhecimento, o sistema científico e tecnológico, a estrutura de ensino superior, a riqueza das suas instituições culturais, o seu terciário superior. Enfim, da criatividade, da capacidade de desenvolvimento e da inovação.

Por outro lado, a CRP associa a organização das autarquias locais ao princípio da descentralização administrativa³³, já referido. Não haverá ninguém que não reconheça a vantagem de aproximar os serviços do Estado dos territórios e dos cidadãos, tanto por razões de comodidade para o cidadão como por racionalidade da própria administração. No entanto, convém recordar a diferença entre as duas formas de organização dos serviços periféricos do Estado - a descentralização e a desconcentração. Ambas podem estar localizadas nos territórios municipais ou regionais - mas as entidades perante quem respondem é que não se podem confundir. Enquanto a administração descentralizada depende directamente de órgãos de soberania local (instâncias sufragadas por eleitores locais), a administração desconcentrada detém poderes delegados e responde perante uma tutela política centralizada e distante. As direcções regionais sectoriais, tal como as conhecemos, são serviços desconcentrados e não descentralizados. Mesmo as CCDR, na sua nova configuração, não deixam também de o ser órgãos desconcentrados, porque a eleição de alguns dos seus dirigentes é feita por um corpo eleitoral de representatividade indirecta e respondem perante o Governo do País.

³² De facto, a CRP, no ponto 3, do art.º 236.º (Categorias de autarquias locais e divisão administrativa), explicita claramente no ponto 3, que "Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica."

³³ Art.º 237.º da Constituição da República Portuguesa.

Também importa não confundir as regiões administrativas portuguesas com as Regiões Autónomas insulares (da Madeira e dos Açores), as autonomias espanholas ou os *landers* alemães, cujos regimes de autonomia são de natureza muito superior e consagram verdadeiros governos regionais. O modelo constitucional português é muito mais próximo da solução regional francesa, ao optar pela região administrativa como autarquia regional.

3. Porque não foram implementadas as Regiões Administrativas?

No momento em que nos aproximamos da data em que a revolução dos cravos faz 50 anos, faz sentido interrogarmo-nos porque não foram implementadas as regiões administrativas em Portugal e recordar as vicissitudes porque passou o único imperativo constitucional ainda por cumprir.

Após a aprovação da CRP, em 1976 e num contexto de aprofundamento do jovem regime democrático, houve uma clara opção política no sentido de atribuir prioridade à instalação do poder local - a nível dos municípios e das freguesias - bem como esvaziar algumas ameaças independentistas que afloraram nas ilhas atlânticas, instituindo as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Em, 1980/81, a Aliança Democrática - PPD, CDS e PPM - previa no seu programa de governo a instituição das regiões administrativas. Chegou a ser publicado um Livro Branco³⁴. Este trabalho teve o propósito de alimentar um debate público para recolha de propostas e sugestões, bem como fazer uma consulta aos partidos com representação parlamentar. Precedeu uma importante posição política do Governo expressa numa resolução do Conselho de Ministros sobre as "Linhas gerais do processo de regionalização do Continente"³⁵, publicada um ano depois do acidente que vitimou Sá Carneiro.

Pela sua clareza e pela forte vontade política de cumprir o processo da regionalização, vale a pena que olhemos o importante conteúdo desta orientação política. Aí se referia que "O Conselho de Ministros, reunido em 16 de Dezembro de 1981, resolveu aprovar a versão final do documento de síntese relativo às linhas gerais do processo de regionalização do continente, que inclui o respectivo calendário". "De acordo com o programa eleitoral da Aliança Democrática, o VIII Governo Constitucional inscreveu no seu próprio Programa o objectivo da regionalização do continente. E este objectivo foi qualificado como uma das quatro prioridades da acção governativa", fazendo "aprovar em Conselho de Ministros as linhas gerais a que há-de obedecer a condução do processo de regionalização durante o mandato do actual Governo, isto é, daqui até 15 de Outubro de 1984".

Continua afirmando que o texto dessa resolução "foi elaborado à luz do quadro constitucional vigente" e enumera os princípios orientadores a partir do conceito de regionalização adoptado no "Livro Branco":

"O conjunto de medidas de carácter institucional que, integradas num processo evolutivo ao longo do tempo, conduzem à criação de instituições regionais e ao reforço da sua capacidade de decisão autónoma".

Mas vai mais longe, quando diz que:

³⁴ "Livro Branco sobre Regionalização", Ministério da Administração Interna, Secretaria de Estado da Administração Regional e Local, 1980.

³⁵ Resolução n.º 1/82, de 4 de Janeiro de 1982

"Nos propósitos do Governo não está, portanto, levar a cabo apenas o processo de desconcentração de funções, que consistiria unicamente na transferência de alguns poderes de decisão de órgãos centrais do Estado para órgãos periféricos deles hierarquicamente dependentes. Do que se trata é de empreender uma verdadeira e autêntica descentralização regional, ou seja, a transferência de atribuições e competências, de serviços e de recursos humanos, materiais e financeiros, para entidades independentes do Estado - as regiões -, que serão dirigidas por órgãos próprios, livremente eleitos e representativos das populações que os escolherem.

Ou quando considera que a regionalização não se resume a um projecto de descentralização do Estado:

"É também uma forma de dignificação das populações, fazendo-as participar activamente, através dos órgãos regionais, num processo esclarecido de desenvolvimento, evitando-se assim a existência de programas de crescimento económico onde a dignidade do homem e a realidade física das regiões são esquecidas e evitando-se ainda a macrocefalia progressiva do País, as assimetrias regionais, a emigração em massa dos mais jovens para as cidades do litoral e para o estrangeiro e a desertificação do território, quer pelo abandono da maior parte dos recursos, quer pelo subdesenvolvimento provocado pela proletarianização e massificação das pessoas e destruição dos laços culturais, sociais e económicos que unem as comunidades. A vontade das populações deverá, nessa medida, ser dinamizada pelo desenvolvimento regional, sem o qual não teriam sentido as medidas e acções a tomar. Não seria possível conseguir-se avançar na regionalização através de um processo exclusivamente jurídico-administrativo".

Quanto aos três principais fundamentos da política de regionalização adoptada, com as quais não posso estar mais de acordo, a referida RCM enumera-os:

1. A necessidade de cumprir um imperativo constitucional. A Constituição de 1976 prevê, com efeito, a instituição no continente de regiões administrativas como autarquias locais, devendo cada uma ter como órgãos a assembleia regional, a junta regional e o conselho regional (Constituição, artigos 256.º e seguintes). Há que dar execução a este esquema, por sinal o único que, no plano da organização do poder político, ainda não foi posto em prática desde que a Constituição entrou em vigor, em 25 de Abril de 1976.

2. A regionalização é necessária porque corresponde a uma orientação de base da filosofia política do Governo, da maioria que o apoia e da Aliança Democrática - a orientação favorável à descentralização do Estado e à autonomia do poder local - e porque só assim se consegue desenvolver politicamente o País, difundir as responsabilidades em toda a sociedade, combater o gigantismo e a paralisia do Estado, aproximar os serviços das populações, evitar a burocratização, assegurar em maior grau a participação dos cidadãos na gestão da Administração Pública - numa palavra, vivificar e fortalecer a democracia.

3. A política de regionalização do continente português é indispensável como exigência do desenvolvimento económico, social e cultural do País e da correcção das desigualdades pessoais, sectoriais e geográficas que caracterizam ainda a sociedade portuguesa.

Transcreve ainda afirmações desassombradas de Sá Carneiro, enquanto Primeiro-Ministro, na Assembleia da República, sobre o seu pensamento em relação à regionalização, que considera ter ainda grande actualidade³⁶:

"A hipertrofia da capital e seus dormitórios, o atraso relativo da província, a pobreza e a desertificação do interior, o desequilíbrio entre as grandes cidades e a maioria das outras cidades e vilas, o fosso que separa o mundo urbano do mundo rural, o dualismo entre a sociedade industrial, em que já começámos a entrar, e a sociedade agrária, que não deixámos de ser, a desigual incidência do fenómeno da emigração nas diferentes regiões do País, tudo tem contribuído, em maior ou menor medida, para fazer de Portugal um país profundamente assimétrico, onde as discrepâncias de nível de vida e de qualidade de vida são enormes e as regiões não oferecem aos seus filhos, à partida, uma efectiva igualdade de oportunidades. Simultaneamente causa e efeito desta situação de desequilíbrio regional, a tradição centralizadora do nosso direito público pós-medieval chegou até aos nossos dias, tendo atravessado incólume o absolutismo real, o liberalismo oitocentista, a República parlamentar e a ditadura corporativa. A Revolução do 25 de Abril prometeu, aí também, grandes alterações, mas também aí só a Aliança Democrática vai afinal cumprir outra grande promessa de Abril".

Defende que o processo de regionalização de um velho país tradicionalmente centralizado e estatizante como Portugal não pode ser feito com pressas exageradas ou com precipitação:

"A política de regionalização exige coragem, firmeza e sentido da continuidade, mas também, simultaneamente, prudência, realismo e moderação, de tal forma que se possa caminhar com passos muito seguros, evitando que avanços prematuros venham a traduzir-se em retrocessos indesejáveis. A experiência mostra que processos deste tipo, para se consolidarem em realizações duradouras, levam bastante tempo, por vezes décadas. O Governo propõe-se implementar a orgânica da regionalização do continente em três anos - até fins de 1984 -, mas está consciente de que a transferência global de poderes, serviços e recursos para as regiões, se nessa data já poderá ser significativa, só num prazo de 10 ou 15 anos ficará devidamente completada e enraizada e implica, em todos os momentos, desde o início, um elevado grau de participação e de intervenção das populações e regiões envolvidas".

Afirma não confundir a descentralização regional do Continente com o processo de regionalização dos Açores e da Madeira, que a Constituição de 1976 também propiciou mas em moldes sensivelmente diversos.

"Basta dizer que num caso se trata de regiões administrativas, no outro de regiões autónomas; no primeiro as regiões são autarquias locais, no segundo são regiões autónomas com estatuto próprio; no Continente as regiões têm carácter administrativo, nas ilhas revestem natureza político-administrativa. Não obstante todas as diferenças, é inegável, contudo, que o processo de regionalização dos arquipélagos atlânticos - mais complexo e mais avançado que o do continente - fornece dados e elementos do maior interesse para a regionalização continental, e o Governo não deixará de os tomar na devida conta".

³⁶ Discurso de apresentação do Programa do VIII Governo Constitucional, em 14 de Setembro de 1981.

Acrescenta ainda os princípios orientadores do processo de regionalização do continente:

- *Dinamização das associações de municípios;*
- *Valorização da dimensão regional do planeamento económico e social;*
- *Coordenação da política de regionalização com as ajudas ao desenvolvimento regional constantes do programa de condições de acesso ao FEDER e ao FEOGA;*
- *Articulação do planeamento regional a médio prazo com a política nacional de ordenamento do território;*
- *Desconcentração dos serviços periféricos da administração do Estado a nível regional, a partir de uma divisão do território com base na região;*
- *Instituição das regiões administrativas como autarquias locais e eleições dos respectivos órgãos representativos;*
- *Transferência para as regiões administrativas das competências legais que melhor forem exercidas a nível regional e, bem assim, transferências dos serviços públicos, do funcionalismo e dos recursos financeiros necessários ao cabal desempenho daquelas competências;*
- *Acompanhamento do processo de regionalização com as medidas adequadas a reforçar a capacidade das demais autarquias locais, nomeadamente os municípios, para exercitarem a autonomia que lhes deve corresponder;*
- *Implementação de programas de desenvolvimento regional integrado;*
- *Coordenação dos investimentos das administrações central e local visando assegurar a máxima reprodutividade social dos recursos disponíveis;*
- *Revisão do sistema de incentivos ao investimento, com acentuação do critério de prioridade regional;*
- *Apoio à criação de sociedades de desenvolvimento regional;*
- *Valorização das componentes locais de planeamento e de ordenamento do território, designadamente através da elaboração de planos directores regionais e municipais;*
- *Reconversão e desenvolvimento do sistema de empreendimentos intermunicipais.*

Quanto às grandes opções que condicionam o processo de regionalização ou que importará vir a tomar oportunamente na matéria, a RCM sublinha que o Governo considera conveniente, neste momento, adiantar determinados aspectos e acentuar alguns pontos:

1. *"Convém esclarecer que um dos problemas mais controversos e de mais difícil solução em qualquer processo de regionalização do País - o problema da natureza jurídica a conferir às regiões, enquanto entidades distintas do Estado - está entre nós de antemão resolvido. Na verdade, a própria Constituição atribui às regiões administrativas a instituir no Continente a natureza jurídica de autarquias locais. E nenhum projecto de revisão constitucional se propõe alterar este aspecto. É, pois, um ponto assente - que muito facilita a preparação da legislação a elaborar desde já".*

2. *Quanto à área de cada região, estabelece a Constituição que deverá corresponder à das regiões Plano (artigo 256.º, n.º 2). Esta disposição é, contudo, objecto de uma proposta de eliminação em sede de revisão constitucional, pelo que se impõe aguardar que esta termine para se proceder, então, à apresentação de uma proposta concreta de divisão regional do território e que não pode deixar de ter em conta elementos e características naturais.*

3. Até lá, só há vantagem em que o assunto seja devidamente discutido e esclarecido, aos mais diversos níveis... Torna-se necessário, realmente, optar por um dos modelos possíveis, e, uma vez feita essa opção, definir em concreto os limites propostos para cada região administrativa ou para cada região Plano.

4. O Governo ouvirá todos os partidos representados na Assembleia da República, da maioria e da oposição, e consultará todos os municípios, nomeadamente através das respectivas assembleias municipais.

5. Outra das grandes opções que importará fazer diz respeito às atribuições a conceder por lei à região administrativa. Desta opção depende, com efeito, a amplitude, ou o grau da descentralização regional a empreender, e, também, obviamente, o seu significado político. Entre o extremo de um sistema fortemente centralizado que atribuisse às regiões um papel de escassa relevância decisória e o extremo oposto de um sistema totalmente descentralizado que transformasse o sistema administrativo regionalizado num sistema de tipo quase federal, o Governo propõe-se optar por uma solução intermediária - a de uma vincada descentralização, temperada por critérios de eficiência económica, eficácia administrativa e salvaguarda da igualdade dos direitos e deveres dos cidadãos (Livro Branco, cit., p. 47)".

As regiões administrativas terão, no mínimo, as seguintes atribuições segundo o disposto na própria CRP (artigos 257.º e 263.º) ou de acordo com as implicações e corolários da própria ideia de regionalização:

- *"Participação na elaboração e execução do Plano;*
- *Coordenação da acção dos municípios;*
- *Apoio aos municípios;*
- *Direcção de serviços públicos (regionalizados ou desconcentrados);*
- *E, em geral, todas as atribuições actualmente pertencentes aos distritos como autarquias locais e às comissões de coordenação regional, entidades que serão substituídas, respectivamente, pelas regiões e pelos órgãos regionais.*
- *Sendo as regiões autarquias locais, competir-lhes-á, também, nos termos gerais, administrar livremente o seu património, gerir o seu funcionalismo e as suas finanças e exercer poderes regulamentares.*
- *O problema mais complexo será, no entanto, o de saber quais os poderes e serviços estaduais actualmente exercidos ou geridos pelo Governo - que deverão ser transferidos para a esfera própria das regiões.*
- *Há sectores ou matérias onde a regionalização deve considerar-se excluída por definição - a defesa nacional, a política externa, a segurança pública, a política monetário e cambial, etc".*

Mas em quase todas as áreas da administração de desenvolvimento - enquanto distinta da administração de soberania - haverá por certo atribuições e serviços a transferir para o âmbito e responsabilidade das regiões. A título de exemplo, lista as áreas seguintes:

- *"Turismo;*
- *Ordenamento e ambiente;*
- *Desportos;*
- *Educação;*
- *Juventude;*
- *Emprego;*
- *Saúde;*
- *Segurança social;*

- *Agricultura;*
- *Florestas;*
- *Comércio;*
- *Pescas;*
- *Indústria;*
- *Cultura;*
- *Habituação e urbanismo;*
- *Obras públicas;*
- *Transportes".*

Prudentemente, acrescenta que *"esta enumeração não significa, obviamente, que cada um dos sectores referidos possa ou deva ser regionalizado na totalidade ou na sua maior parte: significa, sim, que em cada um desses sectores haverá decerto algumas atribuições e alguns serviços que poderão ser regionalizados. Quais devam ser, em concreto, essas atribuições e esses serviços a regionalizar - é matéria que o Governo se propõe estudar em profundidade nos próximos meses e sobre o qual irá ouvir todas as propostas e sugestões que lhe sejam feitas..."*.

A RCM que tenho vindo a comentar, de Janeiro de 1982, terminava estabelecendo um calendário detalhado, com cinco fases, para executar o processo da regionalização do Continente, que deveria estar concluído até Outubro de 1984. Apesar destes firmes propósitos, o calendário não foi cumprido e o Governo da AD, apesar de dispor de maioria parlamentar acabou por não concluir o mandato, o que se ficou a dever a dissensões internas da coligação, assim se frustrando uma vontade política clara e determinada. Vale a pena recordar o que aconteceu a seguir para compreender como as vicissitudes políticas conjunturais conseguem comprometer as boas intenções.

No início de 1983, o Presidente da República Ramalho Eanes dissolveu o Parlamento e convocou eleições antecipadas, que se realizaram em Abril e deram uma maioria relativa ao Partido Socialista. Como o Dr. Mário Soares se recusou a governar sem estabilidade parlamentar, negociou um acordo de coligação com o Prof. Carlos Mota Pinto (PSD) de que resultou o governo do Bloco Central que em matéria de descentralização regional não teve a mesma determinação programática do anterior governo da Aliança Democrática. O assunto ficou assim congelado por mais dois anos.

O ano de 1985, viria a revelar-se pródigo em acontecimentos políticos. Em Fevereiro, Mota Pinto demite-se das suas responsabilidades tanto no PSD como no Governo do Bloco Central, o qual, no entanto, ainda sobreviveu mais uns meses. Porém, com a eleição do Prof. Aníbal Cavaco Silva para a presidência do PSD, no Congresso da Figueira da Foz, em Maio, o acordo de coligação não teve condições para se manter. Uma nova dissolução do Parlamento tornou-se inevitável, em Junho de 1985. As eleições, convocadas para o início de Outubro, foram ganhas pelo novo líder do PSD e assim se iniciou um novo e longo ciclo político em que as questões da regionalização e da política regional acabaram por gerar uma nova expectativa nos adeptos da descentralização regional.

De facto, o governo presidido por Mário Soares ainda lograra assinar, em nome de Portugal, o Tratado de Adesão às Comunidades Europeias de Espanha e de Portugal, na simbólica cerimónia que teve lugar nos claustros do Mosteiro dos Jerónimos, a 12 de Junho de 1985. No dia seguinte, Rui Machete e os restantes ministros social-democratas, demitiram-se do governo e a dissolução parlamentar precipitou-se.

A adesão conjunta de Portugal e de Espanha às comunidades europeias, que se tornou efectiva a 1 de janeiro de 1986, teve um significado muito especial para os dois países ibéricos, mas foi também uma oportunidade para a lógica regional. A Comissão

Europeia tinha uma direcção geral especificamente dedicada à política regional (a DG XVI, mais tarde designada por DG Regio). Os fundos estruturais tinham sido objecto de uma revisão recente e, em especial, o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) fora reforçado para apoiar os estados membros recém chegados, mais os outros dois países recentemente admitidos³⁷ e que apresentavam indicadores de desenvolvimento muito inferiores aos valores médios europeus³⁸, como era o caso das sete regiões portuguesas. Podemos acrescentar que, nos anos que se seguiram, a política de desenvolvimento regional europeia não cessou de ser reforçada tanto em termos quantitativos financeiros, como qualitativos, pela introdução de novos instrumentos e iniciativas³⁹ de que a política regional muito beneficiou.

Mas, houve também impacto na organização internas dos estados-membros beneficiários desta política de base regional. Cada País era convidado a apresentar proposta de Planos de Desenvolvimento Regional (PDR) e a organizar-se, tanto a nível nacional como regional, para gerir e acompanhar a execução dos Programas Operacionais que estruturavam cada plano nacional. Em Portugal, estes imperativos tiveram reflexo em termos políticos na orgânica do Governo, com já referi acima, com a criação do Ministério do Planeamento e Administração do Território, mas também em termos administrativos, com as tarefas de coordenação nacional da política de desenvolvimento e sua avaliação cometidas a direcções-gerais centrais⁴⁰ e a gestão operacional dos programas regionais às CCR⁴¹.

O programa do X Governo Constitucional⁴² em relação à descentralização regional não foi tão longe nos seus propósitos como o anterior governo da AD, apesar de expressar alguns dos princípios constitucionais e de, durante o seu mandato, terem sido tomadas algumas decisões promissoras, como a aprovação da Lei Quadro das Regiões Administrativas⁴³. Esta aprovação culminou um processo legislativo muito participado, com propostas de lei apresentadas por todos os partidos, e teve como desfecho a aprovação de um texto votado por unanimidade das forças parlamentares.

Vale a pena aprofundar um pouco mais a análise do referido programa de governo.

As suas orientações programáticas estruturavam-se em grandes eixos sendo que os mais relevantes seriam os dois primeiros sobre como: "Organizar o Estado" e "Desenvolver a Economia". Não deixa de ser curioso aos nossos olhos de hoje como se

³⁷ Irlanda (1981) e Grécia (1973)

³⁸ O acesso aos FEDER, de uma maneira geral, estava reservado às regiões com um PIB per capita, medido em paridade do poder de compra, inferior a 75% da média comunitária.

³⁹ Refiro dois exemplos: o novo Fundo de Coesão, criado pelo Regulamento (CE) n.º 1164/94, de 16 de Maio, para o apoio específico a projetos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias; a iniciativa comunitária INTERREG (lançada em 1990), para apoio à Cooperação Transfronteiriça e Inter-regional.

⁴⁰ De que são exemplos: a DGDR - Direcção Geral do Desenvolvimento Regional; o Departamento Central de Planeamento, o Departamento de Acompanhamento e Avaliação (Lei Orgânica do Ministério do Plano e da Administração do Território, Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho).

⁴¹ Pela referida lei orgânica "as comissões de coordenação regional são os organismos incumbidos de, no respectivo âmbito regional, coordenar e executar as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região, promovendo as necessárias acções de apoio técnico e administrativo às autarquias locais nela compreendidas, em ligação com os serviços centrais envolvidos na sua realização" (art. 46.º) e "são os órgãos regionais de planeamento previstos na Lei n.º 31/77, de 23 de Maio" (art.º 47).

⁴² Programa do X Governo (portugal.gov.pt), www.historico.portugal.gov.pt/media/464036/GC10.pdf (consultado em 14 de Outubro de 2023).

⁴³ Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto.

viam então as prioridades da governação e como se arrumavam as questões por grandes temas.

No que diz respeito à organização do Estado, por exemplo, não há uma preocupação de tomar a CRP como referente de enquadramento, entrando deliberadamente nos grandes temas, de forma muito seca e pragmática: "defesa nacional, segurança interna, justiça, poder local, política externa, modernização administrativa". Porém, contém preceitos muito objectivos, referindo por exemplo em relação ao "poder local" que "o Governo faz do seu fortalecimento e da melhoria das condições do seu exercício um dos pontos fulcrais do seu programa", mas induzindo no espírito do leitor que a noção de poder local se restringiria ao escalão municipal que, então com 10 anos de experiência, se impunha sem a concorrência da autarquia regional, também prevista na Constituição.

Mas, reconhecia-se o impacto que a adesão à Europa comunitária iria ter no desenvolvimento regional, quando refere que "os meios financeiros disponíveis conhecerão um aumento significativo, nomeadamente através da contribuição dos fundos comunitários e em especial do FEDER". Também introduzia uma nota de clareza sobre a importância do nível regional quando diz que "será da convergência das actuações aos níveis central, regional e local que se espera uma maior eficácia de acção, onde certamente avultará a celebração de adequados contratos-programa".

É no capítulo reservado ao Desenvolvimento da Economia que trata separadamente o Planeamento e o Desenvolvimento Regional, assumindo a "definição de um conjunto de medidas de política que são susceptíveis de contribuir para a atenuação das assimetrias regionais". Considera no entanto que, "se o objectivo maior do Governo no que respeita à política regional, se pode traduzir no progressivo robustecimento do sistema produtivo que seja susceptível de introduzir um processo de desenvolvimento equilibrado, autónomo, duradouro e sustentado, a questão não é tanto no enunciado dessas medidas e acções, mas muito mais na busca do método que faça com que elas se potenciem em torno daquele objectivo". E anda: "se é relevante saber o que há para fazer neste particular, assume papel determinante saber como é que se vai fazer". Sente-se a inspiração do pensamento do Prof. Luís Valente de Oliveira quando se afirma que "uma actuação desta índole vai reclamar muito no que respeita à coordenação de diferentes políticas sectoriais a nível central e regional, bem como na definição de normativos precisos com vista à preparação dos diferentes tipos de planos. Assim, e dentro de um princípio de economia administrativa, serão estabelecidos adequados sistemas que possibilitem a desconcentração e descentralização de funções, designadamente daqueles que revelem maior impacto nas acções de desenvolvimento regional".

Não duvido da intenção programática do X Governo Constitucional fazer avanços no processo de regionalização, em paralelo com a organização de apoio ao desenvolvimento regional determinado pela política europeia e pelo padrão da organização administrativa regional comunitária, de que iríamos beneficiar em termos financeiros, a um nível a que não estávamos habituados. Estes textos refletem porventura que houve um uso prudente na linguagem para não perturbar os espíritos mais centralistas e sensíveis ao "fantasma regional", que já os havia então, mas ainda andavam escondidos.

De facto, a realidade veio confirmar estes receios, mesmo e apesar de, em 1991, o Parlamento ter aprovado uma orientação clara a favor de uma próxima implementação da autarquia regional, como referi acima. Bruscamente, em 1994, e sem que uma razão plausível tivesse sido apresentada, o directório do PSD tomou a decisão de interromper os avanços feitos e adiar a implementação das regiões administrativas.

Recordo-me, a este propósito, de um comentário que mais tarde ouvi ao Eng.º Eurico de Melo, que na altura era vice-primeiro-ministro desse Governo, no sentido de considerar que um dos mais importantes influenciadores na decisão de Cavaco Silva teria sido o presidente do governo espanhol - Filipe Gonzalez - o qual lhe invocara o risco de descontrolo orçamental e da despesa pública que, em sua opinião, se adensara em Espanha com a implementação do regime autonómico. Por ironia, na década seguinte, o autonomismo espanhol foi considerado o factor mais decisivo para o continuado sucesso da economia espanhola⁴⁴. Uma amarga frustração ficou em todos aqueles que alimentavam a expectativa de ver cumprida a reforma regional em Portugal. Mas vale a pena dar a palavra aos protagonistas.

Luis Valente de Oliveira, no seu muito interessante livro de memórias, exprime o seu desapontamento desta forma⁴⁵:

"Foi com espanto quando, por volta das zero horas e trinta do dia 29 de Julho de 1994, tendo acabado de conciliar o sono, fui despertado subitamente por um telefonema do Primeiro-Ministro que me vinha perguntar se descentralização era a mesma coisa que regionalização e vice-versa... Respondi-lhe que a regionalização pressupunha a conjugação de dois processos, um de descentralização e outro de desconcentração, mas que na sua essência era a constituição de instâncias regionais com autonomia de decisão em domínios definidos por lei. Acrescentou que estava em reunião da Comissão Política do partido (PSD) e que discutiam a oportunidade de retirada do processo de regionalização do nosso programa de acção, substituindo-o pela descentralização, em torno do qual havia acordo generalizado. Insisti que a descentralização fazia parte integrante da regionalização, mas percebi que ele não estava a prestar atenção à minha justificação. Como se pode imaginar já não dormi nessa noite."

À surpresa e estupefacção, segue-se uma tentativa de explicação das razões que poderiam ter motivado tal decisão intempestiva:

"Eu não integrava a Comissão Política, mas sabia que tinha sido convocada para uma reunião no dia 28 de Julho, a última antes das férias. Pelos vistos, prolongara-se para depois da meia-noite... Foi com inquietação que peguei nos jornais na manhã seguinte. Mas eles, obviamente, não diziam nada, dada a hora tardia a que tinha terminado a reunião. Mas as rádios já estavam em alvoroço"...

"Pelo fim da manhã comecei a fazer telefonemas a alguns membros da Comissão Política. Também tinham ficado surpreendidos pela proposta. Ela tinha sido apresentada por um dos elementos mais conservadores da Comissão Política que a justificou com a necessidade de criar "um facto político" antes da partida para férias!... O Governo estava em baixa, sendo necessário dar mostras da sua actividade e iniciativa. À falta de melhor, anunciar-se-ia o fim da regionalização

⁴⁴ Afirmação feita em Lisboa por Francisco Javier Rojo García (presidente do Senado Espanhol entre 2004 e 2011), numa conferência promovida pela Câmara de Comércio e Indústria Luso-Espanhola, a que assisti.

⁴⁵ Luís Valente de Oliveira, "Trilhos - Memórias. Por vezes, Quase um Diário", 12 volumes, Edições Gémeo, Versão digital, Porto, 2022, Volume 10, capítulo XXXIV - "Regionalização", pp. 195 e seguintes.

que, para o proponente, iria ter uma repercussão imensa sobre as massas que rejubilariam e com isso restaurariam a imagem do Governo."

Infelizmente esta não foi a única vez que o preceito constitucional para instaurar a autarquia regional foi instrumentalizada politicamente, não cuidando que assim se acentuaria o modelo centralista em Portugal.

De facto, pouco tempo depois, na revisão constitucional de 1997, durante o primeiro Governo de maioria socialista de António Guterres, a regionalização passou a ser condicionada á realização prévia de um referendo. A subtil e artificiosa iniciativa foi do PSD que assim conseguiu iludir a vontade do PS regionalizar o País, que estava contida no programa de governo apresentada aos eleitores pelo partido que vencera as eleições em 1995. Recorde-se que, à época, era presidente do PSD um hábil professor de Direito - o Prof. Marcelo Rebelo de Sousa - que sabia bem que um preceito constitucional não era referendável. Só a divisão do território nacional em regiões era susceptível de escolha. O comprometimento da regionalização teria de ser mais sofisticado. A fórmula encontrada, isto é, as perguntas submetidas a referendo, em minha opinião embaraçaram definitivamente o processo, como veremos adiante.

Convém referir as posições entretanto assumidas pelos diferentes partidos políticos depois da aprovação parlamentar da Lei Quadro da Regionalização, em 1991. O PS apresentou dois projectos de lei sobre a criação das regiões administrativas⁴⁶. O Partido Comunista Português apresentou três projectos de lei, em 1993, definindo regras para a instituição em concreto das regiões administrativas, para as finanças regionais e para as suas atribuições⁴⁷. O Prof. Valente de Oliveira, também nas suas memórias⁴⁸, explica até onde foi a coerência do PSD com a decisão da sua Comissão Política. De facto, o Grupo Parlamentar do PSD teve a coragem de apresentar um projecto de revisão constitucional propondo, simplesmente, a eliminação da referência às regiões administrativas no texto da Constituição⁴⁹ que, curiosamente, tinha como seu primeiro subscritor o Dr. Pedro Passos Coelho. Estes vários propósitos tiveram pouca consequência, nem a favor da implementação das regiões administrativas, nem para as eliminar definitivamente da CRP. Perante o programa eleitoral do PS, que ganhou as eleições em 1995 e que previa a instituição das regiões administrativas, era necessário encontrar formas mais subtis para afastar o País do cumprimento da lei fundamental.

Diga-se, em abono da verdade, que o PS cometeu um grave erro de cálculo político ao propor um mapa de divisão regional pouco consensual. Entendeu que tanto a Região Norte como a Região Centro (as Beiras) deveriam ser subdivididas em duas regiões - uma interior e outra litoral - ao arrepio de uma prática de 30 anos de política de desenvolvimento regional, que sempre defendeu como padrão regional espaços de maior escala, integrando maior variedade de realidades sub-regionais, dentro dos quais

⁴⁶ Projecto de Lei n.º 721/V, de 11 de Abril de 1991 e o Projecto de Lei n.º 94/VI., em 1993.

⁴⁷ Projecto de Lei n.º 91/VI, de 25 de Fevereiro de 1992, Projecto de Lei n.º 93/VI, de 25 de Fevereiro de 1992, e o Projecto de Lei n.º 231/VI de 17 de Novembro de 1992.

⁴⁸ "Trilhos", Volume 10, capítulo XXXIV - "Regionalização", pp. 199.

⁴⁹ Projecto n.º 8/V, de 21 de Setembro de 1994.

melhor poderia ser concebida uma política de coesão inter-regional. Isolar regiões com menos oportunidade de desenvolvimento nunca foi boa solução para as fazer sair do seu estado de atraso. O mapa das cinco regiões, coincidentes com as NUT II, tinha a maior razoabilidade e era convergente com os esforços já feitos no sentido de aproximar os serviços desconcentrados do Estado dessa escala geográfica.

Ao propor um mapa com oito regiões, o PS deu aso a que muitos regionalistas, nomeadamente da área do PSD, tivessem argumentos para não votarem favoravelmente quando o referendo se concretizou.

Mas regressemos ao referendo. Em 1995, o PS não tinha maioria absoluta e precisou de se entender com o PSD para viabilizar o seu governo, cedendo nas exigências feitas em sede da revisão constitucional de 1997, sobre a instituição em concreto das regiões administrativas. O art.º 256.º passou a estabelecer ⁵⁰ que:

1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior ⁵¹ e 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.

2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos.

3. As consultas aos cidadãos eleitores previstas nos números anteriores terão lugar nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República, aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime decorrente do artigo 115.º (sobre a figura do Referendo).

Para blindar, mais ainda, o processo da instituição em concreto das regiões administrativas, foi introduzida outra fatal alteração constitucional. No art.º 115 da CRP, sobre o pronunciamento do eleitor por referendo, foi acrescentado um novo ponto (n.º 11), que introduziu uma importante restrição, quando reclama que "o referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento".

Não é preciso ser perito em direito constitucional para compreender que não faz qualquer sentido referendar um preceito constitucional. Se a CRP não foi referendada porque haveria de ser uma das suas regras? O próprio artigo 115.º recorda que "são excluídas do âmbito do referendo as alterações à Constituição" (ponto 4.º). Neste

⁵⁰ Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, 4.ª Revisão Constitucional.

⁵¹ Art.º 255.º (Criação Legal das Regiões Administrativas) "As regiões administrativas são criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respectivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma."

sentido, há um acórdão do Tribunal Constitucional de 1998 que confirma o que acaba de ser dito:

*"Claro é que a lei de criação das regiões não é ela mesma, referendável. Referenda-se, isso sim, o modelo incluindo o mapa e o essencial do regime que nessa lei é estatuído e que tem, depois, de reflectir-se na concreta instituição das regiões. É esse modelo, incluindo o mapa e o essencial desse regime que têm de ser sufragados pelos cidadãos eleitores, pois é o voto favorável expresso da maioria dos cidadãos eleitores que autoriza o legislador a instituir em concreto as regiões."*⁵²

A regionalização não pode, portanto, ser objecto de referendo. Mas há outras razões que desaconselham referendar a sua instituição em concreto.

A questão regional é de natureza estratégica, tendo a ver com a organização administrativa do Estado e com o desenvolvimento equilibrado do conjunto nacional. Foi uma opção esclarecida do legislador constitucional, tal como muitas outras. Porém, temos de admitir que não tenha a mesma ressonância no cidadão comum, quando comparada com outras questões que se prendem com as aspirações do seu quotidiano. Foi o que aconteceu em relação á participação no referendo, cujos resultados revelaram pouco interesse pelo tema, conduzindo a uma abstenção superior a 50%. Pode dizer-se que o que estava em causa era essencialmente o mapa regional e que o eleitor deveria ter opinião sobre quais as fronteiras regionais que lhe seriam mais convenientes. Mesmo que fosse lógico, mas não foi só isso que o referendo suscitou.

Também importou a natureza das duas questões que foram estabelecidas, a que se refere o art.º 256, acima citado⁵³:

a) A primeira, dirigida a todos os cidadãos eleitores recenseados em território nacional com a seguinte formulação: '

"Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?"

b) A segunda, dirigida aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das regiões delimitadas pela Lei nº 19/98⁵⁴, de 28 de Abril, com a seguinte formulação: '

"Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?"

Acontece que a primeira pergunta, só teoricamente faz sentido, porque pode chegar a transformar o objecto do próprio referendo, porque contém uma importante ambiguidade: tanto pode ser lida como referência às regiões delimitadas na Lei nº 19/98, como por poder ser interpretada como um pedido para avaliar o princípio da regionalização. Neste caso, uma resposta negativa a esta pergunta pode esconder uma motivação contra o princípio constitucional, o que, afinal, não é constitucional.

Como se viu, os adeptos do centralismo aproveitaram a campanha que precedeu o referendo para combater a reforma que a regionalização implicava, brandindo o

⁵² Acórdão n.º 532/98 do Tribunal Constitucional, que procede à fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade da proposta de referendo aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 36-B/98 (proposta da realização de referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas), ponto 3.1.

⁵³ Resolução da Assembleia da República nº 36-B/98, de 30 de Junho, sobre a "Proposta de realização de referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas".

⁵⁴ Lei da criação das regiões administrativas.

argumento populista do risco de aumento da despesa pública, não cuidando da racionalidade administrativa que a regionalização implicou de facto em todos os países onde foi implementada.

Também não se compreende como um processo que implica a descentralização de poder político possa ser condicionado pela vontade de um terço da população portuguesa, aquela que vivendo na Área Metropolitana de Lisboa mais tem beneficiado do modelo centralizado do Estado. Podiam ter admitido que a reforma regional iria contribuir para a redução do congestionamento administrativo na capital, ter um reflexo positivo na mobilidade desse território e reduzir a elevada disfunção urbana a que chegou. Porém nada disso importa aos adeptos do centralismo.

Em relação á segunda pergunta, pode implicar a incongruência de colher respostas positivas em várias regiões periféricas do País, mas ser-lhe retirado qualquer efeito, se quem viver no Centro contribuir para uma resposta negativa à primeira pergunta. No mínimo, pode penalizar a coesão nacional.

Na realidade, tudo faz supor que as alterações cirúrgicas operadas na revisão constitucional de 1989 parecem não ter tido como propósito senão comprometer definitivamente a instituição em concreto das regiões administrativas em Portugal.

4. Comissão Independente para a Regionalização

Uma vez explicadas as razões por que não foram implementadas as autarquias regionais no Continente, importa acrescentar uma importante iniciativa do Parlamento, perfeitamente coerente com as posições que anteriormente assumiu.

Refiro-me à decisão, tomada em 2018⁵⁵, que criou uma Comissão Independente para a Descentralização, com a missão de proceder a uma profunda avaliação independente sobre a organização e as funções do Estado. Essa Comissão deveria igualmente avaliar e propor um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando que a presença do Estado no território fosse mais coerente.

Tal comissão seria composta por especialistas de reconhecido mérito, com competências no âmbito das políticas públicas, da organização e das funções do Estado. Tanto os membros da Comissão como o respectivo coordenador foram designados pelo Presidente da Assembleia da República, ouvidos os Grupos Parlamentares, assim garantindo que responderia perante o Parlamento. Ficou expressamente dito que preocupação dominante era que ficasse salvaguardada a sua autonomia e a sua independência.

Entregar a responsabilidade para definir orientação em matéria sensível como esta, não era usual em Portugal. Porém, nos últimos anos, tal prática tem feito o seu caminho. Refira-se a este propósito o reconhecido trabalho efectuado por uma CTI (Comissão Técnica Independente) de índole semelhante, criada pelo Parlamento para analisar a dupla vaga de incêndios florestais de 2017, cujos impactos negativos e dimensão assumiram o carácter de catástrofe nacional^{56 57}. O Governo de então,

⁵⁵ Lei n.º 58/2018, de 21 de Agosto.

⁵⁶ "Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em rande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Gois, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de Junho de 2017, Comissão Técnica Independente, Assembleia da República, Outubro, 2017.

tomou uma decisão inédita e meritória, ao assumir que adoptaria as medidas que tal CTI recomendasse, o que veio a cumprir. Ao assumir esse compromisso, reduziu a hipótese do tema ser instrumentalizado politicamente e credibilizou o ambiente de trabalho da própria comissão.

Uma situação com algum paralelismo é a que rodeou a criação da Comissão Técnica Independente para avaliar as opções estratégicas para aumentar a capacidade aeroportuária da Região de Lisboa, coordenar e realizar uma Avaliação Ambiental Estratégica, incluindo as diferentes hipóteses de localização do Novo Aeroporto⁵⁸. Apesar do tema ser de grande complexidade e ter de ponderar muitas variáveis, houve prévia convergência política⁵⁹. Foi criada a expectativa de que o trabalho da CTI possa vir a ser útil para a tomada de uma rápida decisão política.

4.1 Mandato Cometido

Regressando à Comissão Independente para a Descentralização, importa referir que o mandato que lhe foi cometido era muito ambicioso. Para além do propósito geral já referido, a lei da Assembleia da República conferia à comissão atribuições específicas, tais como⁶⁰:

- a) Promover um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infraestadual⁶¹;*
- b) Desenvolver um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território;*
- c) Assegurar uma análise comparativa de modelos em países da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE);*
- d) Organizar e garantir um programa de auscultação e debates públicos com entidades, em particular as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias."*

Tal estudo deveria ainda incluir⁶²:

- a) A ponderação das possibilidades de aplicação dos vários níveis de descentralização;*
- b) A delimitação das competências próprias do nível infra estadual;*

⁵⁷ "Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de Outubro de 2017 em Portugal Continental", Comissão Técnica Independente, Assembleia da República, Março, 2018..

⁵⁸ Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2022, alterada pela RCM nº 86/2023.

⁵⁹ Neste caso a decisão não teve origem no Parlamento, mas houve igualmente um compromisso, estabelecido entre o Governo e o principal partido da oposição.

⁶⁰ Lei referida, ponto 1 do art.º 2.º.

⁶¹ Ficava assim claramente excluída das atribuições da CTI a descentralização municipal.

⁶² Lei referida, ponto 2 do art.º 2.º.

c) A avaliação dos recursos e meios, próprios e a transferir, ajustados às competências a definir e ao seu cumprimento;

d) A análise dos graus de eficiência dos modelos a propor e respetivas vantagens comparativas;

e) Um cronograma de execução referencial.

Resta acrescentar que o relatório da Comissão Independente deveria conter "recomendações e propostas que entenda pertinentes, que são tomadas como referência para as iniciativas legislativas subsequentes que se revelem necessárias"⁶³. Porém, como infelizmente tantas vezes ocorre na política portuguesa, apesar de ter feito propostas e recomendações nada aconteceu a seguir. Considero que é muito negativo em processos como este abrir expectativas, usando um instrumento poderoso, depositando confiança em comissões técnicas independentes de grande competência, para depois desprezar as suas recomendações e as suas propostas de acção. Assim de descredibilizam procedimentos e se compromete a confiança do cidadão.

4.2 Metodologia adoptada

A CTI contratou estudos especializados dos domínios da Administração Pública, do Ordenamento do Território e da Economia Regional.

Também pediu e recebeu contribuições importantes:

- do INE, em matéria de estatística territorial,
- da Agência para a Modernização Administrativa,
- e de Instituições do Ensino Superior.

Fez audições institucionais na Administração do Estado, por exemplo:

- na Direcção Geral do Território,
- no CES - Conselho Económico e Social.

Ouviu especialistas em finanças regionais. Para garantir o contraditório não deixou também de auscultar personalidades reconhecidamente críticas do processo de regionalização e estimulou ainda contributos individuais.

Procurou enriquecer o Relatório com informação e sugestões, com valor comparativo e que representassem boas práticas em outros países.

Tudo isto conduziu a um trabalho rigoroso e sério, cujo valor técnico facilitará um debate mais alargado e uma decisão política mais fundamentada.

4.3 Relatório: estrutura, orientações e recomendações

Pela sua importância, mas sem procurar ser exaustivo, vou procurar respigar os aspectos que me pareceram mais relevantes do relatório da Comissão Independente para a Descentralização.

⁶³ Lei referida, ponto 1 do art.º 6.º.

Com sentido de utilidade, o Relatório registou alguns aspectos mais equívocos que foi identificando na fase de audição, até para clarificar a natureza do seu trabalho, nomeadamente:

- A análise da descentralização municipal não faz parte das atribuições da comissão,
- A regionalização e a descentralização não são vias alternativas, porque a regionalização é uma componente da descentralização,
- Segundo a CRP, regiões autónomas e regiões administrativas são conceitos distintos, correspondendo-lhes soluções com poderes políticos de graduação muito diferente,
- As regiões administrativas são autarquias locais, o que significa que a administração local não se pode identificar apenas com os municípios.

O Relatório dedica um capítulo⁶⁴ à relação entre o modelo territorial do desenvolvimento e o processo de descentralização (e desconcentração) para os níveis regionais e sub-regionais, sublinhando algumas deias básicas:

- Esses processos não podem deixar de reflectir a heterogeneidade do País, que os condiciona e obriga a soluções diversas e adequadas a cada território;
- O modelo territorial do desenvolvimento tem de ser baseado nas situações existentes, com um objectivo de coesão, justiça e competitividade, o que excluiu dicotomias simplificadoras (Norte/Sul, litoral/interior, urbano/rural);
- Mesmo sendo relevantes, estas dicotomias "não permitem leituras integradas, estratégicas e prospectivas da diversidade do País, nem proporcionam uma visão adequada à inserção em territórios mais vastos: ibérico, europeu, intercontinental e global";
- As relações, entre os territórios e a descentralização de atribuições e competências para níveis subnacionais, reclamam soluções compatíveis com a dimensão e a configuração geográfica das regiões administrativas, para cumprirem bem a sua missão;
- Isso remete para outras questões decisivas: a dimensão das regiões administrativas, a sua massa crítica e a sua capacidade instalada;
- A lógica do desenvolvimento integrado recusa políticas centradas nas regiões de maior potencial económico e, em compensação, políticas assistencialistas para as regiões menos desenvolvidas;
- Uma política nacional de desenvolvimento tem de cuidar de todas as regiões usando medidas que compensem as desigualdades entre elas, prosseguindo objectivos de coesão, competitividade e equidade;
- Diversidade regional reclama diferenciação de intervenções, pelo que uma política nacional de desenvolvimento não pode resultar exclusivamente de decisões centralizadas, pelo que tem de valorizar o contributo das partes.

Sobre a descentralização administrativa para entidades intermunicipais e regiões administrativas faz um diagnóstico das várias questões suscitadas por esse propósito,

⁶⁴ Relatório referido, Parte I, pág. 43 e seguintes

resultado da análise comparada com a situação de outros países e de opiniões recolhidas nos processos de audição⁶⁵ de que destaco as seguintes observações:

- Sobre as formas de cooperação intermunicipal importa analisar os modelos de governação e as relações entre os diferentes níveis administrativos para evitar sobreposições;
- Quanto às áreas metropolitanas faz recomendações para as duas hipóteses alternativas: caso das áreas metropolitanas existirem sem a existência de regiões administrativas e para o caso de virem a ser criadas;
- Se as regiões forem criadas, as áreas metropolitanas devem manter a atual natureza intermunicipal, não defendendo a criação de autarquias metropolitanas, que a alínea d) do art.º n.º 236.º da CRP admite;
- A OCDE não recomenda quatro níveis de poder para Portugal - nacional, regional, sub-regional e municipal - por não ser adequado, excluindo o escalão sub-regional;
- Quanto às CIM, sugere que mantenham o seu carácter associativo intermunicipal, mas admite que possam receber atribuições e competências da administração central, por contratualização e em função das capacidades existentes;
- Sendo criadas as regiões administrativas, deve ser acautelada uma definição clara das suas atribuições e competências, para garantir compatibilidade com as das CIM;
- Possíveis ajustamentos no actual mapa das CIM só deveriam ser feitos ao fim de cinco anos, evitando excessiva flexibilidade;
- A criação das regiões também pode obrigar a acertos no regime jurídico das CIM (Lei n.º 75/2013).

Quanto às regiões administrativas e depois de toda a análise comparativa internacional e das audições feitas, o Relatório faz recomendações assertivas que merecem ser aqui resumidas⁶⁶:

- Estudos da OCDE mostram que há uma correlação entre desenvolvimento e descentralização, sendo que é aos países mais desenvolvidos que correspondem maiores graus de descentralização, mas também o contrário - os países mais centralizados são os menos desenvolvidos;
- A tendência nos países da União Europeia vai no sentido de reforçar o papel dos níveis subnacional e supramunicipal;
- Reconhece que em Portugal o grau de centralismo das decisões políticas se tem vindo a acentuar, num a crescente debilidade da administração central desconcentrada, com elevados custos a nível de eficácia, eficiência e equidade na provisão de serviços aos cidadãos, acentuando, em especial nos que vivem no interior, um sentimento de abandono e isolamento;
- O relatório considera que é necessário proceder a um reforço do nível subnacional dando resposta articulada e coerente em 4 objectivos: i) racionalização do processo de tomada de decisão, ii) aprofundamento da governação democrática, iii) políticas públicas mais ajustadas à diversidade

⁶⁵ Relatório referido, Parte II, pág. 87 e seguintes

⁶⁶ Relatório referido, Capítulo 2, pág. 114 e seguintes

territorial existente, iv) melhor prestação de serviços públicos aos cidadãos, mas que é descentralização regional a que melhor responde de forma integrada a estes quatro objectivos;

- Portugal é o estado-membro da UE com maior dimensão geográfica com apenas dois níveis de administração e possui um número de habitantes que é superior ao dos países com os três níveis administrativos (nacional, regional e local);
- O debate sobre a regionalização (vantagens, desvantagens e riscos) reclama um cabal esclarecimento a nível conceptual, legal (limites constitucionais) e operativo (regionalização como um meio e não como um fim);
- A regionalização é um processo que tem de ser gradual, programado, faseado, monitorizado e avaliado, sendo que, numa 1.ª fase, deve reforçar as políticas de âmbito transversal com base nas actuais CCDR (desenvolvimento regional, ordenamento do território, cidades, ambiente, cooperação regional e transfronteiriça), com maior intervenção regional na concepção dos programas regionais e sectoriais, financiados pela UE e com incidência na região;
- O mapa das regiões administrativas deve coincidir com as actuais regiões de planeamento, dado o conhecimento acumulado, a vantagem da continuidade e menores custos associados à transferência;
- As regiões devem coincidir com as NUT II ou resultar de uma agregação de NUT II, resolvendo situações disfuncionais actualmente existentes entre regiões plano e NUT II;

No que diz respeito ao Sistema de Governo das Regiões Administrativas⁶⁷, o Relatório analisa os diferentes modelos vigentes nos nossos restantes níveis autárquicos e para os seus diferentes órgãos, que resultam da CRP, importando reter aqui apenas as ideias úteis para a nossa reflexão:

- Discorre sobre a questão da tutela administrativa das regiões, da coordenação da actuação da administração desconcentrada e sobre as vantagens e inconvenientes da figura controversa de "representante do Governo" (equivalente ao *perfect régional* francês)⁶⁸, que tem funções de coordenação das acções da administração central mais relevantes para o seu território regional);
- De qualquer forma o relatório recomenda que a tutela administrativa do Estado continue entregue ao Governo, nos termos da alínea d), do art.º 199.º da CRP;
- Aprofunda as implicações das regiões no sistema eleitoral, questão complexa que não importa aqui explicitar, mas que o Relatório desenvolve com detalhe;

⁶⁷ Relatório referido, Parte III, pág. 161 e seguintes

⁶⁸ Embora a figura do Representante do Governo resulte da CRP (art.º 262.º), ela não é obrigatória, podendo ser-lhe atribuídas funções de coordenação das acções da administração central mais relevantes para o território regional. Pelo lei orgânica das CCRN (DL n.º 228/2012, de 25 de Outubro) a dita coordenação é hoje cometido a um Conselho de Coordenação Territorial. Mas o Relatório considera que "esta solução não é suficientemente satisfatória, por o problema estar a nível da coordenação interministerial e não ao nível da CCDR e dos serviços locais" (Relatório referido, pág. 176).

- Sobre o referendo recorda o que escapa à percepção de muitos e que eu já referi antes: "que a regionalização não é referendável, mas apenas o mapa"⁶⁹;
- Considera que "a instituição em concreto das regiões administrativas tornaram-se um processo de grande complexidade e morosidade por força da revisão constitucional de 1997"... forçando também o seu enviesamento no sentido de dificultar a concretização da regionalização"⁷⁰.

O Relatório, de acordo com o mandato recebido, ainda tece considerações minuciosas sobre um cronograma de execução referencial do processo, orientações sobre o financiamento das regiões administrativas, fundos regionais de coesão e investimento público, com um útil corpo de recomendações.

Sistematiza sugestões relativas à deslocalização administrativa, com um capítulo específico sobre a valorização do Interior e sobre a relação entre a descentralização e a modernização administrativa. Considera, por exemplo, que a regionalização possa ser uma oportunidade para testar novas formas de simplificar, otimizar e tornar mais eficiente a relação da administração com o cidadão, aproveitando para que as novas estruturas regionais valorizem os atributos das melhores práticas administrativas, de transparência nos procedimentos e de compromisso dos dirigentes regionais no combate à corrupção e ou outros ilícitos.

Finaliza com algumas ideias sobre a produção de estatísticas territorializadas e de indicadores de avaliação de políticas públicas. Também procura exaltar a importância dos sistemas regionais de inovação a construir com as instituições de ensino superior e outras entidades do sistema de valorização do conhecimento, tudo no sentido de alavancar o nível tecnológico regional e a competitividade do tecido empresarial.

De acordo com a Lei que criou a Comissão Independente, o respectivo Relatório deveria obrigatoriamente conter recomendações e propostas que entendesse pertinentes para poderem ser tomadas como referência para as iniciativas legislativas subsequentes. Porém, para haver resultados, tudo depende do que acontecer a seguir.

5. Impacto da adesão nos indicadores regionais

Gostava de trazer a esta reflexão a importância que teve para as regiões portuguesas a nossa adesão às Comunidades Europeias, feita em 1986 conjuntamente com Espanha, pelo acesso aos fundos estruturais de apoio ao desenvolvimento.

Analise a evolução dos indicadores habituais do PIB/capita, entre o ano da adesão (1986) e o ano em que a base estatística regional mudou (2003)⁷¹. O quadro seguinte compara a posição relativa das regiões portuguesas com a média nacional e, simultaneamente, confronta estes indicadores com os da vizinha região da Galiza e a média de Espanha, entre aquelas duas datas, tudo em relação à média europeia.

⁶⁹ Relatório referido, pág. 192.

⁷⁰ Relatório referido, pág. 193.

⁷¹ Em Novembro de 2002, com o argumento de melhor aproveitar os fundos estruturais, operou-se uma alteração da definição da NUT II da capital, substituindo-se "Lisboa e Vale do Tejo" pela "Região de Lisboa". Esta nova NUT II passou a integrar duas NUT III - "Grande Lisboa" e a "Península de Setúbal". Em contrapartida, o "Oeste" e o "Médio Tejo" transitaram para a Região Centro e a "Lezíria do Tejo" para a Região Alentejo.

Crescimento e convergência relativos			
PIB/capita em PPC, em relação à média da UE			
	1986	2003	Variação
Portugal	55,10%	72,70%	17,6 pp
Norte	51,10%	57,40%	6,3 pp
LVT	79,20%	104,30%	25,1 pp
Espanha	69,80%	97,40%	14,4 pp
Galiza	55,00%	76,60%	11,5 pp

Comentando as variações em pontos percentuais podemos concluir que:

- Portugal, em termos médios, convergiu melhor que Espanha;
- A Região de Lisboa e Vale do Tejo, foi a região portuguesa que mais beneficiou da política de convergência;
- O Norte de Portugal foi a região portuguesa mais penalizada;
- A evolução da Galiza, parece sugerir que a preocupação de coesão territorial esteve mais presente em Espanha que em Portugal e que aí a convergência foi bem mais equilibrada.

Posto isto, é legítimo perguntar: O que é que as regiões espanholas tiveram de diferente e que se revelou eficaz? A resposta parece simples e inequívoca: poder regional.

Estes indicadores, por muito que isto custe a aceitar, revelam que a coesão regional pode transformar-se num conceito vazio e que a opção pelo modelo centralista dá jeito a muita gente para manter situações de privilégio. Também torna legítimo que nos questionemos se ainda faz sentido voltar ao tema de descentralização regional, dado que os que, na minha geração, nela se empenharam estão hoje atingidos por um sentimento de desilusão e de desânimo em relação a esta importante reforma. No entanto, quando pensamos nos mais novos e sonhamos no seu futuro, temos que concluir que as motivações continuam a ser as mesmas: a descentralização política está na essência da democracia e a subsidiariedade continua a ser uma bandeira das democracias mais sólidas e avançadas.

Periodicamente, a classe política parece ter um rebate de consciência e empenha-se na descentralização, mas depressa esquece o nível regional e se fica pelo nível municipal. Os mais ardilosos, usam de argumentos subtis para justificarem a concentração de recursos na capital. Veja-se a polémica, em 2018, por causa do Estado português ter usado na Área Metropolitana de Lisboa recursos do Feder que, em fase de programação tinham sido consignados a outras regiões, com a invocação do efeito *spill over*, isto é, porque o investimento feito em Lisboa teria impactos induzidos no resto do País.

Outro exemplo: com os fogos florestais de 2017, ficámos todos mais despertos para a incerteza e a miséria do "mundo rural", para a aparente condenação do "Interior". É nestes momentos críticos que se reconhece a urgência da descentralização política.

6. Custos de o Continente não ter sido regionalizado

No presente ano, comemoramos o 50.º aniversário da Revolução de Abril e recordamos o significado das suas conquistas para o nosso bem-estar colectivo. Seria interessante que avaliássemos o custo para o país por não termos implementado a reforma regional. Deveríamos deter-nos no percurso feito e nos resultados conseguidos em matéria de coesão territorial, em especial depois de 1986. Independentemente de ser inquestionável o progresso alcançado e as mudanças estruturais conseguidas, que se traduziram numa aproximação de Portugal aos padrões dos países do mundo mais evoluído, ainda podemos constatar muitas disfunções, em termos de justiça relativa entre territórios. Eis algumas considerações possíveis:

- O centralismo acentuou-se, em Portugal;
- Portugal, ainda é hoje o país da OCDE com menor despesa pública a nível sub-nacional (<20%);
- As assimetrias entre regiões acentuaram-se;
- Há injustiça e iniquidade na aplicação dos recursos pelos territórios;
- Os interesses regionais estão sub-representados nos níveis centrais de decisão;
- É completamente inaceitável que haja quem aceite e defenda que o nosso desenvolvimento continue assente num modelo dual e assistencialista: o centro como locomotiva e o resto do território a beneficiar por arrastamento...
- A base distrital não faz qualquer sentido como círculo eleitoral;
- Os melhores exemplos de inovação, felizmente, encontram-se dispersos pelas regiões. Não o aproveitar é perder oportunidades para a economia nacional;
- Não foi só a economia que se ressentiu do défice de descentralização regional. Foi o talento regional que não foi potenciado, para benefício do País como um todo;
- Enfim, foi a democracia que se ressentiu e saiu prejudicada.

A democracia fortalece-se com o reforço da identidade dos territórios e com o contributo de cada parcela para a coesão do todo nacional. A disparidade regional manifesta-se de forma difusa em diferentes domínios sectoriais, sendo a incorrecta afectação de recursos uma fonte de problemas e tensões. Com frequência é o resultado de práticas tradicionais que acabam por ser objectivamente injustas, não premiando o mérito. Muito acontece por insuficiente escrutínio político a nível regional. O exemplo que vou apresentar é paradigmático, prendendo-se ao sucesso das instituições nacionais de I&D e ao seu reconhecimento. Refiro-me ao confronto da posição relativa destas instituições do Norte de Portugal no contexto nacional.

Nos quadros seguintes, com dados da FCT (Fundação para a Ciência e a Tecnologia) relativos à avaliação plurianual das unidades de I&D, com classificação de "muito bom" e "excelente" (para o período de 2020-2023) e ao financiamento correspondente atribuído, relativo a investigação de doutoramentos e bolsas⁷². Confrontando os

⁷² Contas feitas a partir da "Proposta de Avaliação e Financiamento Plurianual de Unidades de I&D para o período 2020-2023 Resultados Provisórios de 336 Unidades de I&D", FCT, 24 Junho 2019, https://s3.observador.pt/wp-content/uploads/2019/06/25080929/Lista-de-resultados-de-avaliaccca7acc83o-unidades-para-publicaccca7acc83o_24062019.pdf

respectivos indicadores da RN (Região Norte) em relação ao País, pode apurar-se a seguinte situação singular: 1. A RN representa 69 das 232 unidades nacionais de I&D, com aquele tipo de classificação, isto é 30,9% do total nacional. 2. Às unidades de I&D da RN, relativas aquelas classificações, correspondeu um financiamento plurianual relativo de 55,96 milhões de euros, em 351,3 milhões de euros (apenas 15,9% do total nacional), isto é, uma percentagem de cerca de metade do que lhe caberia se a afectação fosse da ordem de grandeza do número de unidades. Mesmo que quiséssemos relativizar esta discrepância, temos que reconhecer que alguma coisa está errada neste processo e pode ser levado à conta de critérios discutíveis porque conduzem a uma situação de evidente disparidade.

Número de Unidades de I&D financiadas pela FCT com avaliação de "Muito Bom" e "Excelente"

FCT - Avaliação Plurianual de Unidades de I&D (2020-2023)						
Região Norte <--> Portugal						
	UP	UM	Outras RN	Total RN	PT	RN/PT
Muito Bom	14	15	9	38	118	32,2%
Excelente	18	6	7	31	105	29,5%
Total	32	21	16	69	223	30,9%
% RN	46,4%	30,4%	23,2%	100,0%		
% PT	14,3%	9,4%	7,2%	30,9%		

Recursos e Investimento das Unidades de I&D financiadas pela FCT com classificação de "muito bom" e "excelente"

FCT - Financiamento Plurian. Unidades de I&D (2020-2023)						
Região Norte <--> Portugal						
	UP	UM	Outras RN	Total RN	PT	RN/PT
Investig. Doutor.	1160	802	362	2324	15099	15,4%
Novas bolsas dout.	119	83	36	238	1447	16,4%
Investim. total (M€)	27,35	19,52	9,09	55,96	351,3	15,9%
Investim. % RN	48,9%	34,9%	16,2%	100,0%		
Investim. % PT	7,8%	5,6%	2,6%	15,9%		

7. O Centralismo e os seus malefícios

Como já referi, considero que o centralismo compromete os desígnios de coesão nacional. É legítimo interrogarmo-nos sobre as razões da sua persistência e perenidade. Acontece que o centralismo dá jeito, porque facilita o *lobbying* e a capacidade de influência junto do poder: ao nível da decisão política, mas também das grandes empresas, das profissões liberais, até da comunicação social e da banca.

Mas pior ainda, o centralismo público contagia as instituições privadas. Raros são os grupos económicos (bancos, seguradoras, grupos industriais) que, tendo nascido em territórios periféricos, se conseguem manter nas cidades onde se formaram. Algumas instituições bancárias chegaram a ter grande sucesso, como foi o caso do Banco do Minho⁷³, há cerca de cem anos. Porém, perante os percalços induzidos pela grande depressão, entrou em dificuldades na década de 30, acabando por ser encerrado em 1939, não tendo merecido ser salvo por Salazar, porque este se convenceu que esta instituição apoiara uma iniciativa revolucionária contra o regime.

Em tempos mais recentes, até os organismos públicos cujas sedes sociais estatutariamente foram localizados no Porto, mas acabaram por ser transferidas para Lisboa. Foi o caso do IAPMEI que foi localizado no Porto, dada a proximidade com a maior concentração de pequenas e médias empresas a Norte ou, mas que acabou por estabelecer a sua base operacional a partir de Lisboa. Algo parecido aconteceu com a API (Agência Portuguesa para o Investimento) que, tendo sido criada no Porto, não resistiu a uma operação de integração em uma instituição já existente em Lisboa, alegando-se duvidosos ganhos de eficácia.

Podia ainda lembrar o caso da sede do Instituto de Investigação Veterinária que, por decisão política deveria vir ocupar as excelentes instalações construídas para o efeito em Vairão (Vila do Conde), o que nunca chegou a acontecer, dadas as reacções corporativas dos respectivos funcionários e dirigentes. Ou a saga da localização do INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I. P. - que um dado governo decide deslocalizar para o Porto, decisão que não foi cumprida.

Faz sentido invocar a escolha de países de dimensão próxima da nossa, como é o caso dos Países Baixos, que souberam dispersar por cidades que não fazem parte da primeira constelação urbana (Haia, Amesterdão, Roterdão), actividades, serviços e instituições, sem qualquer perda de eficiência económica e com óbvios ganhos para o equilíbrio espacial do país. Deslocalizaram serviços públicos para cidades de menor dimensão que assim se especializaram na prestação de serviços num determinado segmento da administração. Recordo-me de um caso que visitei - Apeldoorn - cidade secundária de 150.000 habitantes onde se localiza a administração pública fiscal holandesa e serviços afins, como o Instituto do Cadastro Neerlandês. Esta opção estimulou a concentração de serviços privados especializados em matéria fiscal e financeira, atraindo gabinetes de advocacia, consultores fiscais, notariado, etc. Alguém que precise de resolver questões dessa natureza é em Apeldoorn que encontra soluções especializadas para os seus problemas.

Entre nós, mais de uma vez, foi sugerido em Coimbra fosse explorada a competência jurídica aí instalada em torno da sua Universidade, para localizar serviços avançados de Justiça, como por exemplo o Supremo Tribunal de Justiça ou o Tribunal Constitucional. Porém, há uma persistente atitude preconceituosa contra este tipo de soluções, que

⁷³ Fundado em 1864, com sede em Braga e várias delegações em cidades portuguesas e brasileiras, O Banco do Minho chegou a ser uma das mais importantes instituições bancárias do País,

com só com a descentralização regional seria possível contrariar. Entendo que o que faria sentido era estudar, de uma só vez, um conjunto de medidas de deslocalização de serviços públicos de forma a dispersar competências da administração pelo território Nacional.

Porque estamos em Serralves, termino este capítulo com uma anedota real que, a este propósito, faz sentido contar aqui. Um dia, já um pouco distante, discutindo com o Ministro da Cultura os factores de sucesso do projecto de Serralves, fui surpreendido com um surpreendente juízo desse responsável político: "- Sabe, eu tenho uma grande admiração pelo projecto de Serralves, pela forma com se afirmou em termos nacionais e como tem contribuído para a projecção da arte portuguesa contemporânea no exterior. Hoje, Serralves constitui um pólo inquestionável da Cultura Portuguesa. Porém, ainda não é um projecto verdadeiramente nacional... ". Naturalmente que fiquei surpreendido, limitando-me a perguntar se o requisito para ser "nacional" seria ter de ser localizado na capital do País.

8. Que futuro para a descentralização regional em Portugal?

Concluí acima que ainda faz sentido falar da descentralização para o nível regional, mas parece útil procurar distinguir entre as razões técnicas e as razões de natureza mais política que ainda condicionam esta descentralização.

Quanto às razões de ordem técnica, começaria por invocar que descentralizar para o nível municipal é insuficiente. Se isso era verdade no período constituinte de 1975/76, por maioria de razão o é hoje. A vida em Portugal é agora muito mais complexa. Os problemas de nível sub-nacional e que não sejam meramente locais, aumentaram em número e em sofisticação, reclamando serem tratados acima do nível municipal, em função da sua especificidade territorial. Por outro lado as competências regionais são de natureza supramunicipal, não fazendo sentido pedir ao nível local que trate delas. As CIM (Comunidades Intermunicipais) podem contribuir para a convergência de entendimentos e para concertação de questões entre municípios. Mas, não são um bom receptáculo para receber atribuições de natureza regional, dada a sua reduzida escala territorial. Além de que, como já referi antes, não tem natureza autárquica, mas meramente associativa. Falta-lhes a legitimidade política directa.

As competências regionais são de natureza estratégica, correspondem ao primeiro nível sub-nacional. O escalão regional corresponde é o nível óptimo para avaliar o impacto, o ajuste, a adequação de cada política nacional às especificidades de cada território. O que está em causa é a racionalidade económica e social, bem como a competitividade territorial, sendo o nível regional o que melhor garante esse desígnio.

A adequação das políticas aos territórios é um dos lemas da política regional. Há muitos aspectos em que o nível regional é propício ao desenvolvimento de novas ideias e formas de actuar. Podia afirmar que o escalão regional facilita a inovação e agiliza a relação entre as IES (Instituições do Ensino Superior) e a estrutura produtiva mais dinâmica. Trago como reforço desta afirmação a circunstância de entre as seis IES que optaram pela sua transformação em fundações públicas com regime de direito privado⁷⁴, estarem três universidades (Minho, Porto e Aveiro) e um instituto politécnico

⁷⁴ Instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional, prevista na reforma de Mariano Gago, art.os 129.º a 137.º do RJIES (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro).

(Cávado e Ave, em Barcelos)⁷⁵, todas elas sediadas nas áreas de maior inovação e cujas economias estão mais orientadas para a exportação de bens transacionáveis e mais sofisticados.

Poderia lembrar que a intensidade de exportação (valor das exportações de bens e serviços em relação ao PIB) tem crescido muito favoravelmente. Entre 2000 e 2020, subiu de 20% para cerca de 30%, no País, enquanto na Região Norte este indicador estava acima da média nacional mais de 10 pontos percentuais. A ambição nacional era poder chegar a valores da ordem de 60%⁷⁶, em poucos anos, objectivo que só se conseguirá com o bom desempenho e especialização produtiva de cada região.

Regressemos às razões que condicionam a implementação da descentralização regional, agora de natureza mais política. Estamos perante um dilema. Devemos admitir a CRP tal como está hoje definida, aceitando a realização de novo referendo, mesmo correndo o risco do resultado não ser vinculativo, dado o desinteresse já manifestado há mais de 25 anos? Ou, em alternativa, devemos aproveitar a próxima revisão constitucional para corrigir a mudança artificial introduzida em 1997?

Há quem entenda que, dado ter havido um pronunciamento num determinado sentido, não é politicamente aceitável alterar as regras da consulta feita. Os defensores desta posição acham que assim se daria mais valor à decisão para concretizar o modelo regional. Eu não partilho dessa opinião. Por tudo o que disse, considero que a instituição em concreto de um princípio da CRP não precisa de ser referendada. O Parlamento tem toda a legitimidade para propor uma solução regional, discutir as suas implicações e instituir em concreto as regiões administrativas. Fazer o contrário é persistir num erro. E persistir num erro é errar duas vezes.

Temos de reconhecer que manter o modelo centralizado do Estado tem sido extremamente negativo para o País. Não há tempo a perder, mesmo que o contrário continue a ser defendido de forma ardilosa. Qualquer razão conjuntural é usada para adiar a descentralização regional, esquecendo que esta seria uma importante reforma do Estado. Portugal não pode continuar desalinhado com a norma europeia dos países da sua dimensão. Reconheço que se trata de uma reforma que implica muito trabalho de concertação, negociação e convergência política, até porque implica outras reformas (a lei eleitoral, por exemplo, incluindo a delimitação dos círculos eleitorais, dado que a própria CRP prevê a extinção dos distritos, quando forem criadas as autarquias regionais). Os próprios hábitos de fazer política seriam alterados. A experiência francesa, cujo modelo é muito próximo daquele que a CRP prevê para o nosso País, revelou que essa alteração de hábitos pode ser saudável para densificar a democracia e conferir maior racionalidade na organização económica e social do Estado. Acontece que nós, portugueses, somos pouco ousados quando se discutem mudanças. Mesmo que as vantagens antecipadas por uma alteração sejam relativamente claras e haja termos externos de comparação, desconfiamos e preferimos não arriscar. Assim, diria, não saímos da "cepa torta" e não nos podemos lamentar de ver os outros passarem-nos à nossa frente, porque se tonaram mais ágeis e competitivos em termos da organização administrativa do território.

9. Riscos de um novo referendo

⁷⁵ As duas restantes IES que optaram pelo regime fundacional são a Universidade Nova de Lisboa e o ISCTE.

⁷⁶ Segundo o INE, em 2023, o PIB português foi de 265.503 M€. Com um valor da exportação de bens de 77.603M€ e de serviços de 51.694M€, a intensidade exportadora de bens e serviços ficou-se pelos 48,7%.

Mesmo sendo útil o debate sobre as vantagens da descentralização regional, é arriscado enviá-lo, começando por pôr em causa um preceito que ainda é um imperativo constitucional. Isso parece-me ser um precedente inaceitável. Tenho que admitir que é legítimo promover ajustamentos à CRP, mas isso tem de ser precedido de um debate sério a partir dos princípios fundamentais. Todavia, já não me parece legítimo pôr em questão os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade ou da autonomia do Poder Local. Isso seria enviar os fundamentos da nossa lei fundamental.

Quanto à implementação da autarquia regional, o que pode ser questionado é apenas a delimitação do País em regiões (enfim, a proposta de mapa regional), a listagem das atribuições e o forma como as respectivas competências podem ir sendo gradualmente transferidas. O processo de transição também pressupõe a gestão de potenciais conflitos de competências entre níveis de autarquias locais. Tudo isto tem alguma complexidade, mas está longe de ser intransponível e não precisa de ser referendado para ser concretizado. É minha convicção que o referendo foi introduzido apenas para embaraçar o cumprimento do preceito constitucional.

Se o resultado de um novo referendo não for concludente, o que resta fazer? Retirar o preceito da CRP, não parece lícito porque não foi essa a pergunta feita, nem, na realidade, o poderia ter sido por ilegítimo.

Seria mais honesto, por antinomia (ou ironia...), que a pergunta ao cidadão fosse a inversa: "Acha que o reforço do centralismo, que se reforçou por não ter sido criada a autarquia regional, conduziu a bons resultados, favoreceu a coesão nacional e gerou mais justiça social?"

Condicionar a implementação da descentralização regional, embaraçando-a com um novo referendo, arrisca a politizar o seu contributo para a forma de viver em democracia e para o desígnio de reformar o Estado. Podíamos concluir que comprometer estes dois objectivos constitucionais é quase criminoso. Atrasar com um referendo o processo de descentralização regional é condenar territórios de menor oportunidade, é pôr em causa o modelo de democracia representativa e, de forma indirecta, criar condições para o desenvolvimento de movimentos populistas sedutores ou de nacionalismos irresponsáveis.

Repito o que já afirmei antes: estando no horizonte uma revisão constitucional, seria uma boa decisão regressar ao estabelecido antes da reforma de 1987, retirando a trapalhada da obrigação do referendo e as duas perguntas confusas, deixando ao Parlamento a incumbência legislativa de implementar a autarquia regional.

10. A descentralização em curso

Sempre que os decisores políticos comprometem a descentralização regional parece que uma espécie de má consciência se apodera deles. Talvez por isso, como reacção a um mal explicado sentimento de culpa e como compensação se voltem para a descentralização municipal. Foi, de certa forma, o que aconteceu com duas medidas legislativas de 2018 e que analisarei de seguida.

Devo dizer, no entanto, que considero que ainda existem atribuições e competências susceptíveis de serem transferidas para as autarquias municipais e destas para as freguesias. O que me parece é que, num exercício de arrumação subsidiária, seria mais coerente distinguir em conjunto o que deve passar do nível central para a região administrativa e o que pode desde já ir para o nível local. Tentar transferir para o nível municipal, sem esclarecer o que, em termos de racionalidade administrativa, deve ficar

a nível regional, pode continuar a alimentar imperfeições no quadro da arrumação administrativa, até porque as funções de natureza estratégica e de planeamento territorial, como ultrapassam o âmbito municipal, acabam por ficar retidas a nível central ou sob a responsabilidade de serviços desconcentrados dependentes de Lisboa.

10.1. A Lei Quadro de transferência de competências para as autarquias locais e CIM⁷⁷

Esta Lei Quadro define para cada sector do Estado critérios gradualistas para a transferência de competências para os municípios e as CIM. Admite que se trata de um processo incremental, o que reconheço ser sempre positivo. Assim, compreende fases de execução, permite ir avaliando e corrigir "o tiro", se for necessário.

O diploma reconhece que há domínios sectoriais cuja transferência carece de contratualização. Também nele identifique a preocupação legítima de garantir que cada transferência seja acompanhada de recursos proporcionais que permitam à autarquia exercê-la bem. Como as competências são de natureza e complexidade muito diversas, algumas podem reclamar uma contratualização complementar, remetendo para diplomas específicos ou para transições adaptadas.

Muitos municípios invocaram que os recursos que acompanhavam as transferências eram insuficientes ou que o compromisso de haver prévia reabilitação dos equipamentos não foi completamente garantido. Apesar das dificuldades, de reclamações diversas terem sido manifestadas e do processo de adesão não ter sido homogéneo, hoje, pode ser feito um balanço positivo deste processo, porque os avanços foram significativos.

10.2. Transferência, partilha e articulação das atribuições periféricas da administração directa e indirecta do Estado nas CCDR

A Resolução do Conselho de Ministros que determina a transferência, partilha e articulação das atribuições periféricas da administração directa e indirecta do Estado nas CCDR⁷⁸, de 2022, começa por recordar que o relatório da Comissão Independente para a Descentralização⁷⁹, de 2019, já recomendava "o reforço da capacidade de intervenção das CCDR, através de novas atribuições que contribuam para aumentar a capacidade das (futuras) regiões administrativas desempenharem com eficácia e eficiência a sua intervenção em políticas de âmbito transversal".

Argumenta que a política nacional de desenvolvimento regional não pode apenas resultar de decisões de nível central, devendo conciliar os interesses nacionais com os interesses dos vários territórios e promover a racionalidade organizativa.

Também invoca que o programa do XXII Governo Constitucional previa a democratização das CCDR, considerando essencial o aprofundamento da reforma do Estado e uma governação de proximidade baseada no princípio da subsidiariedade.

⁷⁷ Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto.

⁷⁸ RCM n.º 123/2022, de 14 de Dezembro.

⁷⁹ Comissão Independente para a Descentralização, Relatório, Assembleia da República, Julho de 2019. A CTI foi criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de Agosto

Para alargar os poderes locais de coordenação das CCDR, considera ser necessário "harmonizar as circunscrições territoriais da administração periférica do Estado" e "reforçar a legitimidade democráticas das CCDR".

Daqui resulta a intenção do reforço do papel das CCDR, através da integração dos serviços nos seguintes domínios: economia, cultura, educação, formação profissional, saúde, conservação da natureza e das florestas, infraestruturas, ordenamento do território, agricultura e pescas, com implicação a dois níveis: i) reestruturação da CCDR com a redefinição da sua missão e atribuições; ii) reestruturação dos serviços periféricos e definição dos termos em que se processa a transferência e partilha das atribuições. Previa a concretização destes objectivos por fases:

- Com um cronograma variável: jan.2023 - reestruturação das CCDR; mar.2023 - reestruturação dos serviços periféricos; mar.2024 - conclusão do processo.
- Mas aceitando ajustamentos específicos: Cultura - depende da reorganização da DG Património Cultural; Saúde - atender á implementação da Direcção Executiva do SNS; Fundos europeus - ter em conta o modelo de governação do ciclo de programação 2022/2029.

Tentando fazer um balanço geral deste processo, acabamos por reconhecer que sobram algumas apreensões. Em primeiro lugar, o processo foi muito ambicioso pelo grande volume das atribuições e por a transferência ter de ser feita de forma simultânea com os nove sectores da administração nele envolvidos. Permito-me recordar que o processo de transferência de atribuições para o nível regional, em França ou Espanha, foi feita em muito mais tempo e com estruturas técnicas regionais muito mais robustas. Por outro lado, o amadurecimento é muito distinto de sector para sector, dependendo muito do grau de autonomia que cada serviço desconcentrado já detinha.

As actuais capacidades regionais instaladas nos diferentes sectores são também muito diversas. Se há sectores - com a Educação, a Saúde, a Agricultura - com uma boa tradição nos respectivos serviços desconcentrados, noutros a dependência de Lisboa é total - caso da Economia ou do Ambiente - não lhes sendo reconhecido qualquer grau de autonomia, nem de respeito pelos agentes da região.

Quanto a competências sectoriais muito específicas, de forte carga normativa e processual, ditas menores, mas que merecem uma resolução mais eficiente a pensar na melhoria do serviço ao cidadão, reconhece-se que a transferência pode não ser urgente (seria o caso dos serviços dos transportes, as escolas de condução e o registo de veículos automóveis).

Há competências críticas, mais complexas, para as quais ainda nada está previsto, mas onde haveria ganhos evidentes, dadas as evidentes interacções com o território. Como claros exemplos disso, ressaltam as competências nos domínios da gestão dos recursos naturais (agricultura, água, floresta...). Não faz sentido que as CCDR adquiram competências nos domínios agrícolas e de desenvolvimento rural e não os cruzem com a gestão dos recursos hídricos, da gestão da floresta e da conservação da natureza.

Continua a não se compreender a questão das administrações de bacias hidrográficas, que foi reclamada tantos anos e que acabou de ser erigida⁸⁰ por diploma da

⁸⁰ Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio, na sequência da Lei da Água e da Directiva Quadro da Água, estabeleceu as bases para a gestão sustentável das águas e o quadro institucional para o respectivo sector, assente no princípio da região hidrográfica como unidade principal de planeamento e gestão, tal como imposto pela mencionada directiva.

Assembleia da República, de 2005⁸¹, e que acabou por ser desvalorizada (sempre com argumentos de economia administrativa) e reduzida a uma competência de uma das estruturas mais centralizada que subsiste em Portugal - a APA - Agência Portuguesa do Ambiente⁸² - cujos serviços desconcentrados passaram a ter reduzida relevância e eficácia.

Neste processo de transferência de competências sectoriais para as CCDR, em especial naquelas de maior complexidade administrativa, o que se reclama é bom senso e capacidade de discernimento de ambas as partes, de quem concede e quem recebe as competências, sendo de antecipar que as maiores dificuldades surjam nos serviços de maior tradição centralizada. A gestão de muitas destas atribuições reclama uma abordagem matricial, entre a definição de metodologias feita de forma centralizada e a sua adequação operacional a nível regional. Os responsáveis sectoriais terão de adaptar a um nova forma de exercerem as suas responsabilidades administrativas, o que se poderia designar por exercício de competências sob dupla tutela.

O mesmo se passa com os programas operacionais sectoriais, já negociados em Bruxelas e com uma gestão centralizada. A operacionalização desses programas pode também reclamar ajustamentos. É necessário esclarecer bem qual a margem de manobra de cada CCDR e a forma de compatibilizar critérios, avisos, apreciação de candidaturas, fiscalização, etc. Será aquilo que se pode designar por adequação e regionalização das medidas nesses programas.

Admito que seja útil conceber uma plataforma interministerial para a resolução de conflitos potenciais entre visões sectoriais e regionais.

11. Questões de implementação do modelo de descentralização sectorial para as CCDR

Tendo o XXIII Governo Constitucional optado por um processo singular de reforço da descentralização regional, como fase preparatória para um nível de maior comprometimento futuro, importa avaliar como correu o processo e em que medida os objectivos anunciados estarão a ser alcançados.

Foi anunciado⁸³ que o Governo pretendia com esta solução dar maior autonomia e personalidade jurídica às CCDR, para que dependam menos dos ministros que tutelam o seu trabalho. As CCDR passaram a "Institutos Públicos" de regime especial, dotados de autonomia administrativa, financeira e património próprio. Os seus dirigentes são equiparados a gestores públicos. As CCDR deixam de estar sob direcção do Governo, passando a estar sob a tutela e a supervisão do Governo.

Através do estabelecimento de Contratos-Programa o Governo pretende um maior envolvimento das regiões na implementação das políticas públicas definidas a nível nacional. Para cada política, como no caso dos compromissos do país em relação às metas europeias para a descarbonização, há métricas e indicadores a atingir. Podem

⁸¹ Lei n.º 58/2005, de 29. Dezembro, que aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas, assente no princípio da região hidrográfica como unidade principal de planeamento e gestão, tal como imposto pela directiva. Estavam previstos órgãos de gestão nas administração das regiões hidrográficas, com habilitações de gestão - planeamento, licenciamento e fiscalização.

⁸² Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de junho, que procede à segunda alteração à Lei n.º 58/2005

⁸³ Questões suscitadas pelas afirmações da Ministra da Coesão (em 14.Fevereiro.2023), depois de uma reunião do Conselho da Concertação Territorial.

ser estabelecidos compromisso de cada região para o cumprimento desses objectivos nacionais, cabendo a cada CCDR a respectiva monitorização e acompanhamento, com capacidade para propor medidas de correcção, em caso de desvio. A via seria através de "acordos de parceria", a definir até Junho de 2023, e coincidentes com os mandatos dos presidentes das CCDR. Estes, como quaisquer outros gestores públicos seriam avaliados pelo cumprimento dos objectivos estabelecidos. Parecendo um bom princípio, levanta questões do respectivo escrutínio democrático. Perante quem respondem os responsáveis das CCDR? Perante o corpo eleitoral heterogéneo que os legitimou seria uma solução frouxa, pela complexidade prática que implicaria. Por outro lado, está prevista a possibilidade de exoneração do presidente da CCDR, por iniciativa do Governo, mas devidamente fundamentada e tendo de ser validada pelo Conselho Regional.

Entretanto, foram sendo conhecidos os Estatutos das CCDR⁸⁴. No caso do Norte a CCDR é dotada de um conselho directivo, composto de um presidente e quatro vice-presidentes:

- Presidente, eleito por um corpo eleitoral extenso, composto pelos presidentes das Câmaras Municipais, mais os membros das Assembleias Municipais, da respectiva região;
- um Vice-presidente, que continua a ser eleito pelos presidentes das Câmaras Municipais, da sua região;
- um 2.º vice, eleito pelos membros não autárquicos do Conselho Regional;
- um 3.º e 4.º vices, serão cooptados pelo presidente e pelos 2 vices eleitos.

A organização interna dos serviços obedece a um modelo estrutural, com unidades orgânicas operacionais (uma para cada função sectorial: planeamento e desenvolvimento regional; ambiente; ordenamento do território, conservação da natureza e biodiversidade; investimento na agricultura e pescas; licenciamento, controlo e estatística; desenvolvimento rural, agroalimentar e pescas; inovação; observatório das dinâmicas regionais) e unidades orgânicas de suporte, sendo que também existem unidades desconcentradas, flexíveis e núcleos. Para cada tipo de unidade orgânica são listadas as várias competências definidas.

Aqui ou ali surgem medidas cautelares, recomendando a articulação com instituições nacionais para que "se desenvolvam as bases técnicas, a nível regional, da política nacional". Sei que a CCDR-N tem tido o cuidado, de maneira progressiva mas segura, de estabelecer contactos a nível de quadros para aproximar culturas administrativas diferentes para alcançar níveis de integração, muito para além de simples justaposição de estruturas existentes. É a única forma de reduzir as diferenças culturais anteriores, de esbater conflitualidades e de neutralizar possíveis focos de tensão.

12- Como Conclusão

O processo em curso e o método escolhido não corresponderiam, naturalmente, à minha primeira opção. Porém, reconheço que o Governo tinha toda a legitimidade para o implementar, porque disse previamente que essa a sua opção. Teria preferido, que a autarquia regional fosse simplesmente implementada como a Constituição ainda prevê, mas que sucessivos adiamentos foram atrasando com claro prejuízo para a nossa democracia.

⁸⁴ O da CCDR-N foi publicado em 5.Dezembro.2023, pela Portaria n.º407/2023.

Continuo a pensar que a revisão constitucional de 1987 foi intencionalmente pensada para comprometer a viabilidade do processo de descentralização regional e que, por isso, faria todo o sentido corrigir o erro e, na próxima revisão constitucional, retirar a obrigação de referendar o mapa regional. Seria um regresso às origens da nossa via para a democracia, que o Abril de há 50 anos abriu.

Quanto ao processo iniciado pelo XXIII Governo Constitucional, como disse, não teria sido a minha opção, mas considero que pode ter sido uma oportunidade de obter ganhos a dois níveis: de redução do nível do centralismo em Portugal; da preparação do ambiente para uma descentralização regional democrática mais efectiva.

Nada fazer, também é uma opção, mas comporta ainda mais riscos e prejuízos potenciais. Em 1998, não concordei com o mapa, mas, mesmo assim, votei pela implementação da regionalização. Continuo a acreditar que a perfeição também pode ser apurada com o tempo.

O imobilismo, é que não pode conduzir a qualquer sucesso. Pelo contrário, tanto agudiza os problemas da interioridade e do abandono rural, como a disfunção urbana nas zonas de maior concentração, com todos os custos associados. Acresce também que, tanto pela opção centralista, como pela inacção que essa opção implica nos territórios, a economia portuguesa fica penalizada e a competitividade nacional cada vez mais comprometida. Acredito que a alternativa a favor da descentralização regional libertaria energia criativa e proporcionaria a manifestação de um maior dinamismo a nível de cada região. Foi isso que aconteceu nos países europeus em que ela foi implementada, com ganhos efectivos para ambos os lados: para os que vivem nas regiões e para o todo nacional.

Índice

1. Governação do Território	1
2. A Descentralização Política	5
2.1 O princípio da autonomia local	5
2.2 O princípio da subsidiariedade	7
2.3 O princípio da descentralização democrática da Administração Pública	8
2.4 A descentralização na Constituição da República Portuguesa	9
3. Porque não foram implementadas as Regiões Administrativas?.....	13
4. Comissão Independente para a Descentralização	25
4.1 Mandato cometido	26
4.2 Metodologia adoptada	27
4.3 Relatório: estrutura, orientações e recomendações	27
5. Impacto da adesão nos indicadores regionais	31
6. Custos de o Continente não ter sido regionalizado	33
7. O Centralismo e os seus malefícios	35
8. Que futuro para a descentralização regional em Portugal?	36
9. Riscos de um novo referendo	37
10. A descentralização em curso	38
10.1. A Lei Quadro de transferência de competências para as autarquias locais e CIM	39
10.2. Transferência, partilha e articulação das atribuições periféricas da administração directa e indirecta do Estado nas CDR	39
11. Questões de implementação do modelo de descentralização sectorial para as CCDR ...	41
12. Como Conclusão	42
Índice	44