



Luís Carlos Saraiva da Silva

## Estaremos a simplificar ou a complicar o nível de governação regional em Portugal?

*Vinte anos do referendo à regionalização • Vinte questões que se impõem levantar*

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada

julho de 2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA



Luís Carlos Saraiva da Silva

Título

Estaremos a simplificar ou a complicar o nível de governação regional em Portugal?

*Title*

*Are we simplifying or complicating the governance regional level in Portugal?*

Subtítulo

Vinte anos do referendo à regionalização • Vinte questões que se impõem levantar

*Subtitle*

*Twenty years of regionalization referendum • Twenty questions to be ask*

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

*no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada*

Orientação de Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2018

## **Agradecimentos**

Do mais difícil de fazer. Porque nos apercebemos que se está a aproximar o fim de um ciclo. Este momento é indissociável de todas as vivências que tive em Coimbra – hoje sou o resultado da soma de todas as pessoas com quem convivi, de todas as amizades que fiz, dos amores que tive, das causas em que acreditei, de todas as lutas que travei e dos erros que cometi.

À Faculdade, aos Oka Game, aos Tritões, aos colados do 156, aos Puros, ao Neapp/aac, ao Curso de Administração Público-Privada, à Assembleia de Faculdade, ao Conselho Geral, à AIESEC, à Académica Primeiro, à Residência da Alegria, aos padrinhos, às madrinhas, aos afilhados, à afilhada, à Praxe Coimbrã e ao Erasmus. De sempre, para sempre.

E à família. Um suporte essencial em tudo da nossa vida.

Um agradecimento especial à orientadora desta dissertação, a Professora Fernanda Paula Oliveira que em muito contribuiu e apoiou, com a sua disponibilidade, sapiência, experiência e amizade sempre pronta.

Bem-haja!

## Resumo

A organização administrativa portuguesa é bastante complexa tendo em conta o conjunto muito heterogéneo de entidades que nela existem. As regiões administrativas estão tipificadas como autarquias locais, no quadro da administração autónoma, desde a Constituição de 1976, há quarenta e dois anos, e neste ano de 2018 destacam-se os vinte anos sobre o referendo à regionalização. Desde o ano de 1998 que o poder político tem evitado dar o devido interesse a este tema e por tal, o legislador teve de lançar mão de uma reforma territorial supramunicipal e regional suscetível de colmatar as lacunas da inexistência daquela espécie de autarquia local. Tem vindo a fazê-lo através da criação de órgãos desconcentrados de nível regional que são as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) que ocuparam o vazio do lugar que deveria ser das Regiões Administrativas, a criação de entidades intermunicipais nas modalidades de áreas metropolitanas e de Comunidades Intermunicipais (CIM) e com um reforço através das associações de municípios e de freguesias de fins específicos que numa primeira hora nos sugere a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e a Associação Nacional das Freguesias (ANAFRE).

Pode concluir-se que até aos dias de hoje, o País tem falhado em ‘estancar’ a desertificação contínua e gradual do nosso interior, o crescimento das suas assimetrias entre o litoral o norte e o sul que por sua vez, estão a criar um impacto brutal no futuro do interior de Portugal e ao mesmo tempo a realizar uma enorme pressão urbana no litoral, tendo em conta que as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto significam, ao dias que correm, 43% da população nacional (4 546 876 milhões de habitantes).

Em julho deste ano de 2018, ao fim de dois anos, o XXI Governo Constitucional chegou a um acordo com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses para a transferência de competências da esfera do Estado para a dos Municípios. Esta dissertação propõe-se a escrutinar este acordo, analisa as intenções políticas de cada partido com assento parlamentar nesta área previstas nos seus manifestos eleitorais para as eleições legislativas de 2015 e procura realizar uma resenha histórica do referendo à regionalização no ano de 1998, após analisar a história da administração pública, as regiões administrativas enquanto tipo de autarquia local, a reforma supramunicipal levada a cabo pelo legislador, dando inclusive atenção ao acórdão do Tribunal Constitucional sobre as Comunidades

Intermunicipais, também após de dar conta do contexto europeu das regiões através do Committee of the Regions e por fim, analisar a descentralização administrativa e seus princípios.

Por fim, este estudo do estado da arte da organização administrativa em Portugal, lança um conjunto de vinte questões que se impõe colocar tendo em conta a marca dos vinte anos do referendo à regionalização.

**Palavras chave: Organização administrativa; Descentralização; Regionalização; Regiões Administrativas**

## Abstract

The Portuguese administrative organization is quite complex considering the very heterogeneous set of entities that exist in it. The administrative regions are typified as local authorities within the framework of autonomous administration since the 1976 Constitution forty-two years ago, and in this year of 2018 the twenty years on the regionalization referendum stand out. Since 1998, political power has avoided giving due consideration to this issue and as such, the legislator had to resort to a supramunicipal and regional territorial reform capable of filling the gaps in the absence of this kind of local authority. It has been doing so through the creation of decentralized bodies at the regional level, which are the Regional Coordination and Development Commissions (CCDR) which have occupied the void of the place that should be of the Administrative Regions, the creation of intermunicipal entities in the modalities of metropolitan areas and Intermunicipal Communities (CIM) and with a reinforcement through associations of municipalities and specific parishes that in a first hour suggest us the National Association of Portuguese Municipalities (ANMP) and the National Association of Parishes (ANAFRE).

It can be concluded that to this day the country has failed to 'stem' the continuous and gradual desertification of our interior, the growth of its asymmetries between the north and south coasts which in turn are creating a impact on the future of the interior of Portugal and, at the same time, to put enormous pressure on the coast, bearing in mind that the metropolitan areas of Lisbon and Porto mean 43% of the national population (4 546 876 million of inhabitants).

In July of this year 2018, after two years, the XXI Constitutional Government reached an agreement with the National Association of Portuguese Municipalities for the transfer of competences from the sphere of the State to Municipalities. This thesis proposes to scrutinize this agreement, analyzes the political intentions of each party with a parliamentary seat in this area foreseen in its electoral manifests for the legislative elections of 2015 and tries to make a historical review of the referendum to the regionalization in the year 1998, after analyzing the history of public administration, the administrative regions as a type of local authority, the supramunicipal reform carried out by the legislator, also paying attention to the ruling of the Constitutional Court on the Intermunicipal Communities, also after giving

an account of the European context of the regions through the Committee of the Regions and, finally, to analyze administrative decentralization and its principles.

Finally, this study of the state of the art of the administrative organization in Portugal, launches a set of twenty questions that must be put in view of the mark of the twenty years of the regionalization referendum.

**Keywords: Administrative organization; Decentralization; Regionalization; Administrative Regions**

## **Lista de Siglas e Abreviaturas**

AE – Grupo da Aliança Europeia

ALDE – Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

ANMP – Associação Nacional de Municípios

AP – Administração Pública

BE – Bloco de Esquerda

CAOTDPLH – Comissão do ambiente, ordenamento do território, descentralização, poder local e habitação

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CIM – Comunidade Intermunicipal

CoR – Committee of the Regions

CRE – Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus

CRP – Constituição da República Portuguesa

EU – União Europeia

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

LAU – Unidades Locais Administrativas

LFL – Lei das Finanças Locais

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OE – Orçamento do Estado

PAN – Partido Pessoas-Animais-Natureza

PCP – Partido Comunista Português

PEV – Partido Ecologista os Verdes

PIB – Produto Interno Bruto

PPE – Partido Popular Europeu

PS – Partido Socialista

PSE – Partido Socialista Europeu

TC – Tribunal Constitucional



## Índice

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| Agradecimentos .....                 | 1  |
| Resumo .....                         | 2  |
| Abstract .....                       | 4  |
| Lista de Siglas e Abreviaturas ..... | 6  |
| Introdução .....                     | 10 |

## Parte I

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Noções gerais da Administração Pública .....</b>                                       | <b>12</b> |
| <b>1.1 A evolução histórica da Administração Pública .....</b>                               | <b>13</b> |
| 1.1.1 A época medieval e a Administração Pública .....                                       | 15        |
| 1.1.2 A época do Estado da Administração Polícia e a Administração Pública .....             | 16        |
| 1.1.3 A época do Estado Liberal e a Administração Pública .....                              | 17        |
| 1.1.4 A época do Estado Social e a Administração Pública .....                               | 19        |
| 1.1.5 A época do <i>New Public Management</i> e a Administração Pública .....                | 20        |
| <b>1.2 A Administração Pública em Portugal .....</b>   | <b>21</b> |
| <b>2. A atual estrutura orgânica da Administração Pública Portuguesa .....</b>               | <b>25</b> |
| <b>3. O relevo das autarquias locais como administração autónoma territorial .....</b>       | <b>30</b> |
| 3.1 As regiões administrativas enquanto autarquia local – enquadramento constitucional ..... | 32        |
| <b>4. Notas sobre as CCDR em Portugal .....</b>  | <b>34</b> |
| <b>5. O Associativismo autárquico e intermunicipal em Portugal .....</b>                     | <b>36</b> |
| <b>6. Comunidades Intermunicipais .....</b>  | <b>39</b> |
| 6.1 O Acórdão n°296/2013 do Tribunal Constitucional .....                                    | 43        |
| 6.2 Conclusões do parecer do Doutor José Gomes Canotilho sobre as CIM .....                  | 46        |
| 6.3 O exemplo do ‘Quadrilátero Urbano do Baixo Minho para a competitividade e inovação ..... | 48        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>7. Divisão do território para fins administrativos e estatísticos .....</b>                       | <b>51</b> |
| <b>8. Breves apontamentos sobre as regiões administrativas em contexto europeu.....</b>              | <b>53</b> |
| <b>9. Notas sobre a estrutura e funcionamento do <i>Committee of the Regions</i> .....</b>           | <b>54</b> |
| 9.1 Notas sobre o comité perante a entrada do Tratado de Maastricht, de Amesterdão e de Lisboa ..... | 57        |

## **Parte II**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. A descentralização administrativa .....</b>                              | <b>58</b> |
| 1.1 O princípio da subsidiariedade.....  | 61        |
| 1.2 O princípio da aproximação dos serviços às populações .....                | 62        |
| 1.3 O princípio das autonomias locais .....                                    | 62        |
| 1.4 O princípio da eficácia e da unidade de ação.....                          | 63        |
| <b>2. A descentralização nas eleições legislativas de 2015 .....</b>           | <b>65</b> |
| 2.1 Considerações do Partido Ecologista Os Verdes (PEV) .....                  | 65        |
| 2.2 Considerações do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN) .....              | 65        |
| 2.3 Consideração do Bloco de Esquerda (BE) .....                               | 65        |
| 2.4 Considerações do Partido Comunista Português (PCP).....                    | 66        |
| 2.5 Considerações do Partido Social Democrata (PSD) .....                      | 67        |
| 2.6 Consideração do Partido Socialista (PS) .....                              | 68        |
| <b>3. A descentralização como propósito do XXI Governo Constitucional.....</b> | <b>70</b> |
| 3.1 Nota enviada à Associação Nacional de Municípios (ANMP) .....              | 74        |
| 3.2 Projeto de Lei nº62/XIII.....  | 74        |
| 3.3 Declaração conjunta sobre descentralização.....                            | 76        |
| 3.4 Acordo entre Governo e ANMP .....  | 76        |
| 3.5 Projeto de Lei nº890/XIII/3ª .....   | 80        |
| 3.6 Conclusões prévias .....   | 81        |

### **Parte III**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. As regiões e a regionalização.....</b>                                     | <b>84</b> |
| <b>2. Breve perspetiva histórica do referendo à regionalização em 1998 .....</b> | <b>87</b> |
| 2.1 Questões colocadas no referendo .....  | 89        |
| <b>3. Discursos políticos precedentes à votação no referendo.....</b>            | <b>89</b> |
| 3.1 Quadros PIB/per capita.....  | 94        |
| 3.2 Quadros estatísticos .....   | 95        |
| <b>4. A Europa das Regiões.....</b>  | <b>98</b> |

### **Parte IV**

|   |            |
|---|------------|
| <b>1. Estaremos a simplificar ou a complicar a governação regional em Portugal? .....</b> | <b>102</b> |
| <b>Conclusões .....</b>   | <b>106</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>   | <b>111</b> |

## Introdução

Estaremos a simplificar ou a complicar o nível de governação regional em Portugal? É com este mote que no final desta dissertação levantaremos vinte questões que se impõem levantar perante a marca dos vinte anos do referendo à regionalização.

Um dos principais motivos para a elaboração da dissertação de mestrado nesta área prende-se, entre outras, essencialmente, pela incapacidade do Estado em inverter o crescimento das assimetrias entre o litoral e o interior, o norte e o sul, que estão a criar graves problemas de desertificação nas zonas interiores do País e, simultaneamente, problemas de excessiva pressão urbana no litoral, dado que, aos dias de hoje as áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa agregam 43% da população nacional. Algo que se correlaciona a esta situação é a ineficiência na utilização dos recursos nacionais quando não existe uma ótima descentralização, como teremos oportunidade de analisar.

Queremos com este trabalho analisar o Estado de Arte da organização administrativa portuguesa – exploraremos a história da administração pública, a atual orgânica da administração pública portuguesa, o relevo das autarquias locais como administração autónoma territorial, as regiões administrativas enquanto tipo de autarquia local, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, o associativismo autárquico e intermunicipal, as comunidades intermunicipais, o acórdão do tribunal constitucional sobre estas, assim como o parecer do Doutor José Gomes Canotilho, analisaremos também a divisão do território para fins administrativos e estatísticos e as regiões administrativas em contexto europeu, principalmente através de uma análise ao comité das regiões.

Numa segunda parte exploraremos a descentralização e princípios anexos, a descentralização nas eleições legislativas de 2015, a descentralização como propósito do XXI Governo Constitucional de Portugal e terminaremos com uma análise às regiões e a regionalização, uma breve perspetiva histórica do referendo à regionalização administrativa em Portugal no ano de 1998 e, por fim, exploraremos sucintamente o quadro europeu das regiões.

Esta análise supracitada permitirá formar uma opinião fundamentada na teoria e na história para que da forma mais fidedigna possível consigamos chegar a uma conclusão clara, ou perto disso, sobre se de facto estaremos ou não a complicar a governação ao nível regional em Portugal.

Procuraremos ter uma opinião e posição crítica em relação às matérias em concreto e esperamos que, de alguma forma, possamos contribuir para a difusão da importância deste tema na atualidade.

Por fim, quis a história que, recentemente o Governo chegasse a acordo com a Associação Nacional de Municípios acerca da transferência de competências do foro Estadual para o domínio dos Municípios. Iremos averiguar a justiça e propósito desta possível transferência e perceber o seu enquadramento no âmbito da descentralização administrativa.

Esperamos que no final deste trabalho possamos dar uma resposta clara e evidente às vinte questões que iremos levantar.

## 1. Noções gerais da Administração Pública

Neste capítulo inicial destacamos algumas noções da Administração Pública (AP), dando conta, logo de seguida dos períodos históricos da AP, referidos sucintamente e respectivas alterações das teorias subjacentes a cada época. Desta forma, podemos conhecer a noção de Administração Pública, consagrada no artigo 266º, ponto 1, da Constituição da República Portuguesa – “*A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”.

Ainda, “*administrar, significa gerir um conjunto de bens para a realização de um conjunto de fins heterónomos. A administração é, pois, uma tarefa ou uma actividade que consiste na prossecução desses fins. Mas, para se prosseguir esta tarefa é, necessária uma organização, ou seja, um quadro institucional a quem compete prosseguir-la. Deste modo, a Administração é uma organização específica a quem incumbe uma tarefa de prossecução de finalidades ou interesses*”. (Dias e Oliveira, 2016:15).

A Administração Pública, pode ser vista sob quatro diferentes noções que se complementam entre si – **sentido organizatório (1)**, que pressupõe a existência de uma organização estrutural, “*é o sistema de órgãos, serviços, e agentes de Estado, bem como as demais pessoas colectivas públicas, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua dos interesses públicos e secundários.*” (Dias e Oliveira, 2016:17); **sentido funcional (2)**, que consubstancia o conjunto de regras e parâmetros que são necessários existir numa organização deste tipo. (Dias e Oliveira, 2016:18); **sentido material (3)**, que consiste na própria actividade de administrar “*...a expressão administração pública aparece-nos com o significado de tarefa ou função do Estado*”. (Dias, 2016:18); e **sentido formal (4)**, onde estão incluídas as actividades formais que uma Administração Pública realiza inerentemente, ou seja, inclui “*...os atos levados a cabo pela administração e que assumem determinadas características externas típicas e um valor formal próprio dos atos do complexo administrativo*”. (Dias e Oliveira, 2016:19).

## 1.1 A Evolução histórica da Administração Pública

Consideramos que convém discorrer sobre a evolução histórica da Administração Pública, pois, *“frente à ineliminável historicidade que envolve a administração pública, o seu ensino não pode recusar a devida atenção ao modo histórico de pensar a administração pública e às diferentes formas como a história a foi pensando. A administração pública não irrompe, de súbito, por actos solitários de génio, nem desaparece fugidamente, na noite ao acaso. Insere-se sempre num certo contexto histórico constituinte e reconstituente. A sua própria natureza postula que se entenda vinculada à existência cultural e histórica do homem”* (Marcos, 2016:11).

Segundo Rui Manuel de Figueiredo Marcos, *“os estudos de história da administração, não raro, constituem palco de acesas polémicas e não poucas vezes geram as mais desencontradas opiniões. No campo das instituições administrativas, sobretudo em fases históricas recuadas, o estabelecimento de primogenitura, a comprovação do sentido das influências, o grau de pureza de fenómenos autóctones, a definição de um círculo de atribuições precisas representam problemas difíceis de resolver. Por outro lado, os investigadores que se deixam atrair pela disciplina administrativa estão longe de possuir armamento igual. No trilho histórico das remotas pegadas administrativas, andaram, com idêntico empenho, historiadores, juristas e sociólogos. Ora, a formação heterogénea dos estudiosos, se muito contribuiu para o aprofundamento das questões, não menos estimulou a diversidade de pontos de vista”*. (Marcos, 2016:14-15).

O conceito de Administração nem sempre existiu e, desde que se afirmou, com os Estados Modernos, até aos nossos dias, tem conhecido uma evolução significativa, tanto no aspeto organizatório, como no funcional e material. (Dias e Oliveira, 2016:21).

Para Rui Manuel de Figueiredo Marcos, *“(…) à história da administração pertence não só a análise dos precedentes mais ou menos remotos da administração pública que conhecemos nos nossos dias, mas também as instituições administrativas e as formas de administração que, entretanto, o tempo superou. Somente a consideração destas duas direcções permite uma visão completa adequada da evolução administrativa, porque não prisioneira do presente.”* (Marcos, 2016:24).

Iniciando a rota histórica da Administração Pública, as suas primeiras manifestações encontram-se no Estado Oriental, retratado nas civilizações da Mesopotâmia e do Egipto, nascidas e evoluídas junto de grandes vias fluviais, com larga expressão do território (século I A.C. ao século III) (Fonseca e Rodrigues, 2004:40).

Estas primeiras manifestações foram de índole financeira, relacionada com a cobrança de impostos, existindo já nessa altura um corpo de funcionários permanentes, para esse efeito; foram de administração militar, sustentando os exércitos para defesa contra o inimigo e para ataque a comunidades vizinhas e de administração de obras públicas e hidráulica (Fonseca e Rodrigues, 2004:40), no entanto, foi no Estado Grego que surgiram as magistraturas com a sua especialização e com poderes administrativos e judiciais que tinham sujeição a um regime de responsabilidade, tendo de prestar contas a omissões de verificação no termo das suas funções que duravam, em regra, um ano. Qualquer cidadão podia formular críticas perante as entidades e podiam levar os casos a tribunal (Fonseca e Rodrigues, 2004:40).

Com isto, pode enunciar-se algumas amostras de um surgimento de controlo administrativo e judicial dos mais importantes órgãos superiores da Administração Pública. No Estado Romano, período que inclui desde o século III ao IV a.c, dá-se conta de maiores manifestações na Administração Pública tendo em conta a passagem da civilização da cidade para uma colonização vasta e a construção de um império (Fonseca e Rodrigues, 2004:41). Neste sentido existiu um fortalecimento e engrandecimento da Administração Pública para sustentar o crescimento do império romano, acabando por ser tornar um imponente e notável aparelho administrativo como é qualificado por Freitas do Amaral (Fonseca e Rodrigues, 2004:41), e começou a existir um corpo de funcionários profissionalizados com carreira, formando uma burocracia imperial (Fonseca e Rodrigues, 2004:41) e a Administração Pública alargou o seu campo de atuação, passando da defesa militar à política, às finanças, à justiça e às obras públicas. No Estado Romano pode-se falar de uma Administração Central, e ao lado dela cresceu a Administração Municipal, tendo sido este, o grande legado histórico da civilização Romana – o município (Fonseca e Rodrigues, 2004:41).



### 1.1.1 – A Época Medieval e a Administração Pública

A **Época Medieval** que, *grosso modo*, corresponde ao período que vai do século V ao XV, está fortemente ligada ao feudalismo ou regime senhorial, modo de produção da vida social e económica contemporâneo dessa época. A grande conclusão a tirar é a de que, nesta época, não tem sentido falar-se em administração pública: não há qualquer unidade que sirva de referência ao interesse público primário, nem um aparelho organizado destinado a servir a sua realização. Quando se fala em administração é sempre com referência à administração direta dos interesses de pequenos grupos (Dias e Oliveira, 2016:21).

Neste sentido, Marcelo Rebelo de Sousa considera que, *“A pulverização do poder político com o feudalismo medieval e mesmo a génese dos primeiros Estados Europeus na Baixa Idade Média correspondem à quase ausência da Administração Pública Central, sendo as necessidades satisfeitas, ou por instituições religiosas, ou no quadro das relações de vassalagem, ou ainda no âmbito da Administração Local, estabilizada de forma mais intensa a nível municipal”*. (Rebelo de Sousa, 1999:20).

Finalizando, a ideia de Estado atingiu o seu expoente com os conceitos de soberania e de Estado Soberano que Jean Bodin, na segunda metade do Século XVI, redescobriu e fortaleceu de forma a fundamentar juridicamente o poder do Rei, no momento da desagregação dos vínculos feudais, da centralização dos poderes e da libertação do poder político face ao poder religioso. Desta forma, surgiu o Estado como unidade política perfeitamente delimitada por fronteiras devidamente demarcadas e defendidas, relacionando-se em pé de igualdade, com outros estados, igualmente independentes e não reconhecendo no seu exterior qualquer entidade superior. Terminava assim a época do Estado Medieval, dando lugar a uma nova era - o Estado-Nação - onde todos poderes passaram a ser centrados no Rei (Rocha, 2005:93).

### 1.1.2 A Época do Estado da Administração de Polícia e a Administração Pública

**A Época do Estado da Administração de Polícia** encontra a sua melhor definição na(s) seguinte(s) citações: “(...) *por ordem de um príncipe iluminado, estava destinada a servir, numa bandeja severa, uma felicidade abundante ao povo. Sem que este a tivesse pedido, caía sobre ele de uma forma copiosa e inclemente. O Soberano, bem o assinalou Kant, queria fazer o povo feliz à força e só segundo as suas próprias ideias. Por isso virava déspota. “Instilar uma felicidade não rogada, impor as luzes implacáveis da razão feliz envolvia imponentes contradições. Uma das mais notáveis em Portugal, apontou-a o Doutor António Ribeiro dos Santos, famoso professor da Faculdade de Cânones da Universidade de Coimbra, ao Marquês de Pombal: «Este Ministro quiz um impossível político; quiz civilizar a Nação, e ao mesmo tempo fazella escrava; quiz espalhar a luz das Sciencias Filosóficas, e ao mesmo tempo elevar o Poder Real ao Despotismo; (...) que o Poder Soberano era unicamente estabelecido para o bem comum da Nação e não do Príncipe, e que tinha limites e balizas, em que se devia conter».*” (Marcos, 2016:285).

O Estado Moderno, Estado Absoluto ou “antigo regime” é o fruto maduro do processo histórico de “engrandecimento do poder real” ou da “centralização do poder” que se traduziu numa progressiva concentração das manifestações do poder – da legislação, da justiça e da administração – na coroa (Melo, 2004:7).

Foi neste período, da idade moderna e contemporânea, que se começou a assistir ao surgimento de uma nova classe social, a burguesia, e que acompanhou o crescimento e o aperfeiçoamento da máquina administrativa, com a expressão e organização de grandes serviços públicos nacionais (intervenção corrente nos domínios da cultura – as Universidade – e assistencial, com perda de posição da Igreja Católica), e o aparecimento de máquinas de funcionários profissionalizados (exemplo prussiano e o nascimento de uma ciência da administração ou cameralismo) (Fonseca e Rodrigues, 2004:43) e, assim sendo, o amadorismo tradicional no exercício das funções administrativas deu lugar a um corpo de funcionários profissionais e a uma organização do trabalho administrativo hierarquizada e orientada pela eficiência e racionalidade da realização dos fins administrativos (Melo, 2004:8).

No entanto, o despotismo e absolutismo, durante o Estado-Polícia, acabaram por gerar um sentimento de mal-estar e de opressão generalizado, que constituiu uma das causas

diretas das revoluções liberais e a reação contra o Estado-Polícia é, a de afirmação de liberdade, quer numa perspectiva individual, quer social, bem como a consagração de ideais democráticos que se opusessem à legitimidade monárquica (Moreira, 1997:25-26).

### 1.1.3 A Época do Estado Liberal e a Administração Pública

Assistimos assim ao desgaste do Estado-Polícia em detrimento do surgimento da **Administração Pública na Época do Estado Liberal**. O iluminismo acabou por ser ultrapassado dada a aliança da burguesia com o povo, de forma estratégica, para impulsionar a Revolução Francesa de 1789 que acabou por impor os ideais liberais sobre o antigo Estado Absolutista.

*“Para o que mais toca a nossa digressão através da história da administração pública, a Revolução Francesa promoveu a separação entre a administração e a justiça, entregando a função judicial aos tribunais e confiando as tarefas executivas a órgãos de índole administrativa. O movimento constitucionalista português recebeu o acicate correspondente. A Constituição de 1822 logo abraçou a separação dos poderes legislativo, executivo e judicial. O primeiro atribui-o às Cortes. Ao Rei e aos Secretários de Estado ficou reservado o poder executivo e o poder judicial encontrava sede própria nos tribunais. Cada um dos poderes apresentava-se de tal maneira independente que nenhum poderia chamar a si atribuições do outro”.* (Marcos, 2016:335).

Desta forma, o individualismo político e o liberalismo económico eram os focos centrais desta época, pois *“como não se ignora, a construção ideológica e filosófica do século XIX alicerça-se numa trave mestra. O homem nasce dotado de certos direitos naturais e inalienáveis e a missão por excelência que cabe ao Estado, a partir de uma concepção pactícia, residia na promoção e defesa desses direitos individuais e originários. Sendo fulcral o direito à liberdade, não admira que tal direito se traduzisse nas diferentes formas que a liberdade pode assumir, religiosa, política e jurídica. Como corolário da ideia da liberdade para todos, encontrava-se a ideia de igualdade, ou seja, todos surgiam igualmente livres”* (Marcos, Rui Manuel de Figueiredo, 2016:334). Ainda, o individualismo político *“adicionou um capítulo novo à história do problema da origem do poder. Esconjurando*

*definitivamente as teses da origem divina do poder, fossem elas diretas ou indiretas, afirmou-se o pletórico princípio da soberania nacional e popular.”* (Marcos, 2016:335).

É nesta época que nasce o Direito Administrativo, tendo sido decisiva a afirmação de dois princípios fulcrais, que foi em primeiro, o Princípio da Separação de Poderes, e que era entendido no seu sentido organizatório, e nos termos do qual, o poder do Estado tinha de estar separado por diversos centros organizatórios, tendo evoluído para afirmação da preponderância do Parlamento sobre os outros poderes estaduais, convertendo-se este órgão no centro do Estado (Fonseca e Rodrigues, 2004:44).

Esta separação de poderes *“abriu uma rasgadura no sistema por onde entrou o princípio da legalidade da administração pública. Assumiu um concordante sentido protector, na medida em que vedava que a administração invadisse a esfera dos particulares e esboroasse os seus direitos, sem ser estribada numa lei saída do poder legislativo.”* (Marcos, 2016:335).

A Administração desta época tinha, um modelo tradicional, e ficou conhecida como a “Administração Científica”, sendo caracterizada como uma administração sob o controlo do poder político, com base num modelo hierárquico da burocracia, composta por funcionários, que eram admitidos com base em concursos neutrais, nas suas decisões e cujo objetivo era o interesse geral e reforçando esta ideia, Mouzinho da Silveira, prestigioso magistrado e um frenético reformador, ao tomar posse da Administração Geral da Alfândega, dizia que *“melhorar a administração passava, por recrutar pessoal habilitado e honesto com vencimento proporcional à quantidade e qualidade de trabalho e não os logares como prémio de outros serviços e a feitores que nem sequer conheciam as mercadorias”*. (Marcos, 2016:337).

Neste sentido, *“de um acanhado fisiocratismo que apenas libertava a agricultura, as doutrinas económicas liberais alargaram a sua visão a todo o universo económico. Liberdade de comércio, de indústria e o livre câmbio internacional apenas faziam jus à máxima «laissez faire laissez passer, le monde va por lui même».* Não precisava de árbitros intrometidos e perniciosos.

*A mão invisível e o automatismo dos mercados tudo resolveria.”* (Marcos, 2016:336). Dava-se conta de um Estado com funções muito limitadas e uma sociedade civil na sua máxima exploração onde apenas existia um foco na maximização dos seus lucros.

Por trás de uma igualdade dita formal, existia uma desigualdade substancial, com um constante agravamento das condições do povo, começando a existir uma miséria profunda na classe social dos mais desprotegidos e por isso começaram os sinais de clara falência deste modelo liberal e do princípio da igualdade. Ainda, as duas Grandes Guerras e a grave crise económica mundial, com a grande depressão de 1929, acentuaram a miséria social que se tornava cada vez mais desumana. (Moreira, 1997:30). *“Entretanto, a crise das ideias apregoadas pelo liberalismo clássico conduziu à emergência de um direito social, ou melhor, à proclamação generalidade de uma tendência social do direito. As leis passaram a tutelar a posição dos mais débeis em matéria contratual. A reponderação de velhos institutos jurídicos ajudou a compor um quadro coerente, vincando, por exemplo, uma dimensão social da propriedade. Isto mesmo se conjugou com uma rota de publicização do direito e de neoformações jurídicas de cariz solidarista.”* (Marcos, 2016:352).

#### **1.1.4 A Época do Estado Social e a Administração Pública**

Na entrada do Século XX, assistiu-se a um incremento da intervenção do Estado na vida económica e social. Existiu uma transição de um Estado mínimo para uma atuação nos mais diversos domínios desde a economia, cultura, previdência e outras áreas da vida da sociedade. Assistiu-se à entrada na **Época do Estado Social, no período da Administração Social**.

A escassez de recursos e meios que impera na larga maioria das Administrações Públicas, obrigou o Estado, a redesenhar o seu papel na sociedade e a ter de ser mais criterioso e exigente na execução da sua despesa pública, a procurar mais sentido de justiça e sustentabilidade na execução da receita pública, a promover maior descentralização institucional e a dar espaço à livre iniciativa individual e colectiva da sociedade, atribuindo-lhe mais obrigações, mas chamando a si (Estado) o poder regulador, fiscalizador e as demais funções decorrentes da existência de um Estado Soberano. Entra-se assim, no período da **Administração Reguladora, do New Public Management**, procurando substituir a gestão pública tradicional por processos de gestão empresarial.

*“A partir da década de oitenta do século XX e com nítida acentuação ao romper deste terceiro milénio, foram-se forjando tendências que desvaneceram, senão inverteram, alguns*

*dos traços mais fundos do período da Administração Social. (...) Dir-se-ia que morigeram os seus velhos ímpetos, convidando-o a uma progressiva retirada de cariz desinterventivo.*

*Ao contrário do passado, pede-se agora ao Estado que seja contido, que, segundo uns, não se intrometa de forma sufocante na economia, ou, na opinião de outros, que abandone o jogo económico à esfera privatista e aos seus mecanismos jurídico-privados. Há mesmo quem fale na emergência de um Estado exíguo. (...) O Estado transfigurou-se do mesmo passo em Estado regulador. “(Marcos, 2016:379).*

### **1.1.5 A Época do New Public Management e a Administração Pública**

Muito resumidamente, o *New Public Management* (Nova Gestão Pública) baseia-se em três princípios fundamentais: eficiência, descentralização e gestão da qualidade. Nesse sentido foram implementadas reformas que tinham como principal característica a rutura com a homogeneidade e centralização do Estado. Essa rutura manifestou-se por duas formas: a nível orgânico, através de serviços desconcentrados do Estado e de novas entidades de direito público e de direito privado exteriores à Administração pública e a nível territorial, através de processos de regionalização e de descentralização municipal.

No que se refere a Portugal, podemos concluir que, no geral, as linhas de reforma ou modernização da Administração Pública, têm sido influenciadas nos últimos anos pelos ideais do *New Public Management* (NPM) ou “Nova Gestão Pública”. Como referem Vital Moreira e Ana Cláudia Guedes, nota-se esta influência através da descentralização e desconcentração de tarefas, autonomia e responsabilidade dos serviços, definição clara de objetivos e meios, avaliação do desempenho, diferenciação pelo mérito, redução ou simplificação de formalidades e procedimentos, combate à morosidade das decisões, ênfase nos resultados, integração de métodos de gestão empresarial, centralidade dos utentes, adoção de formas e mecanismos de direito privado (em prejuízo dos tradicionais mecanismos próprios do direito administrativo) (Moreira e Guedes, 2005:16).

## 1.2 - A Administração Pública em Portugal

Serve este ponto para destacar os períodos de evolução e mudança do quadro da administração pública em Portugal, não sem antes, no âmbito da extrema importância histórica que reveste, dedicarmos algumas linhas ao nascimento do nosso País.

*“O nascimento de Portugal mergulha num quadro político de traços conhecidos. Relaciona-se com a vinda à Península do Conde D. Henrique, nobre de Borgonha, que casou com D. Teresa, filha bastarda do monarca leonês D. Afonso VI. Acompanhou D. Henrique, na viagem, seu primo, D. Raimundo, o qual veio a contrair matrimónio com D. Urraca, filha legítima de D. Afonso VI.*

*Assumiu D. Afonso VI um comportamento lógico. À filha mais velha, sua descendente primogénita, deu a coroa de Leão. Por outro lado, não querendo mostra desafeição à outra filha, sem, contudo, pretender dividir o Reino, concedeu a terra portugalense a D. Henrique. (...) Afastada a ideia de um dote em sentido técnico-jurídico, o objetivo de D. Afonso VI seria o de agraciar o marido de D. Teresa com um senhorio importante, à maneira de um autêntico apanágio. Todavia, a doação, não implicaria de imediato, a independência. Esta traduziu o resultado de um processo gradual (...), coroado pela ação energética de D. Afonso Henriques. Este intitulou-se Rex Alphonsus. Os súbditos atribuíam-lhe essa condição, mesmo antes do Tratado de Zamora. No ano de 1143, D. Afonso VII acabava por reconhecer a existência de um novo Estado que se desentranhara do domínio leonês. A independência fora alcançada na reunião de Zamora. Não admira, pois, que através da bula de 23 de maio de 1179, Manifestis Probatum, Alexandre III galardoasse os serviços prestados à Igreja pelo Reino de Portugal e, em contrapartida de um tributo anual convencionado, outorgasse a D. Afonso Henriques as terras tomadas aos mouros. O papado abençoava a realeza de D. Afonso Henriques.” (Marcos, 2016:156-157).*

São seis os períodos fundamentais da administração pública portuguesa, bem diferentes entre si, tanto na perspetiva adotada, como nos objetivos que se pretendiam cumprir. Não se seguiu um critério homogéneo de periodização, mas sim o espelhar, com rigor e através de fiéis recortes temporais, o específico sentido da mudança na vibrátil historicidade da administração pública portuguesa.

“O primeiro período, que denominaremos **período de formação e de consolidação da administração do Reino**, decorre dos alvares da nacionalidade, mais precisamente do ano em que D. Afonso Henriques passou a intitular-se rei até às Ordenações Afonsinas, portanto, de 1140 a 1446/1447. Verificou-se que não existia uma nítida separação de funções, correspondentes a uma realização de tarefas públicas. A administração estava imersa numa densa névoa que não distinguia funções. Um desenho legislativo coerente de uma máquina administrativa só conheceu a luz do dia com as Ordenações Afonsinas.

Segue-se o **período de expansão e aperfeiçoamento da administração pública** que, iniciando-se em meados do século XV, apenas se acentua na segunda metade do século XVIII. Corresponde à chamada época das Ordenações. Na verdade, as Ordenações Afonsinas vieram estabelecer as amarras organizacionais e institucionais do Estado. Mas quer as reformas Manuelinas – D. Manuel I foi um notável reformador administrativo-financeiro, que tiveram lugar na área do direito público, quer as reformas que os Filipes introduziram no campo administrativo justificam que se fale de um **período da administração pública das Ordenações**. Um cume desse período é a porta larga da administração que iremos agora considerar.

Em meados do século XVIII, abre-se o período da **administração de polícia**. O seu começo tende a coincidir com o consulado do Marquês de Pombal (1750-1777). A fragorosa derrocada do modelo de Estado justicialista consumou-se, a pouco e pouco, ao longo da segunda metade do século XVIII em Portugal. Cortaram-se as amarras com o pensamento político tradicional e lançaram-se outros fundamentos para o exercício do poder régio. A administração pública recebeu um impulso racionalista tremendo e ganhou uma amplitude que se desconhecia. Fixa-se como limite deste período o ano de 1832, altura em que se introduziu no nosso país um novo sistema administrativo saído da pena legislativa de Mouzinho da Silveira.

Inaugura-se então o ciclo imediato que, sob a inspiração dos ideais político-jurídicos da Revolução Liberal que eclodiu em 1820, se designa precisamente por **período da administração liberal**. Com a obra de Mouzinho da Silveira separam-se, finalmente, as funções administrativas das funções judiciais em Portugal, o que só por si lhe outorga revelo periodizador, tais as mudanças que desencadeou. Reconhece-se o fecho do período considerado no facto carismático da I Grande Guerra (1914-1918).



*A partir da segunda década do século XX, delineou-se uma estratégia estadual de sistemático intervencionismo no sentido de promover a democratização económica e realizar a justiça material. Preocupações solidaristas povoaram o pensamento político e edificou-se uma administração pública serventária desses propósitos sociais. Do exposto resulta a opção de erguer um **período da história da administração social**. A bem dizer, para o Estados que experimentaram a devastação da guerra, uma administração social inquieta e reconstrutiva tornou-se um imperativo histórico.*

*O último período da história da administração pública que autonomizaremos irá receber o baptismo de período da **administração reguladora**. Em Portugal, remonta a meados da década de oitenta do século XX. Concluiu-se, por então, a impossibilidade de o Estado conservar o crescimento exponencial das suas tarefas. Inverteu a marcha e, como um barco em perigo, começou a alijar a carga em excesso. O Estado deixa, em larga medida de efetuar prestações, de ser uma administração de garantia. Porém, como subsiste um claro interesse público, assume um cariz regulador. No fundo, acaba por ciar em áreas designadamente infra-estruturais, condições reguladoras, de molde a proporcionar utilidades coletivas. (Marcos, 2016:177-179).*

Em jeito de remate, os poderes em Portugal têm sido organizados de diferentes maneiras, ao longo da história, com especial enfoque nos momentos de reformulação dos princípios políticos à altura vigente, como foi caso da instauração do liberalismo, em meados do séc. XIX, ou a primeira experiência republicana no início do século XX. Após a implementação da República em 5 de outubro de 1910, o nosso país sofreu mudanças no seu regime político e, desde logo, com a revolução militar em 1929, deu-se início a um novo ciclo de governação – o Estado Novo – com a implementação de um regime ditatorial presididos por António de Oliveira Salazar e Marcello Caetano, até à revolução dos “cravos”, de 25 de abril de 1974. Esta revolução trouxe-nos um país livre, um Estado de Direito Democrático e implementou o sufrágio direto e universal para a eleição dos órgãos de poder, através da Constituição da República Portuguesa de 1976 que também veio consagrar os direitos, liberdades e garantias de todos os cidadãos portugueses.

Importa também referir, que os municípios são uma das referências da história da Administração Pública Portuguesa. Estes foram tendo, sem dúvida, um peso matricial na tradição administrativa e cultural portuguesa, apesar de terem sido ao longo da história

sujeitos a constantes sobreposições da autoridade central – régia, liberal, republicana, corporativa e democrática -, que em múltiplas ocasiões os submeteu ao seu domínio uniformizador (Francisco, 1998:25).

Mais recentemente e por fim, o *Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma Reforma de Gestão, uma Reforma do Território e uma Reforma Política*, que determinou a reforma territorial de 2011-2013, fruto do memorando de entendimento com a Troika, foi imposta e obrigatória para as freguesias e apenas voluntária e facultativa para os municípios, e é entendido, pelo Carlos José Batalhão e restantes autores, que, a Troika, não terá entendido bem a organização autárquica portuguesa, nomeadamente esta autarquia local, praticamente inexistente noutros países (e, portanto, uma originalidade do nosso sistema autárquico, que só encontra paralelo na Inglaterra e no País de Gales) e, que é, fundamental em Portugal como autarquia de base. Resultou, desta reforma, a redução de 4529 freguesias para 3091, mantendo-se igual o número de municípios. (Batalhão, 2015:545-549).

## 2. Atual estrutura orgânica da Administração Pública Portuguesa

Após breve passagem pela história da Administração Pública e respetivo enquadramento que resume sucintamente a Administração Pública Portuguesa, importa referir a atual estrutura orgânica e organização administrativa portuguesa. Pode dizer-se que, atualmente é bastante complexa, sendo constituída por um conjunto muito heterogéneo de entidades (pessoas coletivas).

Para Fernanda Paula Oliveira, a organização administrativa é, entendida como um aparelho, ou um conjunto estruturado de unidades organizatórias que desempenham a título principal, a função administrativa e que tem como elementos básicos, numa primeira linha, as pessoas coletivas de direito público, dotadas de personalidade jurídica e que se manifestem juridicamente através dos órgãos administrativos e, em segunda linha, os serviços públicos, que pertencem a cada público e que atuam na dependência dos respetivos órgãos (Oliveira, 2017:5).

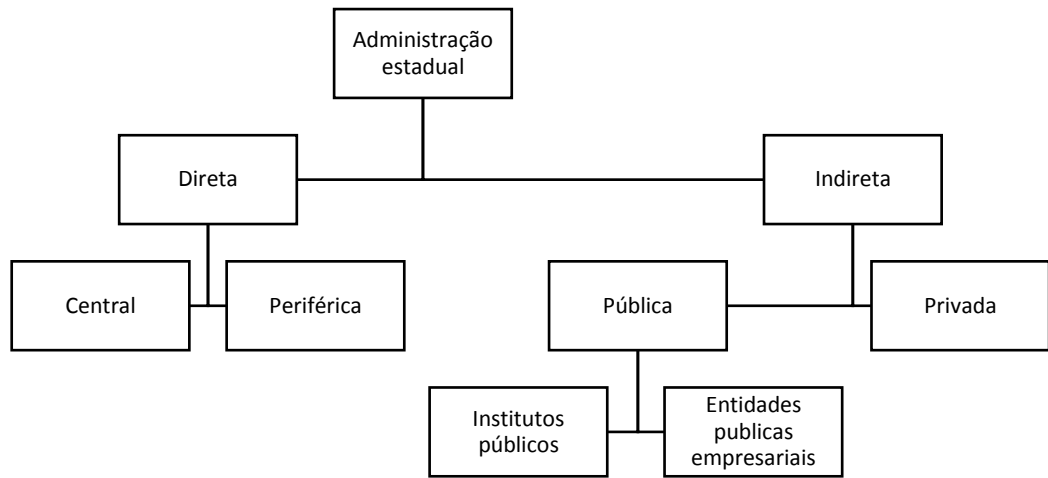
Indicamos setores fundamentais da administração pública, as **administrações estaduais**, as **administrações autónomas** e o setor da **administração independente**. Segundo Vital Moreira, a Administração Pública é sempre representada nas suas relações com os particulares por pessoas coletivas públicas, através dos seus órgãos e serviços administrativos. São eles, que gozam de capacidade jurídica, incluindo a capacidade para contratar, para ser proprietário, para responder pelos danos causados pela sua atividade, para demandar e ser demandado judicialmente, entre outras situações. Ainda – nas relações jurídico-administrativas, pelo menos um dos sujeitos é, em regra, uma pessoa coletiva pública. Numa primeira definição, as pessoas coletivas de direito público (ou abreviadamente pessoas coletivas públicas) são as pessoas coletivas sujeitas a um regime de direito público, o que as distingue das pessoas coletivas privadas, porque estão submetidas a um regime típico caracterizado por um conjunto de fatores, de entre os quais, avultavam a criação por lei ou ato público, as prerrogativas de autoridade, a impossibilidade de auto-dissolução, a sujeição ao contencioso administrativo, entre outras (Moreira, 2005:121). Quem estuda a organização administrativa contemporânea, constata a extrema variedade de pessoas coletivas de direito público, que não é mais, do que o fruto da expansão da esfera administrativa e da sua diferenciação organizatória (Moreira, 2005:126).

Conclui também, Fernanda Paula Oliveira que nos referidos setores da administração pública, encontramos atualmente, pessoas coletivas públicas e a figura de entidades administrativas privadas (Oliveira, 2017:5).

Analisando a definição dos setores fundamentais da administração pública, as *Administrações estaduais* visam a *satisfação de interesses públicos de caráter nacional* – integram-se, por um lado, a *Administração direta do Estado* e, por outro, a sua *Administração indireta*. A primeira corresponde à gestão de interesses nacionais levada a cabo diretamente pelos próprios serviços administrativos do Estado, sob direção do Governo (órgão complexo, formado pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e Secretários de Estado), embora repartida por tantos departamentos quantos os Ministérios. Em cada Ministério, sob a dependência hierárquica do respetivo Ministro, há serviços centrais (v.g. direções gerais) e serviços periféricos, espalhados pelo território (v.g. repartições de finanças). Por sua vez, a *Administração indireta do Estado* integra o conjunto das entidades que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, uma atividade administrativa destinada à realização de fins do Estado: as suas tarefas são tarefas do Estado, sendo estas entidades criadas, extintas e orientadas por ele, embora dotadas de órgãos próprios que levam a cabo aquelas tarefas em nome próprio (Oliveira, 2017:6).

Dentro de cada administração territorial (Estado, regiões autónomas, autarquias locais) é possível distinguir-se a Administração direta da indirecta através da ação administrativa levada a cabo, por serviços da própria pessoa coletiva, em causa, ou por outras pessoas coletivas instrumentais, dependentes daquela (institutos públicos, empresas públicas, entre outras). (Moreira, 2005:152).

Organograma explicativo das administrações estaduais:



Ao contrário da Administração estadual, a Administração Autónoma cuida de interesses públicos específicos das comunidades por sua conta e sem dependência do Governo. Assumem uma auto-administração de coletividades ou formações sociais infraestaduais (de natureza territorial, profissional ou outra), organizadas segundo princípios eletivos e representativos, por meio de corporações de direito público ou outras formas de organização representativa. As administrações autónomas prosseguem interesses próprios, sob representatividade dos seus órgãos (autogoverno) e a auto-administração (definição da sua orientação político-administrativa, sem dependência de qualquer instrução ou orientação heterónoma) (Moreira, 2005:156-157).

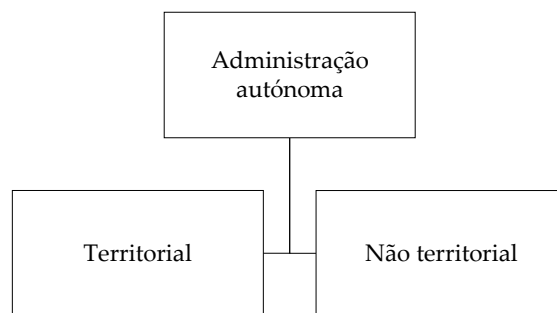
São vários os elementos constitutivos do conceito de Administração autónoma:

- 1) A Administração autónoma é a administração dos assuntos de certa coletividade por ela mesma. Pressupõe a existência de um agrupamento ou coletividade infraestadual (territorial, profissional, etc.), investido, através de um arranjo institucional, em funções administrativas em relação aos seus membros. A ideia de agrupamento pressupõe uma comunidade de interesses, ou seja, uma certa homogeneidade entre os seus membros, o que significa ser necessário que eles partilhem de uma característica comum relevante sob o ponto de vista das tarefas administrativas em causa (residência, profissão, etc.). Sucintamente é dado o reconhecimento de que nas sociedades políticas contemporâneas existem coletividades ou agrupamentos sociais estruturados, dotados de interesses próprios, politicamente relevantes, que podem não encontrar satisfação adequada no quadro da administração geral do Estado, e que reclamam o reconhecimento de uma esfera de ação própria.
- 2) A prossecução de interesses específicos dessa coletividade infraestadual, com tarefas específicas de um determinado grupo, consideradas como interesses próprios desse grupo social, levanta uma distinção material entre as tarefas administrativas do Estado – correspondentes aos interesses gerais da coletividade nacional.
- 3) A Administração autónoma quer dizer administração pelos próprios administrados, seja diretamente seja por intermédio de seus representantes. A isto se designa de autogoverno, isto é, governo mediante órgãos próprios, representativos, escolhidos

por via de eleição e não nomeados por entidades exteriores, encontrando-se aqui uma clara aplicação do princípio democrático.

- 4) É essencial ao conceito de administração autónoma a ideia de que os respetivos órgãos gozam de autonomia de ação face ao Estado, estabelecem a sua própria orientação na sua esfera de ação, livres de instruções estaduais e à margem de controlo de mérito, em suma, sob responsabilidade própria (Oliveira, 2017:8-9).

A administração autónoma reparte-se em dois domínios distintos e diferenciados – o da administração autónoma territorial e o da administração autónoma não territorial ou funcional. (Moreira, 2005:159). Na primeira incluem-se as autarquias locais, já na segunda integram-se, por exemplo, as associações públicas (como as ordens profissionais) (Oliveira, 2017:9).



Por fim, integram o setor da Administração Independente as autoridades associadas ao Parlamento, com poderes predominantes de fiscalização da legalidade administrativa e de garantia dos direitos dos cidadãos de que são exemplos o Provedor da Justiça, a Comissão Nacional de Eleições, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, a Entidade Reguladora da Comunicação Social, a Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado, a Comissão de Fiscalização dos Serviços de Informações. Ainda, num sentido amplo, integram este setor as entidades independentes que detêm poderes reguladores (por exemplo, a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários) e os júris enquanto órgãos ocasionais não sujeitos a hierarquia (Oliveira, 2017:10).

### 3. O relevo das autarquias locais como administração autónoma territorial

As autarquias locais são uma subespécie de Administração autónoma e são um elemento da organização do Estado democrático e de descentralização administrativa. O Estado de direito democrático tem como dimensões a soberania popular, o pluralismo de expressão e organização, a separação dos poderes e a garantia dos direitos fundamentais (artigos 2.º e 235.º CRP) (Albuquerque Sousa, 2013:80).

A existência das autarquias locais resulta diretamente da Constituição (artigo 235.º, n.º 1), sendo elementos essenciais da respetiva noção: (1) o *território*; (2) o *agregado populacional*; (3) os *interesses comuns diferentes dos interesses gerais* (4) os *órgãos representativos* da população. (Oliveira, 2017:7) Desta forma, uma parte significativa da administração autónoma territorial é constituída pela administração local autárquica, ou seja, pelo conjunto das autarquias locais. Segundo a Constituição da República Portuguesa, as autarquias locais, sob princípio da tipicidade, correspondem, no continente, às freguesias, aos municípios e às regiões administrativas e, nas regiões autónomas, às freguesias e aos municípios. (Oliveira, 2017:8).

O direito das autarquias locais deve considerar-se um direito administrativo especial autonomizado do direito administrativo geral devido às especificidades da sua organização e atividade e do estatuto dos eleitos locais. Portugal situa-se no mesmo sentido da generalidade dos países europeus que apontam à descentralização, à regionalização (Portugal tem duas regiões autónomas e a previsão constitucional de criação de regiões administrativas), a racionalização do número dos municípios e a estabilidade do poder local. Há países com dois níveis territoriais, o município e a região, como a Holanda e a Suécia, países com três níveis como a Espanha, França, Alemanha e Itália. Estabelecidos concretamente, Portugal tem as freguesias, os municípios e duas regiões autónomas. Uma autarquia inframunicipal como a freguesia existe apenas em Portugal, Inglaterra e País de Gales (Albuquerque Sousa, 2013:80-81).



Em relação à defesa dos interesses próprios das populações, *“pode ser feita de modo independente face ao Estado e às outras autarquias, ou então pode fazer-se de forma coordenada entre as várias entidades. Este segundo ponto de vista da concertação serve melhor os interesses públicos ou bem comuns. As competências dos órgãos das autarquias quanto aos interesses próprios são competências próprias, mas podem exercer competências em cooperação com outras entidades públicas ou privadas, ou por delegação. Os interesses próprios são interesses públicos locais, são interesses comuns a uma comunidade de vizinhos, e podem ser interesses convergentes ou divergentes dos interesses estaduais. As autarquias locais realizam, como reserva de administração, apenas interesses locais, mas podem realizar outros interesses públicos em concorrência com o Estado ou a UE, ou por delegação. Os interesses locais são interesses próprios das autarquias, mas não significa que devam ser prosseguidos sempre de modo exclusivo pelas autarquias. A autonomia local é uma garantia institucional de base constitucional e de dimensão objetiva, podendo derivar-se dessa garantia objetiva diversas posições jurídico-subjetivas. Diversamente dos direitos, liberdades e garantias não há uma proibição geral de não-retrocesso, exceto quanto ao núcleo essencial de proteção, desde que justificadas as medidas por constitucionalmente adequados interesses públicos específicos”* (Albuquerque Sousa, 2013:82).

Desta forma, em matérias de concorrência de atribuições (quer entre autarquias locais e Estado, quer entre distintas autarquias locais), a prevalência deve ser avaliada caso a caso em função das normas de competência, interpretadas no contexto institucional, tendo em conta os princípios da subsidiariedade, da autonomia local e da descentralização administrativa. Valem nestes casos os princípios de cooperação e coordenação de interesses em detrimento do princípio da prevalência dos regulamentos das entidades “de grau superior”.

Por fim, uma das características das autarquias locais, enquanto Administração autónoma territorial, é a sua forte regulação constitucional, ao contrário da não territorial, que é constitucionalmente facultativa, dependente, por isso, de decisão do legislador que goza de um amplo espaço de manobra para reconhecer e erigir as estruturas que a integram e os respetivos poderes. De facto, a Constituição, não só define, explicitamente, as principais

características das autarquias locais, como impede a lei de criar tipos de autarquias constitucionalmente não previstos e menciona explicitamente as principais dimensões da sua autonomia. Ainda, existe um vínculo de tutela do Governo perante as autarquias locais, em que este controla a atuação destas por intermédio, sobretudo, de medidas de aprovação, fiscalização e de tutela da legalidade (assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor) (Oliveira, 2017:10-12).

### **3.1 As Regiões Administrativas enquanto autarquia local – enquadramento constitucional**

Numa análise estrita da lei, a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 235º, nº1, estabelece que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, tipificadas no ponto anterior – freguesias, municípios e **regiões administrativas**. A previsão destes três tipos de autarquias locais tem sido entendida, pela doutrina e pela jurisprudência, designadamente do Tribunal Constitucional, como a consagração do *princípio da tipicidade constitucional das autarquias locais*, o que significa que ao legislador ordinário não é reconhecida qualquer margem de liberdade para criar, por lei, outras categorias de autarquias locais equiparadas às previstas no normativo legal. Desta forma, o legislador não dispõe de habilitação jurídico-constitucional para construir outros formatos de organização territorial do poder local, que possam afirmar-se como sucedâneos dos autorizados pela Lei Fundamental. (Batalhão, 2015:533-534).

As regiões administrativas são autarquias, e correspondem ao terceiro patamar do edifício autárquico constitucionalmente consagrado que refletem uma necessidade objetiva preexistente. Se quisermos usar uma imagem sugestiva, reportada ao tipo de estruturas que atualmente existem em Portugal, poderemos falar em supermunicípios, mas nunca em mini-estados, tendo em conta o êxito do poder autárquico em Portugal (Namorado, 1998:4-5).

O Capítulo IV do título VIII da Constituição da República Portuguesa dedica 8 artigos à figura da Região Administrativa – a criação legal, por lei, onde se define os poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos; - define a consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional aos cidadãos eleitores (referendo) para a

sua instituição em concreto; - garante como atribuições a direcção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à ação dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes; - cria a obrigatoriedade da elaboração de planos regionais e participação na elaboração dos planos nacionais; - estabelece os órgãos representativos da região – *Assembleia Regional* e a *Junta Regional*; - por fim consagra a possibilidade de existir junto de cada região um representante do Governo, nomeado em Conselho de Ministros, cuja competência se exerce igualmente junto das autarquias existentes na área respetiva (Constituição da República Portuguesa, artigos 255º a 262º).

Acontece que a organização territorial portuguesa se encontra, desde a constituição de 1976, amputada da autarquia regional, das regiões administrativas, faltando, portanto, um nível intermédio entre o local e o estadual; para colmatar esta falta de dimensão regional, supramunicipal, o legislador português tem, em alternativa, entre outros meios, como por exemplo, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR's), lançando mão da faculdade que a Constituição permite, para as grandes áreas urbanas (no nº3 do artigo 236º), de se estabelecer outras formas de organização territorial – como as *áreas metropolitanas*, bem como, para o resto do país (artigo 235º), da possibilidade de se constituírem associações municipais, atualmente sobretudo através das *Comunidades Intermunicipais*. Estas formas organizativas não são autarquias locais, pois, Portugal conhece, apenas, o município e a freguesia, que têm tido um papel fundamental na concretização do Estado de Direito Democrático (artigo 2º da CRP), no desenvolvimento do país e do bem-estar das populações nas últimas décadas. A importância das autarquias locais é, assim, inegável no Estado de Direito Democrático que é Portugal, por isso António Cândido de Oliveira refere que «*o Estado democrático é um estado de autarquias locais de tal modo que sem elas não teríamos uma democracia.*» (batalhão, 2015:534-536).

#### **4. Notas sobre as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em Portugal**

Carlos José Batalhão afirma que para colmatar a falta de dimensão regional, supramunicipal, o legislador português tem, em alternativa, outros meios, como por exemplo, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR's). (batalhão, 2015:535).

Falhado o propósito da criação de regiões administrativas em Portugal Continental, o legislador teve de lançar mão de uma reforma territorial supramunicipal e regional suscetível de colmatar as lacunas da inexistência daquela espécie de autarquias locais. Fê-lo através das seguintes vias – criação de órgãos desconcentrados (desconcentração vertical), de nível regional, que são as CCDR's, a criação de entidades intermunicipais, nas modalidades de áreas metropolitanas e de comunidades intermunicipais; e o reforço das associações de municípios e de freguesias de fins específicos.

As CCDR's são serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira, que têm por missão assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas setoriais de âmbito regional, executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e apoiar tecnicamente as autarquias locais e suas associações, ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação. Estes organismos são atualmente regidos pelo Decreto-Lei nº 228/2012, alterado pelo Decreto-Lei nº 68/2014, tendo sucedido às comissões de coordenação regional (CCR), criadas pelo Decreto-Lei nº 494/79, de 21 de dezembro, e incorporado, em determinada altura, as direções regionais do ambiente e do ordenamento do território (DRAOT). O regime das CCDR foi sofrendo várias alterações ao longo dos anos.

As áreas geográficas de atuação das CCDR correspondem ao nível II da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) do Continente. As comissões de coordenação e desenvolvimento regional são cinco – a CCDR do Norte, com sede no Porto; a CCDR do Centro, com sede em Coimbra; a CCDR de Lisboa e Vale do Tejo, com sede em Lisboa; a CCDR do Alentejo, com sede em Évora; e a CCDR do Algarve, com sede em Faro.

Num quadro de inexistência, no território do Continente, de regiões administrativas, entendidas como autarquias locais, as CCDR procuram colmatar, em parte, as lacunas da inexistência daquelas, tanto mais que o Decreto-Lei nº104/2003, de 23 de maio, reforçou a legitimidade do respetivo presidente, cuja nomeação, embora fosse feita, por um período de três anos, pelo Governo, era precedida da indicação de três personalidades escolhidas em reunião do Conselho Regional, expressamente convocada para o efeito do qual faziam parte, entre outros, mas numa posição largamente maioritária, os presidentes das câmaras municipais abrangidas na área geográfica de atuação da respetiva CCDR. Este procedimento alterou-se no XVII Governo Constitucional, passando o Presidente de cada CCDR a ser nomeado pelo Governo, com base numa lista de três nomes elaborada por uma Comissão Independente de Recrutamento e Seleção, após concurso público (Lei nº64/2011 de 22 de dezembro).

As CCDR exercem importantes missões nos domínios do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional, no âmbito das suas circunscrições respetivas e estas missões estão dispostas no artigo 2º, nº2 do Decreto-Lei 68/2014. Uma das tarefas mais importantes é a gestão dos programas operacionais regionais do continente dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período 2014-2020.

Os órgãos de gestão das CCDR são o presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes, o fiscal único, o conselho de coordenação intersetorial e o conselho regional. O primeiro exerce, para além de outras funções que lhe sejam conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, as funções de gestão do programa operacional regional, nomeadamente superintendendo a respetiva estrutura de apoio técnico, de participação nos órgãos e mecanismos de governação da política de coesão e outras políticas da União Europeia e de presidência do conselho de coordenação intersetorial. O fiscal único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da gestão financeira e patrimonial da CCDR. O conselho de coordenação intersetorial é o órgão que promove a coordenação técnica da execução das políticas da administração central, à escala da região. É composto pelo presidente da CCDR, pelos presidentes das juntas metropolitanas e das comunidades intermunicipais. O conselho regional é o órgão consultivo da CCDR representativos dos vários interesses e entidades relevantes para a prossecução dos seus fins, composto pelos presidentes das câmaras municipais abrangidas na área de atuação da respetiva CCDR e por

representantes de uma pluralidade de entidades, como por exemplo, organizações patronais e sindicais e universidades (versão portuguesa de Fernando Alves Correia do excerto da conferência proferida no dia 21 de maio de 2014 no colóquio do GRALE, realizado em Paris, na ENA).

## **5. O Associativismo autárquico e intermunicipal em Portugal**

A lei 75/2013, de 12 de setembro, estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico (Martins, 2015:572). Várias teses defendem que a falta de um nível supramunicipal entre a administração central e a local, levaram o legislador a privilegiar a criação de entidades desse âmbito, através da abertura da lei à associação de municípios para a realização fins específicos e fins múltiplos como é caso da criação das Comunidades Intermunicipais, mais recentemente.

Segundo o regime da Lei nº45/2008 de 27 de agosto, as associações de municípios, quanto à sua natureza, subdividiam-se em dois tipos ou grupos – associações de fins específicos e associações de fins múltiplos. O primeiro tipo (fins específicos), constituíam pessoas coletivas de direito privado criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integravam, na defesa de interesses coletivos de natureza setorial, regional ou local. Os municípios podiam integrar várias associações de municípios de fins específicos, desde que tivessem fins diversos. O segundo tipo (fins múltiplos) designavam-se por Comunidades Intermunicipais, qualificadas pela lei supracitada como pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios que correspondiam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de Nível III (NUTS III) e adotavam o nome destas (Martins, 2015:572-573).

Ao correr dos dias de hoje, a constituição de associações de autarquias locais de fins específicos compete aos órgãos executivos colegiais dos municípios ou das freguesias

interessadas, ficando a eficácia do acordo, constitutivo, que define os seus estatutos, dependente da aprovação pelos respetivos órgãos deliberativos.

A lei 75/2013 de 12 de setembro e demais legislação aplicável, reconhece aos municípios e freguesias que celebram o acordo constitutivo das associações de fins específicos uma ampla liberdade estatutária, já que são por eles aprovados, que especificam a denominação, incluindo a menção “associação de municípios” ou “associação de freguesias”, consoante os casos, a sede e a composição da mesma; os fins da associação; os bens, os serviços e os demais contributos com que os municípios ou as freguesias concorrem para a prossecução das suas atribuições; as competências dos órgãos; a estrutura orgânica e modo de designação e funcionamento dos órgãos; a duração, quando a associação não se constitua por tempo indeterminado; e os direitos e obrigações dos associados, assim como as condições de saída e exclusão e da admissão de novos associados, bem como os termos da extinção da associação e da consequente divisão do património.

Estas associações estão sujeitas, *inter alia*, aos princípios constitucionais de direito administrativo, aos princípios gerais da atividade administrativa, ao código do procedimento administrativo, ao código dos contratos públicos, às leis do contencioso administrativo e ao regime de responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas (versão portuguesa de Fernando Alves Correia do excerto da conferência proferida no dia 21 de maio de 2014 no colóquio do GRALE, realizado em Paris, na ENA). Apesar de inúmeros exemplos de associações locais e até regionais, em Portugal, ao nível nacional existe a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) que é uma associação de poderes locais, constituída segundo o direito privado, embora o Governo, nos termos da lei, seja obrigado a consultá-la sobre certas matérias. (Dias, 1996).

A ANMP foi criada em 1985, à luz do Decreto-Lei nº99/84 de 29 de março, que permitia a criação de associações deste cariz como pessoas coletivas de direito público ao abrigo do direito privado. Esta associação desempenhou e continua a desempenhar um papel crucial na defesa dos direitos e interesses dos municípios portugueses, nas diferentes matérias de interesse para estes. A ANMP tem como fim geral a promoção, defesa, dignificação e representação do poder local e, em especial a representação e defesa dos municípios e

freguesias perante os órgãos de soberania, a realização de estudos e projetos sobre assuntos relevantes do poder local, a criação e manutenção e serviços de consultadoria e assessoria técnico-jurídica destinada aos seus membros, o desenvolvimento de ações de informação aos eleitos locais e de formação e aperfeiçoamento profissional do pessoal da administração local, a troca de experiências e informações de natureza técnico-administrativo entre os seus membros e a representação dos seus membros perante as organizações nacionais ou internacionais.

Para a prossecução destas atividades a ANMP dispõe das seguintes unidades orgânicas – secretário-geral; gabinete de apoio ao secretário-geral; secretário-geral adjunto; gabinete de apoio ao secretário-geral adjunto; gabinete de eventos, secções e grupos de trabalho; gabinete de finanças, fundos, desenvolvimento e cooperação; gabinete informático e de tecnologias da informação; gabinete jurídico; gabinete de relações internacionais e gabinete da comunicação (2018, site da ANMP).

A Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), criada a 11 de fevereiro de 1989, através de escritura pública, que apesar do Decreto-lei que estabelece a criação de associações nacionais de freguesias ter entrado em vigor quase 10 anos depois (54/98 de 18 de agosto), configura uma associação de escala nacional em escala semelhante à ANMP que representa os interesses legítimos das freguesias em Portugal. O artigo 3º do Decreto-lei supracitado, considerava associações de municípios de escala nacional as que tivessem um número de associados superior a 100 e as associações de freguesias com um número de associados superior a 1500. Os dois tipos de associações teriam de ter associados nas regiões autónomas e em todas as regiões administrativas, utilizando como referência a divisão por distrito, enquanto estas não fossem criadas.

Ao nível europeu existem três associações:

- Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, com sede em Genebra, que tem 100 000 membros, agrupados em associações nacionais de 25 países europeus; em 1992, esta associação aderiu à associação mundial de poderes locais – International Union of Local Authorities – e tornou-se o seu ramo europeu;



- Federação Mundial das Cidades Geminadas que representa os interesses das coletividades enquanto parceiros na geminação;
- Assembleia das Regiões da Europa, criada em 1985, com sede em Estrasburgo, tem como membros, além das Regiões, alguns organismos resultantes da cooperação transfronteiriça (Dias, 1996:183-184).

## **1. Comunidades Intermunicipais**

Como referido, a figura da Comunidade Intermunicipal (CIM), é uma associação de municípios de fins múltiplos, pessoa coletiva de direito público e é constituída por municípios que correspondem a uma ou mais unidade territorial definida com base nas NUTS de nível III.

Referente ao seu enquadramento num dos setores organizatórios da Administração Pública, é considerada inequívoca a sua integração no setor da administração autónoma territorial, do conjunto de entidades públicas que são criadas e existem para a prossecução de interesses próprios, que se entendiam em três níveis que são os interesses próprios das CIM, na medida em que a lei lhe reconhecia atribuições próprias; os interesses de cada um dos municípios, constituindo aquela entidade, na perspetiva do legislador, um instrumento adequado de prossecução desses interesses e, naturalmente, dos interesses das populações dos diversos municípios que, através da atividade das CIM, podiam obter um maior ganho global, pelo menos no plano intermunicipal.

O regime atual que resulta da lei nº 75/2013 de 12 de setembro, que teve, inicialmente, um processo controverso pela fiscalização e declaração de inconstitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional, que abordaremos no ponto seguinte, privilegiou e priorizou as CIM já criadas através do anterior regime legal (Lei 45/2008 de 27 de agosto) no seu nº1 do artigo 2º «*as comunidades intermunicipais existentes à data da entrada em vigor da presente lei mantêm-se com as áreas geográficas e as denominações constantes do anexo II à presente lei*», dando-lhes 90 dias para a atualização e aprovação dos novos estatutos, mediante a extinção, sucessão, fusão, cisão das CIM já existentes.

As CIM já estabelecidas à altura e que permanecem com a mesma nomenclatura e dimensão territorial são a CIM do Alto Minho, do Cávado, do Ave, do Alto Tâmega, do Tâmega e Sousa, do Douro, das Terras de Trás-os-Montes; da região de Aveiro; da Região de Coimbra; da Região de Leiria; de Viseu, Dão e Lafões; das Beiras e Serra da Estrela; da Beira Baixa; do Oeste; do Médio Tejo; do Alentejo Litoral; do Alto Alentejo; do Alentejo Central; do Baixo Alentejo; da Lezíria do Tejo; e do Algarve.



Mapa das Comunidades Intermunicipais – Anexo II da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro

Do âmbito territorial e divisão administrativa do território as CIM – ou entidades intermunicipais – constituem unidades administrativas, incluindo para efeitos das unidades territoriais estatísticas (artigo 139.º da Lei 75/2013 de 12 de setembro e o Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003 relativo à instituição de uma nomenclatura comum às unidades territoriais estatísticas (NUTS). Esta

classificação é importante por duas questões (desenvolveremos mais adiante) – importante ao nível da união europeia dada a existência de regras e procedimentos estatísticos comuns para a produção de estatísticas regionais de natureza económica e para a repartição de fundos a esse nível na União Europeia e no nível interno pois as unidades administrativas constituem um critério de divisão administrativa do território (Martins, 2015:585-586).

Segundo o regime legal em vigor os municípios têm a liberdade de integrar ou não uma CIM e podem abandoná-la em qualquer momento, não existindo, de momento nenhum município do continente que não esteja integrado numa CIM. No entanto, os municípios não são livres de integrar esta ou aquela CIM, pois a Lei 75/2013, no seu anexo II, define os municípios integrantes das 21 CIM e as suas designações, correspondendo as suas áreas geográficas às unidades territoriais definidas com base nas NUTS III.

A constituição das CIM compete às câmaras municipais ficando a eficácia do acordo constitutivo, que define os estatutos, dependente da aprovação pelas assembleias municipais, sendo o acordo um contrato regido pelo direito civil, sendo os outorgantes os presidentes das câmaras municipais envolvidas. Os estatutos de cada CIM têm de estabelecer obrigatoriamente: a denominação, a sede e composição da CIM, os fins desta, os bens, serviços e demais contributos com que os municípios concorrem para a prossecução das suas atribuições, a estrutura orgânica e o modo de designação e de funcionamento dos seus órgãos assim como a competência.

As atribuições das CIM não envolvem competências decisórias, a não ser as que se relacionam com o exercício de atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram. Tais atribuições são a promoção do planeamento e da gestão estratégica de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido, a articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal, a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito dos fundos estruturais e de investimento da União Europeia, o planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal e a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central em diversas áreas, como sejam, as redes de abastecimento público,

infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos, a rede de equipamentos de saúde, a rede educativa e de formação profissional, o ordenamento do território, a conservação da natureza e os recursos naturais, a segurança e a proteção civil, a mobilidade e transportes, as redes de equipamentos públicos, a promoção do desenvolvimento económico-social e cultural e a rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Os órgãos da CIM são a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal. A primeira é constituída por membros de cada assembleia municipal, cujo número varia entre dois e oito, conforme número de eleitores de cada município integrado na CIM. As suas competências mais importantes são a aprovação, sob proposta do conselho intermunicipal, das opções do plano, do orçamento e das suas revisões e dos documentos de prestação de contas, bem como a eleição, sob proposta do conselho intermunicipal, do secretariado executivo intermunicipal.

O segundo, conselho intermunicipal, é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a CIM e tem como competências, entre outras, definir e aprovar as opções políticas e estratégicas da CIM, submeter à assembleia intermunicipal a proposta do plano de ação da CIM e o orçamento e as suas alterações e revisões, aprovar os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento do interesse intermunicipal (cujo regime jurídico ainda falta definir em diploma próprio) nas áreas do ordenamento do território, da mobilidade e logística, da proteção civil, da gestão ambiental e da gestão de redes de equipamentos de saúde, educação, cultura e desporto, e propor ao Governo os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse intermunicipal.

O terceiro, secretariado executivo intermunicipal, é o órgão executivo da CIM e é constituído por um primeiro-secretário e, mediante deliberação unânime do conselho intermunicipal, até dois secretários intermunicipais. É eleito pelo conselho intermunicipal e exerce uma panóplia de competências mencionadas no artigo 96º, todas relacionadas com a gestão da CIM e a direção dos serviços intermunicipais (artigos 93º a 96º).

O quarto, conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal, é o órgão de natureza consultiva destinado ao apoio do processo de decisão no domínio dos interesses da CIM. É constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais, cabendo ao conselho intermunicipal deliberar sobre a composição em concreto daquele órgão consultivo (artigos 98º e 99º) (versão portuguesa de Fernando Alves Correia do excerto da conferência proferida no dia 21 de maio de 2014 no colóquio do GRALE, realizado em Paris, na ENA).

### **6.1 O Acórdão nº296/2013 do Tribunal Constitucional**

A elaboração da Lei nº75/2013 de 12 de setembro, teve por base a proposta de Lei nº104/XII, na versão aprovada pela Assembleia da República em 15-05-2013, sob o Decreto nº132/XII.

Esta primeira versão da Lei nº75/2013 de 12 de setembro, foi submetida pelo Presidente da República, a fiscalização preventiva do Tribunal Constitucional (processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade das leis). O Tribunal Constitucional, através do acórdão nº296/2013, de 28-05-2013 (processo nº354/13), aprovado em plenário, declarou a inconstitucionalidade de diversas normas da redação originária da Lei nº75/2013 de 12 de setembro.

De acordo com o acórdão, o Presidente da República requereu a apreciação preventiva da constitucionalidade de normas presentes no Decreto nº132/XII e no nº136/XII, com base na fundamentação que citamos: *“1) De acordo com os fundamentos aduzidos no requerimento, a forma como são gizadas as comunidades intermunicipais – que são, a par das áreas metropolitanas, entidades intermunicipais – corresponde, em boa parte, à definição constitucional de autarquias locais. Desta forma, as normas objeto do pedido de fiscalização procederiam à criação material de um novo tipo de autarquia local, o que resultaria numa violação do princípio da tipicidade constitucional das autarquias locais – pois seriam autarquias não previstas no artigo 236.º, n.º 1, da CRP. Para além disso, se as comunidades intermunicipais forem consideradas autarquias locais atípicas, então as regras relativas à composição e estatuto do seu órgão deliberativo não obedeceriam ao*

*princípio da representação democrática direta estabelecido no artigo 239.º, ns.º 1 e 2, da Lei Fundamental. Em alternativa, o requerimento admite que da interpretação do regime ora previsto não resulte a qualificação das comunidades intermunicipais como autarquias locais, mas sim como «outra forma de organização territorial autárquica», prevista no artigo 236.º, n.º 3, da CRP, ou como uma associação ou federação de municípios (artigo 253.º da CRP). Ainda assim se manteria a inconstitucionalidade das normas em causa, de acordo com o requerimento. Por um lado, porque a criação de «outra forma de organização territorial autárquica» está reservada para as «grandes áreas urbanas e as ilhas» - enquanto o Decreto n.º 132/XII cria comunidades intermunicipais em todo o território nacional. Existiria, assim, uma violação do artigo 236.º, n.º 3, da CRP. Por outro lado, se as comunidades intermunicipais forem consideradas uma associação ou federação de municípios, também se deveria concluir pela sua inconstitucionalidade, uma vez que se tratam de entidades obrigatórias, criadas pelo Estado por lei, violando o carácter necessariamente voluntário do processo associativo municipal, nos termos do artigo 253.º da CRP.*

*II) De acordo com o invocado no requerimento, **a possibilidade de delegação de competências (ou atribuições) por parte do Governo nos municípios e nas entidades intermunicipais está formulada de forma tão abrangente que não exclui a possibilidade de delegação de competências administrativas do Governo previstas na CRP, nomeadamente no artigo 199.º, ou diretamente conexas com estas.** Ora, e ainda de acordo com o requerimento, decorre do artigo 111.º, n.º 2, da CRP que uma tal delegação por um órgão de soberania de competências ou atribuições constitucionalmente previstas dependeria de norma constitucional habilitante – que não existe neste caso. Nestes termos, dever-se-ia concluir pela inconstitucionalidade do conjunto das normas em causa, a título principal e consequencial, por violação do artigo 111.º, n.º 2, da CRP. O Requerente admite, no entanto, que se possa fazer uma interpretação conforme à Constituição das normas em causa, excluindo do âmbito do poder de delegação as matérias de competência administrativa do Governo decorrentes da Lei Fundamental. Neste caso, no entanto, o requerimento defende que as normas em causa continuariam a suscitar dúvidas de constitucionalidade. O argumento utilizado é o de que as normas em causa, que deveriam constituir a lei habilitante para a delegação, não cumprem essa função, na medida em que são tão vagas e indeterminadas que não definem as matérias que podem ser objeto de*

*delegação – constituindo verdadeiras habilitações em branco. Assim, a lei habilitante por falta de densidade normativa, teria renunciado à sua função – cabendo ao próprio ato de delegação (o contrato interadministrativo) a identificação primária dos poderes do delegante objeto de delegação, sem habilitação legal em concreto. Ora, esta falta de densidade normativa da lei habilitante redundaria na violação do princípio da legalidade administrativa, constante dos artigos 3.º, n.º 2, 112.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.”*

Em jeito de conclusão, de acordo com o regime previsto na proposta de lei da criação das entidades intermunicipais, as CIM caracterizavam-se como pessoas coletivas públicas de população e território, de tipo supramunicipal, criadas por lei e dotadas de atribuições genéricas e de fins múltiplos e prosseguindo interesses próprios. As CIM gozavam de competências amplas ao nível da administração autónoma, nelas se incluindo poderes genéricos de emissão de regulamentos administrativos com eficácia externa. Tudo previsto em paralelo com o regime das autarquias locais constitucionalmente previstas. Por isso, era inevitável que o Tribunal Constitucional viesse a concluir que as CIM constituíam uma nova forma de organização administrativa territorial local: uma autarquia local atípica, que era imposta pelo Estado e revestia um grau superior; uma autarquia supramunicipal.

Na conceção do regime proposto, as CIM figuravam uma nova forma de organização administrativa territorial local, subsumível no conceito de autarquia local do artigo 235º da CRP ou no de outras formas de organização territorial autárquica (nº3 do artigo 236º da CRP). É expresso que as autarquias locais são apenas as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, não dando espaço ao legislador para criar, por lei, outras categorias de autarquias locais equiparadas às previstas pela CRP. E nesta matéria, o legislador não dispõe de habilitação jurídico-constitucional para criar outras formas de organização territorial do poder local. Vigora assim o princípio constitucional da tipicidade das autarquias locais constitucionalmente admissíveis.

Assim, figura na lei 75/2013 de 12 de setembro um princípio geral: em Portugal apenas podem ser instituídas associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições. Mas o tipo de associações que podem ser constituídas

não é livre: só – e apenas – os tipificados na Lei (artigo 63, n.º1 da Lei supracitada). O n.º2 do mesmo artigo determina como associações de autarquias locais – as CIM; as áreas metropolitanas; as associações de municípios de fins específicos (disciplinados nos artigos 108.º a 110.º do Anexo I da Lei 75/2013); as associações de freguesias de fins específicos (disciplinadas nos artigos 108.º a 110.º do Anexo I da Lei 75/2013). Por fim, apenas as CIM e as áreas metropolitanas constituem entidades intermunicipais (Martins, 2015:583-584).

## **6.2 Conclusões do parecer do Doutor José Gomes Canotilho sobre o regime das Comunidades Intermunicipais na Proposta de Lei n.º 104/XII**

Importa esclarecer que a Associação Nacional de Municípios solicitou um parecer sobre a conformidade jurídico constitucional ao Doutor José Gomes Canotilho, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, da Proposta de Lei n.º 104/XII. Podemos concluir que as conclusões do parecer foram praticamente as constantes do Acórdão do Tribunal Constitucional analisadas anteriormente. Assim, a 30 de março de 2013, o Doutor Canotilho conclui o seguinte:

*“1.ª As Comunidades Intermunicipais constituem um novo tipo sui generis e atípico de autarquia local, uma espécie de instituto público territorial autárquico de base associativa ou federativa municipal de existência legalmente necessária/obrigatória e de fins gerais - um novo tipo ou categoria de autarquia local -, que procura encontrar, a um só tempo, a sua legitimidade jurídico-constitucional nas específicas e expressas autarquias locais admitidas pela Constituição, designadamente nos municípios e nas regiões administrativas, ou nas “outras formas de organização territorial autárquica”, ou, ainda, nos possíveis formatos associativos ou federativos municipais. Relativamente às primeiras, vigora o princípio da tipicidade constitucional ou de reserva constitucional das autarquias locais admitidas. Relativamente às segundas, a Constituição faz depender a sua criação de pressupostos objetivos que, no caso, não se verificam, e, para as últimas, vale a liberdade de constituição e/ou de participação que, no caso, também não se verifica. As Comunidades Intermunicipais, tal como se encontram configuradas na Proposta de Lei n.º 104/XII, não tem habilitação constitucional. Autarquias locais são apenas – e só – as expressamente*



*tipificadas e admitidas na Constituição: trata-se de uma matéria sob reserva da Constituição, pelo que o legislador não pode criar outras através de lei.*

*2.ª O regime de sucessão das Comunidades Intermunicipais pré-existentes em nada altera a conclusão anterior e a criação/instituição das novas e originárias Comunidades Intermunicipais é um ato do Estado, praticado através da Assembleia da República, sob a forma legal. Não há um qualquer fenómeno de confirmação legal das Comunidades Intermunicipais pré-existentes ou uma qualquer espécie de novação subjetiva operada pela lei; há uma criação legal ex novo de novas realidades organizativas autárquicas personificadas no domínio do direito constitucional e do direito administrativo português.*

*3.ª Pelos fins gerais e pelas atribuições genéricas que lhes são reconhecidos, pelas funções de substituição e de mediação na relação intersubjetiva dos municípios com o Estado e pelos poderes normativos próprios de uma autarquia de grau superior que igualmente lhe são deferidos, as Comunidades Intermunicipais surgem, na Proposta de Lei n.º 104/XII, como uma nova figura de organização territorial autárquica do País, sugerindo tratar-se de um (novo) formato organizatório e administrativo sucedâneo das regiões administrativas.*

*4.ª Para as autarquias locais constitucionalmente admitidas - freguesias, municípios e regiões administrativas -, a Constituição exige uma representação democrática direta, embora com algumas particularidades para as duas últimas categorias. Nas Comunidades Intermunicipais, que constituem um novo tipo de organização autárquica, o princípio da legitimação democrática direta encontra-se completamente afastado. Omissão que se torna jurídico-constitucionalmente mais problemática não só pelo estatuto orgânico central ou nuclear que é reconhecido à comissão executiva intermunicipal, cujos membros são designados por um colégio eleitoral derivado das assembleias municipais, mas também pelo facto de tais entidades gozarem - por princípio (e não por exceção) - de fins genéricos, de funções de substituição dos municípios na articulação com o Estado e de poderes normativos próprios de uma autarquia de grau superior.”*

Das conclusões do parecer retiramos as nossas – que de facto o espírito do legislador poderá ter passado por uma tentativa de realizar uma ‘regionalização encapotada’ através das comunidades intermunicipais o que pode não ser o mais correto. Portanto, as Comunidades Intermunicipais não são nem podem ser uma nova figura de organização territorial autárquica do país nem, através desta forma, suceder às regiões administrativas e mais do que isso, no seu formato, as CIM afastavam-se completamente do princípio da legitimação democrática direta, apesar de por princípio, algo que nos admira, admitir fins genéricos, de funções de substituição dos municípios na articulação com o Estado e de poderes normativos próprios de uma autarquia de grau superior.

É neste exemplo em concreto que se pode provar a necessidade ‘forçada’ do legislador ter lançado mão de uma reforma territorial supramunicipal e regional suscetível de colmatar as lacunas da inexistência de uma das espécies de autarquia local (regiões administrativas).

### **6.3 O exemplo do ‘Quadrilátero Urbano do Baixo Minho para a Competitividade e Inovação’**

O ‘Quadrilátero Urbano do Baixo Minho para a Competitividade e a Inovação’, encontra-se materializado numa parceria dos municípios com os seguintes números de habitantes - Barcelos (124.468), Braga (173.946), Guimarães (162.572) e Vila Nova de Famalicão (133.663), aos quais, de acordo com os objetivos entrevistados pela parceria se juntaram a Universidade do Minho, a Associação Industrial do Minho e o Centro Tecnológico das Indústrias Têxtil e do Vestuário de Portugal e, embora se tenha configurado inicialmente como resposta a uma iniciativa de política pública nacional enquadrada no programa “Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação”, o ‘Quadrilátero’ deve ser entendido como um primeiro passo de um processo mais amplo que envolve a programação estratégica de investimento e a respetiva concretização.

Um dos objetivos desta parceria prende-se com a vontade de criar condições que estimulem a criatividade enquanto peça central de uma economia que se quer baseada no conhecimento, dado o posicionamento deste na cadeia de valor. A constituição da rede urbana em questão sugere-se resposta óbvia aos desafios económicos e tecnológicos do presente e integrada pelas quatro cidades, fica esta nova realidade urbana mais próxima de atingir a massa crítica intelectual, empresarial e financeira que lhe pode propiciar eficácia de atuação e notabilidade de imagem.

Esta parceria, que redigiu um programa estratégico de cooperação para as quatro cidades, deu os seus primeiros passos com uma primeira candidatura à medida “Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação” do programa Política de Cidades Polis XXI, e, dando continuidade à parceria realizaram uma candidatura ao Programa Operacional Regional do Norte, para um horizonte temporal de 4 anos, aprovada a 5 de agosto de 2009.

Esta candidatura previa receber à altura 15 milhões de euros destinados a melhorar a competitividade e inovação desta região e por esta via, tenta afirmar-se como um pólo de competitividade territorial multissetorial. As áreas de intervenção desta candidatura eram 6 – mobilidade urbana e interurbana; conhecimento e sociedade virtual; acolhimento e internacionalização (cooperação e qualificação empresarial); regeneração urbana e dinâmicas culturais; qualificação e coesão social; por último, consolidação institucional, animação e comunicação. As linhas de trabalho adotadas iam ao encontro de dois objetivos – manter o foco numa estratégia de rede urbana para a competitividade, a inovação e a internacionalização; gerar fatores de coesão no território e na rede. Entre as ações a implementar estavam a instalação de uma malha regional de fibra ótica, que deverá sustentar a oferta de serviços de interesse público diversos, a criação de um sistema integrado de mobilidade e de transportes e a melhoria da produtividade das empresas.

Este projeto, trata-se de uma experiência inovadora de políticas urbanas de base local que permitirá fazer convergir fatores endógenos com oportunidades geradas pelas políticas públicas, refletindo-se numa importante oportunidade de estruturação formal e de mobilização desta região urbana policêntrica.

Em jeito de conclusão, apesar das hesitações iniciais e tendo vindo a conhecer-se melhor, os principais atores desta parceria reconhecem que é mais fácil acompanhar os trabalhos dos concelhos vizinhos e articular objetivos e investimentos. Sugere-se-lhes também muito mais claro que, mesmo existindo potencial, não é atualmente possível vencer os desafios de uma competitividade territorial à escala global fora de um tal quadro de cooperação. Por outro lado, convergem na ideia que o ‘Quadrilátero’ passou no teste. Para que uma região se possa tornar mais competitiva, é necessária uma gestão estratégica do território e dos seus recursos e a proximidade e dinâmica existente entre as quatro cidades permitem dar um alcance ao projeto de concertação estratégica em causa que ultrapassa os meros desígnios de uma política pública da administração central. De facto, só é possível beneficiar plenamente de uma associação em rede se, à parte dos objetivos socioeconómicos visados, a soubermos pensar a partir da respetiva identidade económica e cultural e da complementaridade de interesse das unidades de base (Ribeiro e Bastos, 2010:1-9).

Podemos concluir que este caso é um exemplo de uma valorosa parceria e associação intermunicipal de cooperação e concertação em prol de objetivos específicos da população de uma determinada região. Este caso concreto que apresentamos assume, em certa medida, uma curiosidade – os quatro municípios integrantes da parceria fazem parte de duas Comunidades Intermunicipais diferentes – Vila Nova de Famalicão e Guimarães (CIM do Ave), Braga e Barcelos (CIM do Cávado).

Podemos diferenciar o ‘voluntarismo’ desta associação/parceria intermunicipal apresentada pela Quadrilátero Urbano do ‘voluntarismo’ em pertencer às Comunidades Intermunicipais citadas? Não poderá, citando o artigo 253º da CRP «*Os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias*», existir a assunção de que poderá ser mais eficaz e completa uma associação do género do ‘quadrilátero urbano’, com base no carácter necessariamente voluntário deste processo associativo municipal do que a associação destes municípios em sede das Comunidades Intermunicipais a que pertencem?

## **7. Divisão do Território para fins administrativos e estatísticos**

O objetivo fundamental da política regional comunitária consiste em reduzir os desequilíbrios regionais a nível da União Europeia, contribuindo, deste modo, para o estabelecimento da união económica e monetária, a realização do mercado interno e o fortalecimento da coesão económica e social. Para alcançar este propósito, a Comunidade tem-se empenhado em coordenar as políticas regionais nacionais entre elas e com as políticas comunitárias, em desenvolver um sistema de ajudas e empréstimos, utilizando elevados meios financeiros.

A Comissão Europeia, identificou com base nos indicadores que identifica a intensidade dos problemas regionais e enumerou os seguintes tipos de regiões que exigem maior intervenção das instâncias e dos instrumentos de política regional comunitária: regiões em atraso de desenvolvimento, regiões agrícolas, regiões industriais em declínio, regiões de concentração urbana, regiões fronteiriças e regiões insulares. O Instituto de Geografia da Universidade de Cambridge foi solicitado pela Comissão Europeia para realizar um estudo sobre a evolução do potencial das regiões da comunidade que classificou como regiões comunitárias periféricas, intermédias e centrais.

A complexidade e heterogeneidade das regiões fizeram com que a Comissão Europeia optasse pelo conceito de regiões administrativas de ordem política e estatística, ou seja, sendo a política regional implementada por órgãos nacionais e regionais em unidades administrativas, e sendo os dados estatísticos recolhidos, na maior parte dos casos, a nível das regiões administrativas, era lógico que a Comissão Europeia elege-se as regiões administrativas para fazer a análise comparativa do desenvolvimento regional.

Assim, baseando-se na «Nomenclature of Territorial Units of Statistics» (NUTS) e no Eurostat (Estatísticas de Base da Comunidade Europeia), os técnicos da Comissão Europeia identificaram três níveis de agrupamentos regionais, assim denominados:

- Regiões da Comunidade Europeia (onde à altura correspondia o agrupamento das Comissões de Coordenação Regional);

- Regiões administrativas de base (onde à altura correspondiam as Comissões de Coordenação Regional);
- Subdivisões das Regiões de nível II (a que correspondem os nossos agrupamentos de concelhos); (Dias, 1996:187-189).

Na realidade nacional a classificação hierárquica regional em Portugal é composta por cinco níveis, três à escala regional e dois à escala local.

A saber, à escala regional o primeiro nível (NUTS I) é composto por três unidades territoriais – o continente e duas regiões autónomas; o segundo nível (NUTS II) é composto por sete unidades territoriais – cinco regiões no continente e duas regiões autónomas; o terceiro nível (NUTS III) é composto por vinte e cinco unidades territoriais (incorpora as nomenclaturas das vinte e uma comunidades intermunicipais, as duas áreas metropolitanas e as duas regiões autónomas). Já na escala local, Portugal utiliza dois níveis hierárquicos complementares que são as LAU 1 e LAU 2 que são unidades administrativas locais – a LAU 1 composta por todos os municípios e a LAU 2 composta por todas as freguesias.

Ao contrário do que acontece em praticamente todos os estados-membros da União Europeia (incluindo em países substancialmente mais pequenos como os Países Baixos, a Dinamarca ou a Bélgica), as NUT de Portugal Continental não correspondem a regiões com direções sufragadas e eleitas democraticamente, como é o caso das NUTS II que se materializam nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), cujas direções são nomeadas pelo Governo, como já tivemos hipótese de analisar em ponto anterior.

Sendo a nomeação da liderança das CCDR uma decisão política do Governo e que pode eventualmente ser alterada mediante ciclos políticos de governação, não poderá estar causa a estabilidade da visão e execução a médio-longo prazo dos esforços levados a cabo pelas CCDR cuja missão geral é a prossecução das políticas setoriais de determinada região?

## 8. Breves apontamentos sobre as regiões administrativas em contexto europeu

Como refere Vitorino Vieira Dias, na Europa Ocidental, as regiões surgiram no período do pós-guerra em países com uma tradição de administração central forte e com um poder local frágil. Na maior parte destes países, os municípios têm uma autonomia reduzida, e uma pequena dimensão territorial. É o caso da Bélgica com 589 municípios, a França com 36257 e a Itália com 8001 municípios (números referentes ao ano do documento (1998)). A necessidade de descentralizar funções das administrações centrais, e de aproximar a administração dos cidadãos, terá justificado a criação de autarquias intermédias - *as regiões* -, aptas a prosseguir funções que competiam ao Estado, e a coordenar as dos municípios. Quanto à situação dos municípios portugueses face aos municípios dos países europeus que já se regionalizaram, é de salientar que o municipalismo português é o mais antigo da Europa e, por outro lado, o sentimento de autonomia local é muito forte, estando o poder local sujeito a uma tutela de mera legalidade. No contexto europeu, Portugal é o país da Europa Ocidental com maior número relativo de municípios visto que os municípios portugueses são os de maior dimensão territorial. Com efeito, as regiões europeias têm dimensões, significados e formas de autonomia muito diversificadas. Como exemplo, a Espanha tem 8 regiões a Bélgica 3, a França 22 e a Itália 20. Por sua vez, o conceito de região é utilizado num sentido político, económico, turístico, administrativo e até linguístico. (Vieira Dias, 1998:180-181).

No âmbito Europeu, no tempo que antecede a criação do Comité das Regiões, apesar de existirem evidências da atenção prestada às diferenças entre regiões no Tratado de Roma, é na criação, em 1975, do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) e simultaneamente do Comité para a Política Regional do Conselho de Ministros que formalmente existe um manifesto interesse na política de desenvolvimento regional (Calussi, 1998:226). Neste espaço temporal, outros motivos levaram à criação do Comité das Regiões – os Estados-Membros viram-se envolvidos num sistema altamente complexo; - aumento da importância dos governos sub-nacionais (ruivo, 2012:64); - necessidade de novas estratégias económicas desenhadas para as regiões e localidades (jeffery, 2006:315); - entrada do Ato Único Europeu (AUE) em 1987 que intensificou o debate sobre o aprofundamento da união sobre a questão da subsidiariedade, por via do objetivo de completar o mercado interno da União Europeia e do interesse dos governos sub-nacionais em ter um papel mais relevante

e, por fim, a criação do Comité das Regiões deve-se também à ideia de que uma União Europeia mais integrada requer uma maior legitimidade democrática (Warleigh, 1999:6-7).

Cria-se, com o Tratado de Maastricht em 1992, o Comité das Regiões (*Committee of the Regions – CoR*), cujo papel oficial é assistir o Conselho e a Comissão, veiculando os pontos de vista de um grupo de interesses particular perante as propostas da Comissão. O artigo 198ºA do tratado, estabelece formalmente o estatuto deste órgão, assim como o seu nome oficial - «é instituído um comité de natureza consultiva composto por representantes das coletividades regionais e locais, adiante designado por “Comité das Regiões (...)» (Warleigh, 1999:12). A designação “regional” deve ser compreendido de forma a incluir autoridades locais e regionais, uma vez que, muitos Estados-Membros não têm um nível regional de governo (Warleigh, 1999:15).

## **9. Notas sobre a estrutura e funcionamento do *Committee of the Regions***

A estrutura interna deste órgão é constituída por um presidente, um primeiro vice-presidente, a mesa que é o órgão executivo, as comissões especializadas, a assembleia plenária, a comissão de assuntos financeiros e administrativos, os grupos políticos, as delegações nacionais, o secretário-geral e o secretariado-geral. Existe ainda uma comissão ad hoc, que permaneceu em funções até 2015 que tinha como função emitir a opinião do comité sobre a proposta da Comissão Europeia relativa à revisão da moldura financeira da UE ou sobre quaisquer outros assuntos relativos ao debate orçamental.

Os membros das delegações nacionais do comité são nomeados em sede de conselho de ministros para um mandato de cinco anos renovável – através de votação por unanimidade – com base em propostas dos Estados-membros, tendo em conta que todas têm de refletir o equilíbrio político, geográfico e regional/local do Estado-membro (Warleigh, 1999:12).

Cabe à mesa (*bureau*), que é constituída por 60 membros que inclui um presidente, um primeiro vice-presidente, um vice-presidente por cada estado membro e representantes dos grupos políticos, realizar o planeamento do trabalho de forma a executar o respetivo programa político. Estes membros são eleitos para um mandato de dois anos e meio. O



presidente e o primeiro vice-presidente são eleitos pelos membros do Comité (Ruivo, 2012:75).

A maior parte dos trabalhos do comité é gerido através das comissões especializadas que são seis - comissão de política de coesão territorial (coter); comissão de política económica e social (ecos); comissão de educação, juventude, cultura e investigação (educ); comissão de ambiente, alterações climáticas e energia (enve); comissão de cidadania, governação, assuntos institucionais e externos (civex); por último a comissão de recursos naturais (nat). Cada uma delas tem o seu presidente em que um dos seus poderes é definir um *rapporteur* (ou *rapporteurs*) em caso da necessidade da redação de um parecer (Ruivo, 2012:75-76).

A assembleia plenária do comité reúne normalmente seis vezes por ano e uma das funções é a de emitir parecer sobre os assuntos tratados por uma das comissões e pode fazê-lo por maioria ou por unanimidade. (Ruivo, 2012:76). O comité, tem também, a possibilidade de emitir pareceres por iniciativa própria, quando considerar que tal se justifica (Ruivo, 2012:82).

As unidades básicas de concertação dentro do comité eram as delegações nacionais que se encontravam regularmente para discutir os trabalhos (Jeffery, 2006:320). O comité pretendia obter mais influência através da perícia técnica não partidária, baseada na experiência dos seus membros num nível de governo abaixo do nível nacional (Warleigh, 2002:185), no entanto, surgiu um fórum alternativo para concertar opiniões, na forma de partidos políticos (Jeffery, 2006:320). Desta forma o comité passava a ser visto como um órgão da União Europeia ao invés de um órgão dos Estados-Membros e, por fim, a organização do comité por partidos deu-lhe coerência e garantiu-lhe a aprovação em sede de Parlamento Europeu (Warleigh, 1999:39-41).

Na atualidade, segundo informação do site da união europeia sobre o comité, são cinco os grupos políticos presentes neste organismo – Partido Socialista Europeu (PSE); Partido Popular Europeu (PPE); Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE); Grupo da Aliança Europeia (AE) e o Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus (CRE).

Os representantes atuais de Portugal (membros efetivos) no Comité das Regiões, são dez, segundo o Portal do Comité das Regiões, o Presidente da Região Autónoma da Madeira (Miguel Albuquerque), o Presidente da Região Autónoma dos Açores (Duarte Cordeiro e os Presidentes da Câmara Municipal da Guarda (Álvaro Amaro), de Mangualde (João Azevedo), de Viana do Castelo (José da Cunha Costa), de Sintra (Basílio Horta), de Lisboa (Fernando Medina), de Évora (Carlos Pinto de Sá), de Aveiro (José Ribau Esteves) e de Caminha (Miguel Alves).

Não colocando em causa o mérito da representação da delegação portuguesa no comité das regiões, consideramos que seria estratégico e de interesse do Estado que, a nossa representação pudesse assumir o mesmo modelo que o da Dinamarca que, sendo um Estado unitário, como Portugal, as autoridades regionais além de gozar de grande autonomia na gestão de fundos comunitários, possuem representantes no Comité das Regiões. Ora, podemos ver que da lista dos nossos representantes não consta nenhum representante das nossas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, sendo que o que mais se aproxima de uma representação supramunicipal, além claro dos Presidentes das Regiões Autónomas, é o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro que é também Vice-Presidente da Associação Nacional de Municípios.

## **9.1 Notas sobre o comité perante a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, de Amesterdão e de Lisboa**

O Tratado de Maastricht estabelece, à altura, que o comité deveria ser consultado nas propostas legislativas referentes à coesão económica e social, a redes de infraestruturas transeuropeias, saúde, educação e cultura.

O Tratado de Amesterdão adicionou outras cinco áreas – política de emprego, política social, ambiente, formação profissional e transportes.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, alargou-se a esfera de influência do comité, pois foram adicionadas a proteção civil, alterações climáticas, a energia e os serviços de interesse geral, como áreas em que o comité passava também a ser consultado. A Comissão Europeia passou a estar obrigada a consultar as autoridades locais e regionais numa fase pré-legislativa, ou seja, o comité, que representa estas instâncias locais e regionais, passou a estar envolvido nas políticas desde a sua fase inicial. Após a consulta nesta fase, assim que a proposta legislativa é concluída pela Comissão, deve voltar de novo à apreciação do comité, de forma obrigatória.

O Tratado de Lisboa, tornou também obrigatória a consulta do comité pelo Parlamento Europeu, permitindo comentar as alterações realizadas pelos membros do Parlamento à legislação proposta e o comité tem ainda o direito de questionar a Comissão, o Parlamento e o Conselho se estes não tiverem em conta o seu ponto de vista e pode ainda pedir uma segunda consulta se a proposta inicial for substancialmente modificada durante a sua passagem por outras instituições (Ruivo, 2012:82-83). Por fim, o Tratado de Lisboa, deu maior reconhecimento às regiões, mas não houve alguma inovação institucional para além do comité, por isso, para este órgão constitui-se o desafio de fazer o melhor uso dos seus poderes (Ruivo, 2012:93).

## Parte II

### 1. A Descentralização Administrativa

Realizado o enquadramento nacional e europeu dos vários tópicos apresentados e que consideramos relevantes na discussão da temática apresentada, esta segunda parte da dissertação versa sobre a descentralização de competências como um dos propósitos do XXI Governo de Portugal. Realizamos de forma prévia, um resumido enquadramento teórico sobre vários princípios – o da descentralização; o da desconcentração; o da subsidiariedade; o da aproximação dos serviços às populações; o das autonomias locais; e por último o da eficácia e da unidade de ação.

A Constituição da República Portuguesa no seu artigo 6º dá-nos conta, a propósito da organização do Estado, do respeito pelo regime autonómico insular e pelos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da *descentralização democrática* da administração pública. Ainda, o artigo 267º determina que a Administração Pública deve ser estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, devendo a lei, para esse efeito, estabelecer adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes (Oliveira, 2017:131).

Este domínio da matéria poderá ser melhor compreendido por confronto de conceitos e de noção dos princípios como sugere Fernanda Paula Oliveira em *Organização Administrativa: Novos Atores, Novos Modelos*.

O princípio da descentralização corresponde a uma repartição de atribuições administrativas por uma pluralidade de pessoas coletivas públicas ou de entidades administrativas o que significa de uma perspetiva ampla, que qualquer transferência de atribuições da organização administrativa do Estado para outros organismos administrativos é vista como uma medida descentralizadora, correspondendo, assim, a descentralização a um simples instrumento de desoneração do Estado e de repartição e especialização de tarefas entre a sua Administração direta e uma variedade de entes administrativos, incluindo os entes por ele criados para a realização de tarefas administrativas.

Em contraponto o princípio da desconcentração diz respeito à organização administrativa dentro de uma entidade administrativa, designadamente de uma pessoa coletiva pública, estando ligada à distribuição de poderes pelos seus diferentes órgãos. A desconcentração pode, por sua vez, ser funcional ou burocrática (do ministro para as direções gerais, destas para as repartições) ou territorial, para a administração periférica do Estado (direções regionais, etc.). A desconcentração de poderes pode ainda ser originária (quando é feita diretamente pela lei) ou derivada (quando decorre, por exemplo, da delegação de poderes).

O conceito de descentralização administrativa em sentido estrito corresponde ao processo de estabelecimento e de alargamento de administrações autónomas, entendidas como a administração de interesses públicos próprios de certas coletividades ou agrupamentos infra estaduais (de natureza territorial, profissional ou outra), dotados de poderes administrativos que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direção ou de superintendência do Estado (através do Governo) nem formas de tutela de mérito. Ou seja, apenas se poderá afirmar que um Estado é descentralizado quando as várias tarefas administrativas estão atribuídas a unidades administrativas infra estaduais que, para além de se encontrarem dotadas de autonomia jurídica, autonomia patrimonial (património separado), autonomia administrativa e autonomia financeira, detêm, ainda, a capacidade de gerir autonomamente os seus assuntos. O que significa que um Estado só é descentralizado quando reconhece a existência de uma Administração autónoma, isto é, de uma Administração que cuida de interesses específicos de uma comunidade que se auto organiza, segundo princípios eletivos e representativos, para o efeito.

Segundo Fernanda Paula Oliveira, para se falar em descentralização administrativa é fundamental reconhecer-se que, a par com o Estado, existe uma Administração que se caracteriza, cumulativamente, através dos seguintes traços constitutivos:

a) Que na coletividade nacional global coexista a coletividade territorial ou outra dotada de especificidade. Significa que a administração autónoma é a administração dos assuntos de certa coletividade por ela mesma e que deste ponto de vista, significa o reconhecimento do pluralismo social das sociedades contemporâneas onde existem coletividades ou

agrupamentos sociais estruturados, com interesses próprios, politicamente relevantes que não encontram satisfação adequada no quadro geral do Estado.

b) A prossecução dos interesses específicos dessa coletividade infra estadual. Significa que existe uma diferenciação material entre as tarefas administrativas do Estado – que correspondem aos interesses da coletividade nacional global -, e as tarefas específicas de um determinado grupo que são os interesses específicos desse grupo social.

c) Que a administração seja realizada pelos próprios administrados diretamente ou por intermédio de representantes seus. Significa que existe um autogoverno mediante órgãos próprios, representativos, eleitos democraticamente e não nomeados por entidades externas/exteriores, aplicando-se claramente o princípio democrático nesta questão.

d) Que os respetivos órgãos gozem de autonomia face à ação do Estado. Significa que podem estabelecer a própria orientação na esfera da sua ação, sob responsabilidade própria, livres de instruções estaduais. A Administração Autónoma terá sempre de supor uma certa medida de autodeterminação e em simultâneo uma contenção do controlo estadual. Terminando o desenvolvimento da definição do conceito, Freitas do Amaral defende que a verdadeira descentralização acontece na Administração Autónoma Territorial onde assumem particular relevo as autarquias locais, pessoas coletivas públicas de base territorial que asseguram os interesses próprios dos agregados populacionais através de órgãos próprios democraticamente eleitos (Oliveira, 2017:131-139).

No enquadramento da descentralização temos de ter em conta outro conceito da mesma a descentralização imprópria ou – a *desconcentração personalizada* – termo utilizado de acordo com a ideia de Vieira de Andrade, que assim a define. Trata-se, assim, do processo que dá origem a entidades públicas que prosseguem, em nome próprio, interesses do Estado, cujos órgãos são designados por um ato do Governo, podendo ser por ele demitidos e existindo uma intervenção governamental acentuada na sua gestão. Por outras palavras, o princípio a que agora nos referimos é o processo que dá origem à administração estadual indireta. Não podemos considerar que exista neste caso uma verdadeira descentralização, porque falta a estes órgãos, em especial, a autonomia da sua ação face ao Estado.

No quadro que se segue, podemos perceber onde se localizam os princípios da desconcentração, da descentralização em sentido próprio e a descentralização imprópria ou desconcentração personalizada, na organização administrativa portuguesa (Oliveira, 2017:139-140).

| Administração direta   | Serviços dependentes                     | Desconcentração   |
|------------------------|--|---|
| Administração indireta | Institutos públicos e Empresas públicas  | Descentralização imprópria ou desconcentração personalizada |
| Administração autónoma | Autarquias locais e associações públicas | Descentralização em sentido próprio                         |

### 1.1 Princípio da subsidiariedade

No que diz respeito ao **princípio da subsidiariedade**, a Administração Autónoma incorpora instituições compostas pelos respetivos interessados e sendo elas comunidades públicas menores, *infra estaduais*, o princípio da subsidiariedade é aquele pelo qual, numa primeira abordagem, se atribui preferência à administração autónoma, em detrimento da administração estadual. Este princípio propicia a ampliação da esfera dos poderes públicos de entidades menores à custa do Estado e este deve, como petição de princípio, atuar subsidiariamente em relação às administrações *infra estaduais*.

De acordo o princípio da subsidiariedade, devem ser reconhecidas, às comunidades locais, todas as atribuições indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas que elas possam prosseguir com vantagem, em termos humanos, técnicos e financeiros, em relação às demais entidades superiores ou inferiores. Este princípio é favorável à aplicação das administrações autónomas, complementando outros que também apontam no mesmo sentido – o da garantia da autonomia local e regional e o da descentralização administrativa.

Por fim, este princípio apresenta-se como importante na repartição de tarefas entre a administração estadual e a administração autónoma, baseado em critério de eficácia, sendo, por isso independente da natureza dos interesses em causa que podem ser gerais/nacionais. Ao contrário, e é aqui que os princípios da subsidiariedade e da descentralização se diferenciam, o princípio da descentralização aponta para a necessidade dos interesses específicos de uma coletividade serem geridos por ela mesma, já por força do princípio da subsidiariedade a administração autónoma deve gerir os interesses que se considerem ser

mais eficazmente geridos por ela, mesmo que sejam interesses gerais do Estado (Oliveira, 2017:141-142).

## **1.2 Princípio da aproximação dos serviços às populações**

O **princípio da aproximação dos serviços às populações** é favorável ao princípio da descentralização e da subsidiariedade, tendo em conta que segundo este, a Administração Pública deve ser estruturada de forma a que os seus serviços se localizem geograficamente o mais próximo das populações que procuram servir. Aos dias de hoje é possível estar próximo das populações sem que haja uma ligação direta ao princípio da descentralização por força das soluções de informatização e desmaterialização da atuação administrativa, no entanto, este princípio aponta e privilegia a integração dos serviços nas pessoas coletivas públicas de menor âmbito territorial (Oliveira, 2017:142).

## **1.3 Princípio das autonomias locais**

Não existe verdadeira descentralização sem correlação direta com proporcional autonomia. Por tal, o princípio da descentralização está fortemente ligado ao **princípio das autonomias locais**. Este princípio integra, segundo Fernanda Paula Oliveira, o regime constitucional das autarquias locais que reside na ideia da existência de uma esfera de interesses próprios de uma determinada comunidade territorial distinta dos interesses gerais cometidos ao Estado: a esfera dos interesses locais. A consagração constitucional do princípio da autonomia das autarquias locais, essencial para que se possa afirmar o cumprimento do princípio da descentralização, visa funcionar como um limite ao poder conformador do legislador na distribuição de tarefas entre os vários entes administrativos o que torna criticável a ideia de que seja o próprio legislador a delimitar o âmbito das matérias que devem ser atribuídas às autarquias locais.



Como afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, a função democrática do princípio do “poder local” e da descentralização apontam para a necessidade de considerar, nos domínios de repartição de tarefas estaduais e tarefas autónomas, que a regra é a descentralização e a exceção a concentração. E conclui Freitas do Amaral que o princípio da autonomia local exige, nomeadamente, poderes decisórios independentes e o direito de recusar soluções impostas unilateralmente pelo poder central.

Em suma, tal como o Tribunal Constitucional tem concluído, a Constituição da República Portuguesa “*acolheu o conceito de autonomia local no sentido de autonomia das autarquias locais, ligando- o à democracia local, através da noção que delas dá no artigo 235.*” o que passa, necessariamente, pela garantia da prossecução dos interesses locais pelas autarquias locais e pela correspondência (embora não exclusiva) entre descentralização territorial e poder local (Oliveira, 2017:143-146).

#### **1.4 Princípios da eficácia e da unidade de ação**

**Os princípios da eficácia e da unidade de ação** não devem ser vistos apenas como um limite ao princípio da descentralização administrativa, mas como princípios dirigidos ao legislador no sentido de encontrar soluções (opções concretas), em termos de organização administrativa que resulte de uma harmonização equilibrada entre estes princípios e o da descentralização. Estas opções do legislador deverão ser reguladas por um terceiro princípio constitucional – o princípio da eficiência máxima.

Desta doutrina, e deste modelo constitucional a CRP garante um certo grau de descentralização que impede a centralização excessiva ou total e respeita a autonomia das regiões autónomas e das autarquias locais. Por outro lado, a CRP estabelece também o princípio da unidade da ação administrativa que é assegurada pelo Governo que, entre outras tarefas, dirige os serviços e a atividade da administração direta do Estado, superintende a administração indireta e exerce a tutela junto da administração autónoma. Ainda, a CRP permite ao legislador, dentro dos limites apontados a possibilidade de escolher livremente as soluções organizatórias concretas em cada momento no âmbito dos interesses a prosseguir pela Administração Pública.

Por fim, Fernanda Paula Oliveira alerta para as especiais cautelas a ter em conta quando se trata da repartição de atribuições entre o Estado e as Autarquias Locais visto que não se pode colocar em causa o núcleo essencial da sua autonomia. No âmbito dos princípios da eficácia e da unidade de ação, a garantia constitucional do princípio da autonomia local não se pode traduzir apenas numa mera garantia institucional, devendo ser garantido, ainda e necessariamente, um âmbito de competências determinado e fixado, de uma vez por todas, isto é, uma garantia material a favor das autarquias locais (Oliveira, 2017:147-149).

A descentralização administrativa processa-se em grande medida através da transferência de atribuições da esfera jurídica do Estado para a das autarquias locais, logo para os municípios, sempre com base na assunção de que descentralização pressupõe sempre a devida autonomia. Não pode existir descentralização sem que a referente transferência de atribuições não seja acompanhada da proporcional e necessária transferência de recursos (técnicos e financeiros, designadamente). Em referência, este reforço da capacidade técnica e financeira das autarquias locais é evidente se tomarmos como referência o pacote legislativo do XXI Governo Constitucional que ainda não passa de um mero projeto legislativo que abordaremos de seguida.

Fernanda Paula Oliveira defende algo que entendemos ser necessário e essencial para uma ótima descentralização administrativa – mais importante do que saber o que se descentraliza é saber como o fazer de modo eficiente. Tem de ser garantido que o que se transfere se prende com interesses iminentemente locais e que os municípios estão devidamente equipados (do ponto de vista técnico/financeiro e de pessoal) para satisfação desses interesses. Também há que ter em atenção que alguns interesses locais têm ou podem ter importantes dimensões nacionais, tendo de existir a necessária coordenação, cooperação e colaboração de atuações entre o Estado e as autarquias locais nas áreas onde as referidas dimensões confluem.

A descentralização tem de ser ‘sensível’ às diferenças regionais existentes em Portugal, logo, não pode acontecer de forma global, isto é, deve evitar-se uma transferência de competências ‘por igual’ de ‘todas as atribuições’ para ‘todas as autarquias locais’ que fomenta estas diferenças e desigualdades.

Por último, a descentralização é um importante fator na democratização da sociedade pois potencia a democracia participativa, tendo em conta que a gestão dos interesses das populações aumenta a sua participação e aproxima-as dos órgãos representativos eleitos, em todas as dimensões e por tal, é afirmado por diversos autores que a descentralização é uma peça importante no tabuleiro do jogo democrático (Oliveira, 2017:149-151).

## **2. A descentralização nas eleições legislativas de 2015**

Numa breve análise aos programas eleitorais de 2015 para as eleições legislativas dos partidos políticos que aos dias de hoje têm assento parlamentar na Assembleia da República, no âmbito da temática da descentralização, concluímos que:

### **2.1 Considerações do Partido Ecologista os Verdes**

**O PEV (Partido Ecologista os Verdes)** defendeu a promoção da descentralização do país de forma democrática e estruturada com a implementação das regiões em Portugal (Manifesto eleitoral do PEV, 2015:16).

### **2.2 Considerações do Partido Pessoas-Animais-Natureza**

**O PAN (Partido Pessoas-Animais-Natureza)** assumiu por um lado a redução do poder das dependências do Ministério da Educação para promover uma real descentralização/autonomia das escolas e por outro uma gestão eficiente do território através da redução do número de municípios, optando por um Estado descentralizado não por via dos municípios, mas de competências ministeriais. Defende ainda que a descentralização das competências do Estado deve ser realizada através de uma estratégia aplicada à matéria em questão de forma a garantir a equidade ao invés da municipalização (Manifesto eleitoral do PAN, 2015:62 e 111).

### **2.3 Considerações do Bloco de Esquerda**

**O BE (Bloco de Esquerda)** rejeitava a chamada municipalização - falsa descentralização que delegava competências através de contratos inter-administrativos, permitindo a transferência de serviços para os privados, nomeadamente para as IPSS e Misericórdias, no âmbito da resolução da crise no sistema nacional de saúde (SNS). Assumia também como prioridade, no âmbito do ordenamento do território, o arranque do processo

de descentralização administrativa, tendo em vista a concretização efetiva do processo de regionalização com a criação de entidades regionais com órgãos diretamente eleitos pelas respetivas populações, capazes de protagonizarem projetos de desenvolvimento territorial sufragados. Consequentemente, as CCDR seriam extintas logo que as regiões administrativas fossem constituídas. Todas as comunidades intermunicipais têm obrigatoriamente, nos termos constitucionais, uma assembleia deliberativa eleita diretamente. O Bloco de Esquerda queria também contribuir para o aprofundamento da democracia local e participativa, com reforço dos mecanismos de participação dos munícipes e maior capacidade de fiscalização dos executivos pelos órgãos deliberativos municipais e de freguesia, opondo-se aos executivos monocores que não expressem a vontade dos eleitores (Manifesto eleitoral do Bloco de Esquerda, 2015:30 e 54).

#### **2.4 Considerações do Partido Comunista Português**

No programa eleitoral do **PCP (Partido Comunista Português)** podemos perceber a intenção de apostar nos ganhos de eficiência da Administração Pública e do aparelho do Estado, com uma efetiva descentralização, com trabalhadores motivados, com o fim das despesas na externalização de serviços e com a não duplicação de estruturas, como sucede com a generalidade das entidades reguladoras que devem ser reinseridas na Administração Central, com a poupança de muitos milhões de euros. Pretendia implementar uma política que apostasse num forte crescimento do investimento, público e privado, permitindo iniciar uma trajetória que o aproxime do limiar mínimo dos 25% do PIB, a reorientação de todo o investimento em função das necessidades de desenvolvimento do País e uma muito maior eficiência na utilização dos fundos comunitários. Para tal devia favorecer-se uma localização territorial do investimento corretora das assimetrias regionais, inclusive com uma maior descentralização para as autarquias locais, e ultrapassar as baixas taxas de execução dos orçamentos de Estado, libertando-os dos constrangimentos do PEC e do Tratado Orçamental, e garantindo as contrapartidas nacionais aos fundos comunitários (Manifesto eleitoral do PCP, 2015:27 e 37).

## 2.5 Considerações do Partido Social-Democrata

O PSD (**Partido Social Democrata**), no seu manifesto defendia que os princípios de autonomia das escolas e de descentralização do sistema educativo continuarão a ser instrumentos estruturantes das políticas públicas de educação, respeitando e valorizando a diferenciação dos projetos educativos, bem como a diversificação das estratégias, com vista a melhor responder às características dos alunos e dos contextos sociais locais. Considerava-se ser necessário, entre outras, a realização de uma revisão do modelo de organização e funcionamento da Direção Geral das Artes e dos seus procedimentos concursais, do Organismo de Produção Artística (OPART), do Instituto do Cinema e Audiovisual e da Cinemateca Portuguesa-Museu do Cinema e o aumento das competências regionais no domínio do apoio às artes e da descentralização da gestão de equipamentos culturais do Estado;

Para combater as desigualdades o PSD pretendia lançar um ambicioso programa de desenvolvimento social apostando no desenvolvimento de uma intervenção transversal e multissetorial, ao nível da administração pública, das autarquias e com o envolvimento ativo da rede social e solidária, capaz de concretizar um conjunto de medidas que contribuam para um forte combate às desigualdades sociais, nomeadamente à pobreza e particularmente à pobreza infantil, ao insucesso escolar e que contribuam para promover a igualdade de oportunidades, a coesão social e a criação de mais e melhor emprego, garantindo também uma especial atenção à situação das pessoas com deficiência. Este compromisso, firmado numa relação de parceria, permitirá uma maior descentralização e criação de mais e melhores políticas de proximidade, alargadas a todas as áreas sociais do Estado.

Por fim, este partido pretendia, no seu todo, aprofundar o processo de descentralização tendo em conta que ao longo de quatro anos (2011-2015), segundo o Partido, foi dado um forte impulso ao processo de descentralização, como o demonstra a transferência, de forma universal e definitiva, para os municípios e entidades intermunicipais das competências de gestão do serviço público de transportes de passageiros, bem como os avanços no plano das funções sociais da educação, saúde, cultura e segurança social, com o lançamento de um conjunto de projetos-piloto estabelecidos através de contratos livremente celebrados pelas autarquias e que abrangem universos populacionais muito significativos e territórios de características diversas. Importa agora prosseguir e alargar esse processo Em

especial nas áreas da educação, saúde e ação social, deveriam ser avaliados os referidos projetos-piloto e, em função dos resultados dessa avaliação e do diálogo com os municípios e entidades intermunicipais, aperfeiçoar esse processo e alargá-lo a todo o território continental, equacionado mesmo a generalização da descentralização nestas funções sociais através de uma transferência legal universal e definitiva das competências. Em qualquer caso, e conforme estabelecido nos projetos-piloto contratualizados até então, a descentralização de competências devia assegurar, por um lado, o ganho de eficiência na gestão pública e, por outro lado, ser acompanhada da transferência para as autarquias dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências descentralizadas. O programa de descentralização devia também ser alargado a outras áreas da administração pública, como a gestão florestal, a proteção civil, a gestão do litoral e zonas ribeirinhas e os serviços de medicina veterinária.

Pretendia-se ainda a promoção da integração e partilha de serviços entre municípios, através principalmente das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, a promoção do paradigma de administração local orientada para o desenvolvimento económico e social, o ajustamento equilibrado do modelo de financiamento das autarquias locais e consolidar as reformas em especial nas empresas municipais e nas parcerias público-privadas locais e por fim, constituir o conselho de concertação social - órgão presidido pelo Primeiro-Ministro e que é composto pelos diferentes níveis de administração pública territorial, ou seja, representantes do Governo da República, Governos Regionais, Entidades Intermunicipais, Municípios e Freguesias; (Manifesto eleitoral do PSD, 2015:18;28;32;33 e 104-107).

## **2.6 Considerações do Partido Socialista**

Por último, o **PS (Partido Socialista)**, assumia no seu manifesto a descentralização como a base para a reforma do estado. Tinha como propósito promover a descentralização e a desburocratização do sistema educativo, enquanto elementos indispensáveis para que as escolas e os agrupamentos possam trabalhar num clima que lhes permita estar mais focados no que os alunos têm que aprender, tencionava reforçar e aprofundar a autonomia local, apostando no incremento da legitimação das autarquias e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), abrindo portas à desejada transferência de competências do Estado para órgãos mais próximos das pessoas. Essa descentralização tentará ser racionalizadora, baseando-se no princípio da subsidiariedade e tendo sempre em

conta o melhor interesse dos cidadãos e das empresas que necessitam de uma resposta ágil e adequada por parte da Administração Pública. Apostaria também na criação de uma rede generalizada de serviços públicos de proximidade. No entanto, qualquer reforma neste âmbito apenas poderá ser concretizada com a adequada atribuição de recursos que permita o pleno exercício das novas competências a transferir. Nesse sentido, o PS irá adaptar as regras do financiamento local de acordo com a nova realidade com que pessoas e instituições serão confrontadas. O novo modelo territorial iria assentar nas cinco regiões de planeamento e de desenvolvimento territorial, correspondentes às áreas de intervenção das CCDR, na criação de autarquias metropolitanas, na promoção da cooperação intermunicipal através das comunidades intermunicipais, na descentralização para os municípios das competências de gestão dos serviços públicos de carácter universal e na afirmação do papel das freguesias como polos da democracia de proximidade e da igualdade no acesso aos serviços públicos.

O PS considerava que a transferência de competências para órgãos com maior proximidade devia ser acompanhada de uma maior legitimidade democrática desses órgãos, através da democratização do modelo de organização das CCDR, estabelecendo-se a eleição do respetivo órgão executivo por um colégio eleitoral formado pelos membros das câmaras e das assembleias municipais, a transformação das atuais áreas metropolitanas, reforçando a sua legitimidade democrática, com órgãos diretamente eleitos, sendo a Assembleia Metropolitana eleita por sufrágio direto dos cidadãos eleitores, a promoção de uma governação local mais democrática, escrutinada e transparente, através do reforço dos poderes de fiscalização política das assembleias municipais, às quais caberá eleger a câmara municipal, sob proposta do presidente, que será o primeiro membro da lista mais votada.

Pretendia-se reforçar as competências das autarquias locais numa lógica de descentralização e subsidiariedade através da transferência de competências para os níveis mais adequados, prevendo, designadamente:

- As áreas metropolitanas com competências próprias bem definidas que lhes permitam contribuir de forma eficaz para a gestão e coordenação de redes de âmbito metropolitano, designadamente nas áreas dos transportes, das águas e resíduos, da energia, da promoção económica e turística, bem como na gestão de equipamentos e de programas de incentivo ao desenvolvimento regional dos concelhos que as integram;

- As comunidades intermunicipais como um instrumento de reforço da cooperação Intermunicipal, em articulação com o novo modelo de governação regional resultante da democratização das CCDR e da criação de autarquias metropolitanas. Iriam ser revistas as atribuições, os órgãos e modelos de governação e de prestação de contas;

- Os municípios como estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, pelo que será alargada a sua participação nos domínios da educação, ao nível do ensino básico e secundário, com respeito pela autonomia pedagógica das escolas, da saúde, ao nível dos cuidados de saúde primário e continuados, da ação social, em coordenação com a rede social, dos transportes, da cultura, da habitação, da proteção civil, da segurança pública e das áreas portuárias e marítimas;

- As freguesias passariam a ter competências diferenciadas em função da sua natureza e exercerão poderes em domínios que hoje lhes são atribuídos por delegação municipal;

Por fim, o PS assumiu também como desígnio eleitoral reorganizar os serviços desconcentrados do estado e alargar os serviços de proximidade, colocar o financiamento local ao serviço da coesão territorial e corrigir os erros da extinção de freguesias que foi realizada a regra e esquadro (Manifesto eleitoral do PS, 2015:38-39 e 47).

### **3. A descentralização como propósito do XXI Governo Constitucional de Portugal**

O XXI Governo Constitucional apresentou no dia 21 de julho de 2016 o documento «Documento Orientador Descentralização - Aprofundar a Democracia Local», no qual elencava as áreas e domínios onde pretendia efetivar a descentralização de competências. Este documento estratégico assumia diversas questões:

- 1) **Criação das autarquias metropolitanas em substituição das áreas metropolitanas** passando do regime associativo intermunicipal e passar para o regime de autarquias locais. O Governo previa conferir-lhes atribuições em matéria de gestão e coordenação de redes de âmbito metropolitano, designadamente nas áreas dos transportes, das águas e resíduos, da energia (incluindo distribuição em baixa tensão), da promoção económica e turística, bem como na gestão de equipamentos e de programas de incentivo ao desenvolvimento regional dos concelhos que as integram, bem como de defesa das respetivas



Estruturas Ecológicas Metropolitanas e participação no Conselho Superior de Obras Públicas o qual emite parecer obrigatório sobre os programas de investimento e projetos de grande relevância.

Neste primeiro ponto em concreto concluímos que mesmo que ainda se mantivesse este desejo, seria impossível dada a questão jurídico-constitucional que já foi abordada no âmbito do parecer da fiscalização preventiva de constitucionalidade em relação à primeira versão da Lei 75/2013 de 12 de setembro que estabelecia as Comunidades Intermunicipais como uma tipologia de autarquia local. É clara a CRP quando refere que apenas há três tipos de autarquias locais – freguesias, municípios e regiões administrativas, logo nunca as áreas metropolitanas poderiam ser autarquias metropolitanas.

2) Ainda em relação ao **âmbito do nível intermunicipal no que toca às comunidades intermunicipais**, o governo considerava, neste documento que as CIM são um instrumento de reforço da cooperação Intermunicipal, em articulação com o novo modelo de governação regional resultante da democratização das CCDR e da criação de autarquias metropolitanas” e pretende assim rever “as atribuições, os órgãos e modelos de governação e de prestação de contas”. Assim, as competências a transferir da administração central para as CIM são as seguintes – finanças; administração interna (redes de quartéis de bombeiros e gestão dos sistemas de apoios aos corpos de bombeiros voluntários); cultura (gestão, valorização e conservação da rede de museus de âmbito regional); educação, desporto e juventude; trabalho, solidariedade e segurança social; saúde; planeamento e infraestruturas; economia (promoção turística e gestão de programas de captação de investimento); ambiente; mar; e por fim a justiça.

3) **A descentralização de competências para os municípios** é uma das pedras angulares da reforma do Estado. Desta forma, são competências a descentralizar, por ministério:

- **Negócios estrangeiros** (instituição e gestão dos gabinetes de apoio aos emigrantes em articulação com lojas de cidadão);
- **Presidência do Conselho de Ministros** (instituição e gestão da loja dos cidadãos);

- **Defesa Nacional** (gestão de imóveis se uso militar, concessão de zonas balneares em praias marítimas, licenciamento de infraestruturas e equipamentos para atividades nas praias marítimas);

- **Finanças** (concessão de benefícios fiscais relativamente aos impostos e tributos próprios; competências próprias em matéria de avaliação e reavaliação de prédios, gestão e manutenção de património público não utilizado);

- **Administração interna** (regulação e fiscalização de estacionamento, PSP Lisboa e Porto para os respetivos municípios e regulamentação da polícia municipal, processamento e decisão de contraordenação em matéria de estacionamento de cidades e vilas, policiamento de proximidade, segurança contra incêndios, aprovação dos planos de emergência de proteção civil em âmbito municipal);

- **Cultura** (gestão, valorização e conservação de património cultural e de museus de âmbito local, fiscalização de atividades culturais, autorização para espetáculos tauromáquicos, autorização para realização de espetáculos);

- **Educação, desporto e juventude** (serviços de ação social nas escolas do 2º e 3º ciclo e secundário, gestão do pessoal não docente, gestão de atividades de enriquecimento curricular, construção, requalificação e manutenção de edifícios, gestão de equipamentos escolares, contratação de fornecimento de serviços: águas, eletricidade, segurança, limpeza e outros, transporte escolar, carta educativa municipal, e política educativa atribuída ao Conselho Municipal de Educação);

- **Trabalho, Solidariedade e Segurança Social** (rede social, cartas sociais municipais, definição pelo CLAS dos projetos a apoiar nos programas nacionais ou comunitários, parecer vinculativo sobre criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos, programas de apoio ao desenvolvimento social, coordenação de contratos locais de desenvolvimento social, gestão de programas na área do conforto habitacional para pessoas idosas e da integração a idosos, atividades de animação e do apoio à família, emergência social, definição da rede solidária de cantinas sociais, diagnóstico técnico e acompanhamento em situação de carência económica e de risco social, acompanhamento dos beneficiários do RSI, dinamização dos gabinetes de inserção social em articulação com os gabinetes de inserção profissional);

- **Saúde** (gestão de assistentes operacionais das unidades funcionais do ACES que integram o SNS, gestão dos serviços de limpeza, segurança, vigilância e arranjos exteriores,

comunicações fixas e móveis e do parque automóvel das unidades dos ACES que integram o SNS, construção de novas unidades locais de saúde primários, gestão, manutenção e conservação das infraestruturas e contratualização do direito de superfície, autoridades de saúde municipal, programas de promoção de saúde pública, comunitários e de vida saudável, participar no transporte de doentes não urgentes, transportes dos profissionais de saúde para prestação de cuidados domiciliários);

- **Planeamento e infraestruturas** (gestão das estradas nacionais nos perímetros urbanos, gestão e manutenção do património imobiliário público não utilizado (devoluto) por qualquer entidade pública);

- **Ambiente** (reabilitação urbana, transferência da titularidade e da gestão dos bens imóveis que integram o parque habitacional do Estado, gestão dos programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana, coordenação da elaboração do cadastro a nível local, praias, concessão, licenciamento e autorização de infraestruturas, equipamentos temporários e atividades desportivas e recreativas, concessão de zonas balneares em praias marítimas e fluviais);

- **Agricultura** (áreas da saúde animal e da segurança alimentar);

- **Mar** (náutica de recreio, gestão dos portos sem utilização portuária reconhecida das áreas afetas à atividade de náutica de recreio, das áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária e infraestruturas das praias e do mar, licenciamento da atividade de transporte regular fluvial ou marítimo de passageiros, pescas, portos secundários, gestão dos portos de pesca secundário e gestão de instalações da área da jurisdição da Docapesca (Documento orientador para a descentralização enviado pelo governo à associação nacional de municípios, 2016:2-9).

### **3.1 Nota enviada à Associação Nacional dos Municípios Portugueses**

Estas competências a descentralizar, que acabamos de citar, *in supra*, foram enviadas pelo Governo à Associação Nacional de Municípios para respetiva análise e termina com as seguintes condições:

*“A transferência de competências deve ser realizada no ano de 2018, admitindo-se soluções gradualistas ao longo do próximo mandato autárquico, a desenvolver no quadro da negociação entre os Ministérios e a ANMP. O novo modelo de financiamento dos municípios irá assentar nas seguintes formas de participação - uma subvenção geral cujo valor resulta da média aritmética simples da receita proveniente IRS, IRC e IVA; uma participação direta no do IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial; uma participação direta no IVA gerado em cada concelho; uma participação direta nas receitas geradas no município, através da derrama de IRC. O programa do Governo preconiza “(...) a alteração das regras de financiamento local, de modo a que o financiamento das autarquias não só acompanhe o reforço das suas competências, mas permita convergir para a média europeia de participação na receita pública”.*

### **3.2 Projeto de Lei nº62/XIII**

No seguimento desta linha cronológica, o Governo, apresentou, visto e aprovado em Conselho de Ministros de 16 de fevereiro de 2017 o projeto de lei nº62/XIII à Assembleia da República com o propósito de estabelecer o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local em que determina que a transferência das novas competências aconteceria até 2021. Esta proposta tem 43 artigos e refere, no artigo 11º e seguintes, as novas competências dos órgãos municipais na saúde, proteção civil, cultura, educação, ação social, património, habitação, transportes e vias de comunicação, estruturas de atendimento ao cidadão, áreas portuário-marítimas, praias marítimas e fluviais, cadastro rústico e gestão florestal, policiamento de proximidade, proteção e saúde animal, segurança alimentar, segurança contra incêndios,

estacionamento público, modalidades afins de jogos de fortuna e azar (projeto de lei nº62/XIII).

A ANMP (Associação Nacional de Municípios Portugueses) vem, após pedido de parecer, criticar a proposta de lei citada. Discorda que sejam retiradas da proposta de lei matérias como - áreas protegidas, recursos hídricos, da água para consumo humano, gestão da orla costeira, entre outras. Entende que não se deve poder concretizar por decreto-lei a transferência de competências. Esta proposta de lei carece de estudos prévios que fundamentem as vantagens da transferência definitiva e universal, porque pode ser vantajoso transferir uma certa matéria no Porto, e o mesmo não suceder num município do interior (portal da ANMP em 31.3.2017). Complementamos esta tomada de posição com a atenção que se deve ter na descentralização administrativa, referido por Fernanda Paula Oliveira – *“a descentralização tem de ser ‘sensível’ às diferenças regionais existentes em Portugal, logo, não pode acontecer de forma global, isto é, deve evitar-se uma transferência de competências ‘por igual’ de ‘todas as atribuições’ para ‘todas as autarquias locais’ que fomenta estas diferenças e desigualdades.”* A ANMP continua a defender a regionalização administrativa com órgãos próprios eleitos pelas populações respetivas.

A Proposta de Lei n.º 62/XIII/2 foi discutida na generalidade em 16.03.2017. Em 17.03.2017, o Grupo Parlamentar do PS apresentou requerimento solicitando a baixa, sem votação, por 90 dias, e a proposta baixou nessa data à CAOTDPLH (Comissão do Ambiente, ordenamento do território, descentralização, poder local e habitação), para nova apreciação. Era à altura, desejo do Governo ter a lei-quadro aprovada até 19 de julho de 2017 para que nas últimas eleições autárquicas os novos autarcas eleitos pudessem conhecer novas competências e uma nova geração de políticas públicas autárquicas que vinha aprofundar e melhorar a prossecução das necessidades coletivas. Este desejo não foi realizado pois a votação foi adiada para uma outra sessão legislativa por falta de consenso político, segundo Carlos César, Presidente do Grupo Parlamentar do PS que referiu à Lusa - *“Em relação à descentralização, creio que nesta fase não estão reunidos os consensos necessários e suficientes para que haja uma aprovação nesta sessão legislativa”*.

### 3.3 Declaração conjunta sobre descentralização

O tema da descentralização administrativa nunca deixou de estar, verdadeiramente, na agenda mediática da discussão política disseminando-se em diversas iniciativas para a discussão desta matéria sobre as suas vantagens e desvantagens, conteúdo e forma. Neste sentido, a 18 de abril de 2018, foi assinada uma declaração conjunta sobre descentralização entre o Governo e o PSD o qual pela sua importância material, que se veio a verificar mais recentemente, conforme demonstraremos de seguida, citamos:

*“(...) A descentralização de competências para as autarquias locais reforça a necessidade de uma maior legitimidade democrática de órgãos com maior proximidade aos cidadãos, implicando, designadamente, a reorganização dos serviços desconcentrados do Estado, garantindo a sua coerência territorial, e alargando a rede de serviços públicos de proximidade. Simultaneamente será promovida a alteração das regras de financiamento local, de modo a que o financiamento das autarquias locais não só acompanhe o reforço das suas competências, mas permita convergir para a média europeia de participação na receita pública. Assim, na **parte I – Transferências de competências para as autarquias locais**:*

*1) No âmbito do prazo de aprovação, esta reforma, composta formal e politicamente pela Lei-Quadro, complementada pelos Decretos-Lei Setoriais, pela revisão da Lei das Finanças Locais e pelos ‘envelopes’ financeiros associados a cada autarquia local com identificação de verbas por área de competências, tem de estar concluída até ao final da presente sessão legislativa.*

*2) No âmbito da Lei-Quadro que estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, pretende-se que:*

*a) Seja consagrado o princípio do gradualismo para que todas as autarquias locais assumam as novas competências até 2021;*

*b) Seja inscrito, nos Orçamentos do Estado do ano 2019, 2020 e 2021, o montante do Fundo do Financiamento da Descentralização que incorpora os valores a transferir para as autarquias locais que financiam as novas competências;*

*c) Sejam mantidos em vigor os contratos interadministrativos da delegação de competências ao abrigo do Decreto-Lei nº30/2015, de 12 de fevereiro, até final de 2021.*

*3) A implementação desta transferência de competências deve ser acompanhada por uma comissão que tenha representantes da ANMP, da ANAFRE, do Governo e do Parlamento e que avaliará a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências.*

*4) No âmbito da revisão da Lei das Finanças Locais:*

*a) A partir de 2019, as transferências do Orçamento do Estado (OE) para os municípios garantem uma redução anual, no mínimo de 25%, do diferencial entre a aplicação da Lei das Finanças Locais (LFL) e o verificado no OE 2018, de modo a garantir a plena aplicação da LFL em 2012;*

*b) O disposto na alínea anterior pode ter mecanismos de correção em caso de não cumprimento do objetivo de médio prazo para Portugal, previsto no Programa de Estabilidade de 2018-2022;*

*c) Deve considerar que seja favorecida a devida coesão territorial e social de maneira a não haver municípios penalizados em razão da desertificação populacional;*

*d) A prevista participação dos municípios na receita do IVA, assumida em função do local do consumo, deve incluir mecanismos corretivos para que seja considerado o princípio da solidariedade e coesão;*

*e) O mesmo princípio definido na alínea anterior deve, igualmente, ser aplicado à receita decorrente do fim da aplicação da isenção do IMI aos imóveis do Estado.*

*5) Com a conclusão da implementação em 2021 do processo de transferência de competências para as autarquias locais e o respetivo financiamento, e, com a experiência daí resultante, deve ser consolidado o Regime de Atribuições e Competências e o respetivo Regime Financeiro.*

***Na parte II – Reforma da organização subnacional do Estado:***

*1) Até final de julho de 2019, deverão promover-se estudos aprofundados a executar por Universidades com reconhecidas competências académicas na investigação sobre as políticas públicas e a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização subnacional do Estado, que englobem:*

- Determinação dos níveis de descentralização, a partir de análise comparativa de modelos em países da União Europeia e da OCDE;*
- Delimitação das competências próprias dos níveis subnacionais, avaliando os recursos e meios próprios a transferir;*
- Identificação das vantagens comparativas;*
- Cronograma de execução referencial;*
- Definição de um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território.*

*2) Constituir uma Comissão Independente para a Descentralização, com mandato até julho de 2019, composta por seis personalidades de reconhecida competência e mérito científico, designadas pela Assembleia da República, tal como o seu coordenador, que estabelece e acompanha as linhas orientadoras da reforma.*

*3) Assegurar um programa de auscultação e debates públicos com entidades regionais, em particular as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as comissões de coordenação e desenvolvimento regional.*

*4) Os estudos referidos e o programa de auscultação deverão culminar com a apresentação pela Comissão Independente para a Descentralização, até julho de 2019, de anteprojetos de diplomas que serão referencial para iniciativas legislativas subsequentes” (Declaração conjunta sobre descentralização, 2018:1-4).*



### 3.4 Acordo entre Governo e Associação Nacional de Municípios

Neste sentido e mais recentemente, após várias negociações sobre matéria de descentralização e respetivas questões orçamentais entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios, as partes chegaram a um acordo no dia 2 de julho de 2018, através da garantia do Governo em acolher as propostas da ANMP quanto à Lei das Finanças Locais e à Lei Quadro da Descentralização. Foram cerca de dois anos de negociação, e segundo consulta ao portal oficial da ANMP, citamos o acordo conseguido e aprovado pelo seu Conselho Diretivo, em Coimbra, a 3 de julho de 2018, de forma resumida:

*“A ANMP reuniu hoje (3 de julho de 2018) extraordinariamente o seu Conselho Diretivo para se pronunciar sobre as propostas de Lei Quadro da Descentralização e de Lei de Finanças Locais, dando por concluído, e formalmente aprovado, este processo de negociação com o Governo, iniciado em julho de 2016 e decorrente da Resolução aprovada no Congresso da ANMP em março de 2015, em Troia.*

*Ontem, ao fim da tarde e noite, a ANMP reuniu com o Governo (ministro da Administração Interna, Secretário de Estado das Autarquias Locais e Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais) e recebeu a garantia de que, relativamente à Lei Quadro da Descentralização, serão acolhidas as propostas da ANMP; e, quanto à Lei de Finanças Locais, serão assumidas as propostas apresentadas pela ANMP.*

*No que se refere à Lei de Finanças Locais, as propostas em causa estão relacionadas, nomeadamente, com os critérios de distribuição de verbas pelos municípios, de modo a que fique garantido que os montantes das transferências do Orçamento do Estado contribuem para o reforço da coesão territorial e o equilíbrio entre os 308 municípios, assegurando um crescimento entre 2 e 10% em praticamente 100% dos municípios.*

*Mas também a alocação aos municípios da participação de 7,5% na receita do IVA cobrado em serviços essenciais, como comunicações, eletricidade, água e gás, bem como nos setores do alojamento e da restauração, no ano económico de 2020. Recordamos que, no início das negociações, previa-se uma participação dos municípios em 5% desta receita enquanto agora será de 7,5%, ou seja, passa de 48 milhões de euros para 72 milhões de euros. Assim como, a clarificação da responsabilidade financeira dos eleitos locais.*

*O Governo assumiu ainda com a ANMP o compromisso de, até 15 de setembro, desenvolver esforços no sentido de serem concluídos em condições de serem aprovados os decretos lei setoriais.” (Portal da ANMP, 3 de julho de 2018).*

### **3.5 Projeto de Lei nº890/XIII/3ª**

Logo após o anúncio deste acordo, foi aprovado na Assembleia da República, no dia 4 de julho de 2018, o projeto de Lei nº890/XIII/3ª apresentado pelo Partido Socialista e Partido Social Democrata com o propósito de criar uma comissão independente para a descentralização, tendo como base as propostas da declaração conjunta sobre a descentralização (site parlamento, 2018). Citamos a exposição dos motivos:

*“O processo de descentralização e de delimitação das funções e competências dos vários níveis do Estado é, em substância, um dos pilares estruturantes de uma verdadeira reforma da organização e gestão do Estado que exige uma mobilização da vontade da grande maioria dos cidadãos e das instituições que os representam. Portugal é identificado como um dos países da União Europeia com um perfil mais centralizado e centralizador. Todas as entidades auscultadas na Assembleia da República a propósito do processo de descentralização o reconheceram. Isso compromete o processo de desenvolvimento equilibrado dos vários territórios, cristaliza desigualdades, distancia-nos dos mais progressivos e socialmente justos da União Europeia. A Declaração conjunta sobre a Descentralização assinada em 18 de abril de 2018, pelo Governo e pelo PSD representa o espírito e vontade política de” reforçar a necessidade de uma maior legitimidade democrática de órgãos com maior proximidade aos cidadãos, implicando, designadamente, a reorganização dos serviços desconcentrados do Estado, garantindo a sua coerência territorial e alargando a rede de serviços públicos de proximidade”. Ficou igualmente definido nessa Declaração Conjunta que no âmbito da Reforma da Organização Subnacional do Estado se deveria constituir uma Comissão Independente para a Descentralização. Assim, através da presente iniciativa confere-se corpo à constituição dessa Comissão que terá mandato até julho de 2019 e que será composta por seis personalidades e um coordenador, de reconhecida competência e mérito científico, designadas pela Assembleia da República. A sua missão consiste em proceder a uma profunda avaliação sobre a organização e funções do Estado, devendo igualmente avaliar e propor um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos,*

*assegurando coerência na presença do Estado no território, avaliando os recursos e meios próprios a transferir. Pretende-se ainda, assegurar um programa de auscultação e debates públicos com entidades regionais, 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. Os estudos a apresentar e o programa de auscultação deverão culminar com a apresentação pela Comissão Independente para a Descentralização, até julho de 2019, de anteprojetos de diplomas que serão referencial para iniciativas legislativas subsequentes que se revelem necessárias.” (Projeto-Lei nº890/XIII/3ª, 2018).*

### **3.6 Conclusões prévias**

A suposta descentralização em larga escala, ganha assim forma, conforme a descrevemos nas páginas anteriores após a aprovação desta Comissão Independente para o efeito que divulgará os resultados dos seus estudos e auscultações até julho de 2019.

No âmbito do debate parlamentar sobre esta questão, o Deputado Santinho Pacheco do PS, defendeu que a descentralização deve ser uma via para atingir o desígnio constitucional da regionalização, o Bloco de Esquerda defendeu a regionalização, o Deputado Costa e Silva do PSD deixou em aberto a discussão e admitiu que a comissão será criada para discutir todas as possibilidades e além do PS e PSD (votaram a favor), os restantes partidos da composição parlamentar lançaram diversas críticas à proposta de lei, afirmando que se estaria a caminhar para o desígnio da municipalização de competências e de começar a casa pelo telhado (jornal de negócios, 2018).

Desta forma, podemos afirmar que continuam as dúvidas, quanto à evolução da organização administrativa, sobre qual será a via preferencial de acordo com Nuno J. Vasconcelos Albuquerque Sousa - se o municipalismo como até agora, se o intermunicipalismo, o supramunicipalismo, ou a regionalização, não se tendo formado até agora consensos decisivos (Albuquerque, 2017:61). Várias correntes de pensamento ideológico e académico defendem que a descentralização é o caminhar para a instituição das regiões administrativas no território, através do processo da regionalização.

**No entanto, há algo importante a referir:**

Ora, como vimos, segundo Fernanda Paula Oliveira o conceito de descentralização administrativa em sentido estrito corresponde ao processo de alargamento de administrações autónomas, entendidas como a administração de interesses públicos próprios de certas coletividades ou agrupamentos infra estaduais. Podemos considerar que um Estado é verdadeiramente descentralizado quando é reconhecida uma administração autónoma que cuida destes interesses específicos de determinada comunidade.

Concluimos também que é fundamental que para se falar em descentralização administrativa existem vários traços característicos que se interligam. Falamos na coexistência entre a coletividade nacional global e coletividade territorial, de acordo com os interesses que estas representam, da diferenciação material entre as tarefas administrativas do Estado, da coletividade nacional global, e as tarefas de um determinado grupo, é preciso que exista um autogoverno dessa administração por órgãos próprios, representativos, eleitos democraticamente e não nomeados por entidades externas/exteriores, é necessária a autonomia face à ação do estado e que manifesta essencial relevo nas autarquias locais, pois como vimos, são estas que asseguram os interesses próprios dos agregados populacionais através dos seus órgãos eleitos democraticamente.

Não querendo nós retirar mérito à ação parlamentar de querer descentralizar as funções da esfera do Estado para os municípios, podemos defender a tese de que nem tudo o que foi apresentado anteriormente corresponde a descentralização administrativa, porque em grande medida, as competências que se pretendem transferir correspondem à coletividade nacional global, são e continuam a ser interesses Estaduais, os quais devem ser levados a cabo pelo Estado – não nos podemos esquecer que uma ótima descentralização administrativa significa que mais importante do que saber o que se deve descentralizar é saber como o fazer de modo eficiente, ou seja, tem de ser garantido à partida que o que se transfere de uma esfera para a outra se prende com interesses iminentemente locais e que os municípios estão devidamente equipados do ponto de vista técnico/financeiro e de pessoal para a satisfação desses interesses, caso contrário poderemos cair novamente na tendência

de que a par da transferência que existe, devem ser criados gabinetes de apoio técnico para apoiar os municípios nas matérias às quais não conseguem dar resposta, logo automaticamente, é pior a emenda que o soneto.

Em relação ao processo da transferência de competências, primeiro assistimos a uma arrastada negociação (dois anos) que arriscamos dizer que pode ter sido uma governamentalização da descentralização que se transformou num claro regateio de quais transferências orçamentais melhor serviam os municípios para que estes aceitassem receber estas competências. Não podemos deixar de dizer que, analisando algumas competências que se pretende transferir, não só desrespeitam os princípios anexos à descentralização e a sua noção em sentido estrito como correspondem a uma mera transmissão para os municípios de tarefas que continuam a ser de foro Estadual, logo estas transferências corresponderão a uma mera delegação de atribuições e por consequência uma municipalização, encarregando os municípios da prossecução de interesses supra municipais e estaduais para os quais não estão preparados nem têm obrigação de os fazer cumprir.

Cabe, por fim, à comissão independente, na análise que fará à organização e funções do Estado perceber que a descentralização é de facto um caminho a seguir, mas a ser feita, que se faça bem, caso contrário é o cidadão que, em última instância vê os seus interesses serem afetados e descurados.

O próximo capítulo abordará a temática das regiões e da regionalização administrativa em Portugal e a forte corrente regionalista da União Europeia e de diversos Estados-Membros e lançará, em jeito de conclusão, um conjunto de questões sobre o Estado da Arte recorrido nesta dissertação.

### **Parte III**

Podemos facilmente perceber que, nos pontos abordados anteriormente, o conceito da regionalização administrativa do território através da implementação das regiões administrativas surge-nos de diversas formas e fontes, tanto na questão político-administrativa com a defesa da implementação das regiões administrativas em Portugal como na questão jurídico-constitucional da sua definição como autarquias locais. Esta lógica sai reforçada com a forte regionalização da União Europeia e em grande parte dos seus Estados-Membros, dada a análise que realizamos anteriormente ao comité das regiões, à divisão do território para fins estatísticos e a breve análise a alguns países europeus que se organizam através das regiões como nível intermédio da administração pública.

Neste último capítulo, abordaremos a história recente das regiões administrativas e da regionalização em Portugal, através da breve perspetiva histórica sobre o referendo de 1998 que versa sobre a implementação deste modelo no país, da análise das vantagens e desvantagens desta alteração à organização administrativa portuguesa e também com o breve resumo da organização administrativa de alguns países no quadro da União Europeia que esperamos concluir com um conjunto de questões que poderão levar ao seguinte patamar do estado de arte abordado por esta dissertação.

#### **1. As regiões e a regionalização**

Antes de mais, em forma de enquadramento de interesses, o conceito que queremos explorar centra-se na criação de estruturas intermédias entre o município e o Estado com órgãos representativos democraticamente eleitos - as regiões administrativas como terceiro tipo de autarquia local de acordo com a Constituição da República Portuguesa, as quais, devem ter autonomia administrativa e financeira e, por ser um tipo de autarquia local, enquadra-se na administração autónoma do Estado e, terminando, segundo José Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, são pessoas coletivas públicas de população e de território porque visam a satisfação de interesses próprios das populações.

Num encontro de definições de região e de regionalização, para Freitas do Amaral a regionalização é *“a criação de entidades públicas novas, autónomas, chamadas regiões, com órgãos próprios de decisão, eleitos em sufrágio direto e universal pela população residente em cada região, e dotados de competências próprias para resolverem os seus próprios assuntos, através dos seus próprios recursos humanos, materiais e financeiros.”* (Amaral, 2002:541).

Diz-nos Ernesto Figueiredo que o conceito tradicional de região, *significava uma divisão do espaço geográfico efetuada pela autoridade política e administrativa*. O conceito foi-se mantendo e foi utilizado para os fins mais diversos no âmbito de delimitações regionais - *fins religiosos, administrativos, fiscais, agrícolas, judiciais, militares, eleitorais, hídricos, climatéricos, etc* (Figueiredo, 1988:9).

Simão Lopes completa a definição de região defendendo que - *para alguns é uma entidade real, objetiva, concreta, que pode ser facilmente identificada, quase que uma região natural; para outros não é mais do que um artifício para classificação, uma ideia, um modelo que vai facilitar a análise permitindo diferenciar espacialmente o objeto de estudo*.

Como temos vindo a analisar, concluímos que a representação dos interesses de uma região pode surgir por um processo de desconcentração de competências do estado como é o caso da CCDR que dependem da nomeação e de orientações governamentais ou, através da descentralização sendo que a região é uma pessoa coletiva de direito público com autonomia em que os órgãos são democraticamente eleitos.

As regiões administrativas, como já tivemos oportunidade de desenvolver, são autarquias de âmbito regional, logo entidades intermédias, localizadas entre a administração central e os municípios. Como vimos, é assim que a Constituição da República Portuguesa as determina e define, estabelecendo que a organização autárquica no país é constituída pelas freguesias, municípios e regiões administrativas, no continente.

Podemos ainda determinar, de acordo com a análise realizada anteriormente sobre a descentralização e respetivos princípios que é necessário que se salvaguarde a plena autonomia das autarquias locais, em grande medida administrativa e financeira em que as suas atribuições devem ser suficientemente amplas, e estas, têm de estar devidamente dotadas de recursos técnicos e humanos e libertas de uma excessiva e controladora tutela administrativa e financeira.

Fernando Alves Correia, na conferência proferida a 21 de maio de 2014, no Colóquio do GRALE, realizado em Paris, na ENA, refere-se ao problema da criação das regiões administrativas no continente português no seguinte enquadramento – *“A CRP prevê, desde a sua versão originária, a existência no continente português de três autarquias locais (definidas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”): as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (artigos 235º, nº2 e 236º, nº1). (...) O legislador constituinte achou, por isso, útil a criação, como nível intermédio entre o município e o Estado, de regiões administrativas, em substituição do distrito que até então tinha desempenhado essa função. Mas, passados 38 anos sobre a data da Constituição (1976), continua a inexistir em Portugal continental essa autarquia local intermédia entre o município e o Estado.*

*As razões da não instituição em concreto das regiões administrativas são diversas. A mais importante talvez tenha sido a da sua delimitação territorial. Pode dizer-se que, enquanto não se colocou a questão da divisão territorial, o tema da regionalização não foi objeto de grande controvérsia. Assim se explica que, em 1991, tenha sido aprovada pela Assembleia da República, por unanimidade, uma lei-quadro das regiões administrativas (Lei nº56/91, de 13 de agosto), ainda não revogada que nada diz sobre a delimitação territorial das regiões.”*

O autor conclui no mesmo documento, algo que corroboramos e temos vindo a analisar ao longo da dissertação: falhado o objetivo da criação das regiões administrativas, o legislador lançou mão de uma reforma territorial supramunicipal e regional suscetível de colmatar as lacunas da inexistência daquela espécie de autarquias locais.



Podemos concluir que após 20 anos do referendo à regionalização, o legislador tem vindo no enquadramento dessa lógica, *a criar uma regionalização sem regiões administrativas*. Fê-lo através da criação de órgãos desconcentrados do Estado (desconcentração vertical), de nível regional, com a instituição das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR); a criação de entidades intermunicipais, nas modalidades de áreas metropolitanas e de comunidades intermunicipais; e o reforço das associações de municípios e de freguesias de fins específicos.

## **2. Breve perspetiva histórica do referendo português à regionalização administrativa em 1998**

Importa analisar, antes de abordar as vantagens e desvantagens da regionalização em Portugal, quais as justificativas que levaram à vitória com 63,52% do *não à regionalização* no referendo sobre esta matéria em 1998, pese embora o referendo não tenha sido considerado vinculativo dado que votaram menos de 50% do total de eleitores num determinado sentido de voto.

Neste processo, existem dois momentos decisivos no processo de criação de regiões administrativas no território continental português, segundo Fernando Alves Correia – a revisão constitucional de 1977 e o referendo sobre a regionalização de 1998.

Nas eleições legislativas de 1995, o Partido Socialista saiu vencedor, com maioria relativa. Sendo a regionalização uma reforma prioritária tentou um acordo político com o Partido Social Democrata que se opunha ao mapa territorial da regionalização do Partido Socialista (mapa com 9 regiões – a saber: Entre Douro e Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Ribatejo; Região de Lisboa e Setúbal; Alto Alentejo; Baixo Alentejo; Algarve).

O acordo a que chegaram aqueles dois partidos políticos passou por uma revisão constitucional que introduziu alterações profundas no procedimento de instituição em concreto das regiões administrativas. Antes, para haver a instituição concreta de uma região bastava o voto favorável da maioria das assembleias municipais nela incluídas, exigindo-se

que essa maioria de assembleias correspondesse ao mesmo tempo à maioria dos eleitores em causa, depois da revisão constitucional de 1977, passou a contar o voto dos cidadãos a nível nacional e regional, através da figura do referendo. Para a instituição das regiões passaram a ser necessários os seguintes passos:

1º criação simultânea das regiões administrativas por uma lei da assembleia da república, integrada na sua reserva absoluta de competência legislativa e revestindo a forma de lei orgânica, que defina os respetivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo ainda estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma.

2º consulta direta aos cidadãos eleitores feita através de duas perguntas sobre a lei de criação simultânea: uma de alcance nacional e outra de alcance regional.

3º voto favorável da maioria dos cidadãos eleitores de todo o país em relação à pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões no continente, sob pena de o processo de regionalização ficar logo sem efeito.

4º voto favorável da maioria dos cidadãos da área regional em causa em relação à pergunta de alcance local relativa a cada região prevista na lei de criação simultânea (sem esse voto favorável a região não seria instituída).

5º finalmente, leis de instituição em concreto de cada região administrativa que tivesse ultrapassado todos estes obstáculos (cada região teria a sua lei de criação efetiva).

Foram estas regras que imperaram na tentativa da regionalização em 1998, tendo sido aprovada previamente a Lei nº15-A/98 de 3 de abril. Depois foi aprovada por maioria e publicada a Lei nº19/98 de 28 de abril que após algumas alterações na sequência da fiscalização preventiva de constitucionalidade, criou, simultaneamente 8 regiões administrativas (Entre Douro e Minho; Trás os Montes e Alto Douro; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Ribatejo; Lisboa e Setúbal; Alentejo; e Algarve).

## 2.1 Questões colocadas do referendo

O passo seguinte foi o referendo, convocado pelo Presidente da República para o dia 8 de novembro de 1998, que continha duas questões:

### 1) Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?

A segunda questão no mesmo boletim era dirigida aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das regiões criadas pela Lei nº19/98 com a seguinte formulação:

### 2) Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?

Na votação participaram menos de 50% dos eleitores (48,12%) e destes uma clara maioria votou contra a regionalização a nível nacional (63,52%) e na pergunta de alcance regional o voto negativo foi largamente maioritário.

Assim, a regionalização recebeu um rude golpe e nunca mais houve uma tentativa séria de a retomar, apesar de o texto constitucional manter as regiões administrativas como autarquias locais (versão portuguesa de Fernando Alves Correia do excerto da conferência proferida no dia 21 de maio de 2014 no colóquio do GRALE, realizado em Paris, na ENA).

## 3. Discursos políticos precedentes à votação no referendo

No processo político que precede à votação no referendo, Sandrina Antunes na dissertação **“O poder da palavra no referendo sobre o processo da Regionalização de Portugal Continental em 1998”** elenca 10 principais argumentos levados a cabo pelo Partido do ‘sim à regionalização’ (PS) – discurso A - e pelo Partido do ‘não à regionalização’ (PSD/PP) – discurso B. Os argumentos foram:

### **Discurso A: PS** (pró-regionalização):

1. *“Desenvolvimento da região, melhoria da qualidade de vida das populações”* (Fernando Gomes);
2. *“Reforma do Estado enquanto instrumento de planeamento”* (Braga da Cruz);
3. *“Aumentar a eficácia do aparelho de Estado para aumentar as oportunidades de emprego hoje centralizadas”* (Nuno Grande, mandatário de Movimento Portugal Plural e pró-reitor da Universidade do Porto em 1998);

4. " O Portugal que queremos ter é um Estado unitário, plural nas suas diversidades, mais unido e forte na realização participada da democracia e do desenvolvimento " (Alberto Martins, Ministro da reforma do Estado e Modernização Administrativa em 1998);
5. " A descentralização do Estado é, pois, uma exigência de racionalidade económica e democrática, seguramente um meio de preservação das identidades locais, tendo sempre como objetivo o reforço da coesão nacional " (Alberto Martins, Ministro da reforma do Estado e Modernização Administrativa em 1998);
6. " O reforço da eficiência e coordenação das políticas públicas e o incremento da qualidade dos serviços públicos, diríamos que a própria competitividade de Portugal no contexto europeu e da economia crescentemente globalizada, dependerão no futuro, mais ainda do que hoje sucede, de termos um melhor Estado, mais ágil, descentralizado e participado (Eduardo Cabrita, Alto-Comissário para a regionalização em 1998);
7. " A equidade territorial de que se fala aponta para o relativo esgotamento de um modelo de desenvolvimento e institucional incapaz de resolver os problemas de interioridade, do desenvolvimento regional e, até, da polarização do sistema urbano nacional " (Alberto Martins, Ministro da reforma do Estado e Modernização Administrativa em 1998);
8. " Num Estado unitário como o nosso (sem conflitos nacionais étnicos, linguísticos ou culturais) a regionalização tem natureza vincadamente de organização administrativa, onde as existentes desigualdades geográficas, económicas e sociais entre partes e gentes de Portugal constituem uma dificuldade e um estímulo " (Alberto Martins, Ministro da reforma do Estado e Modernização Administrativa em 1998);
9. " A regionalização, atualmente, não pode ser confundida com questões culturais, identitárias ou de pertenças nacionalistas, é apenas um fenómeno de gestão de meios escassos que o Estado Central, pela complexidade crescente das exigências públicas, não pode continuar a administrar de forma eficiente e eficaz. Parafraseando Daniel Bell, o Estado é demasiado grande para tratar das pequenas questões e demasiado pequeno para resolver os grandes problemas " (José Conde Rodrigues, Membro do PS);
10. " Com a regionalização, será possível atenuar o agravamento das disparidades regionais " (Américo Carvalho Mendes, Membro do PS) (Antunes, 2005:136-138).

**Discurso B: PSD/PP** (contra a regionalização):

1. *“Criar regiões é servir clientelas partidárias” (Paulo Portas);*
2. *“A regionalização não é um processo natural, mas sim artificial. Ao contrário dos países onde está implantada, em Portugal a regionalização não se justificada por quaisquer razões de carácter histórico, rácico, linguístico ou religioso. É a classe política que inventam divisões que não existem, Regiões ao gosto do freguês (5,8 ou 20, conforme os projetos dos partidos) e até revoltas e aspirações separatistas de que ninguém se deu conta” (Movimento Portugal Único);*
3. *“A regionalização agrava o problema das assimetrias e não aproxima o poder político dos cidadãos” (Ferreira do Amaral);*
4. *“A regionalização iria desferir mais uma machadada na já debilitada autoridade do Estado e do seu Governo, aumentando os riscos de ingovernabilidade do País, fragilizando-o interna e externamente” (Proença de Carvalho, Diretor do Movimento Portugal Único);*
5. *“Portugal, cujo território é semelhante ao de algumas regiões de Espanha, ficaria esfrangalhado em regiõezinhas minúsculas, dotadas de parlamentos e governos próprios, a imitarem o Parlamento e o Governo da Nação (...) A criação de regiões, com órgãos políticos emergentes do sufrágio, criará um patamar de afirmação política. O Estado acabaria fortemente fragilizado”. (Proença de Carvalho, Diretor do Movimento Portugal Único);*
6. *“Agora, cada vez que for precisa uma reforma do Estado, faz-se uma revolução? Essa eu não acredito” (Marcelo Rebelo de Sousa, PSD);*
7. *“A regionalização promoveria a divisão entre portugueses e nas próprias regiões quando se tivesse de decidir a localização dos órgãos das Juntas e dos Serviços” (Marcelo Rebelo de Sousa, PSD);*
8. *“A regionalização, essa transmutação política que pretende retalhar o nosso país em oito frações, vai dividir, vai desunir os portugueses, vai criar obstáculos de ordem social em vez de coordenar as estruturas mais aceitáveis” (Aristides Brás Arroteia, Diretor do Jornal a Aurora do Lima – Viana do Castelo - cidadão contra a regionalização);*
9. *“Com a regionalização é minha convicção que termos com certeza um grande aumento das despesas” (Miguel Beza, PSD);*
10. *“A regionalização destrói o princípio da solidariedade nacional” (Movimento Portugal Único). (Antunes, 2005:138-140).*

A autora conclui ainda que “perante a enunciação destes conceitos chaves ou expressões utilizadas por cada uma destas ordens de discursos, facilmente perceberemos que o discurso socialista procurou consagrar conceitos que pudessem traduzir uma nova realidade político-administrativa, capazes de suscitar um novo *habitus* identitário, que cria segundo o estudo da autora uma certa reserva na escolha do eleitor, dada a mudança do estado da arte nesta matéria.

Assim, no discurso socialista destacaram-se as seguintes palavras de ordem: desenvolvimento; qualidade de vida; reforma do Estado; eficácia do aparelho de Estado; democracia; racionalidade económica e democrática; preservação das identidades locais; reforço da coesão nacional; eficiência e coordenação das políticas públicas; qualidade dos serviços públicos; competitividade de Portugal no contexto europeu; melhor Estado; equidade territorial; resolver os problemas de interioridade; desenvolvimento regional e atenuar o agravamento das disparidades regionais.

Na “ordem do discurso” social-democrata retêm-se as seguintes palavras de ordem: clientelas partidárias; processo artificial; divisões; aspirações separatistas; agravamento do problema das assimetrias; ingovernabilidade do país; fragilização interna e externa; criação de regiõezinhas minúsculas; Estado fragilizado; transmutação política; retalhar o nosso país em oito frações; divisão e desunião dos portugueses; aumento das despesas e destruição do princípio da solidariedade nacional.” (Antunes, 2005:140-141).

É ainda importante referir que, à altura, em sentido abstrato, as entidades criadas pelo legislador, gorada a instituição da regionalização em Portugal desde 1976, foram no sentido de concordância com a criação de regiões administrativas em Portugal.

Transmite-nos assim, Sandrina Antunes que, de acordo com o parecer/relatório da Consulta Pública sobre a Regionalização, a área metropolitana de Lisboa deliberou emitir um parecer no sentido de que devia ser criada uma Região Administrativa que integrasse à partida o território dos 18 Municípios que a constituíam, a área metropolitana do Porto, através da sua Assembleia Metropolitana manifestou o seu acordo com a criação das Regiões

Administrativas, a ANAFRE assumiu que tinha vindo a reivindicar a criação e instituição das Regiões Administrativas no Continente como forma de considerar o Poder Local e promover o desenvolvimento integrado de todas as Regiões do País e, por fim, para a ANMP a regionalização constitui um necessário e inadiável processo de reforma do Estado e da Administração Pública; uma base insubstituível para a modernização do Estado.

Manuel Lopes Porto, de entre outras, aponta como crítica que nós consideramos como uma das razões pela qual a instituição de regiões administrativas em Portugal pode ter falhado foi a total falta de razoabilidade técnica das regiões propostas. Diz que existiu uma sacralização incompreensível dos limites distritais dado que, em boa medida os distritos acabariam por não ter correspondência com realidades económicas e sociais do país, dividindo rios e áreas metropolitanas – foi-se para soluções sem a mínima razoabilidade. Optou-se por realizar uma agregação sem nenhuma justificação técnica e sem a noção total das realidades económicas e sociais, das populações e cidades correspondentes. Ainda, estando em causa uma reforma estrutural com o maior relevo para o futuro do País e dos portugueses, não pode deixar de ‘estranhar-se’ que a proposta tenha sido feita sem a realização prévia de nenhum estudo técnico: com a definição dos objetivos a atingir, com a caracterização da rede urbana, nas suas funções e nas suas potencialidades, com a análise das acessibilidades e dos fluxos populacionais, com a consideração das complementaridades suscetíveis de proporcionar um desenvolvimento autossustentado, etc (Porto, 2005:247-249).

Outra ideia disseminada e que para Carlos Nunes Silva, teve impacto no resultado final foi o facto de se difundir o argumento de que esta reforma seria levada a cabo com elevados custos, com riscos para a unidade nacional e que, no fundo, se limitaria a uma questão de retalhar o mapa e definir capitais em função dos lobbies regionais, acabou também por se generalizar. Nesta mesma linha de argumentação se insere o paralelismo feito com as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, uma associação abusiva uma vez que se trata de uma figura de organização administrativa diferente (Silva: 244).

Por fim, se há uma certeza que podemos ter é a de que não sabemos quais os resultados que teríamos hoje caso a regionalização administrativa tivesse avançado em Portugal, dado que várias teses nos dizem o que Manuel Lopes Porto consegue resumir em poucas palavras – *a criação de regiões é justificada fundamentalmente por objetivos de desenvolvimento* (Porto, 1998:231).

Aceitando o pressuposto anterior que a criação de regiões é justificada por uma questão de desenvolvimento económico e social, apresentamos três quadros demonstrativos do PIB/*per capita* das regiões correspondentes às CCDR e às regiões autónomas em relação à média da União Europeia e dois quadros sobre a densidade populacional e a evolução da população residente em cada uma destas regiões:

**Quadro I**

| <b>Regiões</b>           | <b>PIB/<i>per capita</i></b> | <b>Regiões</b> | <b>PIB/<i>per capita</i></b> |
|--------------------------|------------------------------|----------------|------------------------------|
| <b>Norte</b>             | 58                           | Algarve        | 74                           |
| <b>Centro</b>            | 55                           | Açores         | 48                           |
| <b>Lisboa V. do Tejo</b> | 87                           | Madeira        | 52                           |
| <b>Alentejo</b>          | 53                           | Portugal       | 68,4                         |

Fonte: Comissão Europeia, Primeiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social, 1996 (retirado do livro “Estado Fragmentado ou Regionalização Administrativa de Manuel Lopes Porto)

**Quadro II**

| <b>Regiões</b>           | <b>PIB/<i>per capita</i></b> | <b>Regiões</b> | <b>PIB/<i>per capita</i></b> |
|--------------------------|------------------------------|----------------|------------------------------|
| <b>Norte</b>             | 64                           | Algarve        | 79                           |
| <b>Centro</b>            | 67                           | Açores         | 71                           |
| <b>Lisboa V. do Tejo</b> | 108                          | Madeira        | 74                           |
| <b>Alentejo</b>          | 72                           | Portugal       | 78                           |

Fonte: Eurostat, 2013 (Retirado da notícia do Observador de 21/5/2015)

**Quadro III**

| <b>Regiões</b>           | <b>PIB/<i>per capita</i></b> | <b>Regiões</b> | <b>PIB/<i>per capita</i></b> |
|--------------------------|------------------------------|----------------|------------------------------|
| <b>Norte</b>             | 65                           | Algarve        | 81                           |
| <b>Centro</b>            | 68                           | Açores         | -                            |
| <b>Lisboa V. do Tejo</b> | 102                          | Madeira        | -                            |
| <b>Alentejo</b>          | 73                           | Portugal       | 77                           |

Fonte: Eurostat, 2016 (Retirado da notícia do Jornal de Negócios de 28/02/2018)



**Quadro IV**

| Densidade Populacional       | N.º médio de indivíduos por Km <sup>2</sup> |       |       |
|------------------------------|---|-------|-------|
|                              | Anos  | 2001  | 2016  |
| Portugal                     |   | 112,5 | 112,0 |
| Continente                   |   | 110,9 | 110,3 |
| Norte                        |   | 173,2 | 168,9 |
| Área Metropolitana do Porto  |   | 848,9 | 843,2 |
| Centro                       |   | 83,3  | 79,8  |
| Área Metropolitana de Lisboa |   | 899,6 | 934,3 |
| Alentejo                     |   | 24,6  | 22,8  |
| Algarve                      |   | 79,5  | 88,4  |
| Região Autónoma dos Açores   |   | 104,2 | 105,7 |
| Região Autónoma da Madeira   |   | 313,6 | 319,0 |

Fonte: Pordata, 2018

**Quadro V**

| Territórios                  | População residente |            |            |
|------------------------------|---------------------|------------|------------|
|                              | Anos                | 2001       | 2017       |
| Portugal                     |                     | 10.362.722 | 10.300.300 |
| Continente                   |                     | 9.874.675  | 9.801.106  |
| Norte                        |                     | 3.688.037  | 3.580.390  |
| Área Metropolitana do Porto  |                     | 1.732.210  | 1.719.362  |
| Centro                       |                     | 2.348.162  | 2.237.640  |
| Área Metropolitana de Lisboa |                     | 2.665.212  | 2.827.514  |
| Alentejo                     |                     | 776.225    | 715.019    |
| Algarve                      |                     | 397.040    | 440.543    |
| Região Autónoma dos Açores   |                     | 241.966    | 244.573    |
| Região Autónoma da Madeira   |                     | 246.081    | 254.622    |

Fonte: Pordata, 2018

Numa curta sentença, a análise realizada pelo Manuel Lopes Porto, em relação aos primeiros três quadros, passados 23 anos do primeiro quadro analisado, ainda hoje se mantem quase inalterada, se não pior a situação analisada – Os números são bem expressivos de uma realidade que não pode ‘desconhecer-se’, com enormes desigualdades entre “as regiões portuguesas”, tendo a Região de Lisboa e Vale do Tejo um PIB per capita quase duplo do de outras regiões (que praticamente se mantém aos dias de hoje). Completa dizendo que são desigualdades que se acentuaram nos últimos anos e se agravarão nos próximos (apesar da ajuda estatística da perda de população das áreas desfavorecidas e do ganho das mais favorecidas – ver quadro IV e V). Manuel Lopes Porto diz ainda que estes desequilíbrios atrairão muitas pessoas (seduzidas pelo modelo grego, onde a área de Atenas (à altura) tinha 40% da população do país e é facto que aos dias de hoje (último dado de 2017) a área metropolitana de Lisboa conta com 27% da população nacional a par com a área metropolitana do Porto que conta com 16%, ou seja, estas duas áreas totalizam 43% da população nacional (4 546 876). Diz-nos ainda que este modelo é um ‘fetiche’ económico, pois julga-se que uma maior concentração de recursos é indispensável para termos as economias externas e de escala indispensáveis na concorrência internacional: tendo Lisboa de se aproximar das dimensões de Madrid e Paris para concorrermos no espaço internacional.

Em sentido contrário, diz-nos o autor que a experiência estrangeira e as condições do nosso país apontam pelo contrário para que um maior equilíbrio espacial constitui uma condição indispensável para a competitividade da economia portuguesa, num mundo de exigência cada vez maior que é incompatível com as ineficiências do nosso centralismo.

O autor conclui dizendo que – *“não é sério criar ilusões, a constituição de regiões (ou alguma outra forma de poder descentralizado) será a única via para se chegar a uma utilização mais equilibrada e eficiente dos recursos nacionais; o que não exclui que o Estado seja responsável, mesmo constitucionalmente, pela promoção de uma maior coesão.”* (Porto,1996:232-235).

Demonstramos um quadro concreto da hemorragia a que o interior está a ser sujeito, apresentando o exemplo do distrito do qual sou natural (Guarda) - entre 2001 e 2016, a região perdeu 29 722 habitantes. É praticamente proporcional ao desaparecimento de concelhos como Celorico da Beira, Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo e Pinhel, cuja população residente total era de 28 265 pessoas em 2016, de acordo com os dados do portal PORDATA. Com estes números, a desertificação do nosso distrito está a ser levada a níveis nunca vistos. Dos 14 concelhos, nenhum contraria a tendência global de descida da população, mas é em Seia que a quebra é mais significativa, pois perdeu 4 836 habitantes, já a capital de distrito (Guarda), perdeu 3 763 habitantes.

Neste cenário foram os concelhos mais pequenos que perderam menos população no período em análise, embora a proporção torne os dados tão dramáticos quanto as perdas dos grandes centros regionais. Nesta fase, quem perdeu menos habitantes foi Fornos de Algodres (-848 residentes), Manteigas (-902), e Aguiar da Beira (-1240). Já nos restantes concelhos do distrito, Figueira de Castelo Rodrigo perdeu 1 252, a Mêda 1 426, Trancoso 1 569, Celorico da Beira 1 611, Foz Côa 1 715, Pinhel 1 998, Almeida 2 139, Gouveia 3 040 e o Sabugal 3 433. É de facto um cenário preocupante, olhando para o futuro desta região do país.

Carlos Lage previa também as necessidades de futuro dos territórios do interior ao afirmar, ainda antes do processo da regionalização que seria *preferível um mapa regional que proporcionasse autonomia às regiões do interior do país, isto é, Trás-os-Montes e Beira Interior. Estas, além de enfrentarem problemáticas de desenvolvimento nitidamente diferenciadas das regiões do litoral e por isso, exigindo estratégias de desenvolvimento também diferenciadas, possuem, além disso, uma personalidade histórico-cultural bastante vincada. Há minhotos, transmontanos, beirões, alentejanos* (Lage, 1987:46).

Ainda em relação ao centralismo de Portugal, diz-nos Manuel Lopes Porto que não haverá na Europa países mais competitivos do que a Alemanha, a Holanda ou a Suíça, pois têm redes urbanas equilibradas, sem nenhum centro urbano (salvo Berlim, por razões históricas, estando, todavia, longe de ser o centro económico da Alemanha) com a dimensão da Grande Lisboa ou mesmo do Grande Porto. Não estão prejudicados por isso, muito pelo contrário, estão beneficiados por não terem as deseconomias dos grandes centros (o caso de Paris é bem significativo) e conseguem um melhor aproveitamento dos recursos nacionais, com os benefícios consequentes no bem-estar dos seus cidadãos e na competitividade das suas economias, num quadro concorrencial cada vez mais exigente (Porto, 1996:234).

Para terminar o capítulo, abordaremos sucintamente a análise à diversidade da ‘malha administrativa’ de alguns Estados-Membros da União Europeia realizada por Carla Folgôa e Elisabete Palma, a saber: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Suécia.

#### **4. A Europa das Regiões**

Neste ponto podemos analisar a descrição da malha administrativa de alguns países Estados-Membros da União Europeia realizada pela Carla Folgôa e Elisabete Palma. Diz-nos também, Vitorino Vieira Dias que são Estados unitários – a França, o Reino Unido, os Países Escandinavos, a Grécia, a Irlanda, Portugal e as antigas democracias populares da Europa Central e Oriental. Em contrapartida, existem apenas cinco Estados federais na Europa: a Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a Rússia e a Suíça (Dias, 1998:178). Assim, passamos à descrição dos países supracitados, no último parágrafo do ponto anterior:

**1) Alemanha** - *“Tem as seguintes divisões administrativas: Lander, Kreise (círculos) e Gemeinden (comunas). Os lander não podem ser comparados a outras colectividades territoriais uma vez que partilham a soberania com o Estado Federal. Os 16 lander são representados a nível federal pelo Bundesrat (2ª Câmara Federal), participam directamente, através do seu executivo, na elaboração da legislação nacional e possuem recursos financeiros apreciáveis. Os Gemeinden têm uma longa tradição de autonomia na Alemanha e possuem recursos financeiros próprios. Os Kreise, a nível sub-regional, são administrados por um Conselho têm competências que lhes são delegadas pelo Estado federado assim como algumas competências próprias.”*

**2) Áustria** - *“É um país federal constituído por 9 lander, na sua maioria seculares. Os lander englobam 84 distritos políticos, 15 cidades com um estatuto especial e 2359 comunas, que são as mais pequenas unidades administrativas autónomas. Os lander têm poder legislativo e administrativo, apesar de haver um desequilíbrio*

*de competências em favor da federação. No domínio financeiro, a autonomia dos lander é muito reduzida, uma vez que as receitas próprias representam apenas cerca de 1% dos gastos. Por estes motivos a Áustria pode ser considerada como um dos Estados federados mais centralizados.”*

**3) Bélgica** - *“Até 1970, a Bélgica era um Estado centralizado. As aspirações dos diferentes grupos populacionais que coexistem no país levaram à sua transformação em Estado Federal composto por 3 Comunidades (flamenga, francesa e germânica) e 3 Regiões (Flandres, Valónia e Bruxelas). As regiões, por sua vez, estão divididas em Províncias e em Comunas. A autonomia das Comunidades e das Regiões é particularmente extensa ao nível das competências, uma vez que as Comunidades e as Regiões configuram verdadeiras entidades federadas, detentoras de poder legislativo. A nível financeiro as Comunidades e as Regiões devem financiar o essencial das suas políticas através da riqueza fiscal gerada nos seus territórios.”*

**4) Dinamarca**- *“A Dinamarca é um Estado Unitário cuja estrutura política e administrativa é fortemente descentralizada. Possui dois níveis de administração territorial: os "amstkommuner" (14) ao nível regional e as comunas (275) ao nível local. Apesar de a Dinamarca não ter uma verdadeira organização regional, uma vez que esta faz parte de um aparelho de governo mais vasto, as comunas são bastante intervenientes. As ilhas Faroé e a Groenlândia fazem parte do reino da Dinamarca, mas têm o estatuto de nações autónomas e não fazem parte da UE. Contrariamente à maioria dos países unitários, na Dinamarca as autoridades regionais gozam de grande autonomia na gestão de fundos comunitários e possuem representantes eleitos no Comité das Regiões.”*

**5) Espanha** - *“A Espanha é um Estado unitário com uma estrutura fortemente regionalizada. Possui 17 comunidades autónomas que, por sua vez, estão divididas em províncias e comunas, todas elas dotadas de autonomia no que concerne à gestão dos seus respetivos interesses. Desde a sua constituição que as comunidades autónomas têm visto a sua esfera de competências alargar-se. O espectro menos desenvolvido do processo de autonomia é a questão do financiamento, pois apesar de uma progressiva autonomia financeira, que visa aproximar-se dos níveis elevados de autonomia política, a maior parte dos seus recursos continuam a provir do Estado. As Comunidades Autónomas espanholas gozam de um estatuto muito similar ao dos seus homólogos nos Estados federais.”*

**6) Finlândia** - *“A Finlândia um Estado unitário descentralizado que se encontra dividido, desde 1919, em 12 províncias e no nível administrativo inferior em comunas. As comunas são entidades autónomas, enquanto as províncias são agentes do Estado Central.”*

**7) França** - *“A França é um Estado unitário que tem vindo nos últimos anos a empreender uma política de descentralização, através da transferência de poder do centro para a periferia, contrariando a sua multissecular centralização. Está dividida administrativamente em 26 regiões, 100 departamentos e 36.559 comunas. As regiões não têm competência legislativa, exercem tarefas técnico-administrativas inicialmente afetas aos serviços da administração central na região e possuem recursos financeiros muito limitados.”*

**8) Grécia** - *“A Grécia é um Estado unitário com uma estrutura descentralizada. O sistema administrativo atual foi instaurado em 1986, com a criação de treze regiões administrativas. Recentemente, as regiões foram*

*alvo de uma reforma que lhes conferiu uma relativa autonomia administrativa e orçamental. O seu papel é essencialmente a planificação regional socioeconómica. O seu funcionamento deve ser visto como um prolongamento do Estado central. Conclui-se que o Estado grego não possui uma verdadeira regionalização, apenas divisões administrativas, órgãos de desconcentração do Estado.”*

**9) Holanda** - *“A Holanda, Estado unitário descentralizado, compreende doze províncias, que se posicionam, no plano administrativo, entre o poder central e as coletividades locais (comunas). As principais competências das províncias situam-se ao nível da coordenação e da planificação. O seu financiamento é feito à base de recursos que provêm diretamente do Estado, uma vez que os impostos provinciais representam uma ínfima parte das suas receitas. As suas despesas são muito modestas quando comparadas com a das Comunas e com o Estado Central.”*

**10) Irlanda** - *“A Irlanda é um Estado unitário, cujo sistema administrativo, dividido em condados e em municípios e distritos urbanos, é um dos mais centralizados da Europa. Os poderes locais representam a única estrutura administrativa com alguma relevância na Irlanda pois não existe um verdadeiro nível regional de administração. A Irlanda transfere para a autoridade local responsabilidades muito limitadas e rigorosamente controladas pelo governo central. As coletividades locais estão extremamente dependentes da administração nacional para a maioria do seu financiamento, o que explica também a sua falta de autonomia. Na Irlanda é o executivo que nomeia os representantes das coletividades locais para o Comité das Regiões e que examina a repartição de fundos estruturais. De uma forma geral, a formulação da política europeia francesa advém unicamente do Estado Central apesar das reformas no domínio da descentralização.”*

**11) Itália** - *“A Itália, Estado uno desde 1870, desenvolveu esforços no sentido da descentralização, através da criação de um Estado regional. Nesta ótica, o primeiro nível de divisão administrativa está representado por 20 regiões. No segundo nível encontram-se 103 províncias. No terceiro, 8.100 comunas. Segundo a Constituição, as regiões italianas são órgãos com autonomia política, legislativa e financeira. Contudo, a realidade é bem diferente. A importância das regiões foi limitada por cima, pelo governo central (numerosos instrumentos de centralização enformam a sua administração, nomeadamente ao nível financeiro, pois há uma profunda dependência das transferências financeiras do Estado) e por baixo pelo governo local, bastante enraizado na Itália. As regiões italianas têm poder consultivo quando os seus interesses estão em jogo no Conselho.”*

**12) Luxemburgo** - *“O Grão-ducado do Luxemburgo é um Estado unitário. Administrativamente está dividido em 118 comunas que, agrupadas, formam os 3 distritos. Face à exiguidade do território, as comunas configuram a única aplicação do princípio da descentralização. As comunas são entidades autónomas detentoras de personalidade jurídica e gestoras do seu património e interesses próprios. Os distritos são meras circunscrições de descentralização do Estado.”*

**13) Suécia** - *“A Suécia é um Estado unitário descentralizado. O país está dividido em 24 distritos e em 288 comunas. Os distritos são administrados por um governador, nomeado pelo poder central e os municípios por conselhos, eleitos pela população (Folgåa e Palma, 2001:1-9).”*

Em jeito de conclusão, Carla Folgôa e Elisabete Palma dizem-nos que a participação na tomada de decisões comunitárias das "regiões" não é feita nos mesmos moldes em todos os Estados Membros. Os Estados federais (Alemanha, Áustria e Bélgica) ou quase federais (Espanha) têm acesso ao mesmo nível comunitário que os Estados Unitários. Os Lander alemães e austríacos, assim como as Comunidades e as Regiões belgas, estão não só representados no Comité das Regiões, como também no Conselho, sempre que os seus interesses estão em jogo. Nos países unitários as instituições comunitárias representam também um novo ator que vem sem dúvida modificar as regras do jogo bilateral tradicional entre a governação central e as autoridades "regionais". Contudo, o primeiro interlocutor das instituições europeias continua a ser o governo central.

Não podemos deixar de referir que, alguns países com características semelhantes a Portugal organizam-se através de regiões administrativas, o que nos leva a questionar qual seria a condição atual de Portugal se tivesse à altura instituído a regionalização, antes até de prever como condição para o efeito a consulta aos cidadãos (referendo). O que seria se esta reforma fosse aceite por todo o quadro parlamentar à altura como estratégica para o País e não tivesse sido arrastada para um quadro de 'luta política' desnecessária, entre os dois maiores partidos à altura, que transformou uma reforma que consideramos essencial para o país em algo muito com relativa dificuldade para se concretizar dado o atual quadro constitucional.

## Parte IV

### 1. Estaremos a simplificar ou a complicar a governação regional em Portugal?

Desafiamo-nos com base no título desta dissertação a colocar vinte questões no âmbito da marca dos vinte anos do referendo à regionalização em Portugal. Depois de analisar o Estado da Arte desta matéria, tentando incluir todos os tópicos que achamos de relevo para esta dissertação, elencamos o quadro das questões que achamos pertinentes colocar para nos apoiar na concretização de uma eventual conclusão e lançar bases para eventuais investigações futuras sobre alguma matéria específica em concreto.

Neste sentido, sem ordem de importância e classificando-as todas da mesma forma perguntamos:

- 1) Podemos considerar que esta transferência de competências do Estado para os municípios, com base no acordo entre as partes será o desígnio para a discussão de fundo – instituição de regiões administrativas com órgãos democraticamente eleitos e mandatados para o cumprir dos interesses de determinada região - cumprindo o preceituado na Constituição da República Portuguesa?
- 2) Será legítima a conclusão de que esta transferência de competências do Estado para os Municípios não passa disso mesmo, de uma mera transmissão/delegação de atribuições fazendo desta transferência uma municipalização? Os municípios não estão preparados para lidar com interesses supramunicipais.
- 3) Estarão os municípios, pese embora seja assegurada a respetiva dotação orçamental, preparados para receber as competências que o Estado pretende transferir?
- 4) Não podemos considerar a transferência de mais competências para as CIM uma ‘regionalização encapotada’?
- 5) Podemos diferenciar o ‘voluntarismo’ da associação/parceria intermunicipal apresentada pela Quadrilátero Urbano do ‘voluntarismo’ em pertencer às Comunidades Intermunicipais citadas? Não poderá, citando o artigo 253º da CRP «*Os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode*



*conferir atribuições e competências próprias»*, existir a assunção de que poderá ser mais eficaz e completa uma associação do género do ‘quadrilátero urbano’, com base no carácter necessariamente voluntário deste processo associativo municipal do que a associação destes municípios em sede das Comunidades Intermunicipais a que pertencem?

6) Podemos considerar válida a tese de que as CCDR foram uma ‘regionalização de gabinete’ tendo em conta as crescentes pressões, à altura, pela União Europeia e o Comité das Regiões associadas à crescente globalização das economias europeias e tendo como base o princípio da subsidiariedade que defende a capacidade de as regiões representar de forma mais concreta os interesses das populações do que o próprio poder central. Não terá sido criado um meio termo entre a necessidade de regionalizar, para capacitar algumas mais valias europeias, e a falta de vontade política para transferir a última palavra para os cidadãos?

7) Sendo a nomeação da liderança das CCDR uma decisão política do Governo e que pode eventualmente ser alterada mediante ciclos políticos de governação, não poderá estar em causa a estabilidade da visão e execução a médio-longo prazo dos esforços levados a cabo pelas CCDR cuja missão geral é a prossecução das políticas setoriais de determinada região?

8) As CCDR representam os interesses das populações de determinada região em nome do Estado, principalmente através da gestão dos quadros comunitários e a execução dos mesmos são cruciais para o desenvolvimento económico e social da sua área de ação. Será aceitável que, a cerca de um ano e meio do encerramento do Portugal 2020, a CCDR do Centro tenha apenas uma taxa de execução de 15%, menos de metade que a execução do quadro comunitário anterior (QREN) em período homólogo, pese embora tenha havido um atraso generalizado na Europa relativo ao arranque deste quadro? (dados do jornal economia online).

9) Um dos argumentos contra a instituição das regiões era o da criação de ‘caciques regionais’. Na lógica da eleição dos órgãos das Comunidades Intermunicipais, não poderá haver uma tendência para ‘partidarizar’ a liderança dos mesmos, focalizando as sinergias dos intervenientes nesse sentido ao invés da real concretização dos interesses das populações que representam?

10) O/A Presidente de uma Câmara Municipal é eleito/a pela assembleia intermunicipal Presidente da Comunidade Intermunicipal. Não podemos considerar que este, eleito por voto direto dos cidadãos para representar os seus interesses específicos esteja a colocar em causa a concretização da sua missão e programa eleitoral ao acumular estas novas funções?

11) Será que só com a reorganização da administração pública através da instituição de regiões administrativas é que surgirão novos atores (nova classe política regional) capazes de mobilizarem o potencial endógeno das regiões e com isso combater as assimetrias regionais e racionalizar o planeamento e o investimento em prol dos interesses de determinada região?

12) Poderemos assumir que enquanto País, temos falhado, no âmbito das políticas públicas em estancar a desertificação contínua e gradual do nosso interior? Não poderemos concluir, aos dias de hoje, que temos vindo a falhar no sentido de evitar o crescimento das assimetrias entre o litoral e o interior, o norte e o sul, que estão a criar problemas de desertificação no interior e problemas de excessiva pressão urbana no litoral? Será a descentralização administrativa acordada entre Governo e Municípios que irá transformar esta tendência crescente?

13) Não podemos considerar que os Governos Cívicos, extintos em 2011, significavam uma importante representação política distrital na lógica da atual organização administrativa?

14) Considera-se válido discutir, ao momento, uma nova análise e eventual volte-face à reforma das freguesias levada a cabo em 2013?

15) Não se pode considerar um facto significativo e merecedor de um amplo debate público a não criação das regiões administrativas quarenta e dois anos após a sua consagração na Constituição da República Portuguesa de 1976 e vinte após o referendo sobre esta matéria? Seriam os legisladores constituintes capazes de propor algo que beliscasse de qualquer modo a unidade do País? Não quereriam eles, por outro lado, uma via de maior progresso, como muitos defendem, a única capaz de impedir o agravamento dos desequilíbrios com as ineficiências na utilização dos recursos nacionais que se têm vindo a acentuar nas últimas décadas?

16) Não podemos considerar que a instituição das regiões poderia permitir uma afetação mais racional dos recursos financeiros, uma vez que, ao democratizar-se mais um nível da administração pública se tornaria mais difícil e menos provável o despesismo amplamente conotado com a regionalização na altura do referendo? E que por ser uma reforma dita antiburocrática dada a descentralização de competências do Estado, poderia ser um elemento de combate ao ‘clientelismo’ na distribuição de recursos públicos? Não se pode aplicar a máxima – não se trata de gastar mais, mas de aplicar melhor?

17) A concretizar-se a instituição de regiões administrativas, seria legítimo que estas absorvessem as CCDR, independente de quantas regiões viessem a ser criadas?

18) A concretizar-se a instituição de regiões administrativas, seria legítimo que as Comunidades Intermunicipais fossem absorvidas por estas, dado que os seus órgãos são semelhantes aos das regiões?

19) Podemos assumir que, tendo em conta as ferramentas tecnológicas que existem aos dias de hoje e que aproximam a administração pública do cidadão, apostar na desconcentração dos serviços do estado harmonizando a sua presença em todo o território português seria uma reforma a ter em conta?

20) Após o 25 de abril, temos vindo a simplificar ou a complicar a governação regional em Portugal?

## Conclusão

Analisámos o Estado da Arte da organização administrativa portuguesa através da realização de uma análise descritiva da história e das teorias das diversas matérias que consideramos ser essenciais para a construção dos raciocínios que fomos apresentando ao longo deste trabalho e só desta forma seria possível entender a organização da administração pública portuguesa e daí chegarmos às conclusões que procuramos. O grande desafio desta dissertação, além de toda a análise realizada, foi identificar vinte questões que se impunham, na nossa ótica, na marca dos vinte anos do referendo à regionalização em Portugal, como pudemos analisar no ponto anterior.

Desta forma, consideramos que a dita descentralização resultante do acordo entre o Governo e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, em determinadas competências a transferir não se pode classificar como descentralização porque em grande medida, as competências que se pretendem transferir correspondem à coletividade nacional global, que são e continuam a ser interesses Estaduais – não nos podemos esquecer que uma ótima descentralização administrativa significa que mais importante do que saber o que se deve descentralizar é saber como o fazer de modo eficiente, ou seja, tem de ser garantido à partida que o que se transfere de uma esfera para a outra se prende com interesses iminentemente locais e que os municípios estão devidamente equipados do ponto de vista técnico, financeiro e de pessoal para a satisfação desses interesses de acordo com aquilo que analisámos.

Em relação ao processo da transferência de competências, primeiro assistimos a uma arrastada negociação (dois anos) que arriscamos dizer que pode ter sido uma governamentalização da descentralização que se transformou num claro regateio de quais transferências orçamentais melhor serviam os municípios para que estes aceitassem receber estas competências. Não podemos deixar de dizer que, analisando algumas competências que se pretende transferir, não só desrespeitam os princípios anexos à descentralização e a sua noção em sentido estrito como correspondem a uma mera transmissão para os municípios de tarefas que continuam a ser de foro Estadual, logo estas transferências corresponderão a uma mera delegação de atribuições e por consequência uma municipalização, encarregando

os municípios da prossecução de interesses supra municipais e estaduais para os quais não estão preparados nem têm obrigação de fazer cumprir. Caberá, por fim, à comissão independente, na análise que fará à organização e funções do Estado perceber que a descentralização é de facto um caminho a seguir, mas a ser feita, que se faça bem, caso contrário é o cidadão que, em última instância vê os seus interesses serem afetados e descurados.

Apenas podemos considerar que um Estado é verdadeiramente descentralizado quando é reconhecida uma administração autónoma que cuida dos interesses específicos de determinada comunidade. Em simultâneo, há vários traços que se interligam - a coexistência entre a coletividade nacional global e coletividade territorial - de acordo com os interesses que estas representam, da diferenciação material entre as tarefas administrativas do Estado, da coletividade nacional global, e as tarefas de um determinado grupo. É preciso que exista um autogoverno dessa administração por órgãos próprios, representativos, eleitos democraticamente e não nomeados por entidades externas/exteriores, é necessária a autonomia face à ação do estado e que manifesta essencial relevo nas autarquias locais, pois como vimos, são estas que asseguram os interesses próprios dos agregados populacionais através dos seus órgãos eleitos democraticamente.

Continuando, temos em opinião que a transferência de competências do Estado para as Comunidades Intermunicipais é em grande medida uma ‘regionalização encapotada’ dadas as conclusões do acórdão do Tribunal Constitucional complementadas pelo parecer que analisámos do Doutor José Gomes Canotilho, na mesma medida em que podemos considerar válida a tese de que as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional se configuraram, à altura, numa ‘regionalização de gabinete’, tendo em conta as crescentes pressões pela União Europeia e o Comité das Regiões associadas à crescente globalização das economias europeias e tendo como base o princípio da subsidiariedade que defende a capacidade das regiões representarem de forma mais concreta os interesses das populações do que o próprio poder central. Acreditamos que, em certa medida as CCDR foram um meio termo entre a necessidade de regionalizar, para capacitar mais valias europeias, e a falta de vontade política para transferir a última palavra para os cidadãos. Ainda no âmbito das CCDR consideramos como uma desvantagem e até uma ameaça às políticas e visão de

médio-longo prazo o facto da liderança destas ser de nomeação governamental o que faz com que esteja altamente dependente dos ciclos políticos de governação e das visões destes para o País, podendo nem sempre ser coincidentes com os interesses regionais das populações.

No âmbito das Comunidades Intermunicipais, preocupa-nos a tendência que existe em ‘partidarizar’ a liderança dos respetivos órgãos, subvertendo-se, por vezes, a lógica de representação dos interesses regionais das populações para uma lógica de cacique e de disputa pelas lideranças o que pode colocar em causa o sucesso da implementação das políticas necessárias ao desenvolvimento da sua área regional de competência. Consideramos também, que pelo menos indiretamente está-se a ferir o princípio da legitimação democrática direta nos termos em que um/a Presidente de Câmara é eleito/a para representar os interesses dos seus munícipes e vê-se, pese embora se considere a adesão às CIM voluntária, a prazo com um conjunto de obrigações para as quais poderá colocar em causa a execução das suas políticas municipais, bastando considerar a acumulação do cargo de Presidente de Câmara Municipal com o de Presidente do Conselho Intermunicipal.

Consideramos que, ainda a tempo das considerações da comissão independente para a descentralização, se deve iniciar um amplo debate público sobre a instituição das regiões administrativas. Não queremos acreditar, como defende Manuel Lopes Porto que, os legisladores constituintes seriam alguma vez capazes de propor algo que beliscasse a unidade do país, queremos acreditar sim que estes, por outro lado, queriam uma via de maior progresso, a regionalização que muitos defendem ser a única capaz de impedir o agravamento dos desequilíbrios com as ineficiências na utilização dos recursos nacionais que se têm vindo a acentuar nas últimas décadas. O que é facto, é que o País não tem conseguido evitar o crescimento das assimetrias entre o litoral e o interior, o norte e o sul, que estão a criar graves problemas de desertificação nas zonas do interior e problemas de excessiva pressão urbana no litoral, dado que, aos dias de hoje as áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa representam 43% da população nacional. O que queremos dizer é que já experimentámos e continuamos a experimentar diversos modelos de organização administrativa supramunicipal através da desconcentração do Estado (CCDR) da previsão das entidades intermunicipais (CIM e AM), do reforço do associativismo entre municípios e

associativismo entre freguesias e começam a escassear saídas ao legislador o que nos pode levar para algo que nunca foi experimentado, pois foi rejeitado em referendo, que é a definitiva instituição das regiões administrativas, uma das tipologias de autarquias locais no quadro da administração autónoma do Estado.

Acreditamos que com a democratização de mais um nível da administração pública se tornaria mais difícil e menos provável o despesismo ao contrário do que foi difundido como um argumento contra a regionalização em 1998 (os custos que esta reforma acarretaria para o Estado). Sendo uma reforma antiburocrática, poderia ser um elemento de combate ao ‘clientelismo’ na distribuição dos recursos públicos aplicando-se a máxima que não se trata de gastar mais, mas de aplicar melhor reforçada com a lógica de que mais importante do que saber o que se deve descentralizar é saber como o fazer de modo eficiente.

No entanto, não podemos deixar de achar meritória a assunção do PS e PSD assumida na declaração conjunta para a descentralização de que Portugal precisa de um Estado menos centralista, privilegiando assim a transferência de competências do foro do Estado para os Municípios. Aguardaremos pelos resultados a apresentar pela comissão para a descentralização, em 2019.

Por fim, tendo em conta a questão – *Estaremos a simplificar ou a complicar o nível da governação regional em Portugal?* – compreendemos que o legislador apenas se limitou a fazer aquilo que tinha ao seu alcance, após a rejeição em referendo (apesar de não ser vinculativo por não terem votado mais de 50% dos eleitores), que foi aproveitar a margem de manobra restante para levar a cabo um conjunto de iniciativas para dar resposta aos interesses supramunicipais e regionais das populações, no entanto, no cômputo geral, tendo em conta o que foi analisado até agora, consideramos que temos vindo a complicar o nível da governação regional em Portugal.

Concretizamos esta tese a partir do momento em que se passa a decisão da instituição de regiões administrativas em Portugal de uma opção política para algo que deve ser referendável e, a partir daí, após rejeição em referendo da regionalização, constituem-se as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional como entidades que vêm ocupar o

vazio deixado pelas Regiões, levando a cabo os interesses do Estado, mais tarde vimos dar espaço para a Associação de Municípios e das Freguesias, e pouco tempo depois iniciamos a criação das entidades intermunicipais (comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas) e ainda existiu a mestria de, a régua e esquadro, disferirmos um rude golpe num dos níveis mais importantes do poder local com a reforma da extinção de freguesias.

Terminamos citando o Doutor Manuel Lopes Porto – *“Não é sério criar ilusões, a constituição de regiões (ou alguma outra forma de poder descentralizado) será a única via para se chegar a uma utilização mais equilibrada e eficiente dos recursos nacionais; o que não exclui que o Estado seja responsável, mesmo constitucionalmente, pela promoção de uma maior coesão.”* Apesar de se defender que as regiões administrativas em Itália têm vindo a ser castradas por alguns instrumentos de centralização do Governo Central e terem sido previstas por questões relativas ao rescaldo da segunda guerra mundial (graves problemas económicos, financeiros e sociais), elas existem, e esperamos que uma eventual regionalização em Portugal se revista da mesma ‘paciência’ que se revestiu a regionalização em Itália que só aconteceu vinte e quatro anos após ser prevista na sua Constituição. Utilizando o episódio mais recente da regionalização (referendo) a marca em Portugal está nos vinte anos.

Veremos o que nos trará o futuro.



## Bibliografia

Acórdão nº296/2013 do Tribunal Constitucional

Albuquerque Sousa, Nuno J. Vasconcelos: “A atual reforma da administração local”, 2013

Albuquerque Sousa, Nuno J. Vasconcelos: “A Autonomia do Poder Local, 40 anos de Democracia Local”, Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política, nº9, 2017

Amaral, Diogo Freitas: “Curso de Direito Administrativo”, 2002

Antunes, Sandrina Ferreira: “O poder da palavra no referendo sobre o processo de regionalização em Portugal Continental”, 1998

Aprovação do projeto de Lei 890/XIII/3ª no Parlamento:

<https://www.jornaldenegocios.pt/economia/autarquias/detalhe/projecto-pspsd-sobre-descentralizacao-aprovado-com-criticas-a-esquerda-e-a-direita>

Barbosa de Melo, António Moreira: “Direito Administrativo I”, Sebenta do I.S.B.B, Coimbra 2004

Bastos, Nuno Pinto e Ribeiro, J. Cadima: “O quadrilátero urbano do baixo minho para a competitividade e a inovação, 2010

Batalhão, Carlos José: “La Racionalización de la organización administrativa local: Las experiencias española, italiana y portuguesa”, Civitas, 2015

Calussi, Federiga Bindi: “The committe of the regions: Na atypical influential committee?”, 1998

Comité das Regiões:

<http://memberspage.cor.europa.eu/#/?mandate=mem&language=en&country=PT&v=1531424953429>

Comunicação da Associação Nacional dos Municípios Portugueses sobre o acordo para a descentralização: <https://www.anmp.pt/index.php/comunicacao/541#CDEXT>

Constituição da República Portuguesa

Correia, Fernando Alves: “versão portuguesa de Fernando Alves Correia do excerto da conferência proferida no dia 21 de maio de 2014 no colóquio do GRALE, realizado em Paris, na ENA”, 2014

“Declaração conjunta sobre a descentralização”, 2018

Dias, José Eduardo de Oliveira Figueiredo e Oliveira, Fernanda Paula: “Noções Fundamentais de Direito Administrativo”, Edição Almedina, 2017

Dias, Vitorino Vieira: “Nação e Defesa”, nº80, 1996

“Documento Orientador para a descentralização – aprofundar a democracia local”, 2016

Figueiredo, Ernesto V. S.: “Portugal: que regiões?”, 1988

Folgôa, Carla e Palma, Elisabete: “A Europa das Regiões”, Janus 2001

Fonseca, Guilherme e Rodrigues, Lúcia: “Direito Administrativo – Noções muito elementares” AAFDL, Lisboa, 2004

Francisco, Daniel Gameiro: “Regionalização: Da lógica à lógica das coisas”, Oficina do CES (Centro de Estudos Sociais de Coimbra), nº120, Coimbra 1998

In Cadernos Municipais, 1987

Jeffery, Charlie: “Social and regional interests the economic and social committee and committee of the regions”, 2006

Lage, Carlos: “Desenvolvimento nacional, desenvolvimento regional e Regiões Administrativas”

Lei nº 75/2013 de 12 de setembro

LOPES, A. Simões: “Desenvolvimento Regional: problemática, teoria e modelos”, 1995

Manifesto eleitoral do BE (Bloco de Esquerda):

<http://www.bloco.org/media/manifestolegislativas2015.pdf>, 2015

Manifesto eleitoral do PAN (**Partido Pessoas-Animais-Natureza**):

[http://legislativas2015.pan.com.pt/wp-](http://legislativas2015.pan.com.pt/wp-content/uploads/2015/09/PAN2015_ProgramaEleitoralXiii.compressed.pdf)

[content/uploads/2015/09/PAN2015\\_ProgramaEleitoralXiii.compressed.pdf](http://legislativas2015.pan.com.pt/wp-content/uploads/2015/09/PAN2015_ProgramaEleitoralXiii.compressed.pdf), 2015

Manifesto eleitoral do PCP (Partido Comunista Português):

<http://www.pcp.pt/documento/programa-eleitoral-do-pcp>

Manifesto eleitoral do PEV (**Partido Ecologista os Verdes**):

[http://www.osverdes.pt/media/eleicoes/Legislativas\\_2015/Manifesto\\_PEV\\_Legislativas2015.pdf](http://www.osverdes.pt/media/eleicoes/Legislativas_2015/Manifesto_PEV_Legislativas2015.pdf), 2015

Manifesto eleitoral do PS (Partido Socialista): [http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/programa\\_eleitoral-PS-legislativas2015.pdf](http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/programa_eleitoral-PS-legislativas2015.pdf)

Manifesto eleitoral do PSD (Partido Social-Democrata):

[http://www.psd.pt/ficheiros/programas\\_eleitorais/programa-eleitoral-2015.pdf](http://www.psd.pt/ficheiros/programas_eleitorais/programa-eleitoral-2015.pdf)

Marcos, Rui Manuel de Figueiredo: “História da Administração Pública”, Edição Almedina, 2016

Martins, Licínio Lopes: “La Racionalización de la organización administrativa local: Las experiencias española, italiana y portuguesa”, Civitas, 2015

Moreira, Vital e Guedes, Ana Cláudia: “Desconcentração Administrativa e Administração Regional do Estado”, 2005

Moreira, Vital: “Administração Autónoma e Associações Públicas”, 1997

Moreira, Vital: “Sebenta de Direito Administrativo”, 2005/2006

Namorado, Rui: “Cinco textos sobre a regionalização”, Oficina do CES (Centro de Estudos Sociais de Coimbra), nº124, 1998

Oliveira, Fernanda Paula: “As freguesias em Portugal. Que futuro?”, Braga, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2017

Oliveira, Fernanda Paula: “Organização administrativa: Novos atores, novos modelos”, AAFDL, 2018

Parecer Dr. Canotilho sobre as Comunidades Intermunicipais

Partidos com assento no Comité das Regiões: Europa.eu

Porto, Manuel “Um processo infeliz de regionalização, in António Barreto (org.), Regionalização Sim ou Não”, 1998

Porto, Manuel: “Estado fragmentado” ou Regionalização Administrativa?”, Separata de 20 anos da Constituição de 1976 – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Projeto de Lei 62/XIII – Quadro de transferências para as autarquias locais e entidades intermunicipais

Projeto de Lei 890/XIII/3ª, 2018 – Criação da Comissão Independente para a Descentralização

Projeto de Lei 890/XIII/3ª:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634770734f446b774c56684a53556b755a47396a&fich=pjl890-XIII.doc&Inline=true>

Quadro Densidade Populacional:

<https://www.pordata.pt/Municipios/Densidade+populacional-452>

Quadro II PIB/Per capita: <https://observador.pt/2015/05/21/lisboa-e-a-unica-regiao-portuguesa-com-pib-per-capita-acima-da-media-da-uniao-europeia/>

Quadro III PIB/Per capita:

<https://www.jornaldenegocios.pt/economia/conjuntura/detalhe/em-portugal-so-regiao-de-lisboa-supera-media-europeia-em-riqueza-por-habitante>

Quadro População Residente:

<https://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente-359>

Questão 8, sobre a taxa de execução da CCDRC: <https://eco.pt/2018/07/09/fundos-comunitarios-na-regiao-centro-com-taxa-de-execucao-de-15/>

Rebelo de Sousa, Marcelo: “Lições de Direito Administrativo”, 1999

Rocha, José António da Costa Moreira: “Regionalização no âmbito da Administração Autárquica”, Edição Almedina, 2005

Ruivo, Liliana Fragoso: “O comité das regiões da união europeia: a persistência dos seus poderes consultivos” – Dissertação em ciências políticas e relações internacionais,

especialização em Estudos Europeus, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2012

Silva, Carlos Nunes: “Treballs de la Societat Catalana de Geografia” nº 49 - Vol.: XV  
<https://www.raco.cat/index.php/TreballsSCGeografia/article/viewFile/236361/318624>

Warleigh, Alex: “Committe of the regions: Institucionalising multi-level governance?”, 1999

Warleigh, Alex: “Understanding European Union Institutions”, 2002