

VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS

CLÁUDIA SOFIA MELO FIGUEIRAS

ISABEL FONSECA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Cláudia Sofia Melo Figueiras; Isabel Fonseca; Sérgio Henriques Zandona Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-465-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Administração. 3. Gerência.

VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34



VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

O VII Encontro Internacional do CONPEDI foi realizado em Braga – Portugal, em parceria do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) com a Universidade do Minho, Escola de Direito e Centro de Estudos em Direito da União Europeia, no período de 07 a 08 de setembro de 2017, sob a temática INTERCONSTITUCIONALIDADE: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas.

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1 desenvolveu suas atividades na data de 08 de setembro de 2017, no Complexo Pedagógico 2, no Campus da Universidade do Minho, de 15h00min às 19h00min, e contou com a apresentação de treze artigos científicos que, por suas diferentes abordagens e aprofundamentos científico-teórico-práticos, possibilitaram discussões críticas na busca de aprimoramento do renovado sistema comparado Brasil-Portugal de processo administrativo, direitos e garantias afins, políticas e administração públicas, contrato administrativo e demais temáticas atinentes, bem como o Direito Administrativo Aplicado.

Os textos foram organizados em 04 (quatro) blocos temáticos, coerentes com a sistemática do respectivo Grupo de Trabalho, podendo-se destacar nas pesquisas:

A - Processo Administrativo, Direitos e Garantias Afins

1 - O trabalho desenvolvido por Felipe de Almeida Campos e Sérgio Henriques Zandona Freitas, “ASPECTOS CRÍTICOS DA PROCESSUALIDADE ADMINISTRATIVA BRASILEIRA E O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015”, aborda os escopos instrumentalistas metajurídicos e a falta de definição concreta sobre determinados institutos processuais administrativos, com destaque para o histórico constitucional e infraconstitucional do processo administrativo. A análise da constitucionalidade e os elementos estruturantes do processo administrativo, notadamente sua principiologia, pela compreensão processual democrática constitucional, discutindo-se também a aplicabilidade subsidiária do Código de Processo Civil de 2015.

2 - Norma Sônia Novaes Campos e Hernani Martins Junior, em texto intitulado “PAD E OS MODELOS DE JUIZ”, investigam o processo administrativo disciplinar (PAD), com destaque para o procedimento regido pelos princípios processuais com vistas a apurar eventuais delitos ou desvios de conduta de servidores no exercício da função pública. Questionam que, não raro, os princípios do direito processual são ignorados, argumentando que o resultado disto é a completa perversão do estado de direito. No texto são abordadas as principais falhas do PAD e paralelamente os modelos de juiz por Francois Ost, na busca de solução para o problema.

3 - O trabalho de Gabriela Schardosim Cardoso, intitulado “O PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO NO ATO ADMINISTRATIVO”, teve por objetivo realizar sucintas considerações a respeito do conceito de ato administrativo, expor a motivação do ato administrativo como princípio atinente, com o objetivo de demonstrar que a sua utilização decorre de institutos presentes na própria Constituição.

B - Políticas e Administração Pública

4 - Ricardo dos Santos Caçapietra e Ana Amelia Barros Miranda, em texto intitulado “A EFICIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA SOB UMA PERSPECTIVA TRIDIMENSIONAL: JURÍDICA, ECONÔMICA E DE GESTÃO PÚBLICA”, discutem o ciclo de políticas públicas, o princípio da eficiência e a gestão por resultados decorrente da reforma do Estado da década de 90, como ferramentas complementares à avaliação de uma política pública. Abordam ainda a eficiência das políticas públicas, sob o ponto de vista da análise econômica do direito, destacando os aspectos jurídicos e a importância da gestão por resultados, num cenário em que a demanda por serviços públicos e infraestrutura cresce bem acima da capacidade financeira do Estado em provê-los.

5 – O trabalho de Letícia Badini Martins Halfeld e Amanda Benevenuti Ladeira, intitulado “A RACIONALIDADE WEBERIANA APLICADA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE NA SINDICABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS”, analisa a ideia de racionalidade de Max Weber, com base principalmente na obra “Economia e Sociedade”, em busca de um possível paralelo com a razoabilidade, mormente na sua aplicação no direito público em sede de sindicabilidade do mérito administrativo. Na abordagem sugere que o Estado Racional weberiano, burocratizado, não deixa de existir completamente, mas deve se adequar ao Estado Democrático de Direito e suas consequentes bases principiológicas.

6 - Carolina de Moraes Pontes e Everton Silva Santos, em texto intitulado “A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIANTE DAS ENCHENTES: UM ESTUDO SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO BRASIL SOB O PRISMA DA OMISSÃO”, abordam a responsabilidade civil do Estado em decorrência das enchentes e seus danos causados a população em face de sua omissão como administrador público. Detalham problemas ocasionados por fenômenos que guardam exclusão de responsabilidade em casos na esfera cível, em que a sociedade é afetada por meio dos impactos sentidos de forma ostensiva, cuja análise de responsabilidade é avaliada pelo prisma do Estado.

7 – O texto de Patricia Susana Baía da Costa Colaço Machado, intitulado “PORTUGAL E A NECESSIDADE DE UMA POLITICA REGIONAL ‘A INEVITÁVEL REFORMA DO PODER LOCAL’”, avança sobre o debate da política regional e a política de investimento estratégico dirigida a todas as regiões e cidades de Portugal, com o objetivo de aumentar o seu crescimento econômico. Analisa ainda, preceito legal que tem sido muito esquecido, a qualidade de vida das pessoas, com paradigma no moderno discurso político e no poder local regionalizado.

C - Contrato Administrativo e demais temáticas atinentes

8 – Na sequência, o trabalho de Carlos Araújo Leonetti e Felipe Cesar Lapa Boselli, intitulado “O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE DA TUTELA AO MEIO AMBIENTE NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS”, objetivam o conceito de desenvolvimento nacional sustentável, sob o ponto de vista ecológico, no âmbito das contratações públicas, e sua aplicabilidade à luz do princípio constitucional da eficiência administrativa.

9 - No texto intitulado “O PODER DE MODIFICAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E SEUS LIMITES”, Isa Filipa António de Sousa, esclarece que o poder do parceiro público que, no âmbito da execução de um contrato celebrado com parceiros privados, suscita problema quanto ao «ius variandi», na perspectiva da igualdade inter partes e da estabilidade contratual. Alerta ainda para o poder de reconformação unilateral do conteúdo do contrato inicialmente celebrado, sem que haja negociação com o parceiro privado acerca das alterações ao clausulado, destacando o abuso com complexas implicações económico-financeiras, que obrigam à posterior celebração de acordos de reequilíbrio financeiro. Finalmente, alerta para o alcance e limites legais impostos a este poder, delimitando-o.

10 - Theresa Christine De Albuquerque Nobrega e Anna Dolores Barros de Oliveira Sá, em trabalho intitulado “REGULAÇÃO NA CONTRATUALIZAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: FOMENTO À SEGURANÇA JURÍDICA E COMBATE A CORRUPÇÃO”, destacam os objetivos da Lei 13.019/2014 quanto a reordenação nas formas de combate à corrupção nos contratos públicos. Chamam a atenção para a notória mudança legislativa que articula órgãos de controle da Administração Pública, ampliando as perspectivas de transparência e controle social das políticas públicas, determinando o suprimento de um espaço necessário à promoção de uma política nacional de combate à corrupção, compliance e segurança jurídica.

D - Direito Administrativo Aplicado

11 - No texto de Marcos Fernandes de Souza, intitulado “A APLICAÇÃO DA TEORIA DO ESTADO ADMINISTRATIVO NO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO”, aborda a Lei 9.503/1997, identificando o Sistema Nacional de Trânsito como conjunto de órgãos, com a participação de todos os entes federativos, que têm por finalidade o planejamento, administração, normatização, policiamento, fiscalização e julgamento de infrações e aplicação de sanções administrativas na temática trânsito. Alerta para a estruturação própria e compartimentada do SNT entre órgãos da Federação e, valendo-se de corpo técnico para áreas do trânsito, com destaque para mecanismos institucionais que o asseguram desde as atividades atípicas (ao Poder Executivo) de normatizar, realizar julgamento e aplicar sanções, até as funções usuais realizadas pelo Executivo.

12 - Edimur Ferreira De Faria e Claudio Luiz Gonçalves de Souza, em trabalho intitulado “A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA FACE À JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: O ACESSO A MEDICAMENTOS CONTROLADOS COMO DIREITO FUNDAMENTAL”, ressaltam a questão do Poder Discricionário Administrativo frente à crescente judicialização da saúde na busca do atendimento do cidadão a medicamentos. O direito à saúde se afigura na Constituição como direito fundamental de todo o cidadão. Abordam ainda a sua natureza subjetiva, conquanto o que se tutela é o bem maior, ou seja, a vida. Alertam para a dicotomia do direito fundamental à saúde versus o alto custo dos medicamentos em face do interesse público lato sensu.

13 –No trabalho de Rodrigo Monteiro Da Silva, intitulado “A ALTERAÇÃO NA FORMA DE ESCOLHA DE MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: UMA INTERPRETAÇÃO DEMOCRÁTICA DO ARTIGO 75 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL”, o autor, no contexto em que se permite a alteração do respectivo texto constitucional por meio de emendas oriundas da vontade direta do povo, a partir de uma

interpretação criativa e democrática do art. 75 da Constituição brasileira de 1988, se propõe a examinar a natureza dos Tribunais de Contas, com a demonstração da necessidade da adoção de critérios objetivos e isonômicos para a escolha de seus membros.

Como se viu, aos leitores mais qualificados, professores, pesquisadores, discentes da Pós-graduação, bem como aos cidadãos interessados nas referidas temáticas, a pluralidade de relevantes questões e os respectivos desdobramentos suscitam o olhar sobre os avanços e retrocessos do Direito Administrativo e das políticas públicas no eixo Brasil-Portugal, além da necessidade de se evoluir na discussão sobre a atualização e perspectivas da Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial.

Finalmente, os coordenadores do Grupo de Trabalho – DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1, agradecem a colaboração dos autores dos artigos científicos e suas instituições multiregionalizadas, pela valorosa contribuição ao conhecimento científico e ideias para o aprimoramento democrático-constitucionalizado do Direito Comparado Brasil-Portugal.

Braga-Portugal, setembro de 2017.

Professora Doutora Cláudia Sofia Melo Figueiras (UMINHO)

Professora Doutora Isabel Celeste Monteiro Fonseca (UMINHO)

Professor Doutor Sérgio Henriques Zandona Freitas (FUMEC/IMDP)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**PORTUGAL E A NECESSIDADE DE UMA POLITICA REGIONAL “A
INEVITÁVEL REFORMA DO PODER LOCAL”**

**PORTUGAL AND THE NEED FOR A REGIONAL POLICY "THE INEVITABLE
REFORM OF LOCAL POWER"**

Patricia Susana Baía da Costa Colaço Machado

Resumo

A política regional é uma política de investimento estratégico dirigida a todas as regiões e cidades de Portugal, com o objetivo de aumentar o seu crescimento econômico e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Uma das matérias paradigmáticas no moderno discurso político e do poder local é a Regionalização, preceito legal que tem sido muito esquecido.

Palavras-chave: Regionalização, Descentralização, Centralização

Abstract/Resumen/Résumé

Regional policy is a strategic investment policy aimed at all regions and cities of Portugal, with the aim of increasing their economic growth and improving people's quality of life. One of the paradigmatic issues in modern political discourse and local power is Regionalization, a legal precept that has long been forgotten.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regionalization, Decentralization, Centralization

INTRODUÇÃO

Ao longo da história da governação portuguesa tem existido uma constante dualidade entre a centralização e a descentralização dos poderes públicos.

Esta realidade manifesta-se, por um lado, com os detentores do poder político que se confrontam entre a vertente centralizadora e a necessidade de, até por motivos de eficiência, estimular a descentralização e, por outro, os diversos entes administrativos infra-estaduais que na sua caminhada histórica sempre reivindicaram para si, como direito legítimo, uma capacidade participativa nos processos coletivos de decisão e na gestão da administração pública, perspetivando com isso um melhor entendimento da democracia moderna, no sentido de defender e representar os seus destinatários.

Assim considerada a ideia, verificamos que o princípio de subsidiariedade está presente em maior ou menor escala em qualquer das formas ou tipos de descentralização do poder local e atinge a sua plenitude nos casos em que a descentralização assume uma parcela política no Estado português, nomeadamente nos regimes de autonomia político-administrativa das regiões autónomas insulares atribuída aos arquipélagos dos Açores e da Madeira pelo legislador constituinte desde a versão original da Constituição da República Portuguesa de 1976.

Compreende-se, por isto, que no âmbito da temática escolhida como objeto de artigo, a referência ao processo de regionalização administrativa e respetivo regime, bem como ao princípio da descentralização democrática da administração pública e da subsidiariedade, deve ser mais aprofundado ao nível interno português, nomeadamente com a criação das regiões¹ administrativas que, apesar de serem admitidas no ordenamento constitucional² como forma de descentralização e estarem por isso previstas na unidade estrutural do Estado Português (artigos 6.º e 227.º), exprimem contudo o seu reconhecido insucesso e inexpressividade jurídicas, dada a sua representatividade prática ser perfeitamente nenhuma.

A falta de regiões administrativas leva-nos em crer, que o princípio da descentralização do Estado como pilar da Constituição da República de 1976, é colocado em causa.

No contexto de separação vertical de poderes, a estrutura organizativa democrática do poder local Português inserindo-se originariamente na Constituição da República Portuguesa (CRP), prevê na conformidade de reserva da administração autónoma, três tipos de autarquias locais³

¹ Baleiras, Rui Nuno, “*Regionalizar para quê? Por uma abordagem económica da regionalização*”, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento, 1996.

² Canotilho, J.J. Gomes/Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol I, 4.ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

³ Alexandrino, José de Melo, “Direito das Autarquias Locais”, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol.

em Portugal Continental, e são elas: regiões administrativas, as freguesias e os municípios (artigos 235.º e 236.º, n.º 1).

Neste ponto, esta questão merece a devida atenção. Ao enfatizar que em Portugal apesar das regiões administrativas estarem constitucionalmente garantidas, não se optou pela descentralização ou regionalização administrativa integral do País⁴, prevendo-se, na prática, as regiões administrativas com funções de participação na elaboração e execução do plano regional de coordenação e auxílio dos municípios e de direção dos serviços públicos apenas para os arquipélagos dos Açores e Madeira justificando-se, para além de outros, os motivos específicos de descontinuidade geográfica, da posição insular e dificuldades económicas, e demais características sociais e históricas.

Esta visão permite-nos refletir sobre a implementação do regionalismo administrativo em Portugal, sendo a sua reestruturação ainda inacabada para finalizar o processo de descentralização que a Constituição de 1976 delimitou.

Este processo de criação de regiões foi conhecendo, sucessivamente, ao longo de vinte e dois anos, adiamentos legislativos, sem que com isto se obtivesse um equilíbrio e consenso político-partidário. Sucessivos Governos têm demonstrado a respetiva inércia na sua concretização e, por isso mesmo, a evidente situação de violação à Constituição da República. Porque somos o país da Europa menos regionalizado, continua-se a defender aqui a ideia de que não conseguiremos dar coesão ao território e solucionar o esvaziamento demográfico, se não avançarmos com a criação de regiões.

Com efeito, se o Estado continuar a não filtrar este problema, fazendo prevalecer o dinheiro e os programas comunitários para outros tipos de intervenções, terá desde logo, um país com um desenvolvimento que não é territorializado assentando somente em estatísticas nacionais. Dizer que o país melhora “x” % não é a mesma coisa que dizer “dentro” desse país que corresponde a um território quanto é que melhora na região “A” ou na região “B” e na região “C”. E este trabalho vai ter que ser executado.

A descentralização desde que muito bem estruturada e pensada e com órgãos de decisão que tenham mesmo essa capacidade de decisão, espalhados pelo território, pode minimizar a resolução dos problemas junto dos problemas e não distante destes.

Mas vejamos como esta reforma tem vindo a ser sucessivamente adiada, pelos vários governos de diferentes cores políticas que se sucederam.

IV, Coimbra, Edição Almedina, 2010.

⁴ Fernandes, Manuel Ramires, “*A problemática da regionalização*”, Coimbra, Almedina, 1996.

1. História e conceção da democracia local: breve contexto histórico

Em 1966, constituiu-se o primeiro órgão com funções de planeamento, com a designação de Divisão Regional e integrada na Direção de Serviços de Planeamento⁵. E, logo em seguida, mais precisamente em 1969, criaram-se através do III Plano de Fomento, políticas mais rigorosas de planeamento regional de médio prazo, justificando as mesmas pelas diferenças acentuadas das regiões, provocadas por um crescimento económico desequilibrado e pela desertificação populacional das zonas rurais para as urbanas, particularmente para a zona metropolitana de Lisboa.

Esta estratégia política das regiões Plano nunca teve reconhecimento prático, e as várias iniciativas dos governos apresentadas como propostas na Assembleia da República para o desenvolvimento do sistema de planeamento regional conheceram a sua primeira frustração na revisão constitucional de 1982. Revisão que desanexa as regiões administrativas das regiões - Plano.

Por sua vez, em 1991, durante o governo de Aníbal Cavaco Silva, é aprovada pela Assembleia da República por unanimidade, uma lei-quadro das regiões administrativas (Lei n.º 56/91, de 13 de agosto), que definia os órgãos de poder a criar em cada região (Juntas Regionais e Assembleias Regionais), as respetivas competências e atribuições, a forma como as regiões iriam ser instituídas e o regime eleitoral das futuras regiões, apenas não expressando quantas regiões iriam ser criadas e a sua delimitação. Mesmo esta lei, nunca foi regulamentada, vedando mais uma vez o propósito da delimitação territorial das regiões.

Nas eleições legislativas de 1995, o Partido Socialista sai vencedor, com maioria relativa e continua com a prioridade política de instituir as regiões, tentando obter um acordo com o Partido Social Democrata, que seguia um caminho oposto à ideia do regionalismo. O acordo a que chegaram estes dois partidos políticos passou por uma revisão constitucional, que, entre as demais alterações introduziu modificações significativas no âmbito da instituição em concreto das regiões administrativas.

As alterações na Constituição incidiram fundamentalmente nos artigos 255.º e 256.º.

Assim, se até 1997, para se promover a instituição concreta de uma região administrativa chegava o voto favorável da maioria das assembleias municipais nela incluídas, exigindo-se que essa maioria correspondesse à maioria dos eleitores, depois de 1997 com a introdução na Constituição do método do referendo a vontade das assembleias municipais é desconsiderada, e até mesmo dispensada, passando a dar-se relevo à contagem de votos dos cidadãos a nível

⁵ Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Edição Almedina, 2.ª Edição, 1994.

nacional e regional. Ou seja, o referendo não revelou por parte dos eleitores o conhecimento e maturidade suficientes para se alcançar o nível regional desejado.

Ainda assim, em 1997, são apresentados dois mapas para a divisão regional.

O PS, do então primeiro-ministro António Guterres, definia um mapa de 9 regiões: “Entre-Douro e Minho”, “Trás-os –Montes e Alto Douro”, “Beira Interior, Estremadura e Ribatejo”, “Região de Lisboa e Setúbal”, “Alto Alentejo, Baixo Alentejo” e “Algarve”.

O PCP e o PEV, partidos a favor da regionalização, apresentaram, de igual forma, uma proposta de 9 regiões, não obstante com algumas diferenças: “Minho”, Porto e Douro Litoral”, “Beira Litoral”, “Beira Interior”, “Estremadura e Ribatejo”, “Região Metropolitana de Lisboa e Península de Setúbal”, “Alentejo” e “Algarve”.

O PDS e o CDS, com assento parlamentar, liderados na altura por duas personalidades marcadamente anti-regionalistas⁶, Marcelo Rebelo de Sousa e Paulo Portas, não concretizaram qualquer proposta e contestaram sempre a ideia da implementação da Regionalização.

Por último, o PS, PCP E PEV, acabaram por selar um acordo, no sentido de se atingir a maioria de deputados na Assembleia da República necessária à aprovação do diploma. Esta proposta é oficializada pela Lei n.º 19/98, de 28 de agosto, que acabou por ser levada a referendo⁷ no dia 8 de novembro de 1998, e que dividia Portugal em 8 regiões: “Entre-Douro e Minho”, “Trás-os-Montes e Alto Douro”, “Beira Litoral”, “Beira Interior”, “Estremadura e Ribatejo”, “Região de Lisboa e Setúbal”, “Alentejo”, “Algarve”.

O referendo foi válido e democrático, expressando a livre vontade dos Portugueses de então sobre o processo de regionalização, contudo mostrou-se negativo, de onde resultaram 60% dos votos contra 51% de mais de metade de abstenção.

Os resultados deste referendo construíram dois tipos de teses referentes ao processo de criação de regiões: a) a tese de que as regiões estavam mortas; b) a tese segundo a qual, o “não” teria sido endereçado aquele tipo de regionalização e não à essência da própria ideia. Ou seja, a maioria dos eleitores sentença à morte a regionalização.

Do ponto de vista demográfico, diversos autores alegam que as condições de crise económicas e sociais que Portugal tem vivido, teriam solução na opção por um processo de regionalização equilibrado, homogeneizando as regiões ou, pelo menos, delimitando aquelas

⁶ Barreto, Alfredo, “*Contra a Regionalização*”, Lisboa, Gradiva, 1998.

⁷ Sousa, Marcelo Rebelo, “*Historia (politica) da Revisão Constitucional de 97 e do Referendo da Regionalização*”, Venda Nova, Ed. Bertrand, 1999.

mais despovoadas.

Do deslocamento massivo de pessoas para o litoral e zonas mais urbanas dentro dos próprios distritos, ficou a sobrar largas dezenas de micro-concelhos e de freguesias desabitados. As atribuições do poder local, seja nas Áreas Metropolitanas (Lisboa e Porto), seja no Município de Montalegre ou de Chaves, que constituem números populacionais divergentes e com interesses distintos, acabam por ser as mesmas. Esta foi, precisamente, uma questão que ficou de fora da reforma administrativa de 2012, concretamente com a reforma levada a cabo pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

Portugal Continental reveste-se de meras circunscrições de representações do Estado, designadas por distritos, e pelas províncias, que, para além do seu vínculo histórico, não têm qualquer relevo na parte administrativa do território, como é o caso do Minho e Trás – os – Montes a Norte do Douro, ou do Alentejo e Algarve na parte meridional do país.

Por outro lado, a dimensão territorial dos municípios portugueses mostra-se assimétrica para o prosseguimento de políticas públicas eficientes (atualmente, com menos de 500 eleitores, existem 41 municípios no território português com menos de 10 mil eleitores, e 113 municípios e somente 157 tem mais de 20 mil eleitores, destes apenas 49 municípios têm mais de 50 mil eleitores).

Neste contexto, o legislador, verificando a falta de regiões administrativas em Portugal e a correspondente incapacidade administrativa para avançar com a diversidade das políticas públicas na estrutura territorial, teve de proceder a uma reforma administrativa no seu âmbito local e regional capaz de resolver os problemas autárquicos locais.

Para este efeito, criou órgãos autónomos desconcentrados (desconcentração vertical) de nível regional, dotados de personalidade moral e autonomia financeira, dispondo de competências próprias realizadas por órgãos próprios eleitos pelo Estado central, capazes de ultrapassar a falta das regiões administrativas. Concretizou-o através da criação das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR), comunidades intermunicipais, entidades intermunicipais na modalidade de áreas metropolitanas e o reforço das associações de municípios e de freguesias com fins específicos.

2. Papel das diferentes entidades: Comissões de Coordenação e desenvolvimento regional (CCDR); Entidades intermunicipais.

Vejamos o que cada uma destas entidades proporciona para o cumprimento de alguns dos fins das regiões administrativas, sem que as suas competências se revejam como meras execuções

políticas definidas pelo governo⁸ para as respetivas áreas do País.

As comissões de coordenação e desenvolvimento regional visam ultrapassar a insuficiência da escala municipal e das escalas territoriais regionais. Constituíram-se como serviços periféricos da administração direta do Estado, no domínio da Presidência do Conselho de ministros (artigo 10.º, n.º 4, do Decreto – lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho, na redação do Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto), aos quais seria atribuída autonomia administrativa e financeira, e teriam como função garantir o suporte da execução das políticas públicas no âmbito regional (políticas de ordenamento e cidades, ambiente, e apoio técnico às autarquias locais e suas associações, e de desenvolvimento regional ao nível da NUTS II Centro, de acordo com as suas áreas geográficas de desempenho – cfr. artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 68/2014, de 8 de maio).

Abrangem cinco áreas territoriais de Portugal (cfr. Anexo I do Decreto-Lei n.º 228/2012) e correspondem ao nível II da Nomenclatura das unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) do Continente, tal como designadas no Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 163/99, de 13 de maio, 317/99, de 11 de agosto, e 244/2002, de 5 de novembro, e pela Lei n.º 21/2010, de 23 de agosto (cfr. O art.º 1.º, n.º 4 e 7, do Decreto-Lei n.º 228/2012). Geograficamente estendem-se às seguintes áreas: 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 (cf. o n.º 6 do art.º do Decreto-Lei n.º 228/2012).

O Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio, veio reforçar a legitimidade do presidente das CCDR, cuja nomeação, apesar de ser feita por um período de três anos, pelo Governo, era precedida pela indicação de três nomes escolhidos em reunião do Conselho Regional, integrando, entre outros elementos, os presidentes das câmaras municipais abrangentes da área geográfica da respetiva CCDR (cfr. os artigos 10.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 104/2003).

Atualmente esta solução mantém-se, sendo o Presidente de cada CCDR nomeado pelo Governo, com base numa lista de três nomes feita por uma Comissão Independente de Recrutamento e Seleção, após concurso público (cfr. A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, alteradas, por último, pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro).

⁸ Gouveia, Jorge Bacelar, “O regionalismo político-legislativo português: em busca da perfeição”, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Lisboa, Coimbra Editora, 2004.

Quanto às entidades administrativas o artigo 236.º, n.º 3, da CRP, prevê a possibilidade de a lei estabelecer, nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, conforme as suas características específicas, outras formas de organização territorial autárquica.

Em Portugal, existem duas áreas metropolitanas, a de Lisboa e do Porto, que assumem, conforme a Constituição, a modalidade específica de autarquias locais. Contudo, não foram canalizadas pelo legislador para este papel e, ao invés, ganham a natureza de associações públicas de municípios, ainda que com regras concretas. Definidas como pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial, não constituem autarquias locais, e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram (cfr. o art. 2.º da Lei n.º 10/2003). As áreas metropolitanas, mediante o âmbito territorial e demográfico, podem caracterizar-se em dois tipos: grandes áreas metropolitanas (GAM) e comunidades urbanas (Com Urb) – cfr. O art. 1.º, n.º 2, da Lei n.º 10/2003.

Paralelamente com as áreas metropolitanas, a reforma de 2003 versou também sobre as comunidades intermunicipais⁹ de direito público que passaram a deter o seu regime na Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, e que podiam ser de dois tipos: a) comunidades intermunicipais de fins gerais; e b) associações de municípios de fins específicos (art. 2.º, n.º1). São pessoas coletivas de direito público, criadas por conjugação de vários municípios ligados entre si por um nexo territorial, representando a cooperação intermunicipal relativamente aos interesses comuns de vários municípios integrantes.

Com a reforma de 2008, veio a integrar-se, nesta matéria, uma outra versão legislativa, a Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto. Esta passa a designar apenas duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), eliminando-se as referidas áreas metropolitanas. O artigo 2.º designa as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto como pessoas coletivas de direito público, as quais passam a constituir uma forma específica de associação dos municípios abrangidos pelas unidades territoriais definidas com base nas NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, e do Grande Porto e de Entre Douro e Vouga, respetivamente.

Já a Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, viria a designar o regime do associativismo municipal, permitindo a constituição de dois tipos de entidades: a) as associações de fins múltiplos; b) e as associações de fins específicos. As associações de municípios de fins específicos são pessoas coletivas de direito privado, constituídas para a concretização de interesses específicos comuns dos municípios que as integram, nomeadamente para a defesa de

⁹ Lopes, Licínio, “O regime das Comunidades Intermunicipais: mais um caso exemplar de degradação da autonomia municipal”, *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 2, julho de 2009.

interesses coletivos de natureza setorial, regional ou local.

Mais tarde, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, veio estabelecer, no Anexo I (RAL), o regime jurídico das autarquias locais englobando aqui o regime de transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, o estatuto das entidades intermunicipais, que abrangem as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, e uma nova disciplina jurídica do associativismo autárquico. O artigo 63.º, n.ºs 1 e 2, da mencionada lei, vem estabelecer que as entidades intermunicipais constituem “associações de autarquias locais”, ao lado das comunidades intermunicipais e das associações de freguesias e de municípios de fins específicos.

As comunidades intermunicipais¹⁰ (CIM) são também associações públicas de autarquias locais para a concretização conjunta das respetivas atribuições, sendo, portanto pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios que integram uma ou duas Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III). Apesar de não existir em Portugal nenhum município sem estar integrado numa comunidade intermunicipal, estes têm o livre arbítrio de integrar ou não uma comunidade intermunicipal e desistir da mesma conforme lhes aprouver. Não obstante a extensão legislativa do RAL sugerir estarmos perante uma significativa reforma legislativa do Poder Local, não parece que assim o seja. Desde logo, ao nível do regime das próprias autarquias locais, o qual não sofre alterações maiores, na boa verdade, colocar todas estas entidades no mesmo patamar associativo (associativismo autárquico, entidades intermunicipais) é de alguma forma criar figuras já existentes na organização territorial.

A inexistência de regiões administrativas em Portugal e a criação de entidades supramunicipais¹¹ e regionais de maneira a ultrapassar as dificuldades decorrentes da falta de dimensão municipal (308 municípios), parece ser uma imagem clara de que Portugal está imbuído num sistema disperso e confuso, onde os organismos que têm sido criados mais não são do que formas de descapitalização política dos níveis intermédios da Administração Central e, portanto, cenários de intensificação de centralismo.

Frequentemente, é analisada a questão da criação das regiões com algum constrangimento, contudo, e a contrário, parece-nos que a sua omissão física e administrativa obsta a uma maior aproximação aos problemas das comunidades e demais interesses específicos das respetivas populações.

¹⁰ Balão, Ana Maria, “A Cooperação Intermunicipal no Norte Alentejano”, tese de mestrado apresentada à Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa, 2012.

¹¹ Sierra, Manuel Martínez, “*El Estado Autónomico e integración supranacional*”, Vol. 1, 2005.

Como tal, a aplicação e desenvolvimento das regiões administrativas, bem como do princípio da subsidiariedade no direito interno no relacionamento entre os vários níveis de poder e, consequentemente, a prática da descentralização são, afinal, uma questão de coerência, cooperando para o fortalecimento de um espaço autonómico¹² interno e na própria União Europeia¹³, isto porque, sendo o Estado Português claramente pequeno para assegurar individualmente a sua manutenção e integração, é, ao mesmo tempo, demasiado grande para incumbir-se da responsabilidade de desenvolvimento das regiões, sendo aconselhável que os Estados se devam “...federar (...) em su propio seno...” (Castro Ruano, 1994), posição em que Castro Ruano subscreve que “...los Estados no podrán hacer Europa si primeramente no llevan a cabo una auténtica regionalización...”.

3. Descentralização territorial e desconcentração territorial

A descentralização das estruturas de poder na atualidade impõe-se a qualquer soberania nacional como uma necessidade, dado existirem cada vez mais solicitações a que a gestão estadual tem de responder e à impossibilidade de uma homogeneização centralizadora conseguir responder em tempo a tais exigências.

Esta ideia permite-nos o esclarecimento de dois conceitos diametralmente opostos. São eles: A descentralização territorial e a desconcentração territorial. A descentralização territorial consiste na transferência de funções administrativas para as coletividades territoriais autónomas de carácter local ou regional (municípios, freguesias, regiões), desempenhadas como tarefas próprias, sob a responsabilidade de órgãos próprios, dotados de serviços, funcionários e orçamento próprios. Por outro lado, a desconcentração territorial consiste em criar dentro da Administração do Estado um ou mais níveis territoriais, originando serviços periféricos com restritos poderes autónomos¹⁴ e decisórios, ficando sempre sob a orientação e direção do Governo (caso de ministérios, secretarias).

Assim, descentralização, desconcentração, regionalização administrativa, autonomia regional política administrativa e autonomia do poder local são algumas ideias que deixamos aqui para

¹² Foruria, Eduardo Vír gala, “Las asimetrías en el estado autonómico” e Conde, Enrique Álvarez; Galván, Clara Souto, “El Estado autonómico en la perspectiva del 2020”, 2013.

¹³ CONSEIL DE L’EUROPE, «Le contrôle et l’audit des collectivités locales». In *Communes et Régions d’Europe*. Strasbourg, n.º 66, 1999; Gran Bretanya – “Del Govern a la Governabilitat Local”; Guerrero, José Luís García, “El dinámico estado autonómico español”, Vol. 13, 2011; Irlanda - “El Govern Local a La República D’Irlanda da Universidade Autònoma de Barcelona”.

¹⁴ Carta Europeia da Autonomia Local - http://www.asg-plp.org/upload/cadernos_tematicos/doc_66.pdf; França-Cap a la Descentralització - Alemanha - Lander I Diversitat Local.

prosseguir com este desiderato de, por um lado, aliviar o Estado de certas tarefas que o sobrecarregam e, por outro, garantir a execução de uma gestão comunitária mais eficaz com a instituição das regiões administrativas, isto porque, de acordo com o artigo 6.º, n.º 1 da CRP, *“O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.”*

Salienta-se, por oportuno, que um dos aspetos da realização do princípio da subsidiariedade é a existência de um poder local democrático que, como escalão mais próximo do cidadão, viabilize prosseguir localmente, numa vertente de descentralização administrativa, os interesses próprios das populações. A criação das Regiões Administrativas corresponderá no essencial à possibilidade de atribuir, mediante uma eleição direta pelos cidadãos, com legitimidade e representatividade democrática, um poder regional eleito que já hoje exerce um conjunto de funções e competências a nível supramunicipal sem qualquer controlo das populações e dos respetivos municípios.

Portanto, concentramo-nos na temática das Regiões Administrativas (artigos 255.º a 262.º), que sendo uma autarquia de âmbito regional, são parte do Poder Local. São entidades intermédias, situadas entre o Poder Central e os municípios, eleitos pelas populações e destinadas a complementar a ação municipal. Pelo menos, é assim que a Constituição as consagra e define estabelecendo que a organização autárquica no país é constituída também pelas regiões administrativas.

É esta parcela das instituições locais cuja criação ainda está em falta.

Quanto à questão da divisão regional, ao contrário do que tantas vezes foi argumentado, de que a suposta divisão do país, com a criação das regiões constituiria uma “manta de retalhos” que colocaria em causa a unidade nacional, a reforma administrativa e espacial do território, a regionalização das entidades regionais contra a homogeneização centralizada das grandes zonas urbanas e contra a massificação do litoral poderá contribuir para a elevação de um Portugal mais unido na sua diversidade cultural, étnica, linguística, e nos interesses resultantes de particularidades económicas e espaciais, para além de que criaria mais um nível democrático-participativo e acentuaria o cumprimento do princípio da subsidiariedade.

O caminho histórico demonstra-nos a existência de divisões regionais, com base nas quais foi determinada a área de atuação territorial da Administração Pública. Desde a Revolução Liberal apareceram estruturas intermédias eleitas entre o município e a Administração Central, excetuando nos períodos de centralismo e/ou ditadura.

Há que construir as regiões como um nível intermédio de poder entre a Administração Central

e os municípios, livre de carregar um peso pela ineficiência advinda da descoordenação territorial da administração desconcentrada do Estado e do peso de uma política centralizada de que ainda não conseguiu libertar-se.

A verdade é que o sistema de Administração português é muito centralizado, é um dos mais centralizados que existe e, por isso, tanto precisa de municípios mais fortes, como da instituição das regiões. Não instituir as regiões administrativas será tomar o caminho de uma outra opção, a dos períodos de centralização e autoritarismo.

A ausência de um modelo coerente de organização territorial do Estado promove a escuridão, origina elevadíssimos encargos de contexto e decisões baseadas no desconhecimento da realidade, assentando, muitas vezes, em preconceitos relativamente à suposta incapacidade de uma gestão descentralizada das políticas públicas.

A definição das prioridades do trabalho em apreço vai no sentido da análise da necessidade de reestruturação administrativa do Estado, atribuindo-lhe coerência territorial e assegurando a coordenação dos serviços públicos a nível regional. Diminuir a administração desconcentrada e promover um desempenho melhor na estrutura horizontal das políticas públicas centradas no território português (à escala nacional, regional e local), bem como nos inspiramos numa estratégia coerente de objetivar a falta das regiões administrativas previstas na CRP, que origina um enorme declive entre o Estado central e os poderes regionais. Assim, se concretizaria uma aplicação efetiva dos princípios da subsidiariedade e da descentralização, através da correção de assimetrias regionais, com o objetivo de um progresso coerente.

Então, conforme o exposto, a evolução do conceito de coesão territorial e de coordenação dos serviços públicos¹⁵ permite-nos entender que um desenho mais equilibrado da pirâmide da administração do território careceria da legitimação de dois ou três órgãos intermédios de poder entre a Administração Central e a Administração Municipal, consolidados a partir da criação de regiões similar à divisão territorial consagrada nas NUTS II e III, atentos os critérios de continuidade, homogeneidade, eficiência administrativa e coesão social.

Caminhar-se-ia assim para a designada descentralização territorial, mediante o reconhecimento do Estado da existência de entidades com personalidade jurídica e que passariam a exercer as suas funções com o intuito de satisfazer as necessidades ou interesses das populações respetivas, sem estarem sujeitas à tutela direta da administração central distante, ou dos seus órgãos, atuando conforme a sua autonomia no óbvio respeito da lei.

¹⁵ Catarino, João Ricardo; Silva, Miguel Matias; Cristóvam, José Sérgio da Silva, “Articulação de Competências no Poder Municipal: Um estudo sobre a sua recente reforma em Portugal”, Revista da ESMESC (Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina), Vol. 22, n.º 28, 2015.

A ambição deste trabalho é levar mais longe uma visão de descentralização - e, assim descentralizadora e Regional do país. Importa mudar o rumo das coisas para que num futuro próximo se tenha uma reforma administrativa a nível local realizada com a criação das regiões administrativas. Uma nova tipologia de autarquia local endereçada para o desenvolvimento das capacidades regionais com a mutualidade relacional dos agentes económicos e com os municípios.

4. Proposta de lei 62/XIII: Regionalização é diferente de descentralização administrativa – as novas atribuições e competências a transferir

A mais recente proposta de Lei n.º 62/XIII (PL), apresentada no dia 16 de fevereiro de 2017 à Assembleia da República¹⁶, pelo XXI Governo Constitucional, 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. Ampliação das atribuições e competências municipais e paroquiais através da aprovação da referida lei estão na base deste documento, tendo como lema a “Descentralização – Aprofundar a Democracia Local”.

O Governo pretende que as autarquias passem a ser responsáveis¹⁷ por 19% das atribuições e competências da Administração Pública. E também que os dirigentes das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto sejam eleitos indiretamente pelos respetivos autarcas, aumentando-lhes as competências. As freguesias não vão ser esquecidas estando no plano de atribuições e competências, tornando-as nesta dinâmica mais eficazes com os contratos interadministrativos de delegação de competências das câmaras municipais para as freguesias.

Dado que não se conhece o verdadeiro delinear da Lei nem dos Decretos-Lei necessários para esta reforma do poder local, também não nos será possível retratar conceitos como delegação, de contratualização e de descentralização.

«A concretização dos termos em que se processará a transferência das competências carecerá de decretos-lei setoriais, os quais, para além de preverem os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários para o exercício das mesmas, deverão prever, quando necessário, um período transitório de aplicação para que a transferência de poderes entre os organismos envolvidos se opere sem afetar a eficiência e eficácia pretendidas.».

A delegação de competências será sempre temporária e pode ser afastada sendo por isto impróprio para a concretização da descentralização. Por sua vez, os contratos

¹⁶ <http://app.parlamento.pt>

¹⁷ Gouveia, Jorge Bacelar, “A autonomia creditícia das autarquias locais: critérios, procedimentos e limites”, in *Lusíada-Direito*, II Série, Lisboa, nº 2/2004.

interadministrativos são de igual maneira temporários, exigem condições recíprocas que, não sendo cumpridas por qualquer uma das partes, poderá eventualmente levar à cessação do contrato (DL n.º 144/2008 e sucedâneos) e através da transferência por contratos dos contratos intradministrativos de delegação de competências (DL 30/2015 e sucedâneos).

Julgamos assim estar posta de parte a possibilidade de haver autonomia absoluta dos Municípios e do Estado, ou dos Municípios¹⁸, das regiões e do Estado, e também está posta de parte a ideia de que a autonomia pode ser apenas meramente participativa.

Portanto, aquilo que nós temos verdadeiramente é uma autonomia relativa, uma autonomia flexível, e o problema será o que vem posteriormente, mormente o modo como se aplica essa autonomia.

5. Regiões administrativas e municipalismo

Nesta medida, considerar-se-ia a descentralização de novas competências para as regiões o que aumentaria o dinamismo do conjunto de interesses a serem satisfeitos na região. Com este procedimento as regiões não só não prejudicariam os municípios como poderiam significar um instrumento capaz de contribuir para a sua afirmação e reforço. O artigo 257.º da CRP impede que os municípios sejam afetados nos seus poderes e, por isso, as regiões a criar devem apoiar os municípios na estratégia das políticas públicas de proximidade, nomeadamente encarregarem-se de funções que, não havendo vantagem em dependerem da Administração Central, também não podem ser descentralizadas para os municípios devido à dimensão das questões envolvidas. A dimensão das regiões administrativas¹⁹ como estruturas de afirmação de identidades regionais, protagonizando um regionalismo contra a homogeneização centralizadora das grandes urbes e contra a massificação da vida urbana, por um país unido na diversidade cultural e territorial. As regiões poderiam constituir um instrumento viável de unidade e solidariedade nacional e não de divisão, nomeadamente se for corretamente realizado e as populações constatarem que as regiões mais atrasadas se tornarão mais autónomas e passem a dispor de mais recursos do que até então. As regiões não devem ter como finalidade dividir o País, mas sim unir os municípios e as populações a partir da base, assentando nas suas próprias escolhas.

¹⁸ Bonny, Carlos e Sarrico, Cláudia S., “Controlo público dos governos municipais - Novos horizontes”, *Revista Scielo Portugal*, Vol. 13, n.º 3, Lisboa, 2008.

¹⁹ Toscano, Ermelinda, “Descentralização Administrativa: O Paradigma da Divisão do Território – O que fazer com o Distrito?”, *Trabalho final da IV Pós-Graduação em Gestão Autárquica Avançada*, Lisboa, Universidade Independente, 2004.

5.1. As regiões administrativas em substituição das comissões de coordenação de desenvolvimento regional (CCDR)

Procura-se o entendimento quanto à abrangência territorial das CCDR. Estas abrangem cinco áreas regionais, compreendendo quatro direções Regionais e mais duas dezenas de Divisões, para além de um conjunto de outros serviços que integram mais de sete dezenas de competências específicas de natureza e âmbito estritamente regionais. Consideramos que as CCDR não são mais do que estruturas desconcentradas da Administração Central criadas e desenvolvidas para uma intervenção crescente na definição e execução de políticas regionais. As suas competências especificamente regionais, bem como o domínio da elaboração dos planos de ordenamento regionais, gestão dos programas nacionais de reabilitação urbana e reconversão de áreas clandestinas, intervenção na administração das regiões hidrográficas, participação na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, elaboração de planos e programas de instalação de equipamentos coletivos, elaboração de programas de investimentos para proteção e valorização dos recursos naturais, gestão das áreas protegidas de interesse regional, elaboração de estudos com vista à promoção do desenvolvimento económico e social local, poderiam, sem dúvida, ser preenchidas pelas Regiões Administrativas, e, assim, promover a redução de custos com as CCDR dado que têm uma intervenção significativa em todo o processo de gestão de fundos comunitários.

5.2. A questão da delimitação geográfica das áreas de cada região

Apesar de a regionalização não ser essencialmente um processo de divisão regional²⁰, mas, sobretudo, um processo de democratização e legitimação democráticas de atos e práticas administrativas que, como já vimos, hoje são exercidas por entidades não regionais, pretendem-se compreender um novo desenho da divisão administrativa. Eventualmente a implementação de uma reorganização territorial de acordo com um mapa de 5 regiões similar à divisão territorial consagrada nas NUTS II e III (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve).

5.3. Regiões administrativas como interlocutores democráticos na gestão das políticas europeias

Por um lado, procura-se o entendimento de que devido à complexidade e globalização das

²⁰ Larrea, Julio López-Davalillo, “*Portugal, Qué Regionalización? Un Recorrido Por La Geografía Política de Portugal a lo Largo Del Tiempo*”, 2012.

atuais sociedades²¹ e suas relações a nível internacional, é claramente admissível a integração, regionalismo e autonomia²², como resposta às imposições da sociedade atual. Por outro, compreender que a criação de regiões ou de instituições a elas equiparadas se verifica em países de tamanho e número populacional semelhante²³ ou até mesmo mais reduzidas que as de Portugal, como é o exemplo da Dinamarca. Atualmente, Portugal assume-se como o 2.º país mais centralizado da OCDE, e o nosso Tratado de Lisboa favorece as regiões na lógica da coesão económica e social.

Tendo em conta a hipótese que se pretende verificar – criação de regiões administrativas como estruturas intermédias do Estado, representativas e legitimadas, transferência de poderes e competências de Autonomias, concretamente aprofundar a autonomia regional e local, consagrando os princípios base da regionalização, como da subsidiariedade, participação democrática dos cidadãos²⁴ e parceria com os demais órgãos da administração, entendemos ser importante a análise qualitativa, constituindo uma estratégia de pesquisa frequentemente acolhida quando o investigador possui insuficientes conhecimentos sobre as situações reais. Por isto, será pertinente explorar *in locu* casos reais de desertificação e migração de população para as grandes urbes e litoral português, obtendo informações dos municípios mais isolados e com mais falta de infraestruturas capazes ao seu desenvolvimento, para que com isto consigamos perceber o nível de importância das regiões como um instrumento capaz de contribuir para a afirmação e reforço dos municípios, contribuindo com mais ambição e mais atenção à coesão social²⁵, e assim promover o desenvolvimento regional contra a desertificação e litoralização do país.

6. Considerações finais

O tema, tal como se apresenta, é extremamente desafiador. Compreender os princípios da subsidiariedade, da descentralização e da autonomia local e regional em Portugal, e, considerando que a autonomia política - administrativa constitui só por si uma importante manifestação de subsidiariedade. É desenvolvido o tema das regiões na ordem interna portuguesa com o argumento de que a regionalização administrativa aumentaria a eficiência

²¹ Cadilhe, Miguel, “*O Sobrepeço do Estado em Portugal-Uma Proposta de Reforma Conceitual e Administrativa*”, Porto, Editores Fubu S.A, 2005.

²² Calvo, Alberto Pérez, “Presente y futuro del Estado autonómico”, revista de estudios autonómicos, n.º 1, 2002.

²³ Lopes, José, *Seminário Regionalização - Portugal e as Experiências da União Europeia*, Centro de Estudos de Formação Autárquica, Coimbra, 1997.

²⁴ Bonny, Carlos e Sarrico, Cláudia S., “Controlo público dos governos municipais-Novos horizontes”, *Revista Scielo Portugal*, Vol. 13, n.º 3, Lisboa, 2008.

²⁵ Covas, António, “*Integração Europeia, relações ibéricas e políticas de regionalização: coesão, diversidade e cooperação territorial na União Europeia*”, Ed. Colibri, 2009.

alocativa e a eficácia das políticas de incidência regional, e bem assim uma oportunidade para o empenho dos governos na preparação do processo de criação das regiões administrativas²⁶, da efetiva desconcentração da administração pública com a real transferência de funções do poder central e, possivelmente, do poder local para os órgãos regionais a serem criados no futuro. O que estará em apreciação será a oportunidade governativa para estabelecer o regionalismo na atualidade. Muito embora seja uma temática que ocupa um lugar na democracia portuguesa²⁷ (v.g. os artigos 236.º e 237.º da CRP), é, contudo, um dos preceitos legais que mais tem sido esquecido²⁸ e não colocado em prática ao longo destas últimas trinta décadas. Sucessivos Governos têm demonstrado a respetiva inércia na sua concretização, e por isso mesmo a evidente situação de violação à Constituição da República. Porque somos o país da Europa menos regionalizado, continua-se a defender aqui a ideia, de que nunca mais conseguiremos dar coesão ao território e colmatar o esvaziamento demográfico, se não avançarmos com a criação de regiões. Existe um problema de organização, daquilo que é função do Estado, daquilo que é a descentralização (que precisa ser reativada).

O aumento da descentralização traria ao povo português vantagens quer ao nível da eficiência na afetação de recursos, quer em termos do crescimento positivo do conceito do sistema democrático, bem como a oportunidade de se dirimir a ausência de regiões administrativas no continente português.

Parafraseando o senhor Primeiro – Ministro António Costa «*A descentralização devia ser a verdadeira pedra angular de uma reforma do Estado assente na eficiência, na desburocratização, na simplificação, na modernização, na participação, transparência e proximidade dos cidadãos*».

Bibliografia

Alexandrino, José de Melo, “Direito das Autarquias Locais”, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Coimbra, Edição Almedina, 2010.

²⁶ Bastos, Gloria Maria Merola da Costa, «A experiência do Tribunal de Contas da União em auditoria operacional e avaliação de programas governamentais». *Revista do Tribunal de Contas da União*, vol. 33 (92), Abril/Junho, 2002.

²⁷ Barreto, António, “*regionalização: sim ou não?*”, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1998.

²⁸ Santos, Ana Bela, “*Regionalismo: crónica de uma morte anunciada, Análise Social*”, Vol. XXXIII (148), 1998 (4.º) 885-903.

Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Edição Almedina, 2.^a Edição, 1994.

Balão, Ana Maria, “A Cooperação Intermunicipal no Norte Alentejano”, *tese de mestrado apresentada à Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa*, 2012.

Baleiras, Rui Nuno, “*Regionalizar para quê? Por uma abordagem económica da regionalização*”, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento, 1996.

Barreto, Alfredo, “*Contra a Regionalização*”, Lisboa, Gradiva, 1998.

Barreto, António, “*regionalização: sim ou não?*”, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1998.

Bastos, Gloria Maria Merola da Costa, «A experiência do Tribunal de Contas da União em auditoria operacional e avaliação de programas governamentais». *Revista do Tribunal de Contas da União*, vol. 33(92), Abril/Junho, 2002.

Bonny, Carlos e Sarrico, Cláudia S., “Controlo público dos governos municipais-Novos horizontes”, *Revista Scielo Portugal*, Vol. 13, n.º 3, Lisboa, 2008.

Cadilhe, Miguel, “*O Sobre peso do Estado em Portugal-Uma Proposta de Reforma Conceitual e Administrativa*”, Porto, Editores Fubu S.A, 2005.

Calvo, Alberto Pérez, “Presente y futuro del Estado autonómico”, *revista de estúdios autonómicos*, n.º 1, 2002.

Canotilho, J.J. Gomes/Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol I, 4.^a Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

Carta Europeia da Autonomia Local.

Catarino, João Ricardo; Silva, Miguel Matias; Cristóvam, José Sérgio da Silva, “Articulação de Competências no Poder Municipal: Um estudo sobre a sua recente reforma em Portugal”, *Revista da ESMESC* (Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina), Vol. 22,

n.º 28, 2015.

CONSEIL DE L'EUROPE, «Le contrôle et l'audit des collectivités locales». In *Communes et Régions d'Europe*. Strasbourg, n.º 66, 1999.

Covas, António, “*Integração Europeia, relações ibéricas e políticas de regionalização: coesão, diversidade e cooperação territorial na União Europeia*”, Ed. Colibri, 2009.

Fernandes, Manuel Ramires, “*A problemática da regionalização*”, Coimbra, Almedina, 1996.

Foruria, Eduardo Vírjala, “*Las asimetrías en el estado autonómico*” e Conde, Enrique Álvarez; Galván, Clara Souto, “*El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*”, 2013.

França-Cap a la Descentralització - Alemanya - Lander I Diversitat Local.

Gouveia, Jorge Bacelar, “O regionalismo político-legislativo português: em busca da perfeição”, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Lisboa, Coimbra Editora, 2004.

Gouveia, Jorge Bacelar, “A autonomia creditícia das autarquias locais: critérios, procedimentos e limites”, in *Lusíada-Direito*, II Série, Lisboa, nº 2/2004.

Gran Bretanya – “*Del Govern a la Governabilitat Local*”.

Guerrero, José Luís Garcia, “*El dinámico estado autonómico español*”, Vol. 13, 2011.

Irlanda - “*El Govern Local a La Republica D'Irlanda da Universidade Autónoma de Barcelona*”.

Larrea, Julio López-Davalillo, “*Portugal, Qué Regionalización? Un Recorrido Por La Geografía Política de Portugal a lo Largo Del Tiempo*”, 2012.

Lopes, Licínio, “O regime das Comunidades Intermunicipais: mais um caso exemplar de degradação da autonomia municipal”, *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 2, julho de

2009.

Lopes, José, *Seminário Regionalização - Portugal e as Experiências da União Europeia*, Centro de Estudos de Formação Autárquica, Coimbra, 1997.

Machado. J. Batista, *“Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76”*, Coimbra, Almedina, 1982.

Martelo, Bruno, “Descalça vai para a fonte a Ersar no caminho da Autonomia local”, *centro de Estudos de Direito Público e Regulação*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014.

Moreira, Vital, *“Administração Autónoma e Associações Públicas”*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997.

Oliveira, António Cândido de, *“Direito das Autarquias Locais”*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993.

Oliveira, António Cândido, *“Direito das Autarquias Locais”*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.^a Edição, 2013.

Oliveira, Luís Valente, *“Novas considerações sobre a regionalização”*, Porto, Ed. Asa, 1997.

Proença, António Tavares, *“Os regimes políticos e a regionalização: um novo conceito de estado regional: o caso da região da Beira Baixa”*, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade de Nova de Lisboa, 2002.

Rebelo, Marta, *“Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais”*, Coimbra, Almedina, 2007.

Reis, Manuel, *“Regionalização: o que não foi dito”*, Edição. Estante, 1998.

Rocha, José António, *“Regionalização no âmbito da gestão autárquica”*, Coimbra, Almedina, 2005.

Rovira, Enoch Alberti, “Estado autonómico e integración política”, in *Documentação*

Administrativa, n.ºs 232-233, 1992-1993.

Ruano, José Luís de Castro, “*La Emergente participación política de lãs regiones em el proceso de construcción europea*”, Edição Onati – Instituto Vasco de Administración Pública, Espanha, 1994.

Ruivo, Fernando, e outros - “*O Poder Local Português e a Construção Europeia - O Estado Labiríntico Revisitado*”, Coimbra, Almedina, 2011.

Salgado, Carla Isabel Campos Saldanha, “*Politica de desenvolvimento regional na Europa e regionalização em Portugal*”, Braga, Universidade do Minho, 2000.

Santos, Ana Bela, “*Regionalismo: crónica de uma morte anunciada, Análise Social*”, Vol. XXXIII (148), 1998 (4.º) 885-903.

Sierra, Manuel Martínez, “*El Estado Autónómico e integración supranacional*”, Vol. 1, 2005.

Silva, Guilherme António Durães, “*Regionalização e estrutura do poder em Portugal*”, Braga, Ed. Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, 2000.

Sousa, Marcelo Rebelo, “*Historia (politica) da Revisão Constitucional de 97 e do Referendo da Regionalização*”, Venda Nova, Ed. Bertrand, 1999.

Toscano, Ermelinda, “*Descentralização Administrativa: O Paradigma da Divisão do Território – O que fazer com o Distrito?*”, *Trabalho final da IV Pós-Graduação em Gestão Autárquica Avançada*, Lisboa, Universidade Independente, 2004.