





UMinho Editora



Fundação  
**Mestre  
Casais**

#### AUTORES

J. Cadima Ribeiro (Editor)  
Ana Bela Santos Bravo  
Andreia Barbosa  
António Cândido de Oliveira  
António Covas  
Conceição Rego  
Jaime de Pablo Valenciano  
Joaquim Freitas da Rocha  
José F. G. Mendes  
José Reis  
José Pires Manso  
Leonardo Costa  
Paulo Araújo  
Paulo Reis Mourão  
Tomaz Ponce Dentinho

COORDENAÇÃO EDITORIAL  
Manuela Martins

COORDENAÇÃO DA COLEÇÃO DE ENSAIOS PARA A SUSTENTABILIDADE  
José Gomes Mendes

FOTO CAPA  
X

DESIGN e PAGINAÇÃO  
Tiago Rodrigues

IMPRESSÃO e ACABAMENTOS  
X

EDIÇÃO UMinho Editora

LOCAL DE EDIÇÃO Braga 2023

DEPÓSITO LEGAL N.º X

ISBN X

ISBN DIGITAL X

DOI X

Os conteúdos apresentados (textos e imagens) são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores.  
© Autores / Universidade do Minho – Esta obra encontra-se sob a Licença Internacional Creative Commons: Atribuição 4.0.

# Regionalização e Descentralização em Portugal:

Reforma do Estado,  
Aprofundamento da  
Democracia e  
Desenvolvimento

J. Cadima Ribeiro  
(Editor)

Ensaios para a Sustentabilidade

Introdução <i>J. Cadima Ribeiro</i>	7
1. Governança europeia multiníveis, inteligência coletiva e cooperação territorial <i>António Covas</i>	21
2. O estado do Estado: a regionalização no quadro da Constituição Portuguesa e da abertura à União Europeia <i>Joaquim Freitas da Rocha, Andreia Barbosa</i>	41
3. Reflexão sobre a descentralização em Portugal <i>Ana Bela Santos Bravo</i>	63
4. A regionalização do continente português: um processo conturbado <i>Leonardo Costa</i>	81
5. A regionalização como projeto de reforma do Estado e de recuperação do país <i>José Reis</i>	101
6. Regionalizar Portugal a norte e a sul <i>José F. G. Mendes</i>	117
7. Constituição, descentralização e regionalização <i>António Cândido de Oliveira</i>	129
8. Descentralização e desenvolvimento: para quê fazer o que ainda não foi feito? <i>Conceição Rego</i>	145
9. A propósito da regionalização em Portugal: o processo em Espanha <i>José Ramos Pires Manso, Jaime de Pablo Valenciano</i>	163
10. Regiões diferentes, efeitos fiscais diferentes: uma discussão em torno da importância dos desenhos da descentralização fiscal em Portugal <i>Paulo Reis Mourão, Paulo Araújo</i>	181
11. Fronteiras de paz e desenvolvimento <i>Tomaz Ponce Dentinho</i>	209

# Introdução

*J. Cadima Ribeiro*

NIPE/Universidade do Minho, [jcadima@eeg.uminho.pt](mailto:jcadima@eeg.uminho.pt)  
<https://orcid.org/0000-0002-4434-0766>

O debate da Regionalização do país voltou a emergir nos derradeiros anos. Periodicamente, tem-se retomado a discussão do assunto, se bem que sem consequências de maior. A exceção em matéria de alcance do debate que foi acontecendo foi a realização do referendo de 8 de novembro de 1998, cujo resultado significou a criação de um bloqueio substantivo à

institucionalização da instância regional de governo. Isso, embora, conforme o consideram Joaquim Rocha e Andreia Barbosa (Capítulo 2), o regime de referendo constitucionalmente previsto se afigure incongruente por não estar previsto para outras formas de descentralização. Inclusive, “poderá [...] ser tido como injustificado, perante o ‘efeito-travão’ que dele decorre apesar dos níveis de abstenção que pode representar” (Rocha e Barbosa, cap. 2, p. 67). p.61

Acréscimo que, como também entendem Joaquim Rocha e Andreia Barbosa (Capítulo 2), o procedimento previsto na constituição portuguesa de criação e de instituição das mesmas é particularmente complexo, ponto de vista subscrito pela generalidade dos autores deste livro, em particular, por Cândido de Oliveira (Capítulo 7). Referindo-se à solução consagrada constitucionalmente na revisão efetuada em 1997, Cândido de Oliveira (cap. 7, p. 143), secundando Rebelo de Sousa, diz: “o atual regime da criação de regiões é convidativo a uma rejeição de qualquer divisão regional do país, pois junta os adversários da regionalização aos que a defendem mas não estão de acordo com o mapa apresentado e, por isso, são levados a votar contra, como sucedeu no referendo de 1998”. p.135

Invocando o dito referendo e as suas consequências diretas, Leonardo Costa (cap. 4, p. 94) diz que “O Não plural, vitorioso, foi rapidamente convertido num Sim à centralização, à concentração e à localização do Estado central em Lisboa capital. A administração desconcentrada do referido Estado perdeu autonomia ou desapareceu”. Ficou daí, e até hoje, a urgência de que seja efetivada uma reforma política e administrativa do Estado (Costa, cap. 4), aprofundando a democracia, e criando espaço para a implementação de modelos de governação dos territórios e de políticas que potenciem o desenvolvimento mais equilibrado e sustentado do país. No mesmo sentido vai a leitura das consequências do resultado do referendo de 1998 feita por José Mendes (Capítulo 6). Segundo este, “o centralismo ganhou mais um quarto de século, durante o qual continuou a bloquear o reequilíbrio e o desenvolvimento harmonioso do país” (Mendes, cap. 6, p. 126). pp.88-89 p.120

Por detrás do retomar do debate sobre a regionalização estão, por um lado, a inclusão dessa temática no Programa do XXIII Governo, definindo-se aí o objetivo de realização de um novo referendo em 2024, e, por outro lado, as sequelas da implementação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabeleceu a transferência, gradual, de um conjunto alargado de competências para as “autarquias locais” e as “entidades intermunicipais”. Cabe entretanto aqui assinalar, como bem observa José Mendes (Capítulo 6) que, em período pré-eleitoral, o tema da regionalização tende a reaparecer no espaço

público. Não é por convicção que isso sucede mas por as forças partidárias acharem que, falando no assunto, “renovam a esperança dos eleitores mais distantes da capital” (Mendes, cap. 6, p. 127). p.121

Anotar-se que a entidade sobre a qual incide o essencial do processo de descentralização que se pretendeu concretizar ao abrigo da Lei n.º 50/2018 é o Município, tendo as Comunidades Intermunicipais (CIM) um papel subsidiário. Na ausência de estrutura intermédia, isto é, regional, percebe-se que tenha sido atribuída às comunidades intermunicipais esse papel de coordenação, planeamento e gestão de recursos. Em todo o caso, em muitas situações, essa escala oferece-se inadequada (subdimensionada), para além da entidade em causa ser desprovida de legitimidade política direta, e, daí, estar dependente da capacidade de concertação interna dos municípios participantes, ideia que está presente na contribuição para este livro de Leonardo Costa (Capítulo 4). Manifestamente, a ausência de eleição direta dos dirigentes das Comunidades Intermunicipais (e das Áreas Metropolitanas), levanta problemas de representação e capacidade de atuação das ditas entidades.

Manifestamente, o processo de descentralização para os municípios tem resultado difícil não só porque os autarcas querem um envelope financeiro mais robusto mas, igualmente, pela falta de dimensão crítica, de recursos humanos e de estruturas em grande parte dos municípios para assumirem competências mais complexas (Mendes, cap. 6). Independentemente da questão da legitimidade democrática, isso aplica-se à generalidade das CIM.

Essa perspetiva é subscrita por **alusão** José Reis no texto que produziu para este livro (Capítulo 5). A esse respeito, depois de ter sublinhado que “O exercício de coordenação das políticas em vista do território é essencial, é um instrumento de eficiência e de eficácia e carece de um nível, obviamente subnacional, onde se exerça” Reis (cap. 5, p. 108), coloca a interrogação sobre como se pode conseguir a coerência para a intervenções regionais se o poder encarregado disso é uma representação de partes (Reis, cap. 5). (cortar) p.103

Tendo presente o contexto que se enuncia, importa refletir sobre a oportunidade e os fundamentos para se avançar no processo de regionalização em Portugal, e sobre aquilo que pode estar em causa quando se encetam iniciativas de descentralização do poder suportadas apenas nas instâncias locais. Obviamente, equacionando-se a regionalização, volta a ser necessário voltar a discutir as potenciais soluções de divisão territorial e os seus fundamentos económicos, sociais, culturais e políticos, e a escolha das próprias cidades-capital.

São essas problemáticas e este debate que este livro coletivo se propõe re-tomar, reclamando para tanto o contributo de um conjunto de académicos de várias formações científicas e sensibilidades político-sociais, e, expectavelmente, com distintas leituras de situação. Isso faz deste livro muito mais do que um livro sobre a regionalização e a descentralização em Portugal, para ser, antes, um fórum de discussão. Os destinatários da publicação serão, também, os académicos mas, igualmente, os decisores públicos e todos aqueles que, comprometidos com o desenvolvimento do país, olham para a reforma da sua organização político-administrativo como a grande reforma estrutural de que Portugal realmente carece.

Aparte o que já destacámos do discurso de Lonardo Costa (Capítulo 4) sobre a temática, essa dimensão de olhar para a regionalização do país como reforma do Estado, como reforma estrutural da sua organização administrativa, a mais essencial das reformas a implementar para dar resposta às múltiplas fragilidades presentes na realidade portuguesa e procurar repostas para os reptos com o que o país se depara na atualidade, está igualmente presente em Reis (Capítulo 5) e Mendes (Capítulo 6), entre outros.

Sendo os capítulos do livro produzidos por académicos que tiveram a simpatia de aceitar o convite que lhes dirigi para participarem neste projeto editorial, e sendo ele publicado pela UMinho Editora, em versão eletrónica e em acesso aberto, a proposta acabou por recolher o patrocínio da Fundação Mestre Casais, o que veio a permitir que o livro tivesse produção também em papel, embora em número limitado de exemplares. Agradece-se esse patrocínio e a intermediação que para o efeito foi assegurada por José Gomes Mendes, presidente executivo da referida Fundação.

Olha-se para o patrocínio da publicação da obra pela Fundação Mestre Casais como uma forma de subscrição da convicção que mantenho da pertinência da produção de um tal contributo para o debate que importa continuar a ter em Portugal sobre a organização do Estado e o aprofundamento da participação cidadã na decisão e gestão públicas. Como objetivo último, repita-se, estão em causa o aprofundamento da democracia, os níveis de bem-estar dos cidadãos, e o desenvolvimento territorialmente equilibrado do país.

A reforma da organização do Estado e o desenvolvimento equilibrado dos territórios são problemáticas complexas, particularmente nos tempos que correm. A isso se refere António Covas no seu contributo para este livro (Capítulo 1). Conforme enuncia, perante uma realidade marcada por efeitos múltiplos e “os inúmeros imponderáveis” das “grandes transições” que estão

em curso, “é muito pertinente a questão de saber se a macropolítica e a macroeconomia do processo de integração europeia deixam ainda espaço de manobra útil para aprofundar os processos de regionalização e descentralização e, em geral, a cooperação urbana e regional no âmbito da governação europeia multiníveis” (Covas, cap. 1, p. 26). p.22

Avançando nos argumentos, António Covas (cap. 1, p. 26), adianta que “as grandes transições desta década não seguirão, muito provavelmente, um guião bem estabelecido” para concluir, a este propósito, que “Tudo parece estar em causa e nunca como agora as reformas da governação multiníveis e do Estado-administração foram tão necessárias” (Covas, cap. 1, pp. 26-27). p.23  
E mais acrescenta, “Com dívida pública e privada muito elevadas [...] e regras de condicionalidade europeia cada vez mais apertadas, o país corre o risco de gerir mais restrições do que objetivos e a sua política de descentralização e regionalização ser uma variável endógena muito dependente da discricionariedade e política de cativações do ministro das finanças em funções” (Covas, cap. 1, p. 36). p.32

Será por isso que o Governo em funções estará a assumir as recomendações da OCDE, de 2002, e o aconselhamento da Comissão Independente para a Descentralização (CID), de 2019, interroga-se Leonardo Costa (Capítulo 4). Tal parece levar a um mapa das regiões a considerar no Continente de cinco, coincidentes com as NUTS II (Numenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos de nível II) e, logo, com as chamadas regiões-plano. Será por isso, digo, ou em expressão do discurso recorrente presente “na opinião publicada”, como admite José Mendes (Capítulo 6), fazendo alusão a um suposto consenso existente sobre a divisão administrativa do Continente correspondente aos territórios das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), para concluir que esta parece ser uma abordagem mais baseada no comodismo do que em qualquer outra razão. Os fundamentos da organização regionalizada do país, defende, têm que recolher de quatro critérios, a saber: demografia; massa crítica económica; competências administrativas; e cidade-farol. Segundo Mendes (cap. 6, p. 131), tal “não deixa muito espaço para a consideração de cinco regiões”. p.125

O enquadramento comunitário de Portugal é também invocado por Rocha e Barbosa (Capítulo 2) para fazer notar, no entanto, que, no contexto europeu, não existe uma forma de Estado única e que os Estados-membros da União Europeia se encontram vertebrados de acordo com as suas realidades territoriais, políticas, institucionais, culturais, linguísticas e económicas diversas. Quer dizer, as matérias da descentralização territorial e da autonomia

regional são consideradas assuntos internos dos Estados-membros. Nesse contexto, dizem (Rocha e Barbosa, cap. 2), as regiões assumem dimensões, significados e níveis de autonomia muito distintos, não deixando de ser verdade que, em geral, “os Estados (ditos) mais desenvolvidos são mais descentralizados e os Estados mais centralizados são (ditos) menos desenvolvidos” (Rocha e Barbosa, cap. 2, p. 49), expressão que está presente nos contributos de Costa (Capítulo 4) e Reis (Capítulo 5), entre outros. p.45

Estabelecendo também um paralelo entre as realidades da organização do Estado em Portugal e nos países que integram a União Europeia, em geral, Cândido de Oliveira, fecha o seu contributo para o livro (Oliveira, cap. 7, p. 152) com a afirmação de que “De Portugal podemos dizer que temos uma democracia consolidada a nível nacional e local, mas não a nível regional. A falta de uma democracia regional afasta-nos dos países da Europa de que fazemos parte”. p.143

A relação entre autonomia político-administrativa e desenvolvimento dos territórios constitui o foco de análise de Pires Manso e Pablo Valenciano (Capítulo 9), que trazem para este livro (diria, preferentemente, este fórum) o caso das autonomias em Espanha. Como enunciam logo na abertura do seu texto, quando em Portugal se fala novamente de regionalização, seria importante ser capaz de olhar para e aprender com outras experiências de regionalização (“aprender com a experiência dos outros”), surgindo o caso de Espanha como uma referência incontornável por o seu processo de regionalização ter já história longa (iniciou-se em 1978), pela proximidade física e cultural a Portugal, e por ser verdade inquestionável que os resultados positivos da autonomia concedida às comunidades regionais do Estado Espanhol superaram largamente os negativos (Manso e Valenciano, cap. 9), nomeadamente aos níveis da educação, saúde, emprego, cultura, história, infraestruturas, desenvolvimento e bem-estar da população. Isso não significa que, conforme é sublinhado pela literatura especializada, os resultados dos processos de regionalização ocorridos sejam lineares, o que é, também, o caso de Espanha, em que os dados indicam que o processo autonómico passou por duas fases: uma primeira em que o impacto da regionalização foi claramente positivo no crescimento económico; e uma segunda, após 2000, em que o seu impacto poderá ter sido negativo (Manso e Valenciano, cap. 9).

Retomando, entretanto, o texto de António Covas, em consonância com o enunciado acima, vale a pena reter que o autor do Capítulo 1 diz a dado passo que “é a inteligência emocional que melhor consubstancia quer a ocupação do território e a nossa relação com a natureza, quer a provisão

sentimental para a comunicação e a sociabilidade humanas” (Covas, cap. 1, p. 39), com o que não podia concordar mais. É por isso que me soa estranho que a recomendação que produz a rematar a sua análise seja a de que “a filosofia política da regionalização” a que importa dar corpo passe, primeiro, pela “formação de um executivo regional com base nas atuais CCDR” (Covas, cap. 1, p. 42), e, em segundo lugar, pelo “reforço das CIM com a correlativa modernização das estruturas das administrações municipais” (Covas, cap. 1, p. 42). A discordância que aqui exprimo é independente dessa reforma da organização e administração do Estado estar ou não em curso. Um erro inicial não justifica a cadeia de erros que se podem cometer construindo a partir daí. pp.38-39

A respeito do que antes se enuncia, embora sendo verdade que as realidades histórico-culturais e, até, linguísticas dos territórios que integram o Estado Espanhol são bem distintas das que encontramos em Portugal, importa fazer presente que a configuração das Comunidades Autónomas Espanholas tem na sua base a identidade regional, o passado histórico, e, como é óbvio, a vontade de união das províncias que integram cada entidade regional (Manso e Valenciano, cap. 9). Esse será um cimento essencial da realidade de organização do Estado Espanhol que foi construída e, seguramente, do seu sucesso nestes 44 anos que leva já de existência, pese as diferenças muito significativas quer em termos de extensão territorial, de população e de história de cada uma das componentes regionalizadas. No caso de Portugal, não se reclama, claro está, nível similar de autonomia, até porque esta tende a ser resultado mais de um processo do que um dado definido de uma vez por todas, como aliás está bem documentado no caso português em se tratando das regiões insulares ou das autarquias locais, mas tem que reclamar-se vigorosamente que sejamos capazes de olhar para e aprender com as experiências dos outros.

Note-se que o problema não está no reforço das Comunidades Intermunicipais e na modernização das estruturas das administrações municipais, que são indubitavelmente necessárias que se façam. Não é daí que virá o “esvaziamento emocional e identitário em relação ao território” (Covas, cap. 1, p. 39), digo, mas, ao contrário, em procurar construir gestão descentralizada do Estado a partir de entidades que retiram a sua lógica de estruturação de posicionamentos geográficos, na sua expressão mais básica, isto é, que são a materialização da visão orgânica da partição administrativa do território nacional. A visão que informa a regionalização em Espanha é, assumidamente, a vitalista, isto é, a de definir circunscrições territoriais que vão ao encontro do sentimento de pertença das comunidades humanas. p.35

Essa visão de construir espaços regionalizados seguindo conceções puramente orgânicas parece ser a que está igualmente presente em José Reis (Capítulo 5), como se pode depreender da afirmação que faz de que “O mapa das regiões administrativas deve coincidir com as atuais regiões de planeamento”, subscrevendo o que foi defendido por outros, nomeadamente a já mencionada Comissão Independente para a Descentralização, o que o leva a partir dos territórios de intervenção das chamadas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), embora fazendo presente que as ditas CCDR “não são mais do que o serviço desconcentrado de algumas funções governamentais” (Reis, cap. 5 [p.118](#)). , [p.112](#)

A proposta de José Mendes (Capítulo 6) comunga da mesma visão (orgânica) de organização intermédia do Estado, com a virtualidade do assumir abertamente (“quando se fala do nível regional, é o planeamento que cose o território e o organiza, segundo modelos de governação que procuram a coesão, o desenvolvimento e a prosperidade”), e de fazer explícitos os critérios “técnicos” em que suporta a sua proposta “singular” de duas regiões: Portugal-Norte, do Minho até ao sistema montanhoso Montejunto-Estrela; e Portugal-Sul, desde Montejunto-Estrela até ao litoral algarvio. Adicionalmente, importa sublinhar que está a falar de regiões político-administrativas, no sentido próprio do termo, assemelhando-as no estatuto legal proposto às regiões autónomas dos Açores e da Madeira (Mendes, cap. 6).

Anote-se a propósito da evolução registada em matéria de gestão administrativa do território, seguindo Joaquim Rocha e Andreia Barbosa (Capítulo 2), que é, em larga medida, por imposição constitucional que se tem assistido à transferência de atribuições e competências do Estado para a pessoas coletivas públicas infra-estaduais. Pese a não instituição das regiões, existem altos graus de descentralização administrativa e autonomia a nível de poder local (Municípios e Freguesias), com a pecha dessas soluções de proximidade não darem resposta eficiente a variadas dimensões da provisão necessária de bens e serviços às populações, por razões de escala, tal qual já sublinhado. Se os conceitos de descentralização e de regionalização não devem ser confundidos, conforme reclamam Rocha e Barbosa (Capítulo 2), a verdade é que regionalização corresponde a uma modalidade de descentralização.

A visão que a descentralização aproxima os decisores públicos dos cidadãos, dando espaço para políticas que deem mais adequada resposta às necessidades das populações em matéria de provisão de bens e serviços públicos está também presente nos capítulos da autoria de Pires Manso e

Pablo Valenciano (Capítulo 9), de Leonardo Costa (Capítulo 4), de Cândido de Oliveira (Capítulo 7) e de Paulo Reis Mourão e Paulo Araújo (Capítulo 10), se bem que, neste último caso, o foco da análise seja a descentralização fiscal. A alocação de recursos aos governos locais e regionais é peça decisiva nos processos de descentralização e regionalização uma vez que é suposto que os governos sub-nacionais, pelo conhecimento que têm das preferências locais, saibam maximizar os benefícios do uso de recursos nos territórios sob sua jurisdição melhor do que o sabem fazer os governos centrais. Tal não significa que a descentralização fiscal não tenha, também, os seus riscos, conforme sublinhado por Mourão e Araújo (Capítulo 10), retomando referências da literatura.

É partindo da realidade da descentralização fiscal existente na economia portuguesa que Mourão e Araújo (Capítulo 10) desenvolvem um exercício empírico que lhes permitiu concluir que “i) os desenhos de descentralização impactam na capacidade de coleta fiscal municipal” e que “ii) desenhos diferenciados levam a efeitos de responsabilização municipal também diferenciados” (Mourão e Araújo, cap. 10, [p. 214](#)), matéria que deverá sempre [p.204](#) ter-se presente nos desenhos de descentralização e regionalização que possam ser equacionados. Isto, sublinhe-se, porque tal ditará impactes diferentes na capacidade de decisão endógena dos governos sub-nacionais. Esta dimensão está bem presente no contributo de José Mendes (Capítulo 6) e é razão essencial para a proposta que formulou de organização do Continente Português em duas regiões, embora admita que, num contexto evolutivo, poderá haver espaço para mais alguma.

O que José Mendes não esclarece nunca é como é que “Os dois polos mais ricos do país - as duas áreas metropolitanas - estariam vinculados, em igualdade de circunstâncias, a uma obrigação de coesão intrarregional” (Mendes, [p.127](#) cap. 6, [p. 134](#)). Pergunto: não estão já? Não foi em expressão dessa forma de olhar para o desenvolvimento e gestão do território que se chegou à “unipolaridade” lisboeta de que fala José Reis no seu capítulo (Capítulo 5)?

A esse propósito, referindo-se à descentralização de competências para os governos locais que tem vindo a ser implementada nos últimos anos, Mourão e Araújo (Capítulo 10) sublinham que, com cada vez mais competências a todos os níveis, estes não podem estar reféns de arbítrios do governo central em matéria de transferências. “Têm de existir mecanismos de financiamento próprios [...] que lhes permitam o seu crescimento e desenvoltura, [...] e potencialização do futuro das suas comunidades” (Mourão e [p.186](#) Araújo, cap. 10, [p. 196](#)). Sendo que o princípio da solidariedade deve estar



igualmente presente. Se se quiser, dizendo de outro modo, seguindo Costa (cap. 4, pp. 91-92), importa que, em matéria de gestão de recursos e definição de competências, “o princípio da subsidiariedade se aplique de Bruxelas à freguesia onde vivemos e cujas aproximações aos problemas sejam, por norma, multidimensionais/transversais e assentes em territórios e pessoas”.

A problemática dos recursos financeiros postos ao dispor dos governos sub-nacionais está igualmente presente no contributo de Ana Bela Bravo (Capítulo 3), que defende que a descentralização político-administrativa só é efetiva se ocorrer também uma descentralização financeira, o que implica a existência de transferências dos governos centrais para os governos regionais e locais e de regras específicas que as regulem, para além das receitas próprias de que estas entidades disponham. A esta luz, viu na opção do governo central no Orçamento de Estado de 2019 de inscrever nos programas dos ministérios as transferências relativas às novas competências das entidades da administração local um elemento contraditório com os objetivos proclamados na Lei n.º 50/2018, referente à descentralização de competências e atribuições para as autarquias locais e comunidades intermunicipais, posto que, fazendo-o desse modo, o governo central estaria a subordiná-las à continuidade das decisões centralizadas, pelo menos em parte.

No capítulo que escreveu (Capítulo 3), Ana Bela Bravo dedica alguns parágrafos ao esclarecimento de vários conceitos, entre os quais o de descentralização e de desconcentração. Nesse contexto, sublinha que a desconcentração, em sentido estrito, se distingue da descentralização administrativa porque aquela, “no geral, respeita à repartição de competências por órgãos dentro de cada pessoa coletiva, enquanto a última se reporta à divisão de poderes e atribuições entre pessoas coletivas” (Bravo, cap. 3, p. 72). Acrescenta, depois, que “a forma de descentralização efetiva é a devolução, pois permite transferir não apenas funções de carácter administrativo e operacional mas, também, competências de decisão política acompanhada da criação de recursos financeiros próprios, como ocorreu na descentralização territorial para as regiões autónomas e para as autarquias locais” (Bravo, cap. 3, p. 72). Também faz alusão à literatura existente sobre a temática, para concluir que, na sua maioria, esta considera que as vantagens da descentralização tendem a superar os inconvenientes, importando manter presente neste balanço as funções que são a transferidas e a estrutura de governança que coordene a atuação multinível ao nível da sua concretização. O estudo atento das autonomias político-administrativas existentes no Estado Espanhol, e noutros, pode, seguramente, ajudar muito na clarificação desta problemática.

Referindo-se à regionalização, em concreto, entende Ana Bravo (Capítulo 3) que as principais vantagens resultariam da eficiência na afetação de recursos, com expressão particular na provisão de serviços e bens que reclamam a consideração de uma escala regional, e dê resposta conveniente a preferências das comunidades. Esse elemento estruturador de projeto pode ser encontrado, bem assim, nas contribuições de Pires Manso e Pablo Valenciano (Capítulo 9) e Costa (Capítulo 4), nomeadamente. A autora mencionada acima (Bravo, cap. 3) reporta-se, igualmente, à eficácia que por essa via é possível conseguir em matéria de planeamento e ordenamento do território, permitindo conjugar lógicas setoriais e verticais das políticas nacionais com os objetivos de desenvolvimento das regiões, isto é, em que o território se oferece como o elemento integrador dessas políticas, leitura subscrita por José Reis (Capítulo 5) e Leonardo Costa (Capítulo 4). Aliás, Ana Bela Bravo (cap. 3, p. 82) invoca, a propósito, o pensamento de outros autores que, nomeadamente, argumentam que “a descentralização só será eficaz se for enquadrada num modelo regional de organização do nosso território”.

Um aspeto da análise de José Reis (Capítulo 5) que se oferece particularmente curioso reporta-se à ideia que invoca, supostamente veiculada por alguns, não explicitados, de transformar as áreas metropolitanas em regiões administrativas, o que reputa de perigoso. Não sei o que pensará da proposta de José Mendes (Capítulo 6) de criação de apenas duas regiões político-administrativas no território continental nacional. Entende, José Reis (Capítulo 5), digo, que importa a sua integração funcional nas regiões de que fazem parte ao invés de isolá-las. Não esclarece, no entanto, porque é que essa solução trará resultados diferentes dos da “unipolaridade” lisboeta a que se chegou no contexto de gestão político-institucional em vigor, nem como a solução das 5 regiões NUTS II dará resposta à preocupação muito presente no pensamento que verte em texto de contrariar a fragilização das cidades médias a que se tem vindo a assistir ao longo das últimas décadas, isto é, a fragilização do sistema urbano não metropolitano.

Adicionalmente, atrever-me-ia a questionar que tipo de paradigma de desenvolvimento do território é que subjaz à proposta de José Reis (Capítulo 5), sendo que há muito resultou empiricamente evidenciado que não se leva o desenvolvimento a territórios social, económica e demograficamente fragilizados a partir de dinâmicas de polarização que se verifiquem ou possam ser estimuladas usando para o efeito os centros urbanos dominantes existentes. Se isso funcionasse, teria já acontecido e não nos confrontaríamos com a dita “unipolaridade” lisboeta. Pressuponho que os técnicos da

OCDE que produziram há uma vintena de anos recomendações para o governo português em matéria de organização e gestão do território soubessem disso. Outro tanto assumo da parte dos que deram corpo à Comissão Independente para a Descentralização (CID), em 2019. A questão enunciada pode, identicamente, ser endereçada a José Mendes (Capítulo 6).

Com um capítulo com subtítulo inspirado em canção de autor do panorama musical português atual (“para quê fazer o que ainda não foi feito?”), Conceição Rego (Capítulo 8) percorre no seu texto vários conceitos e problemáticas tratados por outros autores deste livro, como os de desconcentração e descentralização, subsidiariedade, grau de descentralização fiscal, e relação entre desenvolvimento e descentralização, nomeadamente. Subscrevendo uma das conclusões constantes do relatório produzido pela Comissão Independente para a Descentralização, de 2019, regista que “a centralização tem sido crescente, na medida em que se tem verificado um aumento da debilidade das entidades públicas presentes nas regiões” (Rego, cap. 8, p. 160). Tirar ilações disso já será uma forma de dar resposta ao sub-título do capítulo da dita autora.

As dimensões em que o contributo de Conceição Rego (Capítulo 8) se diferencia mais dos demais autores que integram o livro são: por um lado, a ênfase que põe nos argumentos em torno do olhar da descentralização como instrumento de política pública para que esta possa ganhar eficiência no ataque às assimetrias territoriais e na promoção de mais desenvolvimento e qualidade de vida; e, por outro, como, a partir desse debate de fundo, avança para a formalização de uma proposta, apenas implícita, de critérios para a definição de territórios regionalizados, consubstanciada na frase que se reproduz de seguida; a saber: “A área de intervenção da política de desenvolvimento regional deve ter subjacente uma dimensão mínima que garanta a existência de massa crítica, capacidade de intervenção e densidade institucional de modo a que os diversos territórios possam participar no processo de construção da política pública em condições de equilíbrio” (Rego, cap. 8, p. 167). Tenho sérias dúvidas que daqui chegasse à proposta de divisão territorial de José Mendes (Capítulo 8).

É desse levantamento de argumentos e de literatura sobre o modo como a descentralização (e a regionalização, em concreto) podem fazer a diferença em matéria de levar o desenvolvimento às pessoas, onde quer que residam, melhor deveria ser dito, fazer das pessoas agentes ativos dos processos de desenvolvimento, que Conceição Rego (Capítulo 8) defende que as estratégias de desenvolvimento devem tirar partido das capacidades locais,

de ideias inovadoras que possam ser geradas e da promoção da interação entre as dimensões locais e globais, conjugando atores endógenos e exógenos aos territórios concretos. Fica assim clara a matriz que informa o seu pensamento, e as estratégias e atores de desenvolvimento que concebe. As políticas de base local que reclama devem destinar-se a combater a subutilização do potencial dos territórios e a reduzir a exclusão social, por meio de intervenções externas e modos de governança multinível (Rego, cap. 8).

Se neste enunciado teórico-conceptual Conceição Rego (Capítulo 8) se distingue de outros autores deste livro, a exigência de pôr eficácia nas políticas públicas, de combater a exclusão social e fazer conviver governanças multinível, junta-os. Como diz, “A integração mais efetiva da diversidade territorial na conceção das políticas públicas pode ser consubstancializada através da territorialização das políticas públicas” (Rego, cap. 8, p. 165), ou, posto nos termos de José Reis (cap. 5, p. 111), importa “superar o problema da ausência do território na própria formulação d[ess]as políticas”, o que implica “recuperar a relação das políticas com a organização da vida material das regiões (capacidades produtivas e emprego, sistema urbano e papel das cidades médias, recursos endógenos e paisagem”.

Não se reportando, explicitamente, às estratégias de desenvolvimento regional mas sublinhando que assuntos tão importantes e complexos como a educação, a saúde, a economia e o ambiente precisam de ser tratados a nível local, regional e nacional, articuladamente, Cândido de Oliveira (Capítulo 7) reclama que, neste contexto, entre em ação o princípio constitucional da subsidiariedade, quer dizer que os assuntos administrativos que podem ser devidamente tratados ao nível mais próximo dos cidadãos não sejam geridos a nível superior, de que se espera ganhos em matéria de eficácia e eficiência, e custo, com é óbvio.

De Cândido de Oliveira (Capítulo 7) fica, igualmente, uma proposta para que se supere o bloqueio à criação de regiões administrativas no Continente derivado das disposições sobre a matéria introduzidas na revisão constitucional de 1997. Nada mais nada menos do que a proposta de retirar-se da Constituição a obrigatoriedade da criação de regiões. Como diz, “Haveria regiões no Continente se a vontade da maioria na Assembleia da República e um eventual referendo popular fossem nesse sentido” (Oliveira, cap. 7, p. 143). É uma proposta que, digo eu, resulta de uma leitura diferente da de Joaquim Rocha e Andreia Barbosa (Capítulo 2) do enquadramento constitucional da matéria e das saídas que a partir daí se oferecem.

Um registo bem diferente no tipo de abordagem e no foco da mesma do dos demais contributos que constam deste livro é o que pode ser encontrado no capítulo escrito por Tomás Dentinho (Capítulo 11). Aí, aparte a invocação de alguma literatura teórica sobre a organização do espaço, a análise centra-se na definição de fronteiras políticas, o que o leva a concluir que grande parte da literatura sobre a definição de fronteiras se filia em domínios das ciências históricas, da ciência política e da ciência da guerra, condicionadas, como é óbvio admitir-se, pela geografia física e pelo poder do mais forte.

Na revisão da literatura que empreendeu acabou por deparar-se com trabalhos de autores mais clássicos e mais recentes, entre os quais os que olham para as fronteiras como barreiras mas, bem assim, aqueles para quem estas, mais do que barreiras, são possibilidades de ligações. Nesse desenvolvimento, adianta que “a Ciência Regional refere muito mais o conceito de região e do seu centro do que o conceito de fronteira, embora todas as regiões tenham implicitamente uma fronteira, seja ela definida por uma divisão administrativa, por um gradiente de fluxos [...] ou por uma barreira física” (Dentinho, cap. 11, p. 224). Mais acrescenta que, “Os vales, as cumeadas e os mares, complementados pela tecnologia de transportes e de comunicações, podem ser de interação ou de isolamento dos espaços” (Dentinho, cap. 11, p. 226). p. 213

Rematando a abordagem que propõe, onde foi buscar exemplos de modelos de definição de fronteiras de casos nacionais, de Portugal à Ucrânia, à Albânia e ao Brasil, conclui que a aplicação à escala regional do modelo de análise que adotou implica a criação de regiões continentais e marítimas, de planalto e de planície, mas, sublinha, “a que não é indiferente a localização das suas sedes” (Dentinho, cap. 11, p. p. 233). p.221

Lida esta Introdução, creio que está também feito o convite aos interessados por estas temáticas, que deviam ser os Portugueses, todos, para que leiam os diferentes capítulos que integram este livro. Vale a pena ler cada um, mesmo para discordar do que propõem. Resultará daí um pensamento mais consolidado e uma capacidade de intervenção cidadã reforçada.

# 1. Governação europeia multiníveis, inteligência coletiva e cooperação territorial

*António Covas*

Universidade do Algarve, acovas@ualg.pt

<https://orcid.org/0000-0002-0034-102x>

## Resumo

A tese que aqui apresento procura correlacionar a governação multiníveis europeia e a governabilidade em território aberto com a abertura para novas formas de cooperação interurbana e inter-regional, nos planos supranacional, infranacional e transnacional, que a transição digital e as plataformas colaborativas podem ajudar a promover e estabelecer e, agora, vistas mais como questões de processo e procedimento do que como questões de estrutura e sistema.

**Palavras-chave:** governação multiníveis; governabilidade; inteligência coletiva; cooperação territorial descentralizada; plataformas colaborativas.

## Introdução

A tese que aqui apresento procura correlacionar a governação multiníveis europeia e a governabilidade em território aberto com a abertura para novas formas de cooperação interurbana e inter-regional, nos planos supranacional, infranacional e transnacional, que a transição digital e as plataformas colaborativas podem ajudar a promover e estabelecer.

Em textos anteriores (Covas, 2002, 2007, 2009), tive oportunidade de me referir às relações da governação multiníveis e à tese do Estado-exíguo, a propósito das sucessivas fases do processo de integração europeia e das suas implicações sobre a política doméstica. Num desses textos (Covas, 2009, p. 247) referi que “a desterritorialização dos sistemas de poder transforma radicalmente a análise das questões tradicionais ligadas à descentralização e regionalização, vistas geralmente como questões de sistema e estrutura. Na aldeia global e, muito especificamente, na União Europeia, estas questões deixam de ser questões de estrutura para passarem a ser questões de processo, questões de governabilidade mais do que questões de sistema.”

Ora, a questão nuclear que se levanta hoje, em 2023, é saber como vamos conciliar os impactos das Grandes Transições – climática, energética, ecológica, alimentar, digital, demográfica, migratória, securitária, laboral, geopolítica – com a tese sobre a governança multiníveis europeia e a governabilidade em território aberto promovida através da cooperação interurbana e inter-regional. Ou seja, perante os custos de contexto, as externalidades negativas, os acidentes de percurso, os danos colaterais e os inúmeros imponderáveis destas Grandes Transições, que são geralmente multiescalares, é muito pertinente a questão de saber se a macropolítica e a macroeconomia do processo de integração europeia deixam ainda espaço de manobra útil para aprofundar os processos de regionalização e descentralização e, em geral, a cooperação urbana e regional no âmbito da governação europeia multiníveis.

Recordo, a este propósito, que: “A integração europeia e a regionalização são, assim, as duas vertentes responsáveis pela modernização política do Estado nacional. Recomenda-se, até, um paralelismo adequado nestes dois processos de modernização. Num Estado de estrutura unitária e com uma sociedade longamente estatizada, uma transferência de poderes e competências para a União sem uma correlativa devolução de poderes e competências para entidades infranacionais pode parecer uma traição e um crime de lesa-pátria” (Covas, 1997, p. 245).

Quanto ao papel do Estado nacional, recordo, ainda, a tese do Estado-exíguo e a conclusão que retirei a propósito (Covas, 2003, pp. 41-50): “no limite, poderemos vir a ter uma situação insustentável de Estado-exíguo com nação a mais e economia a menos, ou seja, uma situação social e politicamente explosiva, em virtude de o Estado-administração se apresentar como uma empresa política de viabilidade duvidosa e a nação como um país arquipélago com algumas ilhas de desenvolvimento extrovertido enquanto a maioria empobrece alegremente”.

As grandes transições desta década não seguirão, provavelmente, um guião bem estabelecido e este facto relevante mina a segurança da política das administrações e a estabilidade institucional dos incumbentes respetivos. Tudo parece estar em causa e nunca como agora as reformas da governação multiníveis, do Estado-administração e da cooperação interurbana e inter-regional foram tão necessárias. Assim, as mudanças funcionais e institucionais desta década acontecerão em quatro níveis de governo e administração: o nível supranacional da União Europeia; o nível nacional dos Estados membros; o nível infranacional e transnacional dos municípios e das regiões; enfim, o nível cidadão das comunidades inteligentes e das suas plataformas colaborativas. Uma verdadeira sociologia e política da complexidade (Innerarity, 2021). Antes de passarmos em revista as diversas escalas da governação multiníveis, vejamos as características fundamentais de uma teoria da governabilidade político-administrativa em território aberto.

### 1.1 A teoria da governabilidade político-administrativa em território aberto

A observação dos processos político-administrativos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas no quadro europeu, nacional e regional (Covas, 2007) diz-nos que está em curso uma profunda revisão da governabilidade político-administrativa em território aberto, como é aquele onde se inscreve o projeto político de integração europeia. Com efeito, sobretudo nas últimas duas décadas, o *policy-framework* fundamental já não é tanto de estrutura e hierarquia, mas mais de processo e comportamento. Deixámos o modelo silo de administração da era industrial e entrámos no modelo plataforma da era digital. Já não se trata tanto de ordenamento jurídico-político e de direito administrativo, mas mais de cultura administrativa e curadoria do território. Já não se trata tanto de produção legislativa e cadeia hierárquica, mas mais de resultados efetivos e qualidade do

serviço prestado. Já não se trata tanto de segurança do prestador de serviço e formatação do destinatário, mas mais de aplicação do critério democrático, de iniciativa, participação e responsabilidade perante o utente-cidadão.

Vejamos, então, algumas características fundamentais deste complexo da governação europeia multiníveis e suas condições de governabilidade (Covas, 2009).

Em primeiro lugar, quando pedimos a todos os atores do sistema socioeconómico maior mobilidade e flexibilidade para enfrentar os desafios do mercado único e da moeda única, não parece aceitável que as estruturas, os métodos e as práticas político-administrativas fiquem imunes a este movimento de modernização e mudança. Por outro lado, a reforma da administração e a mudança administrativa só serão efetivas quando for clara a distribuição de atribuições e competências no sistema de governação multiníveis. Ora, esta repartição está longe de uma configuração definitiva, mesmo no quadro de um eventual projeto constitucional europeu, porque a dinâmica intrínseca, estrutural e interorganizacional, das políticas ultrapassa em muito a sua atribuição constitucional (Featherstone e Radaelli, 2003).

Em segundo lugar, as resistências serão evidentes e também compreensíveis. Desde logo, a administração constitui uma verdadeira escola de formação e rodagem de quadros político-partidários e um dos poucos troféus de luta política que os partidos políticos reservam para os seus militantes. Depois, o desdobramento administrativo multiníveis gera insegurança e desconforto entre os funcionários públicos, habituados mais às rotinas do que às alterações legislativas e administrativas. Finalmente, o neocorporativismo governamental confunde os funcionários na ausência de orientações claras de política administrativa. Por todas estas razões, não admira que a administração pública, ela própria, se torne um aparelho corporativo e que o discurso apologético procure identificar os interesses da administração com o interesse geral.

Em terceiro lugar, seja qual for a repartição de competências entre a União Europeia e os Estados membros haverá, muito provavelmente, uma cumplicidade entre estes dois níveis de governo e administração e, também, uma relação desigual face às administrações subnacionais, bem como aos direitos, interesses e aspirações dos cidadãos. Quer dizer, o fator político mais decisivo para a reforma da administração pública não é tanto uma nova repartição de competências, que também é necessária, mas, antes, em plena transição digital e com mais inteligência coletiva territorial, a arte

da curadoria dos interesses difusos dos cidadãos, patrocinados, justamente, pela nova economia das plataformas colaborativas.

Em quarto lugar, por necessidades funcionais imperiosas da governação multiníveis, poderá não ser fácil encontrar o ponto de equilíbrio entre harmonização legislativa, harmonização mínima e diferenciação indispensável. Neste contexto, as políticas de inovação administrativa serão decisivas. A nova administração será posta em prática por equipas de missão inspiradas numa cultura cooperativa, multidisciplinar e multivariada, donde sobressai a liberdade dos contributos individuais e o valor acrescentado do trabalho de equipa. As redes de cooperação interurbana e inter-regional serão um autêntico laboratório de administração real e virtual, um verdadeiro banco de problemas e soluções a requerer muita inovação em matéria de gestão e curadoria na economia local e regional.

Em quinto lugar, os sucessivos alargamentos, ao aumentarem a heterogeneidade das culturas administrativas nacionais, bem como a divergência política e económica e, correlativamente, a escassez de recursos, podem gerar uma politização acrescida da União Europeia e dificuldades acrescidas na governação multiníveis. Esta tendência é visível na maior importância do Conselho Europeu e dos Conselhos de Ministros mais horizontais, em detrimento das instituições mais supranacionais da União. As administrações públicas correm, assim, o risco de ser instrumentos de ação política mais do que instrumentos de cooperação técnica e administrativa (Hayward e Menon, 2003). É muito provável que a turbulência orçamental na União e as regras de condicionalidade macroeconómica acabem por se repercutirem desconfortavelmente sobre as administrações nacionais.

Em sexto lugar, à medida que prossegue o processo de integração europeia e cresce a complexidade da governação multiníveis, crescem, também, todas as estruturas de *lobbying* político, institucional e pessoal. Assim, em plena sociedade aberta, as associações de interesses exigem, naturalmente, uma administração ágil de geometria variável. É muito provável que cada ministro tente seduzir ou recriar a sua própria constelação de interesses, uma mistura de interesses profissionais, sociais, administrativos e políticos que, à sua maneira, não deixarão de produzir desconforto no comportamento das diversas administrações públicas. A consequência óbvia destas estruturas pessoais de *lobbying* são os efeitos cruzados indesejáveis entre agendas políticas ministeriais. Adivinham-se as dificuldades para os procedimentos e processos de coordenação intragovernamental e, bem assim, para a coerência da nossa política europeia.

Em sétimo lugar, uma questão recorrente permanece, a saber: o problema regional pode irromper, abruptamente, sobre a forma de regionalismo político à medida que crescem o populismo e o nacionalismo. Apesar dos progressos da política de coesão territorial, falta ainda à União Europeia uma doutrina bem estabelecida em matéria de cooperação inter-regional transnacional, em múltiplos formatos, desde os agrupamentos europeus de cooperação territorial até à formação de macrorregiões. A questão regional é muito delicada e divide as opiniões públicas nacionais e europeias, razão pela qual a União Europeia e os Estados nacionais se atribuem mutuamente o direito de reserva nesta matéria e apenas fazem algumas concessões à cooperação transfronteiriça e transnacional numa ótica muito pragmática e utilitária.

Por último, a dimensão das mudanças em curso em resultado das Grandes Transições permite-nos falar de uma reforma de longo alcance em matéria de política administrativa, aquela que vai de uma cultura de poder a uma cultura de responsabilidade, a saber: do interesse geral abstrato ao patrocínio do interesse público, da autoridade à governação em rede, do ato administrativo à participação dos interessados, da segurança da administração à administração aberta e ao respeito pelos direitos dos cidadãos. Perante tanta indeterminação, o mais provável é um período de transição caracterizado por uma sobreposição de modos de administração: uma administração de consulta; uma administração de tutela; uma administração de missão; uma administração virtual; administrações privadas de interesses públicos; etc.

Em nome, ainda, de uma teoria da governabilidade em território aberto, a evolução do sentido da governação no próximo futuro talvez possa enunciar-se de modo eclético: uma democratização dos interesses, cada vez menos difusos e mais bem organizados, uma maior juridificação do indivíduo, sujeito ativo de direitos e deveres e uma maior judicialização dos poderes que se tornarão mais transparentes e modestos, e, finalmente, uma colaboração mais diligente entre poderes modestos, tendo em vista criar novos espaços públicos, tirando partido da inteligência colética territorial e da cooperação entre municípios e regiões. Neste percurso, o Estado-nação fará, muito provavelmente, o caminho do hibridismo político-administrativo, isto é, teremos um Estado compósito ou composto, em doses crescentes, de providência, regulação e procuração, se quisermos, um Estado promotor e patrocinador do associativismo de interesses tanto do lado da oferta como do lado da procura.

## 1.2. União Europeia, governação multiníveis e Estado em rede

Olhando para o mundo à nossa volta, em especial na orla fronteira da União Europeia, do Leste Europeu ao Grande Médio Oriente e ao Mediterrâneo (Covas, 2016 e 2019), é fácil constatar que a geopolítica tomou, em definitivo, conta da geoeconomia. Tudo isto às portas da União Europeia, com impactos e consequências que ganharam hoje uma enorme visibilidade através da guerra na Ucrânia e das grandes correntes migratórias de refugiados para a Europa. Mas esta é “apenas” uma crise aguda e a ponta do *iceberg* que pode atingir a União Europeia nos próximos anos se, entretanto, os europeus não tomarem decisões fundamentais acerca do que entendem por “uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”.

De facto, as linhas de fratura que poderão afetar a União Europeia já hoje fazem sentir os seus efeitos premonitórios, como se fossem réplicas a anunciar uma grande ocorrência. E essa lista não pára de crescer. Temos o regresso da guerra fria em consequência de uma certa “ressovietização” do regime russo consumada pela anexação de territórios da sua putativa área de influência de que a Ucrânia faz parte, as guerras abertas no Grande Médio Oriente, os estados falhados no mediterrâneo após o fracasso das primaveras árabes, a nova geopolítica do petróleo associada a sanções e a novos recursos naturais, a competição sino-americana na área tecnológica e comercial em busca de um ponto de equilíbrio geopolítico que evite qualquer gesto precipitado sobre Taiwan, enfim, a decadência de um capitalismo cada vez mais concentrado e desigual e com crises agudas cada vez mais intensas e recorrentes.

Se olharmos para o plano estritamente europeu, estas linhas de fratura fazem parte de um grande sistema de vasos comunicantes euro-mediterrânico e euro-asiático e têm efeitos profundamente assimétricos no interior da União Europeia, questionando a sua coesão interna e desencadeando efeitos contingentes de risco muito elevado. Eis alguns exemplos: o diretório franco-alemão já teve, apesar de tudo, melhores dias; o unilateralismo alemão está hoje muito mais sensível nos processos europeus de tomada de decisão; o populismo e o radicalismo político-partidário crescem à custa do centro político e da governabilidade dos sistemas democráticos; o alargamento aos países da península balcânica será sempre uma fonte adicional de mais problemas de segurança; a efetividade e a reputação da política externa europeia estão correlacionadas com a arquitetura de defesa e segurança comum que, por enquanto, não consegue ou não quer descolar do quadro atlântico e americano; cresce o número de Estados relutantes e

o risco de secessão e saída da União Europeia pode estar na agenda política de vários Estados membros.

Neste contexto extraordinariamente carregado, o sentido histórico-estrutural da governação europeia multiníveis e os seus fundamentos teórico-concetuais tem girado quase sempre à volta da mesma interrogação: os problemas de escala e natureza devem ser resolvidos por regras e procedimentos, numa estrutura cooperativa e internacionalista ou devem, antes, ser tratados por uma organização político-burocrática supranacional que prima sobre as estruturas estaduais (Habermas,1998)?

Nesse plano histórico-estrutural, a governação europeia poderá seguir vários alinhamentos (Featherstone e Radaelli, 2003). Em primeiro lugar, a União entra convictamente num período pré-constitucional em busca de um sentido de estado pós-moderno ou de uma segunda modernidade. Em segundo lugar, a União adota o modelo de administração regulatória, multi-agências altamente especializadas, de baixa densidade ou dotação orçamental, no plano da *low politics*, e a cooperação política, com múltiplas variantes, no plano da *high politics*. Em terceiro lugar, a União pode enquistar-se, paulatinamente, numa governança cooperativa, intergovernamental e internacionalista, independentemente das estruturas e dos procedimentos em vigor, motivada e absorvida por sucessivas operações de contingência e urgência, que os alargamentos à península balcânica e os conflitos mediterrânicos não deixarão de produzir, já para não falar dos custos envolvidos com a guerra e com a grande operação de reconstrução da Ucrânia. Quer dizer, a geopolítica europeia e a sua governação multiníveis estarão, tudo leva a crer, tão ou mais prisioneiras da sua especial geopolítica regional quanto da sua administração interna dos interesses.

Já o dissemos antes, a geopolítica europeia vai tomar conta da geoconomia europeia durante toda esta década, no preciso momento em que têm início três programas de fundos europeus – PT 2020 (até 2023), PRR (até 2026) e PT 2030 (até 2030) – que tratam das grandes transições materializadas no pacto ecológico europeu, no plano de ação digital, no pacto das migrações, nas reformas dos mercados de trabalho, na estratégia europeia de segurança e defesa. Nada será como dantes. Como dissemos, as grandes transições desta década não seguirão, muito provavelmente, um guião bem estabelecido e este facto relevante mina a segurança da política das administrações e a estabilidade institucional dos incumbentes respetivos. Tudo parece estar em causa e nunca como agora as reformas da governação multiníveis e do Estado-administração foram tão necessárias. Numa perspetiva

mais analítica, as reformas em perspetiva nos vários níveis de governo e administração poderão ser observadas em cinco planos principais:

- A reforma jurídico-institucional da União Europeia: mais federal, comunitária ou intergovernamental (ver as conclusões da conferência sobre o futuro da Europa);
- A reforma jurídico-institucional dos Estados membros - alterações no funcionamento e relação entre os diferentes níveis de administração pública (em curso em Portugal);
- A reforma político-administrativa nos níveis subnacionais de administração - regionalização administrativa e descentralização administrativa para as autarquias (em curso em Portugal);
- As reformas técnico-administrativas - alterações administrativas introduzidas pelo processo de transformação e inovação digitais (em curso em várias áreas);
- As reformas na democracia participativa e colaborativa - a inovação coletiva introduzida pelas plataformas digitais colaborativas (muito desiguais conforme as áreas).

Não há, porém, reformas em estado puro, por isso, o mais provável é um hibridismo reformista como este:

- União Europeia - um complexo de áreas ou atribuições triangulares, mais federais, mais comunitárias e/ou mais intergovernamentais;
- Estados membros - subsidiariedade e governação multiníveis com uma redistribuição variável de atribuições e competências pelos níveis subnacionais de governo e administração de acordo com cada idiossincrasia política nacional;
- Democracia colaborativa - muitos formatos e soluções a partir de iniciativas de coprodução e cogestão com os cidadãos por via de plataformas digitais;
- Sociedade algorítmica - o hibridismo das reformas passará, em boa medida, pela transformação digital e inteligência artificial, isto é, pela governação algorítmica no quadro da chamada sociedade algorítmica europeia.

Esta última referência ao hibridismo das reformas, assim como a prevalência das questões de processo e procedimento inerentes à transformação digital da sociedade algorítmica, transportam-nos até ao que pode ser denominado como a emergência do normativismo digital e algorítmico (Covas, 2021). Vejamos mais de perto a sua relevância para a teoria da governabilidade em território aberto.

### 1.3. A emergência do normativismo digital e algorítmico

Para lá da juridificação própria da descentralização e da regionalização político-administrativa, há um lado porventura mais furtivo do problema que decorre de um crescente normativismo digital e algorítmico, com impacto na organização e gestão institucional e que vai acabar por restringir a descentralização administrativa, pelo menos numa certa margem de discricionariedade própria da descentralização administrativa local e regional.

Este lado insidioso do problema reporta-se às restrições da governação multiníveis (europeia, nacional, regional, local) e à prevalência do governo das normas e da política das regras com origem na União Europeia. Agora que se discute em Bruxelas o aprofundamento da união económica e monetária e a criação de um orçamento específico para a zona euro, é de esperar que suba ainda mais o teor da condicionalidade europeia e o seu normativismo institucional sustentado na política digital em sentido largo. Falo de uma verdadeira quadratura do círculo, de uma relação equívoca e contraditória entre a regra da escolha válida na política doméstica por via de uma eleição adversatorial de governo e oposição, e a política da regra ou da norma válida na União Europeia, que prevalece sobre o direito nacional e que é o menor denominador comum dos interesses dos Estados membros, obtido por via de uma negociação institucional no quadro europeu.

Como é que esta relação paradoxal entre a regra da política e a política da regra se reflete nas políticas de descentralização locais e regionais?

Quanto mais se anuncia, na retórica do discurso político, a necessidade imperiosa de territorializar as políticas públicas, mais se constata, no dia a dia da administração e dos beneficiários, a afirmação do império administrativo do *template*, do algoritmo, do *vade-mecum*, dos indicadores de referência, das boas práticas regulamentares, em tudo ou quase tudo o que diz respeito aos processos de candidatura, aos processos de aprovação, aos processos

de contratação, aos processos de pagamento, aos processos de inspeção, aos processos de auditoria, aos processos de avaliação, etc.

É aqui que entra a digitalização-verticalização das políticas públicas sob a forma de categorias, códigos, algoritmos e *templates*, assim como de inúmeros normativos e regulamentos. Em formação ordenada e sistemática, eles recriam o enquadramento normativo e regulamentar, geram categorias e conceitos, tipificam medidas e códigos de acesso, desenham baterias de indicadores, reconfiguram territórios e destinatários, redefinem regras e procedimentos de monitorização, controlo e inspeção. É a operacionalização sofisticada e rebuscada de processos e procedimentos, comandada à distância, por Bruxelas e Lisboa, por mestres-algoritmos, *templates* e códigos de acesso que obrigam o “pobre destinatário”, desde logo nos avisos de concursos, a desembolsar verbas para apoio e consultoria, sob pena de ver a sua candidatura prejudicada. Esta é uma faceta do problema, a reformatação do destinatário e do seu projeto, induzida pela digitalização burocrática, com um custo de acesso e formalidade crescente, que pode ter um efeito de segregação e exclusão apreciável e para o qual é preciso estar prevenido se queremos, mesmo, concretizar o princípio da descentralização.

Com efeito, do pacto de estabilidade e crescimento (PEC) ao tratado orçamental (TO), do *six pack* ao *two pack*, do semestre europeu ao mecanismo europeu de estabilidade (MEE), do quadro financeiro plurianual aos acordos de parceria com cada Estado membro, podemos dizer que está criada uma verdadeira teoria geral da condicionalidade no quadro da União Europeia, onde a política das regras prevalece sobre as regras da política.

Neste momento, e em resultado das sequelas da guerra da Ucrânia e das subidas substanciais das taxas de juro e inflação, a regra de ouro da política europeia é muito clara: é preciso reduzir o risco próprio individual de cada Estado membro para, mais tarde, partilhar e mutualizar o risco comum. E esta aproximação à mutualização significará sempre um maior número de regras de condicionalidade às finanças públicas de cada Estado membro, que terão, obviamente, um impacto direto sobre a política de descentralização e regionalização e os recursos que lhe são afetos.

Estamos, pois, perante uma verdadeira quadratura do círculo. De um lado, a nossa participação na primeira linha do projeto europeu obriga-nos a aceitar a teoria e a prática da condicionalidade europeia, por outro, este crescente normativismo institucional, esta política das regras suportada pela digitalização das políticas públicas, restringe cada vez mais as regras da política doméstica e a liberdade do espaço público e do debate



contraditório, onde se inclui a discussão em redor das políticas do território e os meios afetos à descentralização e regionalização.

Estamos no início de 2023, já lá vai a primeira geração de políticas de descentralização associada à despesa pública com equipamentos e infraestruturas de primeira necessidade. Estamos hoje num duplo registo e a duas velocidades. Em primeiro lugar, é necessário fazer a manutenção e a requalificação dos equipamentos e infraestruturas da 1ª geração, o que implica elevada despesa pública. Esta categoria de despesa depende diretamente das prioridades da política clientelar e das necessidades da política de estabilização financeira. Em segundo lugar, é fundamental preparar a grande transição energética, digital e ecológica que nos levará até à descarbonização, energias alternativas, mobilidade, infraestruturas verdes, inteligência urbana, combate contra a desertificação, recomposição de *habitats* e unidades de paisagem, abastecimento alimentar de proximidade, mercados locais e regionais de emprego e trabalho, jovens empreendedores e investimento, o que implicará, igualmente, uma elevada despesa pública com infraestruturas e equipamentos de 2ª geração.

É aqui que surgem os grandes conflitos e contradições porque não há capital próprio suficiente, em Portugal pelo menos, para arbitrar favoravelmente todas estas portas de entrada às novas parcerias de investimento público e privado, onde a política de descentralização e as novas plataformas coletivas jogarão um papel fundamental. Com dívida pública e privada muito elevadas nos próximos anos e regras de condicionalidade europeia cada vez mais apertadas, o país corre o risco de gerir mais restrições do que objetivos e a sua política de descentralização e regionalização ser uma variável endógena muito dependente da discricionariedade e política de cativações do ministro das finanças em funções.

Do que se disse, decorre que há uma relação de necessidade entre a regra da condicionalidade europeia, que prevalece, a regra da política doméstica traduzida, sobretudo, na exigência de uma macroeconomia saudável, e o desempenho da política de descentralização e regionalização traduzida na arte da recomposição dos territórios-rede e no equilíbrio entre economias de aglomeração, dispersão e coesão. Há, portanto, um lado menos benigno deste normativismo algorítmico e institucional, assente numa lógica de digitalização-verticalização da coesão territorial, que sem uma boa curadoria territorial revelará, muito provavelmente, a breve trecho, o seu lado mais inorgânico e difuso. Isto quer dizer que a política de descentralização, nessa lógica vertical dominante, ou tem meios para contrariar essa orientação

superior ou não será capaz de se apropriar devidamente das medidas de valorização e coesão territoriais. E tanto mais quanto ela será uma variável endógena que sofre diretamente a pesada condicionalidade – normas, regras, procedimentos, financiamentos - que decorre da governação multiníveis no âmbito da União Europeia.

Há, também, um lado mais benevolente desse normativismo digital e algorítmico e que diz respeito à criação de ambientes e ecossistemas inteligentes de acolhimento que nos conduzem até ao universo da digitalização criativa, mais interdisciplinar, transversal e imaginativa. Se quisermos, esta é uma descentralização que não se obtém por transferência de cima para baixo, mas por produção própria a partir de recursos tangíveis e materiais que são depois transformados em ecossistemas inteligentes de aprendizagem, conhecimento e recreação.

#### 1.4. Os Estados em rede, a cooperação interurbana e inter-regional

Seguindo o percurso da subsidiariedade descendente chegamos, finalmente, à cooperação territorial, interurbana, intermunicipal e inter-regional. Acresce que, com a revolução digital e a sociedade em rede, um Estado-administração omnipresente que está sempre a exigir conformidade já não faz muito sentido, pelo que, progressivamente, a decisão administrativa unilateral, em algumas áreas, pelo menos, será substituída por uma deliberação participativa e colaborativa entre administração pública e comunidades inteligentes representativas apoiadas em plataformas colaborativas.

No mesmo sentido, sem um conjunto de estímulos ao federalismo autárquico, a política de descentralização político-administrativo dificilmente reunirá os meios necessários aos investimentos de 2ª geração. Aqui reside, talvez, o segredo para o próximo período de programação de fundos europeus e a política de descentralização, a saber: o federalismo autárquico como plataforma colaborativa para a criação de novos benefícios de contexto e economias de aglomeração; e um quadro contratual para a sua articulação com a política macroeconómica do Estado nacional. Desta forma, talvez a política de descentralização possa escapar ao vai e vem da gestão macroeconómica do Estado-administração.

Aqui chegados, e agora que já todos percebemos a importância nuclear de uma organização como a União Europeia na governação multiníveis,

na abordagem da extraterritorialidade e na provisão mínima dos principais bens públicos globais, é, talvez, a altura de atribuir maior destaque à cooperação regional descentralizada, às redes de cidades e vilas e às plataformas colaborativas de cidadãos. Neste plano analítico falamos, sobretudo, do impacto da transformação digital sobre a inteligência coletiva territorial e sobre a engenharia social dos incumbentes principais (Covas, 2021). Lembremos a sequência. Temos as orientações da União Europeia para o mercado único digital, os serviços digitais, a proteção de dados pessoais, a política regulatória e, mais recentemente, as propostas para tributar este setor tecnológico. Temos ao nível nacional o planeamento das infraestruturas digitais e sua distribuição territorial, mas, também, as plataformas de serviços públicos e a formação dos utentes/utilizadores através de programas de literacia digital. Temos, em terceiro lugar, a infraestrutura científica e tecnológica e, em especial, os polos tecnológicos, os espaços de incubação de *start up* e sua articulação com o universo empresarial. Em quarto lugar, temos os operadores empresariais, suas estruturas associativas e plataformas colaborativas e, acima de tudo, o modo como reorganizam as suas principais cadeias de valor. Finalmente, temos os utentes/utilizadores/consumidores, reunidos na grande família das comunidades *online* e do universo digital, os beneficiários finais dos serviços prestados por toda a cadeia de valor.

No final, e de um ponto de vista mais estrutural, a projeção da transformação digital sobre a inteligência coletiva territorial pode ser sistematizada em várias modalidades do seguinte modo: a digitalização de serviços *online*, por exemplo, a *multiplicação de lojas do cidadão*, a *smartificação* do território, por exemplo, as *cidades inteligentes e criativas* (Covas, 2020), a polarização em redor de *polos de inovação digital*, a aglomeração de atividades digitais em redor de um *cluster ou arranjo produtivo*, a inovação digital de um território-rede, por exemplo, *uma rede de vilas ou cidades*, finalmente, um *mix* destes dispositivos reunidos num *ecossistema digital de uma comunidade ou região*.

Neste quadro cognitivo, sabemos, também, que os modelos de negócio digital não estão ainda bem ajustados, a cobertura digital do território não é satisfatória, as dificuldades de acesso e a iliteracia são evidentes, a regulação da atividade digital está em aberto, as questões de privacidade e segurança não estão resolvidas, as cadeias de valor e os assuntos fiscais suscitam muitas dúvidas, a pirataria informática e a guerra cibernética vieram para ficar, ao mesmo tempo que, na transição digital, prevalecem a hipervelocidade e o risco sistémico e, assim, dois efeitos externos são inevitáveis, o risco moral e a intrusão e invasão do passageiro clandestino ou caçador furtivo.

Deste ponto de vista, aliás, e para monitorizar muitas das suas externalidades positivas e negativas, a teoria económica do desenvolvimento local e regional já conta com alguns bons exemplos de lógica conceitual e inteligência coletiva territorial. Recordo algumas referências teóricas de regulação desses efeitos: o distrito industrial, os meios inovadores, o desenvolvimento endógeno, os *clusters*, as fileiras e cadeias de valor, os sistemas e arranjos produtivos locais. Todos eles, ou quase todos, expressando um determinado padrão de efeitos internos e externos e uma certa equação específica de espaço, tempo e distância. Ora, a revolução tecnológica não só acrescenta a esta lista conceitual o ecossistema digital, as redes, plataformas e aplicações, a inteligência artificial e os assistentes inteligentes, como reduz bastante o lugar central desempenhado pelas variáveis espaço e distância, assim conferindo ao tempo uma outra racionalidade e centralidade.

Na mesma linha de orientação, a economia da transição digital ganha muito em aplicar no terreno diversas plataformas colaborativas de geometria variável, isto é, territórios-rede e redes de cidades mais policêntricas e circulares e com uma estrutura de missão ou ator-rede para cumprir bem o papel de curadoria territorial. Por outro lado, em matéria de interfaces territoriais, os territórios digitais abrem o caminho para uma outra perspetiva de olhar para os problemas de desenvolvimento territorial. O modo convencional, presencial ou *in situ* tem uma determinada georreferenciação, se quisermos, um padrão de mobilidade mais fixo, mas, também, um modo de sociabilidade e comunicação mais direto, se quisermos, mais emocional. O modo algorítmico ou digital tem uma georreferenciação diferente, um padrão-fluxo e uma cartografia mais móvel, bem como uma sociabilidade e comunicação mais intangíveis e virtuais. Se observarmos os dois modos de ocupação do território pelo prisma das três inteligências (racional, emocional e artificial), verificaremos que a inteligência emocional sai claramente perdedora quando passamos do modo convencional para o modo digital. Quer dizer, é a inteligência emocional que melhor consubstancia quer a ocupação do território e a nossa relação com a natureza, quer a provisão sentimental para a comunicação e a sociabilidade humanas.

Ora, é justamente aqui, para impedir este esvaziamento emocional e identitário em relação ao território, que a cooperação interurbana, intermunicipal e inter-regional é absolutamente indispensável à política pública do território, por maioria de razão quando a *teoria da estabilidade e da condicionalidade europeia prevalecer novamente sobre a teoria da coesão e da solidariedade*. Essa é, também, a razão pela qual nós dizemos que falta uma doutrina regionalista à União Europeia e que é um *crime de lesa-Europa*

**não aproveitar** o potencial de *crescimento distribuído* que reside na Europa das Regiões, nas redes de cidades e nos agrupamentos europeus de cooperação territorial.

De facto, no contexto de uma multiterritorialidade e de um novo reescalonamento mais claramente unionista ou federal (Keating, 2013), a coesão territorial e a política regional deveriam ser variáveis exógenas poupadas à austeridade de uma macroeconomia disciplinar de curto prazo. Uma abordagem possível desta Europa das regiões e da cooperação interurbana corresponderia a organizar o território europeu através de uma rede de macrorregiões europeias (a península ibérica, por exemplo), de regiões transfronteiriças e transnacionais (a euro-região Galiza-Norte de Portugal, por exemplo) e de redes de cidades agrupadas segundo várias temáticas (a rede de cidades culturais e criativas, por exemplo). Esta Europa das Regiões teria o mérito de ser muito mais cultural, humanística e simbólica, mas, sobretudo, muito mais colaborativa e solidária por comparação com a Europa atual das mercadorias e capitais.

Em conjuntura de recuperação e resiliência, como a atual, este é também o momento para elaborar um pouco mais *fora da caixa* no que diz respeito à política de coesão mais convencional que, em minha opinião, continua a girar muito em redor do Estado vertical, suas clientelas e destinatários habituais. Uma política de cooperação territorial descentralizada poderia surgir como um espaço de concertação de iniciativas e projetos, associada a fórmulas organizativas mais inovadoras e liberas da tutela administrativa mais tradicional (Monteiro e Horta, 2018). No resto, a cooperação regional descentralizada poderia funcionar como instrumento estabilizador de eventuais conflitos político-sociais, onde se contam, também, alguns regionalismos emergentes nas suas formas mais radicais.

Finalmente, no último nível da subsidiariedade descendente, todos nós aguardamos que as grandes transições desta década nos tragam, também, uma reorganização da sociedade civil em linha com o melhor associacionismo dos interesses difusos dos cidadãos. Para este desiderato contribuirá em muito a nova cultura administrativa que é praticada por redes descentralizadas e distribuídas em modo de coprodução e cogestão, enquanto as redes sociais, as comunidades inteligentes e as plataformas colaborativas alargam a base representativa do que pode ser considerado o *interesse público e o bem comum*.

Os exemplos desta multiterritorialidade, ao mesmo tempo regionalista e cosmopolita, já existem, a saber: o reforço dos programas de mobilidade de

estudantes e investigadores; a responsabilidade social de todas as iniciativas financiadas com fundos europeus; a solidariedade europeia para com os grandes riscos e os bens globais; um direito específico europeu para lidar com os projetos transfronteiriços e transnacionais; um direito próprio e um quadro de cooperação apropriados para as redes de autarquias locais e regionais; um programa europeu de saúde para a mobilidade dos “grandes doentes e deficientes”; uma abordagem comum europeia aos serviços de interesse económico geral; o reforço dos programas europeu de combate à desertificação e uma atenção especial às estratégias de conservação e biodiversidade; um programa europeu de iniciativas locais de emprego visando a integração dos desempregados de longa duração. Isto, entre outras iniciativas de cooperação.

### Conclusões: descentralização e regionalização, os princípios de reforma

Não me surpreenderia que, perante uma politização acrescida da União Europeia ao longo da década, colocando o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros em rota de colisão com as instituições mais supranacionais da União, as administrações públicas corram o risco de ser instrumentos de ação política mais do que instrumentos de cooperação técnica e administrativa. Nesse contexto, e se assim for, é provável que a próxima turbulência orçamental e monetária na União, em consequência da guerra, das taxas de juro e da inflação, se repercuta desconfortavelmente sobre as administrações nacionais, regionais e locais. Acresce uma questão recorrente da maior importância, a saber: o crescimento do número de Estados relutantes arrastados pelo radicalismo populista e, nessa sequência, a polarização do problema regional e a sua irrupção sobre a forma de regionalismo político exacerbado, autonómico e independentista. A experiência britânica é um exemplo dessa tendência.

A terminar, gostaria de reportar-me ao caso português e, como exemplo de cooperação territorial, referir um dos tópicos centrais da agenda para 2030, que eu aqui designo como *os pontos de regionalização*, ou seja, a dinâmica interativa entre os níveis regional (NUTS II) e sub-regional (NUTS III/CIM) de governo e administração (Monteiro e Romão, 2018) e, em resultado dessa interação, a evolução da comunidade intermunicipal (CIM) para uma nova configuração interurbana que eu aqui denomino de *região-cidade*. Seguem-se alguns pontos mais sensíveis desta dinâmica e, também, alguns

princípios de reforma do binómio descentralização-regionalização.

Já sabemos que a evolução do binómio descentralização-regionalização depende muito da filosofia política da integração europeia, em especial, no que diz respeito à união orçamental, aos recursos próprios (impostos), à formação de dívida conjunta europeia e à comunitarização de novas áreas de integração, como é o caso das alterações climáticas, da saúde pública e da segurança e defesa.

Já sabemos, também, que a transformação digital desencadeia uma crescente desintermediação e desmaterialização da administração do território e que a sociedade política, ao contrário, se sente, cada vez mais, acantonada e confinada nos limites territoriais da sua legitimidade eleitoral. Este desequilíbrio empurra a sociedade política para a defensiva e está na origem de muitos equívocos no binómio descentralização-regionalização.

Já sabemos, ainda, que uma *abordagem territorial pela perspectiva das redes* – centralizadas, descentralizadas e distribuídas – pode ser aplicada às cidades do futuro e, em especial, à *região-cidade* como rede policêntrica, distribuída e colaborativa.

Já sabemos, igualmente, que o *investimento feito na smartificação do território é decisivo*, desde a *simples otimização de recursos* na provisão de serviços públicos até à criação de um *ambiente inteligente na educação-ensino-formação* de toda a população, desde a *promoção de plataformas digitais* made in tendingo em vista desde a criação de uma sociedade local mais participativa e colaborativa até à criação de um *ecossistema digital integrado* orientado para a estratégia de desenvolvimento territorial da região-cidade.

Já sabemos que o binómio descentralização-regionalização depende muito da evolução político-administrativa das próprias comunidades intermunicipais (CIM), em especial, no âmbito da lei n.º50/2018 que transfere atribuições e competências para os municípios e as CIM; para lá desta transferência, importa saber se os municípios, eles próprios, desejam evoluir para um genuíno federalismo intermunicipal, um novo patamar para um governo dos comuns e um verdadeiro território-desejado, ora, sobre tudo isto paira ainda uma nuvem espessa e carregada.

Já sabemos, finalmente, que a filosofia política da regionalização, em especial, a interação dinâmica entre os níveis regional (NUTS II) e sub-regional (NUTS III/CIM) depende, em primeiro lugar, de uma reforma da administração regional desconcentrada do Estado e a formação de um executivo

regional com base nas atuais CCDR, e, em segundo lugar, do reforço das CIM com a correlativa modernização das estruturas das administrações municipais. Essa reforma da administração regional está em curso.

Aqui chegados, e perante uma matéria tão complexa, talvez possa resumir desta forma simples os principais princípios de reforma do binómio descentralização-regionalização:

- *O gradualismo e o paralelismo das duas reformas*, a descentralização administrativa e a reforma municipal, de um lado, a regionalização administrativa e a reforma do estado, do outro; este paralelismo/gradualismo reforça os dois processos e é pedagogicamente e politicamente compensador;

- *Uma massa crítica de competências nos dois níveis*, municipal e regional, é fundamental: trata-se não apenas de criar condições para acreditar uma verdadeira economia de rede e aglomeração entre os dois níveis, mas, também, de programar no tempo a deslocação de serviços para as regiões;

- *Uma maior autonomia do desenho das políticas públicas do território*: as tecnologias de informação e comunicação (TIC) e a transformação digital irão permitir a formação de plataformas de interação colaborativa e uma intensidade-rede mais inteligente e criativa, no sentido da *smartificação* do território e esta tendência é inescapável;

- *Uma maior cooperação política, técnica e administrativa entre os dois níveis de administração* permitirá ensaiar processos e soluções mais ajustados de delegação, contratualização e parceria, no sentido de encontrar a escala mais apropriada e os meios mais adequados a cada política pública territorial.

No final, se cumprirmos estes princípios simples de boa administração e cooperação territorial estou convencido de que teremos feito mais e melhor com menos.

## Referências

- Covas, A. (1997). *Integração europeia, regionalização administrativa e reforma do Estado*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Covas, A. (2002). *A União Europeia e os Estados nacionais*. Oeiras: Celta Editora.
- Covas, A. (2003). *Portugal e a constituição europeia*. Oeiras: Celta Editora.
- Covas, A. (2007). *A governança europeia*. Lisboa: Edições Colibri.
- Covas, A. (2009). *Integração europeia, relações ibéricas e política de regionalização*: Lisboa: Edições Colibri.
- Covas, A. (2016). *A contingência europeia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Covas, A. (2019). *A crítica da razão europeia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Covas, A. (2020). *Cidades inteligentes e criativas e smartificação do território*: Lisboa, Edições Sílabo.
- Covas, A. (2021). *Transição digital e inteligência coletiva*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Featherstone, F. e Radaelli, C. (2003). *The politics of Europeanization*. New York: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1998). *L'intégration républicaine*. Paris: Editions Fayard.
- Hayward, J. e Menon, A. (2003). *Governing Europe*. New York: Oxford University Press.
- Keating, M. (2013). *Rescaling the European State*. New York: Oxford University Press.
- Innerarity, D. (2021). *Uma teoria da democracia complexa*. Lisboa: Ideias de ler.
- Monteiro, S. e Horta, A. (2018). *Governança multinível em Portugal, Fundamentos teórico-conceituais*. WP n.º4, Lisboa: ADC.
- Monteiro, S. e Romão, N. (2018). *Descentralização multinível em Portugal, Descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus*. WP n.º5, Lisboa: ADC.

## 2. O estado do Estado: a regionalização no quadro da Constituição Portuguesa e da abertura à União Europeia

*Joaquim Freitas da Rocha*

Escola de Direito da Universidade do Minho, jfrocha@direito.uminho.pt  
<https://orcid.org/0000-0001-7510-7476>

*Andreia Barbosa*

Escola de Direito da Universidade do Minho, jfrocha@direito.uminho.pt  
<https://orcid.org/0000-0001-7510-7476>

### Resumo

Se já se havia constatado que o Estado unitário, na sua conceção mais pura, se havia tornado demasiado pequeno para responder à sociedade aberta, europeia e internacional, o reavivar do debate em torno da descentralização permite constatar, agora a um outro nível, que tal Estado é, simultaneamente, demasiado grande para fazer face a necessidades territorial e particularmente localizadas. A questão que se tem vindo a levantar a propósito é a de saber qual é a intensidade ou a extensão que deve assumir a repartição ou o descongestionamento de poderes entre diferentes entidades públicas. Em particular, discute-se se a descentralização deve refletir-se na criação, em Portugal continental, de Regiões administrativas.

**Palavras-chave:** descentralização; regionalização; supraestadualidade; infraestadualidade; inconstitucionalidade.

## 2.1. A unidade e a complexidade do Estado

Discutir a regionalização significa colocar em perspetiva, pelo menos, duas premissas que têm servido de mote a tanto do que se escreve sobre o *estado do Estado*. Por um lado, e num ponto de vista internacionalista, a pretexto da globalização, o discurso tende a reforçar a forma como as fronteiras estaduais se esbatem, como o poder estadual se erradia para outras esferas, e como a própria legitimidade democrática se mitiga, enfim — e utilizando uma expressão que nos parece particularmente sugestiva (sem prejuízo da adesão ou não à respetiva *ideia*) —, como o Estado se *derrete*<sup>1</sup>. Por outro lado, no contexto europeísta, a atenção é constantemente centrada no, assim denominado, caminho federalista, na forma como os Estados “cedem”, também cada vez mais, segmentos do exercício da sua soberania, e na relevância de serem adotadas soluções jurídico-normativas harmonizadas (se não, uniformizadas). Enfim, como a União Europeia se *solidifica*.

Sem prejuízo da relevância dessas perspetivas — as quais, importa enfatizá-lo, não são imunes à crítica, e de modo algum devem ser perspetivadas como um *dado* sociológico, institucional, político ou sequer jurídico — a verdade é que o referido debate sobre o estado do Estado aí não se esgota, devendo igualmente direcionar-se a reflexão para um enfoque interno, cuidando de saber se as ideias de proximidade territorial e social não serão igualmente pertinentes e de convocação obrigatória.

Reconhece-se, naturalmente, que o Estado se integra hoje em comunidades políticas supranacionais ou em sistemas políticos internacionais, globalmente considerados, sendo comuns as referências ao contexto “pós-estadual” e “pós-nacional” como formas de marcar os tempos globais. O Estado nacional não é, porém, uma mera *região* integrada numa realidade mais ampla (num Estado global). A adequada perceção do Estado nacional, não sendo reduzido a uma região, ocupa, ainda, o centro das preocupações de índole constitucional, como também o ocupam as questões relacionadas com a sua própria estrutura, forma, organização e funcionamento<sup>2</sup>.

1 Cf. Bauman, Zygmunt (2007). *Modernidade Líquida*. Plínio Dentzien (trad.). Rio de Janeiro: Zahar.

2 Isto sem prejuízo de se reconhecer, necessariamente, que o constitucionalismo meramente centrado no Estado se encontra ultrapassado *Vide*, a propósito, Canotilho, J. J. Gomes (2005). O Estado no Direito Constitucional Internacional. *Revista de História das Ideias*, Volume 26, Instituto de História e Teoria das Ideias, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (disponível em [https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/41679/1/O\\_Estado\\_no\\_Direito\\_Constitucional.pdf](https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/41679/1/O_Estado_no_Direito_Constitucional.pdf) [20-02-2023]).

Política e ideologicamente, os Estados assumem arranjos territoriais distintos, por serem distintos os termos em que se concretizam as relações de interação entre o Estado e as estruturas económicas, sociais, institucionais e políticas de uma determinada comunidade. A vertebração organizatório-territorial do poder do Estado poderá ser definida à luz de critérios formais que consideram a:

- i) a titularidade do poder constituinte;
- ii) a titularidade do poder legislativo; e
- iii) a existência de personalidade jurídica própria e de legitimação democrática dos entes subestaduais e dos respetivos órgãos.

Através destes critérios identificam-se, fundamentalmente, duas formas de Estado — os Estados simples ou unitários e os Estados complexos ou compostos<sup>3</sup>.

A complexidade do Estado, refletida, desde logo, em Estados federais (e também em uniões reais), advém da pluralidade de textos jurídico-políticos fundamentais e de sistemas de órgãos de governos soberanos, com competência normativo-legislativa, dotados de personalidade jurídica própria, autonomia político-decisória e de um elevado grau de legitimação democrática. Reconhece-se, nesse quadro, um estatuto constitucional que assenta em dois níveis ou degraus jurídico-políticos: as entidades federadas gozam de autonomia constitucional, materializada na prerrogativa de aprovação de disposições constituintes sem interferência exógena, ainda que com respeito pela Constituição federal e da prevalência do Direito com esta natureza (*Bundesrecht bricht Landesrecht; Supreme law of the land*<sup>4</sup>). Em contrapartida, os Estados federados não são soberanos na ordem externa, uma vez que não participam na comunidade internacional como sujeitos de pleno direito, nem possuem os outros atributos que tradicionalmente caracterizam os Estados independentes: o poder de celebrar convenções internacionais, de enviar e receber embaixadores, de declarar a guerra e de estabelecer a paz. O Estado federal poderá ser consequência de um processo de agregação de Estados (tal como sucedeu na Convenção Constitucional de Filadélfia, de

3 Para uma adequada diferenciação, *vide*, entre muitos outros, Miranda, Jorge (2010). *Manual de Direito Constitucional*, III. Coimbra: Coimbra Editora, p. 276 e seguintes, e Silva, Suzana Tavares da (2016). *Direito constitucional I*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 181 e seguintes.

4 Cf., respetivamente, §31 da Grundgesetze Alemã e art.º VI, cláusula 2.ª, da Constituição dos Estados Unidos da América.

1787, que deu origem aos Estados Unidos da América) ou de um processo de desagregação de um Estado unitário (tal como aconteceu no Brasil, em 1889, por via da proclamação da República Federativa do Brasil.

Já a unidade do Estado pressupõe que o poder soberano não se encontre dividido. Existe um único suporte para a soberania e para a estadualidade, reconhecendo-se uma *Kompetenz-kompetenz* claramente centrada e rejeitando-se a existência de poderes paralelos, dotados de legitimidade própria ou originária. Em termos claros: o Estado central reserva para si a autoridade suprema na definição e na repartição de poderes<sup>5</sup>, sem prejuízo da existência de “arranjos” quanto à distribuição de poderes relativamente a entes subnacionais, como Regiões ou Municípios (ou em alguns casos, como o Português, mesmo células territoriais ou subentidades mais densas e próximas, como as Freguesias).

Em geral, no contexto do Estado unitário encontram-se algumas variações de forma, como o Estado regionalizado<sup>6</sup>, o Estado meramente descentralizado<sup>7</sup>, ou o Estado parcialmente regionalizado, como é o caso do Estado português.

No contexto europeu não existe uma forma de Estado única, até porque as particularidades de cada Estado não permitiriam tal uniformidade. Os Estados encontram-se vertebrados de acordo com a sua realidade territorial, política, institucional, cultural, linguística e mesmo económica. Em particular, as circunstâncias históricas são muitíssimo determinantes na forma de cada Estado.

A própria determinação da forma de cada Estado constitui uma tarefa particularmente exigente e que não é facilitada pela consulta dos respetivos textos constitucionais – afinal, o *law in the books* nem sempre coincide com o *law in action*. Na verdade, a partir da leitura da versão mais recente do relatório elaborado pelo *Council of European Municipalities and Regions*<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Cf. Otero, Paulo (2017). *Direito Constitucional Português, Volume I, Identidade Constitucional*. Coimbra: Almedina, p. 139.

<sup>6</sup> É o sucede, por exemplo, em Espanha, cujo Estado se diz *unitário regional*, encontrando-se o território, nos termos dos artigos 2.º e 137.º da Constituição espanhola, organizado em Municípios, Províncias e Comunidades autónomas. Às Comunidades autónomas, cujas competências se encontram elencadas no artigo 148.º, encontra-se vedada, n.º 1 do artigo 145.º, a possibilidade de assumirem a forma de uma federação.

<sup>7</sup> Como é o caso do Estado francês, com as *collectivités territoriales* (artigos 72.º e seguintes da Constituição francesa).

<sup>8</sup> Cf. Council of European Municipalities and Regions (2018). *Local and Regional Government in Europe – Structures and Competences* (disponível em <https://www.aedrel.org/wp-content/uploads/>

(dedicado a aferir a estrutura governamental local e regional na Europa) facilmente se constata que não existe uma forma única de Estado nem um modelo único de regionalização no espaço europeu. As regiões europeias assumem dimensões, significados e formas de autonomia muito distintas e, sem embargo do que acima se disse, parece poder concluir-se que a forma de Estado (unitária ou federal) não parece variar em função da dimensão territorial do Estado, do número de habitantes ou do nível de desenvoltura económica ou social.

Do aludido relatório resulta ainda que, genericamente, os Estados (ditos) mais desenvolvidos são mais descentralizados e os Estados mais centralizados são (ditos) menos desenvolvidos. Porém, antes de tentar captar a essência de um eventual *incentivo* regionalista de feição ou procedência europeia, importará tentar perspetivar a região de acordo com o enfoque adotado pelo ator no qual ela geneticamente surge: o Estado (com especial atenção – para já, ainda de modo abstrato – no Estado português).

## 2.2. Regiões e tensões estaduais (unidade, descentralização e autonomia)

Sendo a Constituição o estatuto jurídico do poder político, cumpre-lhe definir a forma de Estado<sup>9</sup>. Neste sentido, a Constituição da República Portuguesa (CRP) afirma, no seu artigo 1.º, a natureza soberana da República, e reconhece, no seu artigo 3.º, a unidade e a indivisibilidade da soberania. A soberania e a unidade do poder estadual, enquanto dimensões interdependentes, justificam que o Estado português, nos termos do artigo 6.º, seja um Estado unitário, preceito que eleva o princípio da unidade do Estado a princípio estruturante do Estado português. Aliás, indo ao encontro da especialidade subjacente à realidade portuguesa, a atual epígrafe do artigo 6.º (“Estado unitário”) deveria ser substituída por aquela que melhor a expressa – *Estado unitário regional* –, até porque do aludido preceito decorre ainda a imposição de o Estado respeitar, 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.

[local-and-regional-government-in-europe.pdf \[21-02-2023\]](#)).

<sup>9</sup> Cf. Canotilho, J. J. Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª edição). Coimbra: Almedina, p. 359.

A consagração deste princípio é, de resto, a expressão de como o sentimento de autonomia local é particularmente forte e historicamente enraizado, o que se constata pela própria história do constitucionalismo português. Na realidade, após a consolidação do liberalismo sempre existiram em Portugal diferentes níveis territoriais de poder (entre eles, uma *autarquia supra-municipal*, sob a forma de província ou de distrito)<sup>10</sup>.

Ao longo do texto constitucional é concretizado o suporte único para a estadualidade, dele decorrendo:

- i) a existência de uma organização política e jurídica;
- ii) a existência de uma só soberania interna e externa;
- iii) a imediatividade das relações jurídicas entre o poder central e os cidadãos; e
- iv) a indivisibilidade territorial.

A unidade do Estado português não é, porém, contrária a formas de descongestionamento, repartição ou fracionamento de poderes entre entidades públicas distintas, infraestaduais, que já existam ou que venham a ser criadas. O artigo 267.º, n.º 2, da CRP, aliás, impõe ao legislador o desenvolvimento e o aprofundamento de adequadas formas de descentralização e de desconcentração administrativas, fruto daquele que foi o acumular de distintas funções pelo Estado central e da consequente constatação de que a resposta deveria ser mais eficiente.

A unidade do Estado português convive, assim, com a *descentralização*, em expressão de um modelo pluralista de organização interna do Estado, necessariamente orientado e limitado pelo texto constitucional<sup>11</sup>, e em expressão da máxima de que o Estado de Direito democrático assenta na limitação jurídica do poder, que não deverá ficar concentrado. É, assim, por imposição constitucional que se assiste à transferência de poderes administrativos (atribuições e competências) do centro para a periferia, a favor de pessoas coletivas públicas distintas do Estado. A descentralização desig-

10 Sobre a contextualização histórica da descentralização e da regionalização, vide Amaral, Diogo Freitas do, Silva, Jorge Pereira da (2019). Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização, Volume I – Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização, p. 14 e seguintes (disponível em [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral\\_Jorge-Silva.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf) [22-02-2023]).

11 Cf. Otero, Paulo (2017). *Direito Constitucional Português*, Volume I, Identidade Constitucional. Coimbra: Almedina, p. 142 e 143.

na, portanto, o fenómeno de atribuição de poderes ou funções públicas a entidades infraestaduais<sup>12</sup>.

Num entendimento necessariamente distinto daquele que é o seu sentido estritamente mais comum, a *regionalização* corresponde precisamente a uma modalidade de descentralização – constitucionalmente imposta<sup>13</sup> – e a *região*, mais do que corporizar uma porção de território determinada por características comuns ou circunstâncias especiais, corresponderá a uma pessoa coletiva territorial, dotada de um autogoverno, mediante órgãos representativos próprios, a quem foram devolvidos poderes pelo Estado, e cuja delimitação é legalmente estabelecida. Através da regionalização, o território nacional (continental<sup>14</sup>) fica dividido em Regiões administrativas<sup>15</sup>, situadas acima dos Municípios e abaixo do Governo e da respetiva administração central.

Porém, e como melhor se verá, a divisão de Portugal continental em Regiões administrativas, apesar da imposição ao nível do escalão jurídico-normativo mais elevado (a Constituição), ainda não conheceu implementação<sup>16</sup>, se bem que, em termos práticos, se reconheça a existência de “delimitações” (e.g., Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) que servem como áreas de jurisdição de serviços ou como entidades desconcentradas do Estado (como é o caso das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, das Administrações Regionais de Saúde, das Direções Regionais da Educação, das Direções Regionais de Agricultura e Pescas, e das Direções Regionais da Cultura, entre outras).

12 Cf. Queiró, Afonso (1990). Descentralização. In José Pedro Fernandes (dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 569.

A unidade do Estado português convive, ainda, com a *desconcentração*, enquanto deslocação de competências no âmbito da própria organização administrativa do Estado, dos órgãos centrais para os órgãos periféricos, dos órgãos superiores para os órgãos inferiores, sem que haja o reconhecimento de outras pessoas coletivas públicas, restringindo-se a uma repartição geográfica do poder central do Estado.

13 Cf. artigos 236.º, n.º 1, e 255.º da CRP.

14 Nas Regiões autónomas não há lugar a Regiões administrativas – artigo 236.º, n.º 2, da CRP – pela sua reduzida dimensão territorial e porque a existência daquelas consome a existência destas.

15 O emprego da expressão “Regiões administrativas” e não de “províncias” será justificado pela necessidade de se evitar encarar tal solução como uma forma de regressar à forma mais antiga de organização – Canotilho, J. J. Gomes, Moreira, Vital (2014). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II (4.ª edição revista, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, p. 773.

16 Nos termos do artigo 291.º, n.º 1, da CRP, enquanto as Regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas não abrangido, surgindo, aqui, o distrito enquanto circunscrição territorial do Estado.



Em todo o caso, é justo reconhecer que, não obstante a omissão na criação das regiões, existem altos graus de descentralização administrativa e autonomia, particularmente ao nível do poder local e das respetivas autarquias (Municípios e Freguesias). A estas é-lhes reconhecido constitucional e legalmente um conjunto de atribuições e de competências, distintas das atribuições e competências estaduais, bem assim como os meios normativos, organizatórios e funcionais que permitam a sua exequibilidade, falando-se, do ponto de vista constitucional, de uma garantia de auto-administração local<sup>17</sup>.

Do mesmo modo, reconhecem-se núcleos de *descentralização política*, designadamente ao nível insular (Açores e Madeira), sendo o respetivo regime autonómico respeitado.

Por aqui se compreende que os conceitos de *descentralização* e de *regionalização* não devem ser confundidos, constituindo a segunda umas das formas jurídicas da primeira, num imperativo (e desígnio) de valorização do poder local, o qual se traduz numa efetiva exigência do Estado de Direito e corresponde à manifestação de uma separação vertical de poderes<sup>18</sup>.

### 2.3. Regiões e tensões europeias

Percecionada a região a partir do Estado, procure-se agora alcançá-la numa perspetiva diversa, externa: a europeia.

A União Europeia não representa, verdadeiramente, e por si mesma, uma *forma de Estado*, mas sim uma solução singular, híbrida, que extravasa pretensões de integração económica e que é erguida sob formulações que, no plano político, são originais, sendo discutível a existência de uma intencionalidade federadora ou confederadora perante a união de Estados em que assenta<sup>19</sup>.

17 Cf. Rocha, Joaquim Freitas da (2019). *Direito financeiro local – Finanças locais*. Coimbra: Almedina, p. 39.

18 Cf. Machado, J. Baptista (1982). *Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*. Coimbra: Almedina, p. 87 e seguintes.

19 Poderá dizer-se que, não obstante as resistências (compromissadas) das instituições e doutrinadores do ordenamento europeu, será ajustada – e já não é nova, bem pelo contrário, – a qualificação da integração europeia como uma “Comunidade de Estados” (*Staatengemeinschaft*). Assim, já classicamente, KIRCHHOF, Paul (1992). “*Der Deutsche Staat in Prozeß der europäischen Integration*”, in *Handbuch des Staatsrecht* (org. INSENSEE e KIRCHHOF), VII, C.F. Müller, Heidelberg, e BVerGE [*Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen*], 37, 278, *Solange I*.

Para o que aqui particularmente releva, a União Europeia é regida pelo princípio da subsidiariedade, encontrando-se as instituições europeias limitadas pelos poderes que os próprios Estados-membros lhes transmitem por via do Direito originário da União. Os Estados-membros, aliás, reservam o direito de fazer sobrepor à ordem jurídico-normativa da União os princípios fundamentais que regem os respetivos ordenamentos internos, nos termos que, em Portugal, se encontram consagrados no artigo 8.º, n.º 4, da CRP.

Na ausência de uma determinação europeia quanto à forma de Estado a adotar (se é que a mesma seria, sequer, abstratamente admissível), a arquitetura constitucional dos Estados-membros consagra duas formas estaduais – o Estado unitário e o Estado federal – com níveis ou formas de descentralização distintos, o que permite afirmar que a União Europeia é ainda caracterizada por uma diversidade de formas estaduais, respeitando as realidades regionais de cada Estado-membro, mesmo que a ideia federal possa corresponder àquela que, porventura, melhor concretize a própria ideia de União. O respeito pelas tradições de descentralização dos Estados Membros deverá, de resto, ser garantido por esta, precisamente como uma forma de lhes permitir contornar as eventuais desvantagens decorrentes da respetiva localização e de aproveitar da melhor forma as vantagens locais.

A circunstância de se encontrar uma considerável diversidade de organização estadual é ainda justificada pelo facto de que dos Tratados não decorre, nem expressa nem implicitamente, um *direito à autonomia regional ou federal* dos Estados-membros, nem um *direito à secessão*<sup>20</sup>. A matéria relativa à descentralização territorial e à autonomia regional é tida como um assunto interno dos Estados-membros, excluído da esfera de interferência da União Europeia<sup>21</sup>.

Não obstante, já desde a década de 90 que se assiste à afirmação crescente da “Europa das Regiões”, motivada pelo maior protagonismo social e político das regiões no quadro europeu, que nele surgem como o contrapeso e o reverso da unificação política e como promotoras do enraizamento cultural

20 A questão em torno das Regiões administrativas nos Estados-membros não se confunde com uma outra, reconduzida à *Europa das regiões*, e que trata de aferir da possibilidade de atribuir uma dimensão infraestadual à União Europeia. A propósito, vide a discutível proposta de PAUL GOLDSCHMIDT, “Toward a Europe of the Regions?”, in *The Globalist*, 2017 (disponível em <https://www.theglobalist.com/eu-spain-catalonia-secession-democracy-eurozone/> [20-02-2023]).

21 Cf. artigo 3.º, *a contrario*, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. No limite, a matéria poderá ser reconduzida à *coesão territorial*, domínio no qual a União e os Estados-membros mantêm uma competência partilhada, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do mesmo diploma.

e da legitimação política<sup>22</sup>. O projeto europeu parece, aliás, favorável a um modelo de governação interna a vários níveis, modelo esse que tem assumido um desenvolvimento muito significativo, particularmente a partir do Tratado da União Europeia e, antes dele, do Ato Único Europeu, comprometendo-se os Estados Membros a dar cumprimento a um modelo de desenvolvimento económico e social (o *modelo social europeu*) assente na articulação entre objetivos de competitividade e de coesão económica e social. A União Europeia chama a si responsabilidades diretas no cumprimento de objetivos de desenvolvimento e, a partir do Tratado de Lisboa, objetivos de coesão territorial (artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia e artigos 174.º e seguintes do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia).

De qualquer forma, e ainda assim, não se poderá afirmar com segurança que a assunção de compromissos, a este nível, com a União Europeia, determinem a concreta criação de Regiões administrativas. Um compromisso com a descentralização não significa, necessariamente, um compromisso com a regionalização. O próprio Comité das Regiões não assume como papel a promoção da regionalização<sup>23</sup>, pelo que a sua existência não significa, por si só, que a regionalização seja imposta ou aconselhada pela União, mantendo-se vinculada a respeitar a identidade constitucional dos Estados-membros, o que inclui a matéria relativa à descentralização territorial interna.

Do restante quadro normativo europeu, em particular, da Carta Europeia de Autonomia Local<sup>24</sup>, também não decorre uma imposição de divisão territorial que comporte *regiões*, apesar de, no seu artigo 4.º, n.º 3, se determinar que, regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às “autoridades” mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra “autoridade” deve ter em conta a ampli-

22 Cf. Dias, Vitorino Vieira (1996). A regionalização, o desenvolvimento regional e a coesão nacional. *Nação e Defesa*, n.º 80, p. 174 (disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/62686344.pdf> [23-02-2022]).

23 Trata-se de um órgão consultivo da União (artigo 13.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia), assente numa assembleia consultiva composta por representantes regionais e locais, cumprindo-lhe assegurar a representação institucional das diferentes coletividades territoriais junto das instituições da União Europeia, proporcionando um espaço de partilha de opiniões sobre o quadro jurídico da União Europeia. É consultado pelo Conselho e pela Comissão Europeia em vários domínios da política europeia (coesão económica e social; saúde pública; redes transeuropeias de transportes; energia e telecomunicações; educação e juventude) e mantém a competência para emitir pareceres sobre questões que afetem interesses regionais e locais. Para uma descrição pormenorizada sobre a história, composição e competências do Comité das Regiões, vide Antunes, Sandrina (2020). *Comité das Regiões*. In Joana Covelo Abreu e Liliana Reis (Coord.), *Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia* (pp. 133 e seguintes). Coimbra: Almedina.

24 Ratificada sem reservas por Portugal, através da resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro.

tude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia. Poder-se-á, assim, dizer que o princípio da subsidiariedade encontra também acolhimento no Direito da União Europeia, daqui decorrendo a transferência de atribuições e competências *de cima para baixo*. A Carta Europeia da Autonomia Local, serve, de resto, como expressão de que é possível conceber-se um *Direito comum da autonomia local na União*, mas perante as significativas diferenças assinaladas entre Estados-membros, a harmonização da matéria parece ainda estar longe de ser alcançada.

Neste sentido, parece não se poder afirmar que o Direito da União Europeia sirva de particular impulso à criação de Regiões administrativas.

## 2.4. O impulso regionalista no quadro constitucional português

### 2.4.1. Enquadramento

Depois de, abstratamente, tentar captar a essência do fenómeno regionalista na dupla ótica estadual / supraestadual (europeia), importa recentrar a análise e adentrar numa perspetiva mais concreta, procurando perceber os respetivos contornos a partir dos dados impositivos – reitera-se: impositivos – consagrados pelo legislador constituinte português.

Neste quadro, afirmam-se as Regiões administrativas como Autarquias territoriais supramunicipais (em substituição do distrito), dotadas de órgãos eletivos próprios e de atribuições e competências próprias, com autonomia, sendo pensadas para se destinarem, essencialmente, à coordenação e à solidariedade entre os Municípios<sup>25</sup>.

A instituição das Regiões administrativas nos termos constitucionalmente previstos procura responder a dois propósitos: por um lado, dotar a estrutura autárquica de uma instância que corresponde à dimensão territorial e às exigências financeiras e técnicas dos problemas locais, para as quais os Municípios, em grande parte, não são adequados, por uma questão de *escala*; e, por outro lado, propiciar uma base territorial homogénea para a desconcentração territorial dos vários domínios da administração estadual<sup>26</sup>, em

25 Ideal que teria maior expressão se, tal como proposto por Jorge Miranda, os membros da assembleia regional fossem eleitos por um colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da área da região administrativa, de harmonia com o princípio da representação proporcional – cf. Miranda, Jorge (2021). *Aperfeiçoar a Constituição*. Coimbra: Almedina, p. 130 e 131.

26 Cf. Canotilho, J. J. Gomes, Moreira, Vital (2014). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II (4.ª edição revista, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, p. 773.

prol de uma Administração pública não só mais eficiente pela maior proximidade que promove com os cidadãos, mas também mais democrática, por via do reforço da participação dos mesmos<sup>27</sup>. Como *Autarquias regionais* que são, não deixam de visar, nos termos do n.º 2, do artigo 235.º, a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. E este é um aspeto da maior importância, designadamente no que se refere ao desenho que as mesmas venham possivelmente a revestir.

No que às suas específicas atribuições concerne, determina o artigo 257.º da CRP que às Regiões administrativas são conferidas, designadamente, a direção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à ação dos Municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes, acrescentado o preceito seguinte que cabe às Regiões administrativas a elaboração de planos regionais e a participação na elaboração dos planos nacionais (preceitos estes cuja separação, aliás, se mostra injustificada). À esfera das atribuições das regiões, sendo constituídas, chegarão, assim, as atuais atribuições dos distritos (que são, nesta medida, “espécies em vias de extinção”) e de algumas das atribuições municipais, devolvendo-se-lhe as atribuições atualmente conferidas ao Estado e aos correspondentes serviços públicos. A direção dos serviços públicos, aliás, refere-se aos serviços públicos transferidos do Estado para as Regiões ou criados nestas *ex novo*, tal como previsto no artigo 21.º da Lei n.º 56/91 (Lei-Quadro das Regiões administrativas).

Relativamente à coordenação e ao apoio à ação dos Municípios, em causa não poderá estar o exercício de um poder hierárquico ou de tutela, nem tais atribuições poderão levar à redução das atribuições dos Municípios (soluções que, de resto, sempre dificilmente passariam no crivo da constitucionalidade, designadamente em face do princípio da autonomia a estes conferida). A melhor interpretação é, portanto, aquela que tem em consideração o princípio da subsidiariedade, sem prejuízo da possibilidade de se assistir ao desempenho municipal de tarefas regionais, em expressão da “desconcentração”<sup>28</sup>.

Destas disposições atinentes às atribuições das Regiões administrativas decorre um núcleo duro de atribuições, constitucionalmente garantidas, ficando o legislador ordinário impedido de esvaziar o seu sentido, perante

27 Neste sentido, *vide* Amaral, Diogo Freitas do, Silva, Jorge Pereira da (2019). Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização, Volume I – Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização, em especial, p. 192 e seguintes (disponível em [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral\\_Jorge-Silva.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf) [22-02-2023]).

28 Cf. Canotilho, J. J. Gomes, Moreira, Vital (2014). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II (4.ª edição revista, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, p. 777 e 778.

a natureza imperativa que tais disposições assumem, ainda que lhe caiba concretizar quais as funções que devem, em concreto, ocupar as Regiões administrativas. Neste sentido, estas últimas gozam (melhor dito, deveriam gozar) de uma *garantia institucional*. Por corresponderem a um fenómeno de descentralização administrativa (e não de descentralização político-administrativa), não dispõem de quaisquer competências de natureza legislativa, até porque em causa não está, para estes efeitos, a descentralização ou a desconcentração normativa, com a qual também convive o Estado unitário. De resto, a regionalização é, na verdade, evolutiva (o emprego da expressão, no artigo 257.º, “designadamente” também para aí aponta), podendo ser equacionado o reforço dos poderes das Regiões no caso de aquela se revelar positiva e desde que existam recursos financeiros para o efeito<sup>29</sup>.

A este propósito é, aliás, evidente que a criação de Regiões administrativas pressuporá a assunção de custos, suportados pelo erário público, associados, nomeadamente, às despesas de instalação, de pessoal, de funcionamento corrente e de investimentos. Vindo a ser legalmente possível a existência de défices orçamentais e reconhecendo-se a capacidade de endividamento das Regiões administrativas, a dívida pública nacional sofrerá um aumento. Sem querer entrar pelas questões atinentes aos prós e aos contras associados à criação das Regiões administrativas – os quais não podem ser apontados com ligeireza ou modismo – sempre se dirá que um projeto nesses termos deverá partir da existência de viabilidade financeira, o que pressupõe o afastamento de intenções centradas na mera criação de mais centros de poder territorial e de efeitos associados a uma maior despesa pública. A viabilidade de tal projeto pressuporá sempre maior proximidade, responsabilidade e eficiência do poder (e do dinheiro) público e a existência de adequados e eficazes mecanismos de escrutínio.

#### 2.4.2. Equívocos da subsidiariedade na estrutura do Estado unitário

O princípio da subsidiariedade, nos termos que aqui importam<sup>30</sup>, aponta para o tipo de relação supletiva, de auxílio ou de assistência, que é mantida

29 Cf. Amaral, Diogo Freitas do, Silva, Jorge Pereira da (2019). Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização, Volume I – Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização, (disponível em [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral\\_Jorge-Silva.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf) [22-02-2023]).

30 Para uma detalhada análise ao princípio da subsidiariedade, *vide* Morais, Carlos Blanco (1998). A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português. *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 58, II, p. 779 e seguintes.

entre o Estado (o ente público maior) e os entes territoriais que, em relação a ele, lhe são menores mas que com ele coexistem no âmbito dos seus interesses específicos. O princípio da subsidiariedade funciona, portanto, como critério competencial, apesar da vaguidade que o caracteriza.

Foi na sequência da revisão constitucional de 1997 que o princípio da subsidiariedade, no que se refere à estrutura vertical-territorial do Estado unitário<sup>31</sup>, passou a constar no artigo 6.º, n.º 1, da CRP, enquanto critério de repartição dos poderes decisórios entre o Estado e os entes infraestaduais. Assim sendo, os entes infraestaduais devem ter preferência na realização das tarefas que possam ser por si resolvidas, legítima e eficazmente. Ao Estado apenas compete o papel de resolução de tarefas que não podem ou não devem ser confiadas aos entes infraestaduais e o controlo de atuações e/ou o suprir de eventuais omissões destes nas tarefas que lhes estão adstritas<sup>32</sup>. O princípio da subsidiariedade é, portanto, um *princípio de preferência*, dado que estabelece uma decisão de eleição a favor do âmbito territorialmente mais próximo<sup>33</sup>. Apesar de ser esta a linha interpretativa mais consensual, verifica-se que, no quadro das Regiões administrativas, a lógica subjacente ao princípio da subsidiariedade é oposta.

A disciplina das Regiões administrativas é orientada por um quadro de princípios, entre eles se encontrando, precisamente, o princípio da subsidiariedade, nos termos dos artigos 4.º a 7.º da Lei-Quadro n.º 56/91. À luz do disposto no artigo 4.º do aludido diploma, e em conformidade com a organização unitária do Estado, a autonomia administrativa e financeira das Regiões administrativas é subsidiária em relação ao Estado e aos Municípios. A autonomia regional deve respeitar a esfera de atribuições e competências dos Municípios e dos seus órgãos. Trata-se, aqui, de uma peculiar incidência da subsidiariedade no Direito português, no quadro da relação triangular Estado-Regiões-Municípios, já que são as Regiões que, nos termos desta lei, e como coletividades intermédias, são subsidiárias frente ao Estado e aos Municípios.

Esta solução será compreensível se se atender à *novidade* que as Regiões administrativas representam na realidade portuguesa. Não havendo in-

<sup>31</sup> O princípio da subsidiariedade já conhecia acolhimento constitucional desde a revisão constitucional de 1992, no que respeita à relação entre Portugal e a União Europeia, surgindo em articulação com a cláusula de integração europeia (artigo 7.º, n.º 6, da CRP).

<sup>32</sup> A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – Lei-Quadro da transferência de competências para as Autarquias locais e para as entidades intermunicipais –, surgiu como reflexo da descentralização, orientada pelo princípio da subsidiariedade.

<sup>33</sup> Cf. Isensee, J., *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, p. 226 e seguintes, *apud* Canotilho, J. J. Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª edição). Coimbra: Almedina, p. 363.

fraestruturas regionais montadas nem pessoas experimentadas no exercício autónomo de poderes regionais, a solução vertida no artigo 4.º poderá ser tida como justificada e cautelosa, apesar das vozes que, na altura, se levantaram no sentido da ilegalidade ou da inconstitucionalidade indireta do preceito, por violação do já aludido n.º 3 do artigo 4.º da Carta Europeia da Autonomia Local, e por violação dos princípios constitucionais da descentralização, nos termos dos artigos 6.º, n.º 1, e 237.º, da CRP, perante a forma como subverte a pureza do princípio da subsidiariedade<sup>34</sup>.

#### 2.4.3. A inexistência de Regiões administrativas – um silêncio inconstitucional?

É possível sufragar o entendimento de que a criação de Regiões administrativas constitui um imperativo constitucional, inequivocamente consagrado no Título VIII da Parte III da CRP. Sem a criação das mesmas, ficaria por cumprir na plenitude o programa de descentralização territorial no Continente, previsto no artigo 255.º da CRP, que prevê que a criação legal das Regiões administrativas deve instituí-las simultaneamente – isto é, a lei que, abstratamente, as criar deverá proceder à divisão do país em Regiões, numa solução que procura assegurar que é tido em conta o conjunto do país, afastando-se a criação de Regiões isoladas. O próprio artigo 6.º, n.º 2, da CRP, proclama formalmente o princípio da descentralização democrática da Administração pública, a qual deve ser constituída por várias pessoas coletivas públicas, juridicamente distintas do Estado e dotadas de personalidade jurídica e autonomia de gestão, surgindo as Regiões administrativas como uma concretização de tal imposição constitucional, a par do que resulta do disposto no artigo 267.º, n.º 1, da CRP, que exige uma aproximação dos serviços públicos às populações.

Nesta linha de pensamento, entraria, portanto, em rota de colisão com a Lei Fundamental, em desrespeito pelas exigências do Estado de Direito, o não cumprimento, por parte dos órgãos de soberania, de uma parte da Constituição que, desde os finais dos anos 90, imporia a criação de Regiões administrativas. As disposições contidas nos artigos 236.º, n.º 1, e 255.º e seguintes da CRP seriam tidas como regras constitucionais impositivas, por constituírem imperativos normativos (deonticos) que obrigam o legislador

<sup>34</sup> Para uma apreciação detalhada destas e de outras considerações atinentes à (des)conformidade constitucional do disposto no artigo 4.º da Lei-Quadro, *vide* Morais, Carlos Blanco (1998). A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português. *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 58, II, p. 813 e seguintes.

à emanação de várias leis, destinadas a possibilitar a instituição e o funcionamento das Regiões administrativas<sup>35</sup>. A Constituição serviria, então, de impulso e de ordenador à criação de Regiões administrativas.

Será também possível, porém, adotar uma outra linha argumentativa, centrada na circunstância de que a efetiva criação das Regiões administrativas sempre ficará dependente da vontade popular, manifestada através do referendo, de realização obrigatória nesta matéria. Os órgãos de soberania competentes deram cumprimento à determinação constitucional quando, no final dos anos 90, foi criada a Lei-Quadro das Regiões administrativas e quando foi promovido o referendo, que acabou por rejeitar a regionalização. Neste sentido, dificilmente se conseguirá sustentar a existência de uma inconstitucionalidade por omissão, perante a circunstância de o dever de legislar, para além de não ter sido incumprido (perante a promulgação da Lei-Quadro), sempre pressupõe, para efeitos do seu desenvolvimento e concretização prática, a aprovação em referendo das Regiões.

Independentemente da posição adotada, o certo é que, ainda hoje, decorridos mais de 20 anos desde a sua previsão constitucional, as Regiões administrativas não foram ainda criadas, sendo uma matéria que parece longe de reunir o consenso entre os cidadãos. Não sendo uma matéria consensual, é discutível a manutenção nos termos atuais dos preceitos constitucionais que apontam para a regionalização. Uma solução de consenso passaria, porventura, por alterar a natureza imperativa das normas constitucionais que a consagram, tornando-a, malgrado a eventual necessidade, menos impositiva, até porque em causa não está uma matéria que se reconduza aos limites materiais de revisão constitucional, tal como determinado do artigo 288.º da CRP.

Esta solução acaba por acautelar um possível desfecho negativo associado à criação das Regiões: sendo criadas, e se se vierem a revelar insustentáveis, poderão ser extintas, por não serem constitucionalmente obrigatórias. Esta leitura será permitida se se encarar o disposto nos artigos 236.º, n.º 1, e 255.º e seguintes não como normas constitucionais densas mas, sim, como normas constitucionais abertas, por versarem sobre um assunto no contexto do qual é necessário criar um espaço de conformação política e porque são medidas que justificam, sobretudo perante a natureza evolutiva que caracteriza a descentralização, correções ou adaptações<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> A propósito da qualificação como ordens de legislar, vide Canotilho, J. J. Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª edição). Coimbra: Almedina, p. 1172.

<sup>36</sup> Sobre a diferença entre normas constitucionais abertas e normas constitucionais densas, vide Canotilho, J. J. Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.ª edição). Coimbra: Almedina, p. 1181.

## 2.5. Avanços e recuos na criação de Regiões administrativas

### 2.5.1. As vicissitudes do procedimento legislativo de regionalização

Como se constata, a circunstância de a regionalização encontrar acolhimento constitucional não facilita a criação de Regiões administrativas. Na verdade, o procedimento constitucionalmente previsto de criação e de instituição das mesmas é particularmente complexo.

Ao nível legislativo, impõe a Constituição a adoção dos seguintes diplomas:

- i) Uma Lei-Quadro das Regiões administrativas, que não institui nem cria qualquer região em concreto. Trata-se, portanto, de uma lei de valor reforçado, da competência exclusiva da Assembleia da República (artigo 164.º, alínea n), que define o respetivo regime jurídico geral;
- ii) Uma lei orgânica da criação das Regiões administrativas, nos termos do artigo 255.º;
- iii) Uma lei de instituição de cada uma das Regiões administrativas, dando origem à instituição, em concreto, de cada uma delas depois de referendada a sua criação (artigo 256.º)<sup>37</sup>. Ao contrário do que se exige em relação à Lei-Quadro (a criação, em simultâneo, de todas as Regiões administrativas), esta lei de instituição poderá concretizar uma regionalização meramente parcial;
- iv) Uma lei orgânica definidora da condição e dos termos das consultas dos cidadãos eleitores, nos termos do n.º 3, do artigo 256.º, da CRP.

A Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, corresponde à Lei-Quadro das Regiões administrativas e consagra os princípios gerais, disciplina a instituição concreta das Regiões, define as atribuições das Regiões<sup>38</sup> e identifica e determina os órgãos das Regiões e as suas competências.

<sup>37</sup> Esta lei de instituição deve respeitar a Lei-Quadro, sob pena de ilegalidade, sendo discutível se a sua emanação se enquadra na competência política ou legislativa da Assembleia da República - cf. Canotilho, J. J. Gomes, Moreira, Vital (2014). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II (4.ª edição revista, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, p. 775.

<sup>38</sup> No seu artigo 17.º, a Lei-Quadro estabelece atribuições nos seguintes domínios: a) desenvolvimento económico e social; b) ordenamento do território; c) ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos; d) equipamento social e vias de comunicação; e) educação e formação profissional; f) cultura e património histórico; g) juventude, desporto e tempos livres; h) turismo; i) abastecimento público; j) apoio às atividades produtivas; l) apoio à ação dos Municípios.

Apesar de ter sido emanada no início da década de 90 e de não terem sido criadas Regiões administrativas, a aludida Lei-Quadro não foi ainda revogada, nem expressa nem tacitamente, podendo, ainda assim, questionar-se se terá caducado com o referendo de 1998. Na realidade, tendo existido um referendo sobre a regionalização e tendo sido as mesmas rejeitadas na vigência desta Lei-Quadro, inviabilizando a respetiva criação, poder-se-ia argumentar que aquela já teria deixado de vigorar. Não nos parece, porém, ser essa a melhor interpretação: a vigência da Lei-Quadro n.º 56/91 não fica condicionada ao restante trâmite legislativo e referendário tendente à criação das Regiões administrativas, antes se tratando daquele que é um segundo momento (o primeiro reconduz-se à previsão constitucional), autónomo, nesse procedimento. Entende-se, portanto, que a aludida Lei-Quadro permanece em vigor.

A Lei n.º 19/98, de 28 de abril, surgiu como Lei orgânica da criação das Regiões administrativas, em concretização do disposto no artigo 255.º da CRP<sup>39</sup>. Desta Lei decorre(ria) a criação de oito regiões administrativas: Região de Entre Douro e Minho; Região de Trás-os-Montes e Alto Douro; Região da Beira Litoral; Região da Beira Interior; Região da Estremadura e Ribatejo; Região de Lisboa e Setúbal; Região do Alentejo; Região do Algarve). Mantendo-se o entendimento exposto a propósito da vigência da Lei-Quadro, dir-se-á também que a Lei orgânica permanece, ainda, em vigor<sup>40</sup>.

### 2.5.2 O referendo sobre a regionalização

Sendo a criação legal concretizada em abstrato, a sua criação efetiva depende da vontade dos cidadãos manifestada em referendo, tal como previsto no n.º 1, do artigo 256.º, da CRP. É, assim, condição necessária para a criação das Regiões administrativas a existência de voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional.

39 Enquanto Lei orgânica que é, a sua aprovação ficou sujeita ao cumprimento das exigências especiais estabelecidas no artigo 168.º, n.º 5, da CRP, fruto da revisão constitucional de 1997. As leis orgânicas carecem de aprovação, em votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções. Porém, estando em causa, como estava, a delimitação territorial das Regiões, a respetiva lei orgânica teve ser aprovada, na especialidade, em Plenário, também por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções.

40 A relevância de se aferir da vigência deste quadro jurídico-normativo prende-se com a possibilidade de se realizar um novo referendo sobre a regionalização ou não, perante aquele que é o quadro político atual, em função da maioria parlamentar exigida para efeitos de aprovação de uma nova disciplina.

A Constituição impõe, assim (enquanto exigência introduzida na revisão constitucional de 1997), a realização obrigatória de referendo, enquanto condição da instituição, em concreto, de regiões administrativas. Trata-se de um referendo que está sob reserva de iniciativa da Assembleia da República, que deve ser convocado pelo Presidente da República, que não poderá abster-se de o fazer uma vez recebida a proposta da Assembleia da República e uma vez pronunciada a sua não inconstitucionalidade e ilegalidade pelo Tribunal Constitucional.

Na consulta direta, os cidadãos serão chamados a responder a dois tipos de questões, sujeitando-se, portanto, em rigor, a constituição de Regiões administrativas a um duplo voto referendário. É feita uma questão de alcance nacional, dirigida a todos os cidadãos eleitores, no sentido de saber se concordam com o modelo e com o mapa de regionalização definido na lei (“concorda com a instituição simultânea, e em concreto, das Regiões administrativas previstas no mapa anexo?”), e uma outra questão, dirigida aos cidadãos eleitores recenseados na área de cada região administrativa, perguntando-se se concordam com a instituição concreta da Região em que estejam inscritos (“concorda com a instituição em concreto da região administrativa na qual se encontra recenseado?”).

Perante as questões que são levantadas, os resultados poderão ser diversos: (i) aprovação a nível nacional e a nível regional; (ii) não aprovação a nível nacional e aprovação a nível regional – neste caso, não produzem efeitos as respostas a perguntas que tenham sido feitas quanto a cada região criada na lei; e (iii) aprovação a nível nacional e não aprovação a nível regional – neste caso, a criação de cada Região em concreto fica dependente da realização de um novo referendo<sup>41</sup>.

A 8 de novembro de 1998 foi realizado o referendo que impõe o artigo 256.º, n.º 1, da CRP, perante uma proposta que visava a divisão do Estado em oito regiões, constante da aludida Lei n.º 19/98: Entre-Douro e Minho; Trás-os-montes e Alto Douro; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Ribatejo; Região de Lisboa e Setúbal; Alentejo; e Algarve. A regionalização acabou por ser rejeitada, perante os seguintes resultados: (i) não votaram mais de 50% dos eleitores inscritos; (ii) na pergunta nacional, o não venceu com 60,87% dos votantes; (iii) nas perguntas regionais, o não

41 Cf. Canotilho, J. J. Gomes, Moreira, Vital (2014). *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II (4.ª edição revista, reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, p. 776.

só venceu em quatro das oito regiões propostas, enquanto nas outras quatro venceu o *sim*<sup>42</sup>.

Perante o resultado alcançado, onde a subrepresentação da opinião pública é evidente, são justificadas as dúvidas quanto à forma como este referendo terá servido como um instrumento de aperfeiçoamento da democracia. O certo, porém, é que teve como efeito travar o procedimento legislativo, apesar de não se poder falar, em boa verdade, numa efetiva legitimação da decisão parlamentar.

Por outro lado, e apesar de, abstratamente, o referendo contribuir para uma maior visibilidade do poder e para uma maior transparência na tomada de decisões coletivamente vinculantes<sup>43</sup>, os termos em que, constitucionalmente, o referendo sobre a regionalização se encontra determinado poderão ser criticáveis. Por um lado, a sujeição do cidadão a duas questões parece ser desnecessária: a pergunta de “alcance nacional” já absorve, repetindo, a pergunta de “alcance regional”, podendo gerar, inclusivamente, resultados contraditórios, com um “não” à primeira questão, e um “sim” à segunda, o que é contrário à desejável natureza simples das perguntas referendárias. A pergunta de alcance nacional conhece um nível de abstração que é incompatível com o carácter concreto de um referendo.

Por outro lado, a previsão constitucional da realização de referendo obrigatório não deixa de ser incongruente, sabendo-se que tal exigência já não se repete para efeitos de criação das Regiões autónomas dos Açores e da Madeira nem para a adesão à União Europeia, fenómenos estes potencialmente mais impactantes do que a regionalização administrativa de Portugal continental.

### Conclusões

- i) O Estado português é um Estado unitário e não regionalizado, subordinado aos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da prossecução dos interesses próprios das populações;
- ii) A matéria relativa às *formas de Estado* deverá conformar-se com o seu carácter necessariamente inacabado e imperfeito, perante as

42 Cf. Amaral, Diogo Freitas do, Silva, Jorge Pereira da (2019). Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização, Volume I – Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização, p. 141 (disponível em [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral\\_Jorge-Silva.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf) [22-02-2023]).

43 Cf. Canotilho, J. J. Gomes (2017). “Brançosos” e interconstitucionalidade – Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional (2.ª edição, 2.ª reimpressão). Coimbra: Almedina, p. 318.

constantes novas propostas de recomposição do(s) poder(es), pelo que a própria concretização da regionalização constitui um fenómeno evolutivo;

- iii) A realidade europeia demonstra que não existe uniformidade no que toca aos termos em que os Estados se encontram vertebrados, apesar de ser possível associar-se a regionalização a Estados cujo nível de desenvolvimento social e económico é tido, genericamente, como superior;
- iv) Apesar de favorável à regionalização, o Direito da União Europeia não estabelece uma efetiva imposição dirigida aos Estados-membros para criação de Regiões administrativas, tratando-se de uma matéria que integra a esfera decisória interna de cada Estado;
- v) A regionalização encontra acolhimento constitucional nos artigos 255.º e seguintes, a par de outros preceitos constitucionais, reconduzidos à descentralização democrática da Administração pública e à aproximação dos serviços públicos às populações;
- vi) As normas constitucionais atinentes à criação de Regiões administrativas poderiam, ao menos abstratamente, ao invés de ser tidas como normas imperativas, ser consideradas como normas abertas, suscetíveis de alteração;
- vii) O regime de referendo constitucionalmente previsto afigura-se incongruente, não se encontrando previsto para outras formas de descentralização, e poderá, inclusivamente, ser tido como injustificado, perante o “efeito-travão” que dele decorre apesar dos níveis de abstenção que pode representar.

### 3. Reflexão sobre a descentralização em Portugal

*Ana Bela Santos Bravo*

Academia Militar, [asantosbravo@gmail.com](mailto:asantosbravo@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-8219-9492>

#### Resumo

A implementação da descentralização em Portugal tem sido um processo muito longo, com avanços e recuos. Os avanços recentes estão longe de se refletir em resultados concretos, alguns ainda aguardando regulamentação, dificultando uma avaliação concreta. A metodologia usada neste capítulo baseia-se em análise documental no que respeita à legislação e relatórios de instituições internacionais, e na revisão de literatura recente. O objetivo deste texto é, sobretudo, efetuar uma reflexão do processo ao longo das últimas duas décadas e realçar alguns contributos da literatura. Procura-se clarificar alguns conceitos, efetuar uma breve evolução da descentralização, contextualizando-a e apontar estratégias e abordagens que devem ser ponderadas no futuro. Conclui-se que o aprofundamento da descentralização deve passar pela implementação de uma adequada estrutura de governança territorial multinível e pela criação de regiões administrativas.

**Palavras-chave:** descentralização; administração pública; governança territorial.



## Introdução

A descentralização é um fenómeno complexo, a sua implementação em Portugal tem sido um processo muito longo com avanços e recuos e a literatura é vasta. Os avanços recentes e os que foram anunciados para um futuro próximo estão longe de se refletir, uns, em resultados concretos, outros, em regulamentação específica. Por todas estas razões, para quem já escreveu sobre a temática ao longo de mais de duas décadas, torna-se difícil apresentar uma análise original.

Assim, o objetivo deste texto é, sobretudo, efetuar uma reflexão ao longo de seis secções e realçar alguns contributos da literatura. Procura-se clarificar alguns conceitos, sistematizando o enquadramento legislativo e estudos referenciados (secções 1 e 2); efetuar uma breve evolução da descentralização, contextualizando-a (secções 3 e 4); apontar estratégias e abordagens que devem ser ponderadas no futuro (secção 5). Aí, argumenta-se que o aprofundamento da descentralização deve passar pela implementação de uma adequada estrutura de governança territorial multiníveis e pela criação de regiões administrativas.

### 3.1. Conceito e formas de descentralização

A descentralização assenta na transferência de responsabilidades, recursos e autoridade do nível mais alto de governação - Administração Central (AC) - para escalões inferiores de governo ou subnacionais - regional ou local, para o setor privado ou, ainda, para a sociedade civil. O governo local, ou regional, tem sido definido como a principal categoria sub-nacional de governação, exercida sobre uma área geográfica e num domínio limitado de funções de governo - concretamente, materializa-se nas instituições ou estruturas que exercem a autoridade e desempenham funções de governo à escala local ou regional.

A descentralização, como princípio, é essencial à organização e ao funcionamento da administração pública, tendo assumido várias formas ao longo dos tempos em Portugal.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra nos seus princípios fundamentais, nomeadamente no artigo 6º/1, a descentralização democrática, associando-a ao princípio da subsidiariedade e da autonomia. Os artigos 266º e 267º referem as funções da Administração Pública: o nº2 do artigo 267º estipula que deverá a lei estabelecer formas apropriadas de

descentralização administrativa. Refere-se à descentralização administrativa em termos gerais, estipulando que o exercício da função administrativa e, até, das funções de política setorial seja repartido por diversas pessoas coletivas, além do Estado.

No entanto, é a repartição de competências por diferentes pessoas coletivas ao nível territorial que tem assumido maior relevância, nomeadamente, pelas regiões autónomas (artº 225º e 228º), pelas autarquias (arts. 235º, 288º da CRP) e ainda pelas associações públicas (267º/1, 4). O artigo 237º vincula as atribuições e organização das autarquias locais ao princípio da descentralização administrativa.

Em sentido lato, esta pode assumir várias formas: desconcentração, delegação e devolução. Marcelo Rebelo de Sousa refere outra classificação. Quanto à sua natureza, a descentralização pode ser: administrativa, territorial, institucional e associativa<sup>1</sup>.

Caetano (1980)<sup>2</sup> considera a descentralização territorial a verdadeira descentralização, ao possibilitar que determinados interesses locais sejam da competência de pessoas coletivas territoriais dotadas de autonomia, que assim atuam livremente no âmbito dos poderes legais, estando a sua atuação apenas abrangida pela fiscalização da legalidade.

Existem vários conceitos associados à descentralização, que importa distinguir, sobretudo, porque têm implicações no que respeita à discussão das vantagens e desvantagens da descentralização e das formas que pode assumir.

Existem três tipos de descentralização, quanto à sua natureza: política, administrativa e financeira. Naturalmente, ao nível territorial, são interdependentes, o que se desenvolverá um pouco na secção 4.

A descentralização administrativa assume formas diferentes, que podem coexistir, podendo a terminologia conduzir a confusão. Assim podem distinguir-se as seguintes:

- Desconcentração - é também denominada de descentralização administrativa ou burocrática, pois é uma transferência de funções, normalmente, apenas de natureza administrativa ou operacional, da administração central para os seus serviços regionais, ou para outras entidades, como as autarquias, as CCDR ou para as áreas metropolitanas.

<sup>1</sup> Em "Lições de Direito Administrativo", 2ª ed. Lisboa, p.166-167.

<sup>2</sup> Caetano, Marcello, Manual de Direito Administrativo, cit., 1980, p. 249.

- Deleção - é o termo usado na transferência de competências, ou funções, do estado para o setor não-governamental ou para uma entidade privada. O estado também pode delegar funções para as agências públicas, que geralmente têm autonomia financeira. Pode aplicar-se ainda à transferência de competências dos municípios para as freguesias da respetiva área concelhia.

- Devoção - ocorre quando a transferência de funções ou de responsabilidades envolve quer decisões administrativas quer a capacidade de decisão política para entidades subnacionais de governação.

A desconcentração, em sentido estrito, distingue-se da descentralização administrativa na medida em que, no geral, respeita à repartição de competências por órgãos dentro de cada pessoa coletiva, enquanto a última se reporta à divisão de poderes e atribuições entre pessoas coletivas. No entanto, tem-se usado a designação de descentralização administrativa quando se transferem funções operacionais para as autarquias, como ocorreu em 2018, processo que será referido noutra secção.

Poder-se-á deduzir que a forma de descentralização efetiva é a devoção, pois permite transferir não apenas funções de carácter administrativo e operacional mas, também, competências de decisão política acompanhada da criação de recursos financeiros próprios, como ocorreu na descentralização territorial para as regiões autónomas e para as autarquias locais.

Na descentralização administrativa o Estado pode reconhecer a especificidade dos interesses de uma região mas ser ele a prosseguir-los através de serviços regionais e órgãos cujos titulares são designados pela Administração Central. Neste caso, as decisões não serão tomadas por órgãos emanados da coletividade territorial, em nome e no interesse dela. As populações da região serão ouvidas, diretamente ou através dos seus representantes, que, por seu lado, irão intervir no exercício de uma função consultiva.

### 3.2. Vantagens e desvantagens da descentralização

As organizações internacionais têm promovido a descentralização (CE, 2016, OCDE, 2017) potenciando formas de apoiar a sua implementação eficiente. Embora a literatura tenha tido dificuldade em demonstrar, empiricamente, os efeitos inequívocos da descentralização sobre o desenvolvimento económico, os relatórios internacionais procuram realçar a importância dos governos locais enquanto nível descentralizado de administração, demo-

craticamente controlado pelas comunidades locais e o seu potencial como protagonistas principais no desenvolvimento económico e social destas. O recente paradigma está centrado na governança territorial, focando-se mais nos processos através dos quais a escolha pública é determinada, as políticas formuladas e implementadas, tendo em conta a dinâmica das relações entre os vários *stakeholders* ao nível do território.

A descentralização administrativa apresenta, em princípio, diversas vantagens:

- i) maior eficiência em abstrato da administração;
- ii) maior democraticidade, possibilitada pela proximidade das pessoas coletivas públicas em relação aos problemas concretos a resolver;
- iii) especialização administrativa;
- iv) facilitação da participação dos interessados na gestão da administração; e
- v) limitação do poder público através da sua repartição por uma multiplicidade de pessoas coletivas, havendo quem fale em separação vertical de poderes.

Na ótica do federalismo financeiro, a vantagem da descentralização reside, sobretudo, na eficiência da afetação de recursos: a provisão de serviços públicos deve corresponder às preferências das comunidades locais e estas devem contribuir com receitas próprias para lhes fazer face. As transferências do governo central (ou federal) para os níveis sub-nacionais têm em vista compensar externalidades e possibilitar a autonomia local com base na partilha de receitas fiscais nacionais, já que, por questões de eficiência, as autarquias devem tributar fatores de produção não-móveis, como a propriedade.

Também se têm apontado alguns inconvenientes à descentralização, como a proliferação de centros de decisão, de patrimónios autónomos e de exigências de gestão financeira, o alargamento do número de servidores públicos, muitos deles sem qualificações técnicas para o exercício de funções com apreciável nível de especialização, a dificuldade de gerir atividades com economias de escala (que têm âmbito regional ou nacional) e, ainda, a menor capacidade de controlar o poder de clientelas e, eventualmente, a corrupção a nível local do que nacional.

Estas desvantagens traduzem-se em dificuldades de controlo e em risco de ineficiência. A Constituição acautela os riscos ao explicitar como limites à descentralização os poderes de tutela e de superintendência, induzidos pelo princípio da unidade da ação administrativa (267º/2).

No entanto, na sua maioria, a literatura considera que as vantagens superaram os inconvenientes, sobretudo no plano dos princípios; os limites que são impostos à descentralização mantêm os seus inconvenientes dentro do aceitável. No geral, o balanço positivo depende de uma seleção acertada das funções a transferir e de uma boa estrutura de governança que coordene a atuação multinível ao nível da sua concretização.

### 3.3. Evolução do processo de descentralização em Portugal

O alargamento das competências das autarquias locais ao abrigo da Lei n.º 159/99, associado ao respetivo aumento da autonomia financeira (Lei n.º 48/98), significou de facto uma devolução de poderes.

Foi só através da Lei de 159/99, de 14 de setembro, que se deu um passo significativo na regulamentação do quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e para os seus órgãos, o que, juntamente com a Lei das Finanças Locais n.º 48/98, permitiu o alargamento do âmbito do poder local. A Lei n.º 75/2013, que revoga a Lei n.º 159/99, 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. A Lei n.º 73/2013 estipula o regime financeiro das autarquias e das entidades intermunicipais, introduzindo algumas alterações às receitas municipais.

Como referido em Bravo (2022), os novos diplomas, na sequência do Documento Verde de Reforma da Administração Local, visavam a promoção da sustentabilidade local, um maior controlo orçamental, a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrios financeiros e assegurar uma redução progressiva do endividamento, matéria onde se verificam as alterações mais significativas face à legislação anterior. Foi criado um Conselho de Coordenação Financeira devido à necessidade de uma maior coordenação entre o Estado e as finanças locais, reunindo-se semestralmente para promover a troca de informações entre a Administração Central (AC) e a Administração Local (AL). Segundo Silva (2014), o novo regime financeiro

das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais é potenciador de *accountability* das Autarquias Locais.

Na realidade, no que respeita às competências das Assembleias Municipais e das Câmaras Municipais, a Lei n.º 75/2013 trouxe alterações que influenciaram o modelo da gestão autárquica (Catarino *et al.*, 2015), nomeadamente: há uma diminuição das competências da Câmara Municipal derivada da transferência de competências para as Juntas de Freguesia (art.º 33.º da Lei n.º 75/2013); e, quanto às competências da Assembleia Municipal, estas saem reforçadas, e a Assembleia Municipal deveria passar a ter uma maior capacidade de fiscalização e análise das atividades desenvolvidas pelo executivo camarário.

Portanto, foram necessárias várias décadas após a Constituição da República Portuguesa de 1976 para dotar as autarquias de instrumentos legislativos e financeiros para o efetivo exercício do poder local em áreas determinantes da provisão de bens e serviços às populações. Já a descentralização para o nível regional, no continente, esbarrou com a decisão do referendo de 1998, terminando com uma verdadeira “crónica de uma morte anunciada” para as regiões administrativas (Bravo e Sá, 2000).

O XXIº governo constitucional definiu como prioridade de reforma do Estado a descentralização de competências para os municípios. Assim, foi aprovado pela Lei n.º 50/2018, a Lei-quadro de transferências de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, reforçando as suas competências de atuação nas áreas da educação, ação social, saúde, proteção civil, cultura, património, habitação, áreas portuárias-marítimas, praias, informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas, transportes e vias de comunicação, atendimento ao cidadão, policiamento, proteção e saúde animal, segurança dos alimentos, segurança contra incêndios, estacionamentos, jogos de fortunas e azar e freguesias.

Estas novas atribuições para a Administração Local teriam que implicar também o reforço das suas capacidades através de transferências de recursos humanos, patrimoniais e financeiros. Tal reforço financeiro está previsto na Lei das Finanças Locais (LFL) aprovado pela Lei n.º 51/2018, que previa que todo o processo de transferência de competências e o seu reforço financeiro estivesse completo até 2021. Logo, outra alteração significativa passou pela criação de um novo fundo – Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) -, o qual constitui uma nova transferência financeira do Orçamento de Estado tendo como objetivo o financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

O incremento da dotação dos recursos financeiros da AL passa também por modificações nos impostos municipais e pelo incremento das transferências do Estado. No que concerne aos impostos municipais, passa a considerar-se como receita municipal o “produto da cobrança de contribuições, designadamente, em matéria de proteção civil, nos termos da lei” (alínea e), art.º 14º da Lei n.º 51/2018). Ainda se alterou o código do (Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), deixando de estar isentos os serviços, estabelecimentos e organismos de Estado que tenham carácter empresarial, exceto hospitais e unidades de saúde e o património estatal sem utilização.

Na repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, para além do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), do Fundo Social Municipal (FSM) e da participação variável de 5% no Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares (IRS) dos sujeitos passivos com domicílio fiscal no concelho, definidos nas anteriores LFL, é criada uma nova participação de 7,5% relativamente ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) total cobrado no município nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás.

Os princípios subjacentes a estas medidas refletem o equilíbrio entre a justa repartição de recursos, a estabilidade orçamental e a solidariedade recíproca (que garantem a contenção do défice e dívida), com os que possibilitam uma melhor governança, como o de coordenação entre administração central e local e a transparência.

Recentemente, no início de 2023, foi anunciada a transferência de atribuições do Estado para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) como uma descentralização administrativa, sendo de iniciativa do governo. No entanto, tipifica uma desconcentração, segundo a classificação definida na secção 1. Vai implicar a passagem de recursos humanos, financeiros e patrimoniais para as CCDR. Existem poucos dados sobre essa matéria, à data, encontrando-se em alteração os diplomas legais relativos aos serviços afetados.

No setor da Saúde, as CCDR passam, entre outras responsabilidades, a assegurar o planeamento regional dos recursos humanos, financeiros e materiais, incluindo a execução e acompanhamento dos necessários projetos de investimento das instituições e serviços prestadores de cuidados de saúde, em articulação com a Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde, competência que pertencia até agora às Administrações Regionais de Saúde.

### 3.4. A descentralização e a governança multinível

O recente alargamento da descentralização na área das políticas públicas apela à consideração de uma estrutura de governança intergovernamental e sistemas de governança apoiados por infraestruturas de tecnologia digital que possibilitem a participação alargada em rede. O Banco Mundial, a ONU, O FMI e a OCDE, desde o início do milénio, “prescrevem a descentralização como parte do ajustamento estrutural necessário para liberalizar mercados, democratizar e promover a boa governança” (Cheema e Rondinelli, 2007, p. 4), o que é necessário ao desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Na perspetiva da governança, procura criar-se umnexo entre a questão da descentralização e o desenvolvimento com o foco nas comunidades, em Inglês, *The community-driven development (CDD)*<sup>3</sup>. Neste sentido, descentralizar competências ou funções deve empoderar as comunidades locais e influenciar a governança local com vista à eficiência, responsabilização e efetiva prestação de contas (*accountability*).

A perspetiva da governança oferece uma dimensão alargada das decisões inerentes à definição das políticas públicas e à sua implementação numa perspetiva descentralizada e mais democrática. Com efeito, a partilha descendente da autoridade abrange três dimensões funcionais tradicionais da descentralização: i) política; ii) administrativa; e iii) financeira. Os três elementos são interdependentes, aos quais pode ainda adicionar-se uma quarta dimensão, a económica, que deriva do contributo da literatura em “governança descentralizada” na implementação das políticas públicas setoriais (por exemplo, Charbit, 2011, e Pires, 2017).

A descentralização político-administrativa só é efetiva se ocorrer também uma descentralização financeira, a qual resulta, na existência de transferências dos governos centrais para os respetivos governos regionais e para o poder local e de regras específicas que as regulam, para além de receitas próprias das autarquias.

A repartição de competências entre diferentes níveis territoriais acentua a divisão funcional de poderes de decisão e de execução, respetivamente, nos vários domínios referidos, assumindo a existência de autonomia efetiva dos níveis subnacionais de governação, ou melhor, de governança. Com efeito,

<sup>3</sup> UN (2013), Decentralization, 6 June, <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization#:~:text=BRIEF:Decentralization,June%206%2C%202013>, consultado 30 jan. 2023.

alguns domínios de decisão podem ser só de natureza administrativa e económica, sem poder político próprio, como é o caso das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas em Portugal.

Como se compreende, o nível de descentralização tem sido mais fácil de quantificar pela sua dimensão financeira do que através das dimensões administrativa e política. Por isso, o grau de descentralização costuma ser medido pelo rácio das receitas locais nas receitas públicas totais, e também pelo rácio das despesas locais.

Marks *et al.* (2008) propuseram um indicador de natureza multidimensional que acrescenta aspetos políticos e administrativos, o que pode obviar à limitação dos rácios financeiros como únicas medidas da descentralização. O seu Índice de autoridade regional ('regional authority index'), integra dois aspetos políticos – a auto-regulação e a regulação partilhada, cada uma das quais se compõe de quatro componentes.

A auto-regulação refere-se ao nível de autoridade que o governo local/regional exerce sobre os cidadãos na sua região. O segundo refere-se ao poder/competências do governo regional, ou local, em relação à administração central. A autorregulação inclui o nível de autonomia de natureza institucional, o âmbito de delegação de políticas (ou controlo sobre estas) e autonomia financeira (poderes fiscais independentes) e poderes de representação, ou seja, dos órgãos legislativos e executivos próprios. Por seu lado, a regulação partilhada mede-se através do modo como os representantes regionais podem, em maior ou menor grau, contribuir para as decisões de política nacional e o modo como podem influenciar a distribuição das transferências e a delegação de competências do governo central e da partilha de receitas fiscais nacionais. Deve potenciar-se a criação de valor para a sociedade (estado ou união), estabelecendo regras de governança, de cooperação entre os diversos níveis de jurisdição e formas de supervisão e controlo do nível superior de decisão para os níveis descendentes.

Esta perspetiva é mais abrangente do que o federalismo financeiro (Oates, 1972). Este define as competências dos governos locais e as suas receitas próprias, de modo a que a autonomia local assegure a responsabilização dos governos locais e dos seus cidadãos pelos custos das suas decisões em matéria orçamental.

Assim, o paradigma tem vindo a mudar de uma ótica de eficiência na provisão de serviços às populações (dimensões administrativas e financeira) para uma ótica de gestão dos territórios no âmbito de uma efetiva governança

pública aberta a outros atores locais e regionais e não apenas entre os poderes públicos. As instituições europeias têm defendido o aprofundamento da autonomia da administração local nos seus Estados-Membros com vista a uma melhor governança e à obtenção de resultados mais eficazes em termos de desenvolvimento local. Efetivamente, para a União Europeia (UE) a Administração Local não se assume só como uma entidade gestora da política do Estado Central, por delegação de competências deste, mas, também, como uma representação chave das políticas locais num determinado território.

Porém, a transferência de funções em áreas como as das políticas educativas, de saúde e de transportes exige formas e estruturas de governança que compatibilizem a participação dos vários atores locais com a necessária cooperação e coordenação entre entidades. Os princípios A Lei n.º 73/2013 e a Lei n.º 51/2018 (art.º, 5.º, 8.º 11.º), que regulam o regime financeiro das entidades da administração local, salientam uma série de princípios, entre eles, a transparência, a solidariedade e estabilidade financeiras, bem como a compatibilização entre estratégias locais e nacionais de desenvolvimento.

### 3.5. E o futuro próximo: as regiões?

O artigo 255.º da CRP prevê a criação, no Continente, de regiões administrativas. O art.º 236.º da CRP possibilita, ainda, nas grandes áreas urbanas, a consagração de outras formas de organização territorial autárquica, sendo que estas divisões administrativas têm de ser estabelecidas e definidas por lei da Assembleia da República. De facto, na última década, outras entidades da administração local foram regulamentadas, nomeadamente as comunidades intermunicipais, criadas pela Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, e as áreas metropolitanas, criadas pela Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, a qual estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos. Contudo, não são autarquias.

Apesar da inscrição na Constituição da elaboração de um Livro Branco para a regionalização e da aprovação da Lei-Quadro das Regiões Administrativas de 1991 - que contemplava o processo de criação de oito regiões, a regionalização administrativa e financeira de Portugal continental nunca chegou a ser concretizada. Logo, a ideia da divisão regional, manteve-se, de facto adormecida "num esconso constitucional (...) e ninguém fora capaz de a tirar

desse limbo, nem para a trazer à vida nem para a condenar ao olvido”<sup>4</sup> até ao chumbo do referendo nacional em 1998.

Terminava assim um longo processo de negociação que teve mais recuos que avanços, que se renovavam em períodos de campanha eleitoral. Bravo (1998) denominou este longo processo de “crónica de uma morte anunciada” pois, de facto, a criação de regiões assustou personalidades de vários quadrantes políticos, as quais alertaram para o decorrente esforço financeiro que a criação de regiões criaria para o orçamento do Estado, não aconselhável num período de pré-adesão à União Económica e Monetária (UEM) e, ainda, pelo perigo de fragmentação política e de fraca governança a nível territorial<sup>5</sup>.

A criação de regiões em Portugal continental ainda nesta legislatura foi uma promessa do atual governo. De facto, iria reduzir o grau de *centralismo orçamental*, um dos mais elevados no conjunto dos países europeus da OCDE. Com efeito, quase 90% da despesa pública tem estado centralizada na administração central e no sistema de segurança social, cabendo à administração local apenas cerca de 12%, em média, no período 2008-2017. Ao nível das receitas, o grau de descentralização é, naturalmente menor, se considerarmos as receitas locais próprias (excluindo transferências): o seu peso no total das receitas públicas é cerca de 5%, calculado em termos de contabilidade nacional, para efeito de comparação internacional<sup>6</sup>.

As principais vantagens da regionalização seriam a eficiência na afetação de recursos, através da provisão de serviços e bens com benefícios extensivos à escala regional da preferência das comunidades, e a eficácia no planeamento e ordenamento do território, permitindo enquadrar a lógica setorial e vertical das políticas nacionais nos objetivos de desenvolvimento regional (Bravo e Sá, 2000, p. 98).

A descentralização entre nós tem sido um processo por etapas, ou camadas, o que dificulta a implementação de uma estratégia coerente. As eventuais vantagens desta abordagem prendem-se com a facilidade em realizar os ajustes necessários ao longo do processo; dão possibilidade às medidas já executadas de serem avaliadas e lucidarem a elaboração e implementação de novas

<sup>4</sup> Francisco Lucas Pires, “Referendo: a sério ou a brincar?”, in *Espaço Público*, 9-7-1996, Bravo, Ana Bela (1998, p. 885).

<sup>5</sup> Ficou amplamente divulgado o argumento contra a regionalização da *ingovernabilidade*, apresentado por Cavaco Silva, no Expresso de 29-9-96, “Regionalização: paixão da inexperiência”.

<sup>6</sup> Bravo (2022, p. 343) estima que, em termos da contabilidade pública e no universo de toda a administração local, essa percentagem era de cerca de 8% em 2017.

medidas (Duarte, 2019). De facto, a reforma de 2013 procurou regulamentar instituições administrativas já de natureza pré-regional. Será fácil concordar que a criação das CIM e das Áreas Metropolitanas substituem, em termos administrativos, as regiões administrativas em algumas funções; outras são efetuadas pelas CCDR. Seria um salto qualitativo conceder legitimidade eleitoral e democrática a entidades regionais (as cinco CCDR têm sido apontadas para esse efeito) para que passassem a ser unidades com poder político.

Entre os argumentos contra as regiões, figuram: a pequena dimensão do território nacional; a falta de tradição histórica; e a dificuldade de encontrar consensos político-partidários na nossa vivência democrática. Um nível elevado de centralismo, parece assegurar as exigências do Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) Europeu. É o que se depreende do enunciado no “princípio da coordenação” entre finanças locais e finanças do Estado definido na Lei n.º 73/2013: a coordenação entre finanças locais e finanças do Estado tem especialmente em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o País e a necessidade de atingir os objetivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal está vinculado no seio da União Europeia.

A coordenação referida no número anterior passa a efetuar-se através do Conselho de Coordenação Financeira, embora as autarquias locais tenham de ser ouvidas antes da preparação do Programa de Estabilidade e da Lei do Orçamento do Estado, nomeadamente quanto à sua participação nos recursos públicos e à evolução do montante global da dívida total autárquica. A descentralização político-administrativa avançada em 2018 continuará a ser condicionada pelas restrições impostas pela UE à descentralização financeira, tendo em conta os princípios da estabilidade orçamental de toda a administração pública.

A opção revelada pelo governo, no OE2019, de inscrever nos programas dos ministérios as transferências relativas às novas competências das entidades da administração local, subordina-as, pelo menos em parte, à continuidade das decisões centralizadas. De facto, a descentralização de 2018 será apenas a transferência de funções administrativas e não uma verdadeira transferência de poderes de participação no desenho e na execução dos programas nas áreas das políticas de educação, saúde, transportes e cultura. A recente questão da crise da habitação nas cidades veio mostrar que decisões centralizadas e iguais para todo o país podem estar votadas ao fracasso e produzir ineficiência e bloqueios no mercado respetivo. Também nesta área os municípios devem ter mais atribuições para tomar medidas adequadas ao seu concelho.

Naturalmente, as políticas descentralizadas continuarão a ser partilhadas, mas não devemos esquecer que a autonomia local se materializa no poder discricionário das autarquias para administrarem os meios a elas alocados pela lei, e tal poder depende também da natureza desses meios (Bravo, 2022, p. 242). Consequentemente, as transferências que são pré-definidas para o financiamento deste ou daquele serviço específico são cerceadoras da discricionariedade (Bilhim, 2004, p. 14). Por outro lado, Gomes (2012) argumenta que a descentralização só será eficaz se for enquadrada num modelo regional de organização do nosso território. Há necessidade de considerar o nível regional que, na ausência de autarquias regionais, tem sido representado pelas direções regionais dos ministérios, pelas agências e organismos da administração central periférica (as CCDR e Institutos públicos), as áreas metropolitanas e as associações das comunidades intermunicipais.

OCDE (2019) realça que o sucesso da implementação da descentralização depende de muitos fatores:

- i. da estratégia de transferência, que deve ser equilibrada entre funções das várias políticas e desenhada tendo em conta as especificidades de cada país;
- ii. da capacitação política e institucional para a implementar com eficácia;
- iii. do sistema de transferência de competências e dos meios financeiros correspondentes;
- iv. do grau de desenvolvimento económico do país e da sua inserção na globalização, que é reconhecido impactar positivamente no desenvolvimento descentralizado e inclusivo.

No caso deste último fator, tem que reconhecer-se que a adesão a programas internacionais, a pertença a redes e as parcerias têm tido um efeito importante para o desenvolvimento das autarquias.

Infelizmente há que reconhecer as limitações ainda existentes. Tavares e Silva (2018), no seu estudo sobre a governação/governança nos municípios portugueses, defendem que os mecanismos e práticas de governança nos municípios são fracos, elas próprias centralizadas no executivo camarário e com dificuldade em incluir outros atores que não apenas os políticos locais e a administração central, como as empresas e as universidades. As interações entre os órgãos executivos locais e outros da administração local são, regra geral, pouco relevantes.

Para concluir, resta esperar que se vão operando mudanças positivas e que as transferências de competências e de recursos, iniciadas desde o pacote legislativo 2018, sejam prosseguidas com coerência e num quadro de participação ativa das entidades locais e regionais. Como já foi atrás referido, a implementação com sucesso depende de um modelo de governança pública participativa e descentralizada a vários níveis (interinstitucional e intersetorial, incluindo o setor social) e a várias escalas (nomeadamente, territorial, temporal).

A legislação criou novas instituições, como é o caso dos Conselhos Municipais de Saúde na área da descentralização da política de saúde, mas também as CCDR vão ter atribuições nessa área, substituindo-se aos intervenientes da administração central, o que deve permitir um planeamento mais próximo dos interessados e uma melhor coordenação com os municípios. Resta esperar que as estruturas de governança sejam aperfeiçoadas e funcionem de forma eficaz.

## Referências

- Bilhim, J. F. (2004). *A governação nas autarquias locais*. Porto: SPI- Sociedade Portuguesa da Inovação. Disponível em: Manual\_1.p65 (spi.pt) (acesso em 23 de maio 2020).
- Bravo, A. (1998). Regionalização: crónica de uma morte anunciada. *Análise Social*, XXXIII (148), 885-903.
- Bravo, Ana Bela e Sá, Jorge V. (2000). *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*, Lisboa: Verbo Editora.
- Bravo, Ana Bela e Pinto, Mário (2020). Descentralização, Autonomia Local e Governação Territorial. In *Ciências Sociais Aplicadas e a Interface com Vários Saberes* [Cap. 8], São Paulo: Ed. Atena.
- Bravo, Ana Bela (2022). *Finanças Públicas – Teoria e a Prática em Portugal e na União Europeia*. Lisboa: Ed. Sílabo.
- CE (2016). *Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale*. Bruxelles: Direction générale de la coopération internationale et du développement – Commission Européenne.
- Charbit, C. (2011). Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach. *OCDE - Regional Development Working Papers*, 2011, Paris: OCDE.
- Cheema, G. e Rondinelli, D. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Cambridge: Brookings/Ash Center Series.
- OCDE (2018). *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*. Edited by Junghun Kim and Sean Dougherty, Paris: OCDE.
- Caetano, Marcelo (1980[2013]). *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Edições Almedina, 10ª Edição.
- Catarino, J. et al. (2015). *Articulação de competências no poder municipal: um estudo sobre a sua recente reforma em Portugal*. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/284880508\\_Articulacao\\_de\\_competencias\\_no\\_poder\\_municipal/...estudo\\_sobre\\_a\\_sua\\_recente\\_reforma\\_em\\_Portugal](https://www.researchgate.net/publication/284880508_Articulacao_de_competencias_no_poder_municipal/...estudo_sobre_a_sua_recente_reforma_em_Portugal) (acesso em 22 de dezembro de 2020).
- Duarte, J. (2019). *Portugal e a Descentralização: A Revolução Silenciosa que tarda em se fazer ouvir*. Tese de Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território da FCT-UNL não publicada. Disponível em: Duarte\_2019.pdf (unl.pt.) (acesso em 22 de fevereiro de 2023)
- Gomes, R. (2012). *Um Modelo de Organização Regional para Portugal*. Lisboa: Ed. Colibri e Instituto Politécnico de Lisboa.
- Marks, G., L. Hooghe, e A. Schakel (2008). Measuring Regional Authority. *Regional and Federal Studies*, 18(2-3), 111-121.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Pires, E. (2017). As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: especificidades institucionais, políticas públicas e lógicas de desenvolvimento, *Revista Política e Planejamento Regional* (UFRJ), 4(2), 229-249.

Sousa, Marcelo R. (1995). *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa: Pedro Ferreira, 2ª Edição.

Silva, S. (2014). *Impacto da lei 73/2013*. Tese de Mestrado da Universidade de Aveiro-ISCA, não publicada. Aveiro: ISCA. Disponível em: <https://ria.ua.pt/handle/10773/13427> (acesso 22 de fevereiro de 2023).

Tavares, A. e Sousa, L. (2018). *A Qualidade da Governação Local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, Disponível em: <http://www.ffms.pt/FileDownload/f450fd04-7a03-437a-9c60> (acesso em consulta em 3 de abril de 2020):

## Legislação

CRP – Constituição da República Portuguesa (2005).

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – Competências e regime jurídico das autarquias locais.

Lei n.º 42/98, de 6 de agosto – Lei das finanças locais: estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 10/2003, de 13 de maio – estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos criam as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas.

Lei n.º 11/2003, de 13 de maio - criação e regulamentação das CIM (Comunidades Intermunicipais).

Lei n.º 73/2013 - Regime Financeiro das Autarquias e das Entidades Intermunicipais, *Diário da República*, n.º 169/2013, Série I, de 2013-09-03.

Lei n.º 75/2013 - Regime jurídico das autarquias locais.

Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto – Aprovação do regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal.

Lei n.º 69/2015, de 16 de julho - Regime Jurídico de Recuperação Financeira Municipal.

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto - Lei-quadro de transferências de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, *Diário da República*, n.º 157/2018, Série I, de 2018-08-16.

Lei n.º 51/2018, de 16/08 - Lei das Finanças Locais – Altera a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.



## 4. A regionalização do continente português: um processo conturbado

*Leonardo Costa*

Universidade Católica Portuguesa, Católica Porto Business School, lcosta@ucp.pt  
<https://orcid.org/0000-0001-8992-2519>

### Resumo

Consagradas as regiões na Constituição de 1976, o resultado do referendo de 1998 veio a tornar-se um importante obstáculo à sua implementação no continente português. Desde então, várias tentativas têm existido de acabar com o processo, de o substituir por um sucedâneo e também de o recuperar. Neste capítulo, abordamos o princípio da subsidiariedade e, tendo em conta o referido princípio, de que forma a regionalização, no quadro de uma reforma do Estado mais vasta, poderia contribuir para um Estado mental ou teórico que se quer mais democrático e funcional. Segue-se a discussão do processo conturbado de reforma e descentralização do Estado em Portugal, a partir de 1998, e a apreciação do pacote de descentralização do atual Governo, tendo em conta as recomendações da OCDE e da Comissão Independente para a Descentralização (CID) e a discussão realizada. Os resultados mostram que o pacote de descentralização do Governo acolhe, em parte, as referidas recomendações. Pouco é dito sobre a reorganização inerente do Estado central e sobre as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. A opção do Governo é pela eleição direta das CCDR reestruturadas e não das entidades intermunicipais. A eleição das mesmas pelos municípios poderá vir a constituir um obstáculo.

**Palavras-chave:** Subsidiariedade; Descentralização; Democracia; Desenvolvimento; Estado português; Regionalização.

## Introdução

No mundo ocidental, em que Portugal se situa, é comum assumir a existência de uma contradição entre Estado e Sociedade civil e entre Estado e Mercado. Também é comum recorrer à obra *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, para defender o Mercado contra o Estado ou, pelo menos, mais Mercado e menos Estado.

*É certo que Smith (1776) acreditava mais nas pessoas comuns do que nos príncipes iluminados do seu tempo. Considerava que, na economia, o Estado intervinha, muitas das vezes, para proteger interesses velados em sociedade*<sup>1</sup>. Esquece-se, todavia, que o Mercado que Smith defendia era um mercado livre ou competitivo (Smith, 1776), governado por um interesse próprio que se baseava no princípio moral da simpatia (Smith, 1759). Simpatia não é egoísmo e também não é altruísmo. É interesse próprio, mas com *fair play*. É interesse próprio num quadro de uma sociedade civilizada<sup>2</sup>. Ou seja, o Estado que Smith (1776) criticava não era o Estado das democracias liberais de hoje. E apesar de defender menos Estado, até pela menor necessidade do mesmo na conciliação entre interesse público e interesses privados que resultava do seu princípio moral da simpatia, Smith (1776) suporta no Livro V de *A Riqueza das Nações* um papel relevante para o Estado, não só na administração da justiça, mas também nas obras públicas e na educação.

A discussão que aqui trazemos, acerca do Estado e da regionalização (enquanto elemento de uma reforma mais vasta de inovação e aperfeiçoamento do mesmo), é feita no contexto de um Estado democrático e de uma economia de mercado, capitalista. Esta última bastante dominada, no presente, por estruturas de mercado que não são competitivas e por princípios (i)morais que nada têm a ver com o princípio moral da simpatia de Smith. Ironicamente, ou talvez não, aquilo que por vezes se designa de neoliberalismo, de Hayek, Friedman, Lucas e outros<sup>3</sup>, colocou as sociedades democráticas ocidentais a trilharem um “caminho para a servidão”<sup>4</sup>, sem simpatia. A desigualdade tem vindo a aumentar nos países da OCDE, desde os finais dos anos 70 do século XX (Stiglitz, 2012; Gornick, 2014; Piketty, 2014). O conseqüente encurralar das classes médias faz perigar as democracias nos referidos países.

1 Os Estados que Smith observou no mundo ocidental do seu tempo seguiam práticas económicas mercantilistas e eram, maioritariamente, Estados absolutistas.

2 A postura ética de Smith é muito na linha da Ética da Virtude associada a Aristóteles.

3 Conhecidos como os *Chicago boys*.

4 Referência ao livro de Hayek, *The Road to Serfdom*, publicado em 1944.

*É no contexto acima descrito que, no mínimo e se possível, urge recuperar aquilo que Wolf (2023) designa de um capitalismo democrático. Um capitalismo de rosto humano, acrescentamos*<sup>5</sup>. Para o efeito, é necessário recuperar o papel do Estado democrático, libertando o mesmo da tutela de mercados financeiros desregulados<sup>6</sup>, aprofundando a democracia que lhe dá o contexto e aumentando a sua capacidade de, a par do Mercado livre e garantindo este último, contribuir para o bem comum. O Estado democrático mental ou teórico aqui idealizado é uma emanação da Sociedade civil. É a sua maior organização.

O capítulo estrutura-se do seguinte modo. Após esta introdução, na próxima secção abordamos o princípio da subsidiariedade, a forma como a regionalização se relaciona com o mesmo e o Estado mental idealizado. Segue-se uma breve discussão do Estado real a que chegámos em Portugal e a apreciação do processo de descentralização em curso, do atual Governo, tendo em conta as recomendações da OCDE (2019) e da Comissão Independente para a Descentralização (2019). Concluimos o capítulo com um sumário dos principais resultados obtidos.

### 4.1. A subsidiariedade, a regionalização e o Estado mental idealizado

O princípio da subsidiariedade *é um princípio consagrado pela doutrina social da igreja*<sup>7</sup> (PCJP, 2004) e adotado pela União Europeia (EP, 2023). Na doutrina social da igreja, o princípio não assenta apenas na ideia de encontrar o nível territorial de governo mais adequado à resolução dos problemas. Vai mais além. Considera que o referido nível mais adequado é o mais baixo possível consistente com a sua efetiva resolução, o que estiver mais próximo das comunidades locais que constituem as expressões mais básicas e originais da Sociedade civil. Escolhidos os níveis territoriais

5 Na Primavera de Praga de 1968, na antiga Checoslováquia, Alexander Dubček e outros propuseram um socialismo de rosto humano.

6 Como ilustram os recentes colapsos do *Silicon Valley Bank* e do *Signature Bank*, nos EUA, e do *Credit Suisse*, na Suíça, tendo sido a causa da crise financeira global de 2008, o sistema financeiro global tem vindo a viver da extração de rendas à sociedade e está a pôr a democracia em perigo. Ativos tóxicos, cripto moedas, especulação bolsista, domínio sobre os bancos centrais e as taxas de juro, estes são alguns dos seus traços característicos.

7 A doutrina social da Igreja consagra os seguintes cinco princípios constitutivos: o princípio do bem comum, o princípio do destino universal dos bens, o princípio da subsidiariedade, o princípio da participação e o princípio da solidariedade. Ver PCJP (2004).

mais baixos ou imediatos de governo consistentes com a efetiva resolução dos problemas, o papel dos níveis superiores de governo é o de auxiliar (“*subsídium*”) os referidos níveis inferiores de governo, quando a resolução dos problemas requer meios que estão para lá das possibilidades das comunidades e governos locais. E devem fazê-lo no respeito da autonomia e dignidade dos referidos níveis inferiores de governo, em prol do desenvolvimento<sup>8</sup>.

De outro modo, entregar a resolução dos problemas a níveis superiores de governo, quando há níveis de governo mais abaixo consistentes com a sua efetiva resolução, é, segundo a doutrina social da igreja, ferir a dignidade humana. Como corolário para o caso concreto que aqui nos interessa, retiramos que, à luz da doutrina social da Igreja, o centralismo que caracteriza o presente Estado português é inconsistente com a referida doutrina, pois fere a dignidade humana.

Na União Europeia (UE), o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, de 1992, consagra o princípio da subsidiariedade (ponto 3 do Artigo 5º) como forma de, por um lado, limitar a ação da UE e, por outro lado, aproximar as decisões dos cidadãos. Ou seja, o mesmo é um garante do princípio de conferral (ponto 2 do Artigo 5º), do princípio da proporcionalidade (ponto 4 do Artigo 5º) e do princípio da proximidade (ponto 3 do Artigo 10º), também consagrados no referido tratado.

O princípio de conferral estabelece que a UE atua no limite das competências que os Estados Membros lhe conferem pelos tratados. O princípio da proporcionalidade requer que qualquer ação da UE não vá além do necessário para alcançar os objetivos dos tratados. Ou seja, a UE abstém-se de agir nas áreas que não estão exclusivamente debaixo da sua jurisdição, a não ser que essa ação seja mais efetiva do que a ação ao nível nacional, regional e local dos Estados Membros. O princípio da proximidade diz que todo o cidadão tem o direito de participar na vida democrática da União e que as decisões devem ser tomadas da forma mais aberta e próxima possível dos cidadãos. Ou seja, a UE combina neste seu princípio da proximidade a participação cidadã e a transparência de atuação dos poderes públicos. Em resumo, o princípio de conferral limita as competências da UE. Os princípios da proporcionalidade e da proximidade limitam o uso

<sup>8</sup> “185. (...). It is impossible to promote the dignity of the person without showing concern for the family, groups, associations, local territorial realities; in short, for that aggregate of economic, social, cultural, sports-oriented, recreational, professional, and political expressions to which people spontaneously give life and which make it possible for them to achieve effective social growth. (...)” (PCJP, 2004, Chapter Four).

das referidas competências e o mesmo sucede com o princípio da subsidiariedade, que é o garante do cumprimento de todos os outros princípios.

Antes de consagrado no Tratado da União Europeia de 1992, o princípio da subsidiariedade foi aplicado à política ambiental europeia, no quadro do Ato Único Europeu, em 1986. Entre outros, o Tratado de Lisboa, de 2007, viria a reforçá-lo com o protocolo 1 (envolvimento dos parlamentos nacionais nas políticas da UE) e o protocolo 2 (a obrigatoriedade da UE ter em conta a dimensão regional e local dos seus atos legislativos e ter de elaborar relatórios detalhados sobre o respeito do princípio da subsidiariedade nos referidos atos).

Tendo em conta o enunciado acima:

- i) Há vários níveis territoriais de Estado ou governo cuja ação tem impacto no país que designamos de Portugal. No presente e no caso português: o Estado europeu, o Estado central nacional e o Estado local municipal;
- ii) Qualquer que seja o problema, à luz do princípio da subsidiariedade, o mesmo deve ser resolvido pelo nível territorial de governo mais abaixo consistente com a sua efetiva resolução;
- iii) Existem problemas cujo nível territorial de governo mais abaixo consistente com a sua efetiva resolução é regional (NUTS II ou agregações) ou sub-regional (NUTS III);
- iv) Portugal não elege governos ao nível regional (NUTS II ou agregações) e ao nível sub-regional (NUTS III), o que enfraquece, afasta dos cidadãos e torna pouco transparente e, por vezes, caótica a governança dos referidos territórios intermédios no país, governança exercida pelo poder central e também pelas entidades intermunicipais do poder local municipal;
- v) A regionalização preencheria aquilo que é uma limitação grave ao exercício do princípio da subsidiariedade no país<sup>9</sup>. É uma condição necessária, mas não suficiente para alcançar o Estado democrático mental idealizado.

<sup>9</sup> Desde a sua adesão à UE, em 1986, o Estado central português tem sido muito mais favorável à subsidiariedade da UE até à fronteira do que à sua própria subsidiariedade dentro de portas. O mesmo se passa com a coesão territorial e todas as políticas públicas com implicações territoriais.

E que Estado português democrático mental é aquele que idealizamos? Do ponto de vista dos seus princípios organizacionais, trata-se de um Estado:

- i) Com uma organização coerente, em que o princípio da subsidiariedade se aplica de Bruxelas à freguesia onde vivemos e cujas aproximações aos problemas sejam, por norma, multidimensionais/transversais e assentes em territórios e pessoas (Barca *et al.*, 2012; Pugalis e Gray, 2016);
- ii) Não muito grande, desburocratizado, profissionalizado, desempoeirado, ágil e transparente nas decisões; democraticamente participado e controlado pelos cidadãos e, por isso, menos vulnerável a lóbis;
- iii) Estratégico e empreendedor (Mazzucato, 2018), que reflete antes de atuar, atua e presta contas da sua atuação aos cidadãos;
- iv) Social, protetor do ambiente e promotor de uma cultura de liberdade, de um país que se quer mais avançado e cosmopolita;
- v) Das pessoas e para as pessoas, isto é, organizado e exercido como a maior organização da Sociedade civil.

Do ponto de vista funcional, seria um Estado territorialmente conexo e que integrasse os seus diferentes níveis territoriais de governo, fortemente descentralizado, com um controlo político democrático apurado e participado pelos cidadãos, com uma administração profissionalizada e capacitada. Alcançar o mesmo obrigaria a uma reforma política e administrativa do Estado português que:

- i) Estabelecesse, de forma horizontal, os níveis territoriais de governo, os territórios da sua atuação e as respetivas competências, tendo em conta o princípio da subsidiariedade e a não sobreposição de competências entre diferentes níveis de governo;
- ii) Contemplasse a eleição direta das assembleias de representantes correspondentes a cada nível territorial de governo. Uma eleição que seria realizada por círculos territoriais correspondentes aos níveis territoriais de governo imediatamente abaixo e que deveria ser feita nominalmente, de forma a criar uma maior proximidade entre eleitos e eleitores;
- iii) Relacionasse os níveis de governos na sua atuação. Qualquer que seja o nível de governo, tendo em conta o princípio da subsidiariedade,

as assembleias de representantes de cada nível territorial de governo deveriam consultar as assembleias de representantes dos níveis de governo territorialmente imediatamente abaixo ou terem no seu seio representantes destes últimos. Também a Assembleia da República;

- iv) Transferisse a administração desconcentrada do Estado central para governos civis regionais de nível territorial NUTS II ou agregações e, pelo princípio da subsidiariedade e sempre que a resolução efetiva dos problemas o permita, transferisse as respetivas competências para níveis territoriais inferiores de governo eleitos;
- v) Profissionalizasse e capacitasse a administração do Estado, em todos os níveis territoriais de governo.

Concluimos esta secção com as seguintes ideias fundamentais:

- i) Quanto mais alto o nível territorial de governo, mais estratégico o mesmo deve ser. Quanto mais baixo o nível territorial de governo, mais atuante o mesmo deve ser. Não interessa ao país ter um Estado central a comportar-se como uma grande câmara municipal e câmaras municipais a comportarem-se como pequenos Estados centrais;
- ii) Quanto mais alto o nível territorial de governo, mais afastado o mesmo está dos cidadãos e mais difícil se torna fomentar a participação dos mesmos nas respetivas decisões. Quanto mais baixo o nível territorial de governo, mais próximo o mesmo está dos cidadãos e mais fácil se torna fomentar a participação dos mesmos nas decisões. Todavia, não é impossível fomentar a participação cidadã nos níveis mais altos de governo e é possível não o fazer nos níveis mais baixos de governo;
- iii) Uma condição necessária para dar visibilidade aos diversos níveis territoriais de governo, aproximá-los dos cidadãos e tornar a sua atuação mais transparente é proceder à sua eleição direta. Mas não é suficiente. É preciso encontrar formas de fomentar a participação dos cidadãos nos diversos níveis de governo. A título de exemplo, o orçamento participativo é uma das referidas formas;
- iv) As aproximações aos problemas devem basear-se em territórios e pessoas e serem, por norma, transversais. As partes, os subsectores e setores, são facetas de um todo interrelacionado. Qualquer que seja

o nível territorial de governo, cada organismo, subsetor ou setor tem de atuar em articulação com os outros. E os vários níveis de governo também têm de estar articulados entre si, principalmente quando as aproximações aos problemas são multinível. Uma forma de articular níveis de governo é obrigar os níveis de governo imediatamente inferiores a serem ouvidos ou a estarem representados nas assembleias dos níveis de governo imediatamente superiores;

- v) Para cada problema é necessário identificar o nível territorial de governo mais baixo consistente com a sua efetiva resolução. Por exemplo, o nível territorial de governo mais baixo consistente com decisões pertinentes sobre uma linha de metro é o da área metropolitana (NUTS III), não é o da freguesia, o do município, o da região ou o do país. Envolver o poder central a decidir sobre linhas de metro constitui um desperdício de recursos.

## 4.2. O Estado real a que chegámos

Na madrugada do dia 25 de abril de 1974, o capitão Salgueiro Maia perguntou aos soldados na Escola Prática de Cavalaria, em Santarém, quem é que estava disposto a ir até Lisboa acabar com o “Estado a que chegámos”. Ele e muitos outros seguiram para Lisboa e derrubaram a ditadura. Hoje, o Portugal democrático não precisa de acabar com uma ditadura. Precisa de organizar o seu Estado democrático. Em particular, precisa de uma reforma política e administrativa do Estado que o coloque ao serviço do bem comum. Precisa de aprofundar a sua democracia, em prol do desenvolvimento do país.

Foram várias as evoluções do Estado português após o 25 de abril de 1974. A Constituição de 1976 consagrou as eleições livres, também no poder local. Em relação a este último, as regiões avançaram nas ilhas, com visíveis benefícios para as mesmas e para o país, mas não avançaram no continente português<sup>10</sup>.

A derrota da regionalização do continente português, no referendo de 1998, viria a constituir um virar de página para pior. O Não plural<sup>11</sup>, vitorioso, foi

<sup>10</sup> Trata-se de regiões com um cariz diferente. As regiões nas ilhas são políticas, isto é, regiões autónomas com poder legislativo, enquanto as regiões no continente seriam administrativas, ou seja, autarquias regionais sem poder legislativo (OECD, 2019; CID, 2019).

<sup>11</sup> Não plural, pois como os próprios defensores do Não afirmaram na época que este juntou os que

rapidamente convertido num Sim à centralização, à concentração e à localização do Estado central em Lisboa capital. A administração desconcentrada do referido Estado perdeu autonomia ou desapareceu. Assim sucedeu, por exemplo, com as direções regionais de educação, as direções regionais de agricultura e as delegações regionais do Instituto Nacional de Estatística (INE). Neste último caso, a referida perda de autonomia traduziu-se numa perda de pensamento estratégico das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). Estas últimas foram, no entretanto, canalizadas para a gestão dos fundos europeus dos Programas Operacionais (PO) regionais, uma vez mais, sem lhes ser dada a devida autonomia na referida gestão<sup>12</sup>. E é assim que continuamos a ter um Estado português muito centralizado, com uma despesa pública subnacional muito abaixo da média da UE (OECD, 2019; CID, 2019)<sup>13</sup>. Um Estado centralizado e cada vez mais disfuncional. Um Estado:

- i) Com um número crescente de secretários de Estado, cuja função principal parece ser a de autorizar e desautorizar as mais diversas administrações, desresponsabilizando os dirigentes dos seus organismos e abrindo a porta, deste modo, à nomeação de dirigentes pouco qualificados, assessores oriundos dos partidos políticos;
- ii) Em que um administrador de um hospital público, que gere centenas de milhões de euros num ano, não tem autonomia para contratar um técnico auxiliar. Precisa, para o efeito, de pedir autorização a mais do que um secretário de Estado;
- iii) Que pretende controlar os custos dos seus organismos rubrica a rubrica, em vez de controlar as margens geradas pelos mesmos, organismo a organismo;
- iv) Que implementou sistemas regionais de inovação contra a sua vontade e por imposição da UE, pois considerava que o país era demasiado pequeno para ter os referidos sistemas;

eram contra a descentralização em si, os que eram contra a proposta específica de descentralização que é a regionalização e os que, sendo a favor da proposta, eram contra o mapa das regiões proposto.

<sup>12</sup> As CCDR são organismos da administração central do Estado que se localizam nas regiões-plano e a quem cabe, no presente, coordenar a administração desconcentrada ou periférica do Estado nas referidas regiões (articulando políticas sectoriais como as de ambiente, do ordenamento do território e das cidades), prestar apoio técnico aos municípios e gerir os PO regionais dos fundos europeus.

<sup>13</sup> Em 2017, a despesa pública subnacional em Portugal (UE 28) era 12.6% (23.3%) do total da despesa pública e 5.8% (10.7%) do PIB (CID, 2019).

- v) Territorialmente desconexo nos territórios intermédios (NUTS II ou agregações e NUTS III), em que cada organismo de cada ministério atua como se os outros não existissem, em territórios intermédios com uma geometria variável. Pelo facto e pela emergência trazida pelos fogos florestais, precisou de criar uma estrutura de missão (Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais, AGIF), ou seja, mais Estado, para conseguir articular o combate aos fogos pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) com a sua prevenção pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)<sup>14</sup>;
- vi) Cujos organismos da administração central não comunicam entre si. Quando há dinheiro europeu disponível, o Estado atua como se os recursos disponíveis não fossem escassos. Isto é, não sabe o que fazer ao dinheiro. E assim é porque não tem prioridades e projetos pensados ou em calha para utilizar o referido financiamento, quando o mesmo está disponível. Vê-se na contingência de ter de improvisar, organismo a organismo, para não perder o dinheiro<sup>15</sup>. E mesmo que estejam localizados fora de Lisboa capital, os referidos organismos estão sempre dependentes de decisões de entidades localizadas em Lisboa capital. Na prática, são balcões. A morosidade das decisões é enorme;
- vii) Que inverte os papéis quando lida com o poder local municipal, não respeitando a autonomia e a dignidade deste último e, mais recentemente, canalizando para as entidades intermunicipais a coordenação dos seus próprios organismos<sup>16</sup>;
- viii) Que escolhe intrometer-se no traçado das linhas do metro de Lisboa e do Porto e remeter para os municípios a atração de empresas e/ou de Investimento Direto Estrangeiro;
- ix) Que compensa o défice orçamental da sua administração central com um excedente orçamental da sua administração local municipal e regional;

14 Os territórios intermédios de atuação da ANEPC, do Ministério da Administração Interna, são os distritos, e os do ICNF, do Ministério da Agricultura, são as regiões-plano. Para além da ANEPC, vários organismos do Estado central continuam a organizar os seus territórios intermédios de atuação por distritos. Os próprios partidos políticos não mostram vontade de abandonar a sua organização distrital.

15 Problemas semelhantes se colocam ao poder local municipal. Isto é, não saber o que fazer ao dinheiro nas circunstâncias referidas.

16 Não inverte os papéis apenas com os municípios. Na altura da *Troika*, quando foi maltratado por Bruxelas, resolveu imitar a atitude das Instituições Europeias de então na cooperação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

- x) Que perde mais tempo em obras, inaugurações e autorizações do que a pensar e a posicionar, estrategicamente, o país e a ser o garante subsidiário do regular funcionamento dos níveis territoriais de governo inferiores, no respeito pela sua autonomia e dignidade.

O recente Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) é ilustrativo da administração central do Estado a que chegámos. Os organismos da referida administração, responsáveis pela aplicação dos dinheiros do PRR, não comunicam entre si. O tempo e a burocracia associados às decisões são enormes. Acresce ainda que cada organismo apresenta as suas linhas de financiamento em plataformas informáticas próprias. Uma empresa que queira aceder aos fundos do PRR tem de investir em consultores para descortinar as portas a que tem de bater para os conseguir. E que dizer das Pequenas e Médias Empresas, no contexto? O PRR mostra um Estado com uma (des)organização Kafkiana, virado para dentro, para as suas paróquias/organismos/silos e respetivos poderes e influências, em vez de virado para fora, ao serviço da Sociedade civil nos territórios. Mostra um Estado totalmente controlado por Lisboa capital e que tem medo de errar perante Bruxelas. Mostra um Estado que se refugia na burocracia e na inoperância para se proteger.

O PRR foi pensado de forma centralizada, a partir da visão estratégica do agora Ministro da Economia e do Mar, António Costa Silva (ver Silva, 2020), tendo sido sujeito a uma discussão pública. A sua operacionalização foi dispersa por 68 entidades diferentes (beneficiários diretos e intermediários). Os beneficiários finais estão espalhados pelo país, mas é visível a concentração do programa na região de Lisboa. A título de exemplo, cerca de 80% dos 1295 contratados para apoiar a gestão do PRR estão na região de Lisboa (SIC Notícias, 19 de dezembro de 2021). Outro exemplo, no programa de estágios na Administração Pública, dirigido a jovens no início da sua vida profissional e financiado pelo PRR, mais de 50% das 1658 vagas disponibilizadas localizam-se na região de Lisboa (Porto Canal, 25 de setembro de 2022).

São do conhecimento público as dificuldades que existem em localizar qualquer organismo da administração central do Estado fora de Lisboa capital, mesmo quando se trata de um novo organismo ou agência. São também conhecidas as viagens semanais a Lisboa capital dos autarcas locais. As mesmas sucedem para estes contactarem com o poder central localizado na capital, percorrerem os organismos necessários para resolver algum problema de interesse do seu município. Tudo isto com muitas emissões de CO2 associadas.

Por último, num país cuja cultura já não é rural, mas também ainda não é completamente urbana, a cultura política do centralismo é, no presente, uma emanção de uma cultura provinciana, suburbana e desconfiada dominante, que alimenta pessoas que se percebem a si mesmas como providenciais. A maioria dos provincianos chegados à capital, por via dos partidos políticos e do sistema educativo, tende a preencher as hostes dos anjos em queda na mesma<sup>17</sup>. Era assim no século XIX. Continua a ser assim no século XXI. Este fenómeno cultural, que alimenta o centralismo e o impasse territorial na organização do Estado português (Costa, 2006; Costa & Osório, 2013; Figueiredo *et al.* 2017; Maia & Costa, 2019), tem consequências graves para o desenvolvimento do país e merecia ser alvo de um estudo antropológico<sup>18</sup>. O país precisa de se superar a si mesmo.

Todavia, várias tentativas de descentralização foram feitas, desde 1998, com mais ou menos sucesso, para os municípios e para as entidades intermunicipais. As Leis n.º 10/2003 e n.º 11/2003, de 13 de maio, criaram as associações de municípios de fins múltiplos. A Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, revoga as leis anteriores e estabelece o regime quadro para o associativismo municipal. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, define o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do poder central para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, é a Lei-quadro da transferência de competências do poder central para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, culminando este processo.

Pelo caminho, o XXI governo constitucional propôs a eleição direta das juntas das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, sem sucesso, e dos presidentes das CCDR pelos municípios, com sucesso<sup>19</sup>. Este último processo culminou na Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro, que “determina a transferência, a partilha e a articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado” nas CCDR, na sequência do relatório sobre o assunto produzido pela Comissão Independente para a Descentralização (CID, 2019). A CID foi

17 Referência ao romance *A Queda dum Anjo*, de Camilo Castelo Branco.

18 A opção dos provincianos chegados a Lisboa pelo centralismo não é um problema, digamos, de origem de classe ou territorial. É mais um problema de opção de classe ou territorial.

19 As primeiras eleições para as CCDR tiveram lugar no dia 13 de outubro de 2020. O presidente e um dos vice-presidentes de cada CDDR foram eleitos pelos municípios. O outro vice-presidente foi indicado pelo governo, depois de consultado o presidente e o vice-presidente eleitos de cada CCDR.

criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, e, entre outros, encomendou à OCDE um estudo sobre as alternativas para a descentralização do Estado português (ver OCDE, 2019).

As Comunidades Intermunicipais (CIM) e as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, com figuras jurídicas diferentes (OECD, 2019; CID, 2019), são associações municipais de fins múltiplos, isto é, entidades intermunicipais estabelecidas ao nível dos territórios intermédios NUTS III, mas sem uma eleição direta. A ausência de uma eleição direta tem levantado problemas na representação e visibilidade da atuação das mesmas, limitando o seu alcance. As CCDR são organismos do poder central, debaixo da tutela do mesmo, cujos presidentes e parte dos vice-presidentes são agora eleitos pelos municípios<sup>20</sup>.

Concluimos esta secção afirmando que Estado real a que chegámos em Portugal tem uma despesa subnacional muito abaixo da média dos países da UE, está muito concentrado e localizado em Lisboa, é territorialmente desconexo e com uma presença fraca e caótica nos territórios intermédios, é constituído por organismos que não comunicam entre si, tem possibilidades de descentralização limitadas aos municípios e às entidades intermunicipais que deles emanam, apresenta importantes vazios de representação política, está longe da vista e do controlo dos cidadãos, é pouco ou nada participado pelos mesmos, é vulnerável a lóbis e tem uma administração pouco profissionalizada e capacitada, cujos lugares são (mas não deveriam ser) objeto da luta político partidária.

### 4.3. O pacote de descentralização do atual Governo

Nesta secção abordamos o pacote de descentralização do atual Governo, à luz das recomendações da OCDE (2019), da CID (2019) e do diagnóstico que acima realizamos. *Não vamos discutir a questão dos territórios intermédios funcionais, regiões e sub-regiões. Nem a importância das redes de cidades (grandes e médias) e de uma política de cidades para os referidos territórios intermédios (do litoral e do interior) e para a coesão territorial do país.*

Na aceção da OCDE (2002), as regiões-plano das CCDR não são territórios funcionais (Costa e Osório, 2013), sendo que a CID (2019) opta pelo mapa

20 Esta eleição empresta, em si, às CCDR um carácter de Associação Regional de Municípios (Figueiredo *et al.*, 2017).

das referidas regiões-plano para a descentralização. Acresce que a sub-região Área Metropolitana do Porto (AMP) também não parece constituir um território funcional (Maia e Costa, 2019), sendo que a Área Metropolitana de Lisboa (AML) aparenta estar mais perto de o ser. No que refere às regiões funcionais do país, a *Iniciativa Cidades* da Fundação Calouste Gulbenkian (Ribeiro e Ferrão, 2014; Ribeiro *et al.*, 2015, 2017) e o PNPOT (2020) dão uma boa ideia das mesmas. Aqui vamos assumir aquilo que o Governo parece estar a assumir, aconselhado pela CID (2019): o mapa das regiões a considerar no continente é o das cinco regiões-plano. As mesmas correspondem (ou irão corresponder) a territórios NUTS II ou agregações dos mesmos<sup>21</sup>.

Um outro assunto que não vamos discutir é a questão da necessidade de recuperar a figura do Plano Nacional de Fomento ou Desenvolvimento, num contexto de democracias liberais que precisam de recuperar o seu Estado, em novos moldes, e disciplinar o Mercado. Já agora, não existe um Política Nacional de Desenvolvimento Regional que informe ou dê indicações aos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR). Os PDR são forçados a cozer os planos setoriais dos organismos dos Ministérios ao nível regional, organismos que se comportam, como vimos acima, como silos setoriais ou subsetoriais que não comunicam entre si. Já nos planos de ordenamento territorial e a título de exemplo, a tradição portuguesa tem sido a de cozer os Planos Diretores Municipais (PDM) para chegar aos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), quando o procedimento deveria ser o inverso. Concluindo, são os Planos e Políticas de ordem territorial superior que devem preceder e informar os Planos e Políticas de ordem territorial inferior.

O que vamos discutir é o pacote de descentralização do atual Governo à luz da organização territorial do Estado central implícita, das competências e do processo de transferência das mesmas e da eleição dos níveis territoriais intermédios de governo. O referido pacote consiste, essencialmente, na Lei n.º 50/2018 e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022. Esta última resolução contempla os serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado central e as competências ou atribuições que serão objeto de transferência ou de partilha com as CCDR nas áreas da economia, cultura, educação, formação profissional, saúde, conservação da natureza e

21 O Governo está a tentar resolver junto de Bruxelas o problema criado com a criação da NUTS II AML (ver CID, 2019) solicitando a criação de duas regiões NUTS II adicionais: Península de Setúbal e Oeste e Vale do Tejo. O conjunto destes territórios tem uma correspondência com a região-plano Lisboa e Vale do Tejo.

das florestas, infraestruturas, ordenamento do território e agricultura e pescas. As CCDR, percecionadas pelo Governo como agora democraticamente mais legitimadas (tendo em conta a eleição dos seus presidentes e de alguns dos seus vice-presidentes pelos municípios) são afirmadas como o possível embrião de regiões administrativas a eleger diretamente. Todavia, para já e apesar da referida eleição e de passarem a ter o estatuto de instituto público com personalidade jurídica, com uma elevada autonomia, as CCDR continuam a ser poder central, pelo que, a este nível, se está a falar da transferência e partilha de competências entre organismos do poder central.

No que se refere à administração central do Estado, é prevista a reestruturação das CCDR, mas pouco é dito sobre a restante administração central do Estado. Apenas é dito que os serviços da referida administração que não transitem para as CCDR se devem organizar pelas áreas das CCDR que são as regiões-plano. Sobre como é que o Estado central se vai reorganizar territorialmente, pelas áreas das regiões-plano e no dia em que as CCDR passarem a ser regiões administrativas diretamente eleitas, não é claro. Também não é claro como é que, para lá das competências transferidas ou partilhadas com as CCDR, a lógica de funcionamento em silos setoriais ou subsetoriais do Estado central vai ser ultrapassada.

As competências ou atribuições a transferir para as CCDR ou a partilhar com as mesmas são amplas, mas a sua distribuição entre transferências e partilha parece fazer, em geral, sentido. Todavia, o tempo dado para a transição é demasiado curto. A OCDE (2019) e a CID (2019) recomendaram uma transição mais gradual, que permitisse um acerto mais cuidado das competências a transferir e a partilhar, com espaço para erros e aprendizagem, dando ao processo uma maior previsibilidade e evitando, desse modo, possíveis bloqueios no funcionamento da máquina do Estado<sup>22</sup>. O mesmo se aplica às competências transferidas para os municípios e entidades intermunicipais.

Nesta questão das atribuições ou competências, a OCDE (2019) aconselha a não sobreposição das mesmas entre níveis territoriais de governo, como forma de reduzir a conflitualidade. Nesse sentido, é de evitar a partilha de competências. Todavia, as competências partilhadas descritas não nos

22 O processo pode conduzir a uma maior racionalização dos recursos e a uma menor necessidade de funcionários. Para já, o governo assume que nenhum funcionário verá o seu posto de trabalho extinto. O Estado a que chegámos é mais rico em assessores dos partidos do que em profissionais qualificados.



parecem que possam ser um grande fator de conflitualidade. Acresce que há problemas que requerem abordagens multinível. A OCDE (2019) também aconselha que as competências de cada nível de governo sejam acompanhadas de autonomia financeira. Sobre a autonomia financeira pouco é dito, sendo que o Estado português tem um longo caminho a percorrer nesta matéria.

No que refere à eleição direta, a mesma aplica-se, potencialmente, às CCDR, se e quando passarem a ser regiões administrativas. Não se aplica às entidades intermunicipais. A ausência de uma legitimidade democrática direta condiciona a atuação dos poderes intermédios, retira-lhes visibilidade e limita o controlo democrático dos mesmos. Sendo os autarcas das entidades intermunicipais eleitos município a município apenas respondem perante os eleitores do respetivo município. O incentivo é levarem para as entidades intermunicipais tudo aquilo que não conta para a sua eleição (Figueiredo *et al.*, 2017). Relvas e Júlio (2015) queixavam-se que os programas territoriais de desenvolvimento, apresentados pelas entidades intermunicipais no âmbito do QREN, constituíram, as mais das vezes, um somatório de projetos municipais, apesar da boa vontade dos autarcas. A título de exemplo, no presente, a visibilidade pública e capacidade de atuação do Conselho Metropolitano do Porto (CMP) sobre os problemas que afetam a AMP é impercetível pelos cidadãos.

A este nível, a indicação da OCDE (2019) é que quatro níveis territoriais de poder, dois deles intermédios, é capaz de ser muito para um país com as características de Portugal. Pelo menos de uma assentada, acrescentamos. A opção potencial do Governo português é por eleger três níveis de governo, o que vai ao encontro da recomendação, e que o nível intermédio de poder a eleger diretamente seja o das CCDR reestruturadas e não o das entidades intermunicipais<sup>23</sup>. Como corolário desta opção, a Lei n.º 50/2018 assume o município como a entidade primordial da descentralização de competências a que dá corpo, tendo as entidades intermunicipais, dependentes da concertação dos municípios, um papel subsidiário.

Concluimos esta secção afirmando que, a nosso ver, o pacote de descentralização do Governo vai, globalmente, no sentido certo. E que o diabo, dizendo assim, poderá estar nos detalhes. Preocupa no que refere aos deta-

<sup>23</sup> A OCDE (2019) também recomenda que seja estudada uma solução de governança para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, de modo a lidar com os problemas vividos pelas pessoas que habitam estas cidades metropolitanas. A este nível, a OCDE (2019) considera que Portugal tem ilações a retirar do exemplo francês.

lhes a amplitude das competências ou atribuições a serem transferidas ou partilhadas com as CCDR de uma assentada, o tempo demasiado curto para a transição e o obstáculo que poderá vir a constituir à eleição direta das regiões administrativas a presente eleição dos presidentes e de alguns dos vice-presidentes das CCDR pelos municípios. Também preocupa a omissão sobre a reorganização territorial dos organismos setoriais e subsetoriais do Estado central, em particular no dia em que as CCDR forem regiões administrativas eleitas.

## Conclusão

Este capítulo abordou o processo conturbado que tem sido o da regionalização do continente português. No caso português, a mesma deve ser encarada no contexto do processo mais vasto de reforma do Estado democrático do país.

O mundo pós neoliberal idealizado requer uma recuperação do papel do Estado nas nossas sociedades, também como garantia do regular funcionamento do Mercado livre. Um Estado descentralizado, na linha do princípio da subsidiariedade, princípio da doutrina social da Igreja adotado pela UE, próximo dos cidadãos, participado e controlado pelos mesmos. Um Estado dos e para os cidadãos. Um Estado que seja organizado e exercido como a maior organização da Sociedade civil. O desafio é um de aprofundamento da democracia e respeito pela dignidade humana.

O centralismo do Estado português é inconsistente com a doutrina social da Igreja, pois fere a dignidade humana. No presente, o referido centralismo não é indiferente ao momento cultural do país. Um país culturalmente em transição, que já não é rural, mas ainda não é completamente urbano, com uma cultura dominante periurbana cuja manifestação política se traduz num centralismo provinciano e desconfiado, de pessoas que se acham providenciais. O referido centralismo fez chegar o Estado português ao estado de desorganização, opacidade, afastamento dos cidadãos e vulnerabilidade aos lóbis a que chegou.

A regionalização deve ser entendida como um elemento da reforma política e administrativa mais vasta que o referido Estado necessita, no sentido de chegar a um Estado subsidiário controlado e participado pelos cidadãos. O pacote de descentralização do Governo (Lei n.º 50/2018 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022) parece ir, globalmente, no sentido certo. Os problemas podem estar nos detalhes.

Com as exceções da amplitude de competências ou atribuições a transferir ou partilhar com as CCDR e do ritmo imposto à implementação do referido pacote, o Governo acolhe as recomendações da OCDE (2019) e da CID (2019), nomeadamente no que refere à eleição de três níveis territoriais de governo. A opção do governo é pela eleição direta das CCDR reestruturadas e não das entidades intermunicipais. Pouco é dito sobre a reorganização territorial dos organismos setoriais e subsetoriais do Estado central, em particular se e quando as CCDR reestruturadas forem convertidas em poder regional eleito. Também nada é indicado sobre o enquadramento de governança particular a dar às Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, uma recomendação da OCDE (2019).

### **Agradecimentos**

Agradeço aos colegas Leonor Sopas e Alberto Castro, Professores da Universidade Católica Portuguesa, *Católica Porto Business School*, a informação facultada para a elaboração do capítulo. Agradeço também ao colega Nuno Ornelas Martins, Professor da mesma Escola e colega de gabinete, as discussões que temos tido sobre História do Pensamento Económico e sobre o Estado a que chegámos na sociedade portuguesa. As opiniões manifestadas apenas comprometem o autor.

### Referências

- Barca, F., McCann, P., e Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Comissão Independente para a Descentralização (CID) \ Cravinho, J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim, A., Moura, P.H., Carmona-Rodrigues, A., e Fontainhas-Fernandes, A. (2019). *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado*. Lisboa: Assembleia da República.
- Costa, L. (2006). O Território da Descentralização no Portugal do Século XXI: Uma Abordagem Microeconómica. *Seminário Economia e Finanças da Descentralização*, Palácio da Bolsa, Porto.
- Costa, L., e Osório, P. (2013). Sobre a Reforma Política e Administrativa do Estado Português. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 34(3), 11-20.
- European Parliament (EP) (2023). *Fact Sheets on the European Union - 2023*. [www.europarl.europa.eu/factsheets/en](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en) Consultado em 29 de março de 2023.
- Figueiredo, A. M., Castro, A., Costa, L., e Neto, L. (2017). *Elementos para uma tomada de posição da Associação Comercial do Porto relativamente à eleição direta das presidências das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*. A.M. Figueiredo / Quatenaire Portugal (coord.), Porto.
- Gornick, J. C. (2014). *High and Rising Inequality: Causes and Consequences*. General Assembly 69th Session, Second Committee General Debate – Keynote Address, United Nations Secretariat, Conference Room 2.
- Maia, T., e Costa, L. (2019). Sobre a Frente Atlântica do Porto. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 52(3), 95-114.
- Mazzucato, M. (2018). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths*. London: Penguin Books Ltd.
- OCDE \ OECD (2002). *Redifining Territories: The Functional Regions*. OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development.
- OCDE \ OECD (2019). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: Lessons from International Experience and Reform Alternatives*. OECD Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities (CFE).
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Pugalis, L., e Gray, N. (2016). New Regional Development Paradigms: An Exposition of Place-Based Modalities. *Australasian Journal of Regional Studies*, 22(1), 181-203.
- Pontifical Council for Justice and Peace (PCJP) (2004). *Compendium of the Social Doctrine of the Church*. Vatican, Rome. Disponível em: [https://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_en.html](https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_en.html)

Programa Nacional da Política de ordenamento do Território (PNPOT) (2020). *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: Primeira Revisão*. Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, Diário da República n.º 170/2019. [https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/SQ\\_Vconc\\_PNPOT\\_0.pdf](https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/SQ_Vconc_PNPOT_0.pdf)

Relvas, M., e Júlio, P. (2015). *O outro lado da governação: A reforma da administração local*. Porto: Porto Editora.

Ribeiro, J.M.F., e Ferrão, J. (Coord.) (2014). *Noroeste Global*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Iniciativa Cidades. <https://gulbenkian.pt/programas/gulbenkian-cidades/noroeste-global/>

Ribeiro, J.M.F., Moura, F., e Chorincas, J. (Coord.) (2015). *Uma Metrópole para o Atlântico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Iniciativa Cidades. <https://gulbenkian.pt/publications/iniciativa-cidades/>

Ribeiro, J.M.F., Moura, F., e Chorincas, J. (Coord.) (2017). *Portugal no Centro*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Iniciativa Cidades. <https://gulbenkian.pt/programas/gulbenkian-cidades/portugal-no-centro/>

Silva, A. C. (2020). *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030*. Lisboa, 21 de julho de 2020. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=visao-estrategica-para-o-plano-de-recuperacao-economica-de-portugal-2020-2030>

Smith, A. (1759). *The Theory of Moral Sentiments*. Oxford: Oxford University Press 1976.

Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford: Oxford University Press 1976.

Stiglitz, J.E. (2012). *The Price of Inequality*. New York: W. W. Norton & Company.

Wolf, M. (2023). *The Crisis of Democratic Capitalism*. New York: Penguin Press.

## 5. A regionalização como projeto de reforma do Estado e recuperação do país

*José Reis*

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais, jreis@fe.uc.pt  
<https://orcid.org/0000-0003-4640-568X>

### Resumo

É como projeto de reforma do Estado que, neste texto, se encara, em primeiro lugar, a regionalização. Conhece-se a escassa consciência territorial das políticas públicas e da organização administrativa e a natureza vertical, de cima para baixo, da ação pública, sem coordenação horizontal nem atenção à diversidade da vida material do país. Esta é uma razão de ineficiência e ineficácia. Depois, e esta é a segunda razão, é preciso compreender os dias que correm e o modo como o país se tem fragilizado. Portugal tornou-se unipolar, fragilizando o sistema urbano não metropolitano, isto é, as cidades médias e está hoje mais estreito. No entanto o território é obstinado: existe e resiste. No entanto, o que o rodeia, das instituições às políticas, desperdiça-o e enfraquece-o. É por estas razões que se defende a regionalização como projeto de reforma do Estado e de recuperação do país.

**Palavras-chave:** reforma do Estado; regionalização; coordenação horizontal das políticas públicas; cidades médias; assimetrias de desenvolvimento.

*“Dar e receber*

*Devia ser a nossa forma de viver*

*Dar e receber*

(...)

*Trocar o espaço*

*Trocar a dança*

*Trocar o gesto que alarga uma aliança”*

– António Variações, *Dar e Receber* (1984)

### 5.1. O primeiro significado da regionalização: um projeto de reforma do Estado

Em abstrato e em sim mesma, a regionalização não é algo que esteja inscrito na “ordem natural das coisas”. Não é um assunto canónico nem essencialista. É possível admitir que os melhores objetivos dos regionalistas são, em princípio, suscetíveis de serem realizados pelo Estado central. O desenvolvimento e a coesão de todas as partes de um território nacional, assim como a eficiência das ações administrativas através de políticas territorialmente esclarecidas podem, em tese, assegurar-se a partir de um único lugar de governo, pelas capacidades de que este se dote e pelos mecanismos que desencadeie. Acontece, contudo, que este conjunto de considerações pressupõe um Estado irrepreensível e esclarecido, ancorado na diversidade social e económica, e um território que não registe dificuldades relevantes de articulação.

Ora, nada disto é compatível com as prosaicas realidades nacionais nem com o que conhecemos da vida mundana. A opção pela regionalização é, portanto, uma decisão de economia política, que rivaliza com outras. E baseia-se no facto de, comparativamente, ela ser melhor que as demais. Por isto mesmo, entendo que a primeira questão a convocar para a discussão da regionalização é a da reforma do Estado, discutindo a sua organização administrativa, a conceção e as prioridades das políticas públicas, a sua eficiência e os mecanismos em que se confia para que se concretize bem. E é também útil discutir o modo de exercício no território do próprio dever de soberania: quando se descuida o território a soberania fica em causa? Fica.

Ora, estes são grandes problemas do país, no seu conjunto. Não são pequenas coisas de pequenos meios. Nem meras reivindicações locais ou regionais. E, em tudo isto, ainda há que considerar as ineficiências da centralização, as redundâncias que assim se produzem e as irracionalidades que o desconhecimento e a distância originam.

O exercício de coordenação das políticas em vista do território é essencial, é um instrumento de eficiência e de eficácia e carece de um nível, obviamente subnacional, onde se exerça, assim como de um ator político que o realize com legitimidade democrática. Embora esse nível esteja achado, tal é o consenso acerca das regiões de planeamento há muito instituídas, o ator não se inventa nem se “atamanca”. Acresce a isto tudo aquilo que antes podia ser considerado uma coexistência surda e muda dos serviços desconcentrados da administração central num mesmo território, e que agora é uma realidade fragilizada, em muitos casos a tender para o vazio. Na verdade, o nível regional foi ficando esvaziado de serviços de que já dispôs, de capacidade administrativa que já teve, de uma presença do Estado que não o deixava tão pobre. E isso é mau, empobrece. Pense-se nos serviços de administração pública de economia, de educação, porventura de agricultura ou de ambiente. O resultado é um excesso de centralismo e, sobretudo, uma ausência gritante do território na macrogestão da nossa vida coletiva.

E, no entanto, obstinadamente, o território existe. Não por supostas identidades ou através de noções imprecisas, mas porque há um sistema urbano (metropolitano e não metropolitano), há capacidades produtivas, que se organizam tendo em conta a proximidade e ativos territoriais importantes, e há comunidades organizadas sem os quais um país seria irremediavelmente estreito. É perante isto que é necessário coordenar políticas nos níveis em que elas são pertinentes e produzem melhores resultados.

As vicissitudes, algumas pouco recomendáveis, associadas ao processo de descentralização de funções da administração central para as autarquias municipais e as redefinições do papel das Comissões de Coordenação exemplificam bem os problemas presentes nas relações do Estado com o território. Vejamos esta última questão. As Comissões foram sempre o órgão desconcentrado dos ministérios com funções de planeamento, ordenamento, administração autárquica e, por vezes, ambiente. E continuam a ser. É certo que se lhes atribuiu uma missão adicional de “coordenação” das políticas públicas nas suas respetivas regiões – missão vaga, nunca realizada, até pela razão simples de que os outros serviços desconcentrados têm o respetivo ministro, que lhes dá legitimidade e a cuja tutela devem respeito.

Mas, verdade se diga, sempre foi reconhecida às Comissões (pelo menos nalgumas regiões) uma diferenciação positiva relativamente às outras “direções regionais”.

Os primeiros exercícios de reconfiguração das Comissões consistiram na “eleição” do presidente pelos conselhos regionais, isto é, pelos autarcas. Salvo eventuais exceções, este exercício nunca correu bem quando foi experimentado em alturas anteriores à atual. A razão é simples: como pode alguém que representa a desconcentração das funções da administração central (de ministros de cada governo concreto) ser, afinal, “eleito” pelos autarcas? Como é que fala com cada uma das partes? Qual é a fonte de legitimidade? Como se formou a decisão que levou à sua eleição? Este exercício teve a sua última experiência recentemente, correspondemos à entrada em funções das presidências atuais. O país soube, no entanto, que tal “eleição” foi previamente acordada, sem pompa, mas com circunstância, entre os líderes dos dois maiores partidos. *No comments...*

Neste quadro, temos políticas públicas para o território ou território para as políticas públicas? Como se estabelece a coerência para a intervenções regionais se o poder encarregado disso é uma representação de partes? Ou entende-se que o nível autárquico, cada um e o seu conjunto, assegura, afinal, a representação adequada do território regional não sendo preciso mais nada do que um seu representante? Parece óbvio que não é assim.

Subsiste, pois, o problema de estabelecer o quadro próprio, coerente, integrado, não desgarrado nem ineficiente, para a relação do Estado com o desenvolvimento dos territórios, admitindo que o modelo centralizado não é o melhor.

O passo anteriormente referido é um complicador importante. Tanto mais quando está em curso uma medida importante, há muito defendida e, em sim mesma, elementar – a integração nas Comissões dos outros serviços regionais encarregados de políticas públicas cuja natureza territorial é facilmente demonstrável. Juntam-se assim ao desenvolvimento regional, ao ordenamento do território, ao ambiente e à administração autárquica as áreas da agricultura e pescas, da cultura, da educação, da formação profissional, da economia (vagamente definida) e da saúde. É certo que, com a natureza de instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de personalidade jurídica, de autonomia administrativa, financeira e de património próprio, desaparece o poder de direção do governo para a prossecução das atribuições em causa, embora, evidentemente, permaneça a sua tutela e superintendência. É esta a finalidade? Um órgão simultaneamente

desligado da direção do governo, sem eleição e legitimidade democrática direta e própria e, ao mesmo tempo, emanado das autarquias?

Esta reorganização é, no entanto, muito relevante. O passo de integração de todos estes serviços públicos que contam para a organização interna do país (não associados diretamente a funções de soberania, como acontece principalmente com as áreas governamentais não “regionalizadas) justifica-se desde há muito. Vendo bem, só interesses corporativos específicos, que têm revelado um grande poder de instrumentalização da governação, como a grande agricultura, se lhe têm oposto. As outras críticas são de natureza diferente e relacionam-se com o prejuízo que o hibridismo disfuncional das presidências, resultante do seu método de designação (que assim se mantém), traz para este processo de recomposição. Uma reorganização de tal natureza não pode ser um mero processo burocrático, precisa de ser um ato de institucionalização de um novo modelo de governação, em todas as suas dimensões.

Merece também referência a concomitância de tudo isto com a descentralização de funções para as autarquias locais. É sabido que tem sido um processo relativamente atribulado, porventura por razões inerentes ao modo como foi organizado. Mas parece razoável pensar-se que, para lá destas razões, há outra, mais significativa: regulam-se as relações entre o nível central e o local na ausência de um nível regional ativo, atuante e, ele próprio, devidamente estabelecido. Até o velho princípio da subsidiariedade tem as suas exigências quanto ao modo como se cumpre e estabelece.

É preciso reconhecer que há, neste momento, adquiridos importantes. Destaco três: o consenso sobre as cinco regiões; a necessidade de integrar numa mesma esfera de atuação as funções que têm incidência direta no território, à escala regional; e o reforço das competências autárquicas a nível municipal, justificando-se a descentralização em curso, que seria muito facilitada se o todo da administração infranacional fosse coerente e não convulso, como está a ser.

É este conjunto de razões que obriga a recentrar a questão das relações do Estado, de todo o Estado, com o território. Insisto que é nesta reforma que consiste o primeiro significado da regionalização: coordenar no nível adequado, que é a região; articular e não justapor políticas que assim se tornam ineficientes; superar o problema da ausência do território na própria formulação dessas políticas; recuperar a relação das políticas com a organização da vida material das regiões (capacidades produtivas e emprego, sistema urbano e papel das cidades médias, recursos endógenos e paisagem).

Enfim, encarar problemas antigos e problemas novos. É isto que me leva ao ponto seguinte, pois parece-me que estamos num momento central de uma original convulsão territorial do país, a decorrer desde o início deste século, cujo significado não pode ser ignorado. O país está muito mais vulnerável, foi objeto de mudanças fortes, interpela o Estado e interpela-o exatamente a partir do território.

## 5.2. Temos problemas regionais? E temos problemas nacionais que se resolvem no território? A regionalização como instrumento para resolver problemas

A razão por que se propõe a regionalização é porque há problemas a resolver. Ela é, tem de ser, um instrumento de resolução de problemas, como os da orgânica do Estado, a que já aludi. Mas também dos que se inscrevem na sociedade e na economia – no território, portanto. Não acho que se deva pensar que a regionalização é apenas para resolver problemas regionais circunscritos. Também há problemas nacionais que têm solução no território. Porventura, só têm solução no território. Pense-se nas questões demográficas. Como se fixa população? Apenas num lugar, num ponto, como acontece entre nós hoje em dia? É claro que não. E o problema da nossa dependência produtiva – não é através de toda a capacidade de produção do território, isto é, da pluralidade e da diversidade dos nossos sistemas industriais que ele se pode resolver? E o problema democrático que começa a emergir entre nós? Não será certamente com geografias do esquecimento que ele se trata, é com geografias de cuidado, que têm de estar associadas a lugares e têm de ser inscritas no espaço (Reis, 2022a). Não se pode esquecer que até a constatação de que o país está estagnado demograficamente deste o início deste século é ilusória – na verdade ele teve um acréscimo na primeira década e um decréscimo correspondente na segunda. É nesse último “pormenor” que reside a contrariedade.

O menos que se pode dizer hoje em dia é que o país está a somar aos seus problemas antigos (Portugal é uma periferia persistente) novas vulnerabilidades, a maioria das quais tem expressão territorial precisa (Reis, 2018; Reis, 2022b). E estas são, em muito, o resultado do modo como nos organizamos institucionalmente. Importa, por isso, ser claro quanto ao modo como queremos resolver tais problemas, quanto à forma material que queremos que o país assuma, como um todo. Não se trata, pois, de questões identitárias

(localismos ou regionalismos) nem de acertos de contas em qualquer escala infranacional. E também não pode ser a resposta a questões meramente impressivas, que tendem a obscurecer o que de essencial está em jogo. É o que acontece, por exemplo, quando se estabelece a confusão, que tende a ocupar as discussões sobre coesão, entre as questões territoriais do país e a noção imprecisa de “interior”. Não só o “interior” não é um espaço homogéneo, como o seu futuro depende mais de articulações territoriais sólidas do que de soluções que correm o risco de ser apenas assistencialistas.

Defendo que os problemas que Portugal tem registado neste século, entre os quais se inclui um problema territorial novo, são expressão de vários choques que marcaram o país (Reis, 2022). Há, de facto, um conjunto de circunstâncias macroeconómicas que transformaram estruturalmente o país em pouco mais do que as últimas duas décadas. Destaco três: a participação do país na criação da União Monetária Europeia; a economia política da austeridade (muito relacionada com a anterior); e, mais recentemente, a pandemia.

A primeira privilegiou as lógicas financeiras e a expansão do crédito, incentivou a mobilidade de capitais, valorizou a mercadorização do imobiliário e de recursos inseridos na circulação internacional, não deu atenção ao sistema produtivo e limitou a capacidade de governação nacional. A segunda aprofundou essas características, contraiu a nossa capacidade produtiva, desvalorizou recursos e empobreceu o país. E, por isso, introduziu a competição a qualquer preço, com óbvia vantagem para quem tem mais argumentos, mesmo que os argumentos mais fáceis, como acolher massas de turistas, colocar o imobiliário no mercado dos capitais ou privilegiar economias de plataforma e de circulação de pessoas e recursos. Foi o que Lisboa fez. Em cima disto, a pandemia evidenciou as vulnerabilidades já instaladas e aprofundou-as. Resta saber o que nos trará a convulsão do mundo com a guerra e as suas consequências, que certamente estão a acelerar todas as fragilidades e a aumentar a incerteza.

Perante os problemas criados por aqueles choques, as soluções ensaiadas não foram isentas de geração de novas dificuldades. Perante uma desindustrialização indistigável, a dependência expressa nos défices da balança comercial de bens, o endividamento externo ou os picos de desemprego, a desvalorização do trabalho, a financeirização e a crescente circulação internacional de capitais, a opção, no momento de encetar a recuperação, foi a que se referiu. Tudo isto, não poderia deixar de ter impactos territoriais significativos. E teve-os. Particularmente em dois domínios: nos grandes

volumes demográficos que levaram aos aumentos populacionais da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e à fragilização das cidades médias não-metropolitanas e dos territórios onde elas se inscrevem. De facto, foi a região lisboeta que se inseriu intensamente nos processos desencadeados pelos novos contextos. E fê-lo através do “inchaço” da sua periferia, o que revela um modelo de desenvolvimento problemático, assimétrico e assente em grandes desigualdades (Reis, 2022).

Perante a redução das dinâmicas demográficas a um ponto principal da vida do país e à debilitação de quase todo o resto do território, falo de “unipolaridade” para me referir à nova característica no nosso quadro territorial, sabendo, no entanto, que o Algarve é o outro lugar de dinamismo demográfico; contudo, pela sua especificidade e dimensão, isso não altera qualitativamente a grande centralidade lisboeta. A conclusão de que a AML se constituiu no “território dominante, sem contraponto equivalente em termos absolutos”, parece justificado.

A contrapartida de um quadro deste tipo é a fragilização do sistema urbano não metropolitano, isto é, das cidades médias inscritas no resto do território. É claro que, territorialmente falando, Portugal foi sempre um país desigual. É razoável, contudo, considerar que, em diferentes momentos, anteriores a este, se puderam identificar dinâmicas populacionais e económicas mais dispersas no território do que as atuais. O facto de a segunda área metropolitana, a do Porto (AMP), estar, neste século, praticamente estagnada e ter perdido população na última década não pode ser descurado. E deve merecer atenção o facto de grande parte das principais cidades médias revelarem decréscimo ou frágil estabilização, sendo esta uma tendência que vai muito para lá do “interior”, tema a que já me referi.

Uma unipolaridade original, a estagnação da AMP e o que entendo ser a fragilização das cidades médias e do conjunto do sistema urbano são, pois, os três grandes problemas que se manifestam no território. O primeiro traz consigo uma concentração problemática e assimétrica na AML, o segundo e o terceiro implicam uma fragilização de territórios mais vastos, as regiões onde aqueles sistemas se inserem. O país fica, assim, mais estreito. Queremos um Portugal unipolar? Creio que não. A alternativa deve ser também associada a um instrumento como a regionalização, que pode contribuir para debelar o problema.

Em 2021, o Continente português tinha 9,8 milhões de pessoas, a mesma população que no início do século XXI. No entanto, durante estas duas últimas décadas, o Norte perdeu cerca de 100 mil habitantes (menos 3%),

o Centro 120 mil (uma queda de 5%) e o Alentejo mais de 70 mil (o que representa menos 9%). A AML regista hoje quase 210 mil pessoas a mais (um acréscimo de 8%) e o Algarve mais 72 mil (aumento de 18%). Não é difícil, pois, identificar a tendência mais pesada, aquela cujo calibre é mais marcante, influenciando o conjunto. A dimensão da AML dá um significado incontornável às variações absolutas, mais do que as percentagens possam sugerir. Entretanto, aquele crescimento lisboeta é essencialmente periférico e assimétrico. É em municípios como Mafra, com o impressionante acréscimo de 59% desde 2001, Alcochete, Montijo, Sesimbra, Palmela ou Cascais que se encontram evoluções extraordinárias: superiores e mesmo muito superiores a 30%. Como procurei mostrar (Reis, 2022), com recurso às evoluções do produto, do poder de compra, da produtividade e das remunerações médias, por um lado, e, por outro, do peso do seu PIB no total nacional, da estrutura do Valor Acrescentado Bruto e do emprego, a concentração demográfica na AML está, afinal, associada, não a “um modelo um modelo económico e social ascendente, que consolidasse características robustas”, mas a um modelo de especialização e a um “modelo económico bloqueado, que se tornou menos criador de valor e de bem-estar, e que remunera pior a mão-de-obra de que abundantemente dispõe”. Não é, pois, um crescimento metropolitano que possa qualificar o país e influenciá-lo positivamente. Puxa mais para “baixo” do que para “cima”. É por isso que, considerando as outras NUTS III (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos), só o Cávado, na proximidade da AMP, e o Oeste, na proximidade da AML, crescem com algum significado neste século: e qualquer delas já muito pouco na segunda década.

O caso das cidades médias (ou melhor, dos municípios onde elas se inscrevem) é também muito expressivo (Reis, 2023). Se retiramos as cidades algarvias, são poucas as exceções a uma situação de fragilidade demográfica, quando era de esperar que os fatores aglomerativos de que as cidades dispõem prevalecessem sobre o quadro de estagnação do país. Entre as exceções encontramos variações positivas ao longo deste século que, contudo, já incluem situações frágeis, negativas mesmo, na última década. E os casos realmente estáveis (acréscimo no período, sem perda entre 2011-202) são poucos, encontrando-se sobretudo nas proximidades das duas áreas metropolitanas e em cidades cujos municípios vizinhos estão em perda, parecendo que se desenhou sobretudo um processo de reconcentração. Os indicadores sobre a estrutura económica não permitem melhorar este quadro. Para mais pormenor, sugere-se uma leitura do quadro em anexo.

### 5.3. Relembrar o “Relatório Cravinho”

Neste contexto, o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização presidida por João Cravinho, criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de Agosto, merece ser lembrado, trazendo-o de volta à discussão. Nele se mostra que este é um debate que já se fez noutros países e em instâncias internacionais, de que é exemplo a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Como tem sido dito e redito, este é um documento indiscutivelmente importante, bem estruturado e com propostas fundamentadas e muito razoáveis. Não me recordo, aliás, de lhe terem sido opostas contraposições substantivas.

Parte-se de uma sólida noção de território e de relações territoriais. Assume-se que é nesse contexto que a regionalização tem de ser pensada. A visão é inclusiva. “Uma política nacional de desenvolvimento regional terá de considerar *o conjunto do território* do país numa *ótica relacional*, levando em consideração, de forma *integrada*, as potencialidades, as capacidades e as limitações das várias regiões e sub-regiões” (sublinhados meus). A razão porque se regionaliza é, pois, para incluir, não é para segmentar. É para o desenvolvimento de todas as regiões, não para o de uma ou outra, seja ela afluyente ou deprimida. Regionalizar não é premiar nem punir. É organizar e diversificar positivamente. O princípio canónico de que “os países mais desenvolvidos são mais descentralizados; os países mais centralizados são menos desenvolvidos”, que a Comissão Independente subscreve, faz aqui todo o sentido.

Mas o território, sendo integrado e relacional, não é isento de dificuldades nem basta que o olhemos de forma temporizadora. Acontece que há problemas territoriais, há desequilíbrios e assimetrias fundamentais. E pouco se acrescenta quando se aceita que o país não é homogéneo. Sabemos hoje, se já não o sabíamos antes, que há situações de congestão e de excesso e que há circunstâncias de perda e depressão. Num caso e noutro, são vulnerabilidades que nos diminuem. É, portanto, necessário estabelecer “mecanismos de âmbito nacional que compensem a desigual dotação das regiões”. Tem-se a consciência certa de que isso começa no nível urbano: é logo aqui que “existe uma acentuada desproporção de dimensão quantitativa e qualitativa quer entre as duas áreas metropolitanas, quer entre estas e os subsistemas polarizados por centros urbanos de âmbito regional (geralmente designados por cidades médias), quer, finalmente, entre as realidades anteriormente mencionadas e os espaços intersticiais com uma presença urbana frágil, de âmbito municipal”. Quem julgar que a questão

regional é um problema de espaços recônditos ou paisagens abandonadas não está a ver bem. É o próprio papel dos lugares principais, das cidades, que começa a ficar em causa no nosso país, desaproveitando-se infraestruturas, formas de capital (o habitacional, por exemplo) ou amenidades cuidadosamente construídas. E também não se ignora que outras desigualdades podem estar a revelar-se com particular intensidade, por exemplo as que são internas às áreas de congestionamento, como a região da capital, onde se avolumam problemas complexos entre os seus centros e as suas periferias, com soluções difíceis e caras.

O Estado e a administração têm nesta discussão o lugar central que devem ter. O mandato atribuído à Comissão pela Lei que a criou era claro: tratava-se de estudar “a organização e as funções do Estado” e a “presença do Estado no território”. Evoca-se, a este propósito, a “tendência genérica nos países da União Europeia para um reforço do papel dos níveis subnacionais e supramunicipais”. E sabe-se que nem por isso deixamos de continuar a falar de um Estado unitário. É este Estado que tutela administrativamente as regiões, sendo essa uma óbvia competência do governo, tal como o estabelece, entre nós, a mesma Constituição que assumiu política e programaticamente a regionalização. Comece-se pela questão simples, que devia ser óbvia, de “uma localização dos serviços públicos que assegurem de forma coerente a presença do Estado no território”, não esquecendo coisas elementares como as “fortes assimetrias territoriais de acessibilidade a serviços de interesse geral”.

Mas, verdadeiramente, há algo que deve estar para além da geografia e que constitui a matéria essencial da reforma do Estado e do modo com a sua espessura territorial pode ajudar a que tal aconteça: refiro-me à articulação das próprias políticas públicas, tendo em vista os problemas a que devem dar resposta. A proximidade ajuda e essa é uma razão liminar da regionalização. E ajuda sobretudo a superar o mais ancestral defeito da relação do Estado com o território quando lhe falta consciência regional. Quando lá chega, é através de uma relação vertical e sectorial: educação, cultura, agricultura, ambiente, indústria... Cada sector separado do outro, sem falarem entre si porque o seu interlocutor é um ministério, não um território. Se o problema é desperdício, então é aqui que está o desperdício.

Há, evidentemente, vários modelos de regionalização. Em geral, eles dependem de circunstâncias históricas, geográficas e institucionais e, portanto, dos contextos nacionais em que se inserem. Entre nós, temos a vantagem de podermos escolher um modelo sem restrições fundamentais de



natureza identitária. Ora, o que se propõe no Relatório é uma estrita lógica de eficiência administrativa e de organização concertada – isto é, territorialmente concertada – das políticas públicas. As funções, com distinção clara relativamente aos outros níveis, são essencialmente as que já existem nas NUTS II e que têm a ver com o desenvolvimento regional, com a diferença essencial de que passam a ser objeto de coordenação e de valorização de transversalidade. O financiamento das regiões enquadra-se “nos princípios constitucionais das finanças públicas das autarquias locais” e corresponde a uma “baixa autonomia fiscal, incluindo a não criação de impostos a nível regional”, com garantia de neutralidade orçamental e fiscal e sob “normas travão” de controlo financeiro.

Chegamos aqui com alguns equívocos essenciais já superados. O do mapa, por exemplo, que passou a ser, como devia ter sido sempre, ponto de chegada e não armadilha inicial: “O mapa das regiões administrativas deve coincidir com as atuais regiões de planeamento”. Mas subsistem outros, um deles já aqui referido: a ideia de que a eleição das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional pelos autarcas é um passo para a regionalização. Não é. E, em primeiro lugar, porque as Comissões não são mais do que o serviço desconcentrado de algumas funções governamentais (planeamento, autarquias locais e ordenamento), a que agora se acrescentam outras. Depois, porque ao contrário do que o nome indica não coordenam políticas, nem sequer as outras que também estão desconcentradas. Além disso, a sua antiga matriz de pensamento estratégico acerca da sua região perdeu-se em favor de simples lógicas de gestão subsidiária de fundos cuja matéria essencial foi oportunamente centralizada. Uma eleição deste tipo é uma forma inglória de tornar estas entidades reféns de autarcas. Finalmente, porque é um absurdo constitucional que quem exerce regionalmente funções do governo seja designado por terceiros. Igualmente perigosa é a ideia de transformar as áreas metropolitanas em regiões a serem eleitas, como se a questão fosse isolá-las em vez de garantir a sua integração funcional nas regiões de que fazem parte e, claro, no país.

Subsistirão outros problemas, como é próprio do debate democrático. Haverá sempre cultores de uma teoria reacionária, mesmo que não saibam que o são, que acham que o Estado é intrinsecamente perverso e que tratar da administração é abrir terríveis caixas negras de onde todos os espíritos do mal sairão. E ouviremos os argumentos repisados da despesa que se descontrola, da burocracia que pulula. Como se ainda não tivéssemos aprendido quem é que canibaliza o Estado e o põe ao seu serviço, assim como ao incensado “dinheiro dos contribuintes”. Continuará a não se dar

atenção ao facto de as autarquias municipais estabelecidas no tempo devido serem talvez quem melhor gere os seus recursos (se o problema fossem défices, não é daí que ele vinha). Os municípios terão muito defeitos, mas não este. Não podem é fazer tudo o que o território exige. É para isso que é possível, colhendo bem os frutos, criar a autarquia que a Constituição previu e o país de hoje exige dramaticamente – as autarquias a que chamamos regiões administrativas.

Parece claro que este Relatório não foi inscrito na atualidade política, não está agora a ser tido em consideração nem desencadeou ações que tendam a concretizar com rapidez o que ali é sugerido. Porquê? Uma hipótese possível é que as questões da organização do país, tanto as do Estado como as do território – o país inteiro – não são prioridades numa agenda política que corre o risco de se tornar cada vez mais estreita e superficial. Talvez precisemos de uma crise territorial aguda e de formas de conflitualidade que nunca tivemos para que as consciências despertem. Era melhor que o reconhecimento daquelas prioridades acontecesse antes. Já, de preferência.

## Referências

Reis, J. (2018). *A Economia Portuguesa: Formas de Economia Política numa Periferia Persistente*. Coimbra: Almedina.

Reis, J. (2020), “O território: reorganizar internamente o país depois do modelo unipolar e do deslaçamento territorial”, in José Reis (org.), *Como reorganizar um país vulnerável?* Coimbra: Actual, 295-343.

Reis, J. (2020b), *Cuidar de Portugal: Hipóteses de Economia Política em tempos convulsos*. Coimbra: Almedina

Reis, J. (2022b). “A economia política da Área Metropolitana de Lisboa: uma metropolização num país fragilizado”, in Ana Drago (Coord.), *A Segunda Crise de Lisboa - Uma Metrópole Fragilizada*. Coimbra: Actual, 27-56.

Reis, J. (2023), “As cidades e a estruturação do Território: crise do sistema urbano e reconfiguração territorial em Portugal”, in *Estudos de homenagem a José Silva Costa* (no prelo).

## Anexo

### Indicadores demográficos e económicos das cidades médias, 2001-2021

Anos	População residente			Variação (%)	Variação (%)	Índice de envelhecimento	Remuneração base (€)	Taxa de emprego (%)	Emprego com habil. sup. (%)	Emprego secundário (%)
	2001	2011	2021	2011-21	2001-21	2021	2019	2021	2019	2021
Portugal	10362722	10557560	10361831	-1,9	0,0	182,7	1001,5	49,1	26,6	24,8
Viana do Castelo	88645	88687	85802	-3,3	-3,2	211,4	907,6	49,1	22,3	33,8
Barcelos	122041	120487	116649	-3,2	-4,4	158,2	807,8	54,1	13,8	50,4
Braga	164886	181829	193558	6,5	17,4	132,4	964,5	54,3	30,7	28,8
Guimarães	159568	158130	156656	-0,9	-1,8	161,5	829,3	53,1	21,7	46,6
V N de Famalicão	127879	134054	133637	-0,3	4,5	154,9	891,1	53,9	22,4	46,1
Chaves	43563	41281	37657	-8,8	-13,6	323,9	818,4	38,7	21,6	18,9
Paços de Ferreira	53137	56560	55614	-1,7	4,7	121,9	748,5	55,2	16,1	52,3
Lamego	28063	26656	24340	-8,7	-13,3	250,9	794,3	42,6	22,0	19,5
Vila Real	50055	51853	49629	-4,3	-0,9	195,9	884,7	48,8	29,6	16,7
Bragança	34797	35334	34662	-1,9	-0,4	260,0	850,0	45,0	28,9	17,1
Caldas da Rainha	48992	51795	51258	-1,0	4,6	213,2	784,1	47,6	25,2	22,5
Torres Vedras	72574	79529	83444	4,9	15,0	172,2	856,5	52,3	18,4	24,4
Aveiro	73535	78278	81490	4,1	10,8	162,0	1026,1	54,8	35,1	31,0
Coimbra	148260	142475	141396	-0,8	-4,6	215,8	966,1	51,0	39,0	14,2
Figueira da Foz	62604	62091	59111	-4,8	-5,6	253,9	949,3	44,8	28,5	31,0
Leiria	120130	126839	129081	1,8	7,5	169,3	927,4	53,8	23,7	33,9
Viseu	93711	99203	99910	0,7	6,6	180,1	840,7	49,3	30,0	21,4
Castelo Branco	55793	55909	52398	-6,3	-6,1	248,8	825,9	46,7	25,0	22,2
Abrantes	42149	39148	34361	-12,2	-18,5	305,0	900,4	41,3	31,0	27,5
Entroncamento	18263	20270	20329	0,3	11,3	142,9	911,1	50,6	33,6	16,4
Tomar	42915	40497	36501	-9,9	-14,9	293,0	863,5	41,9	25,0	20,9
Covilhã	54389	51549	46521	-9,8	-14,5	287,3	832,9	43,6	27,8	25,5
Guarda	43811	42371	40173	-5,2	-8,3	226,2	871,1	49,0	31,0	19,5
Sines	13577	14238	14198	-0,3	4,6	158,3	1032,1	51,4	17,4	24,1
Beja	35766	35760	33500	-6,3	-6,3	166,2	900,9	50,2	29,5	12,5
Santarém	63510	62049	58842	-5,2	-7,4	206,2	879,6	48,0	24,3	19,7
Elvas	23364	23000	20725	-9,9	-11,3	175,3	753,0	45,2	23,6	15,6
Portalegre	25957	24789	22342	-9,9	-13,9	226,6	823,4	47,8	33,1	17,2
Évora	56552	56436	53682	-4,9	-5,1	178,3	918,9	51,9	34,4	18,0
Faro	58266	63886	67582	5,8	16,0	161,4	930,2	51,6	33,6	12,8
Lagos	25586	30933	33434	8,1	30,7	194,7	830,3	44,1	19,9	15,9
Olhão	40961	45279	44575	-1,6	8,8	161,1	802,9	48,0	22,4	17,4
Portimão	45212	55460	59810	7,8	32,3	157,0	879,5	46,3	23,4	15,4

Imagem com pouca qualidade

## 6. Regionalizar Portugal a norte e a sul

*José F. G. Mendes*

Universidade do Minho e Fundação Mestre Casais, [jfgmendes@civiluminho.pt](mailto:jfgmendes@civiluminho.pt)  
<https://orcid.org/0000-0003-4629-0675>

### Resumo

As fronteiras dos países europeus refletem movimentos geoestratégicos complexos. Ao nível local, também os territórios se organizaram e expandiram a partir de aglomerados construídos em torno de uma qualquer amenidade ou valência diferenciadora, mas, quando se fala do nível regional, é o planeamento que cose o território e o organiza. Em Portugal, já muito foi escrito sobre a temática da regionalização. Com a passagem dos anos, haverá sempre espaço para a atualização das análises que demonstram que a criação de regiões administrativas é o instrumento político que melhor interpreta e materializa o indiscutível princípio da subsidiariedade. É, também, maior a convicção de que o problema está na ausência de ação. O presente texto versa o tipo de regionalização e de mapa que se pretendem, de forma a maximizarem-se os fatores de sucesso. A essa luz, entende-se que o exercício a implementar deveria ser o da criação de regiões com competências aos níveis legislativo, financeiro, fiscal e administrativo, com autonomia e capacidade de traçar o seu futuro.

**Palavras-chave:** regionalização; planeamento do território; princípio da subsidiariedade; coesão territorial.

### 6.1. Regionalizar: uma ambição

As modificações da organização territorial e as alterações de escala, material e de governação, são inerentes ao ato de planejar, razão pela qual merecem historicamente a atenção dos teóricos da geografia e das ciências espaciais correlacionadas, sobretudo ao nível regional.

O estabelecimento da escala nacional raramente resultou de um ato de planeamento funcional, porventura com a exceção de antigos territórios coloniais que vieram posteriormente a obter a independência. As fronteiras dos países europeus refletem movimentos geoestratégicos complexos, que estão longe da lógica racionalista do planeamento. Ao nível local, também os territórios se organizaram e expandiram a partir de aglomerados construídos em torno de uma qualquer amenidade ou valência diferenciadora, como uma ponte, uma fonte de água ou a proximidade de um recurso natural. Mas quando se fala do nível regional, é o planeamento que cose o território e o organiza, segundo modelos de governação que procuram a coesão, o desenvolvimento e a prosperidade. Este é o território dos que estudam a regionalização e o planeamento regional, que nos últimos anos tem sido profícuo em estudos, análises e teorias, das quais podemos referir, sem propósito de exaustão ou preferência T. Perrin (2017), G. Abels e J. Battke (2019), T. Perrin e F. Seys. (2019) e V. Lingua e V. Balz (2020).

Em Portugal, já muito foi estudado e escrito sobre a temática da regionalização. Com a passagem dos anos, ou melhor, das décadas, haverá sempre espaço para uma atualização das análises que demonstram que a criação de regiões administrativas é o instrumento político que melhor interpreta e materializa o indiscutível princípio da subsidiariedade. Porém, é também maior a convicção de que o problema está na ausência de ação. A exceção terá sido o referendo de 1998, que, contudo, muitos consideram ter enfermado de uma formulação que o condenaria ao insucesso.

A decisão político-legislativa de criar regiões administrativas em Portugal, prevista na Constituição, tem por objetivo a materialização de um nível de governação que se situaria entre o governo da República, e respetiva administração central, e as autarquias municipais, e respetiva administração local.

O que faz diferir esta formulação dos meros processos de desconcentração é o facto dos novos órgãos regionais serem legitimados pelo voto popular e disporem de um quadro próprio – e não delegado – de atribuições e competências, o qual não pode ser retirado pelo legislador ordinário. Uma

vez criadas as regiões, tem lugar um processo dinâmico de transferência de atribuições, numa lógica evolutiva que não se esgota num momento ou período determinado. Dito de outra forma, o evoluir do desempenho das regiões pode suscitar um reforço dos poderes das regiões, desde que mantendo a sua função administrativa, segundo um processo no qual a disponibilidade dos recursos financeiros assume um papel crítico.

O documento que, nos últimos anos, procedeu a um importante ponto de situação e emitiu um conjunto amplo de recomendações, naturalmente da responsabilidade dos seus autores, foi o Relatório Cravinho, que resultou do trabalho da Comissão Independente para a Descentralização, criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, liderada por João Cravinho (Comissão Independente para a Descentralização, Cravinho, Ferrão, Pimpão, João Jardim, Moura, Carmona-Rodrigues, Fontainhas-Fernandes, 2019). Neste Relatório, relevam especialmente os contributos de um conjunto reputado de peritos nacionais e da OCDE, que desenvolveram estudos contratualizados pela Comissão Independente.

O objetivo do presente texto é não justificar de novo a necessidade de regionalizar, mas debruçar-se sobre o tipo de regionalização e de mapa que se pretende, de forma a maximizar os fatores de sucesso.

### 6.2. As lições do referendo de 1998

No cumprimento do estabelecido na Constituição, foi realizado um referendo em 1998, que resultou na recusa dos portugueses face à decisão de regionalizar e a um mapa concreto de regiões.

Uma interpretação daquele desfecho é o facto de os portugueses não se reverem num país espartilhado geográfica, social, económica e culturalmente. Os resultados do referendo apontam nesse sentido. Logo à partida, abstiveram-se de ir às urnas 51,7% dos eleitores, algo como quatro milhões e meio de pessoas, o que desde logo invalidou o carácter vinculativo da consulta. Dos que votaram, 61% optaram pelo “não”, enquanto 35% optaram pelo “sim”. Ou seja, apenas cerca de 17% dos eleitores portugueses colocaram uma cruz no quadrado que consagraria a regionalização. Num país em que todos se queixavam do centralismo, o fracasso surpreendeu e a razão foi, muito provavelmente, o mapa de oito regiões proposto.

Na altura, os partidos da direita puseram-se de fora, recusando a divisão do país. Os partidos da esquerda andaram entretidos na sua aritmética partidária, chegando a apresentar propostas de nove regiões. Por fim, acordaram numa divisão em oito, que colocaria extensos espaços como Trás-os-Montes, Beira Interior ou Alentejo entregues a si próprios e sem ferramentas para um projeto de desenvolvimento. Como resultado, os portugueses rejeitaram a ideia e o centralismo ganhou mais um quarto de século, durante o qual continuou a bloquear o reequilíbrio e o desenvolvimento harmonioso do país.

Comparando os resultados dos dois últimos períodos intercensitários, entre 2001 e 2021, facilmente se conclui que o desastre da desertificação do interior continua a acontecer, impávido e sereno, inclinando o país para uma litoralização que, por sua vez, tem dois magnetes impiedosos: as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (Mendes, 2022b).

Um aspeto que tem suscitado dúvidas, e que pode também ter tido influência no resultado do referendo de 1998 é a formulação adotada para a consulta, a qual resulta do texto constitucional.

Logo à partida, alguns reclamam a eliminação da necessidade da consulta popular direta através de referendo. A nossa resposta é um inequívoco “sim”. Não o fazer seria digno de uma ditadura. Na mesma linha, Diogo Freitas do Amaral e Jorge Pereira da Silva, no “Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização”, apresentado à suprarreferida Comissão Independente para a Descentralização, defenderam convictamente a continuação da exigência, introduzida na revisão constitucional de 1997, de um referendo específico destinado a dar luz verde à concretização do processo de regionalização. Ainda assim, preconizaram que a Constituição seja previamente revista, de forma a eliminar a dupla questão – uma de alcance nacional e uma segunda de alcance regional.

A proposta destes autores é mais do que válida, no sentido em que seria suficiente uma única questão, que convoca o eleitor a concordar ou não com a ideia da regionalização, em abstrato, mas também com o mapa concreto de regiões aprovado na Assembleia da República. Se assim não for, existe a possibilidade de uma eventual aprovação no conjunto do território nacional (primeira questão) e de uma reprovação numa ou outra região em concreto (segunda questão), inviabilizando assim o avanço do processo por via de uma espécie de “veto” de uma região, em concreto, algo que não é compatível com o estatuto de autarquias locais que a Constituição confere às regiões administrativas que vierem a ser criadas.

### 6.3. Há vontade política para novo referendo?

Sempre que se aproximam eleições, o tema da regionalização reaparece no espaço público. Não que tal corresponda a um debate convicto e profundo, mas pela simples razão de que as forças partidárias concorrentes acham que, se picarem no tema, renovam a esperança dos eleitores mais distantes da capital.

De um modo geral, a narrativa dos líderes partidários e dos partidos do arco da governação revelava uma insuportável inconsistência. Elencam invariavelmente o problema demográfico, a desigualdade territorial e a ausência de coesão, mas depois contrapõem respostas de matriz central, matizadas com ténues intenções de descentralização, as quais, sabemos, são operacionalizadas pela máquina da capital, o que significa que dificilmente alterarão o *status quo*.

A regionalização só poderá acontecer com a vontade dos dois maiores partidos. E aqui há semelhanças e diferenças. Nos programas eleitorais de 2022 de ambos – PS e PSD – a palavra regionalização era referida apenas numa página, não assumindo, portanto, um papel estrutural na sua visão do futuro do país. Essa é a semelhança. A diferença, porém, era mais reveladora. O PSD ficava-se por uma promessa de “abrir à sociedade portuguesa a discussão sobre a reorganização territorial do Estado”, algo demasiadamente vago para se constituir como um compromisso sólido. Já o PS comprometia-se a “criar as condições necessárias para a concretização do processo de regionalização, mediante a realização de um novo referendo em 2024”. Os socialistas aparentavam ir bem mais à frente (Mendes, 2022a).

Tendo o Partido Socialista ganho as eleições com maioria absoluta, tudo indicava que o novo referendo poderia, de facto, acontecer em 2024. Mas os recuos começaram a dar sinal. Primeiro, o novo líder do Partido Social Democrata veio afirmar que se opunha à realização do referendo no período da legislatura, o que é o mesmo que dizer que não quer a regionalização. Depois, o próprio governo socialista optou por desenhar um algoritmo que passa primeiro por descentralizar competências para os municípios, depois por reforçar o poder das Comissões de Coordenação e, por fim, regionalizar. Nesta sequência, são mais as curvas apertadas do que as avenidas, num processo que aparenta uma lisura conceptual à prova de bala, mas cujo resultado final não inspira confiança (Mendes, 2023).

O processo de descentralização para os municípios tem sido difícil, e não é só porque os autarcas querem um envelope financeiro mais robusto. Está

em causa a impreparação de grande parte dos municípios para assumirem competências mais complexas, simplesmente porque não têm a dimensão e massa crítica necessárias para o exercício eficaz das novas funções administrativas.

Mais recentemente, o governo resolveu reforçar o poder das CCDR, definindo um calendário extremamente ambicioso. Quem conhece os meandros da administração, antecipou facilmente a impossibilidade deste ritmo de mudança. Entregar às CCDR parte do poder que reside hoje nos ministérios, nas direções gerais e regionais e noutros serviços mexe com a inércia do sistema, desafiando a cultura de centralismo e um *status quo* que, com o tempo, tem inevitavelmente algo de legítimo. Por exemplo, não é do dia para a noite que se pede aos servidores públicos para mudar de poiso. Por outro lado, as próprias CCDR não estão capacitadas para encaixar este desafio num tempo curto, até porque, do ponto de vista dos recursos humanos, estão muito descapitalizadas. (Mendes, 2023).

A ideia do governo é implementar esta reforma a ritmo mata-cavalos e, já em 2024, avaliar o seu sucesso. Em função dessa ponderação, decidirá se avança para o referendo da regionalização. E aqui as dúvidas são mais do que muitas. Primeiro, porque o calendário está atrasado e 2024 deslizará para 2025, ano em que o acumular de eleições – europeias e municipais – será aproveitado para “desaconselhar” referendos. Depois, porque, se e quando o referendo vier a acontecer, o tal reforço do poder das CCDR terá sido usado para forçar o axioma falacioso de que o desenho das regiões só pode ser o das CCDR, tema a que se voltará mais adiante.

#### 6.4. De que regionalização falamos?

Um tema pouco discutido em Portugal é o grau de intensidade do processo de regionalização. Dito de outra forma, não parece existir uma ideia clara do quadro de autonomia e de competências das regiões que vierem a ser criadas, o que significa que a decisão poderá vir a ser tomada sem o conhecimento desejável das suas consequências.

A Universidade da Carolina do Norte desenvolveu um Índice de Autoridade Regional – *Regional Authority Index* – que mede a autoridade regional e a profundidade do processo de regionalização por meio de uma série de indicadores, como profundidade institucional, alcance das políticas, autonomia fiscal, autonomia de endividamento, representação, desenvolvimento

de legislação, reforma institucional, controlo sobre o executivo, controlo sobre empréstimos e controlo tributário (Hooghe, Marks, Schakel, Osterkatz, Niedzwiecki, Shair-Rosenfield, 2015).

Com base nesta metodologia, foi apresentado no Congresso das Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa, em 2015, um estudo que pretendia contribuir para uma melhor compreensão do alcance da regionalização, classificando alguns Estados-membros do Conselho da Europa na categoria de países com elevado grau de regionalização. Para tanto, foi identificada uma série de critérios que essas estruturas político-administrativas podem ter em parte ou no todo, nomeadamente: o reconhecimento formal na Constituição; a autonomia estatutária ou constitucional; a autonomia normativa prevista na legislação; o poder de fixar impostos (regionais ou locais) ou de desempenhar um papel significativo na fixação de impostos nacionais; o poder de formular políticas públicas autónomas ou de desempenhar um papel significativo na formulação de políticas públicas nacionais; poderes significativos sobre as autarquias locais na sua região, como poderes legislativos sobre a organização e competências das autarquias locais, especificando os respetivos recursos financeiros (Muller, 2015).

Da aplicação desta metodologia, os estados considerados de elevado nível de regionalização eram a Áustria, a Bélgica, a Bósnia e Herzegovina, a Alemanha, a Federação Russa, a Suíça, a Itália e a Espanha.

Um dos aspetos mais críticos no processo de regionalização é o nível de autonomia e capacidade financeira das regiões, o qual varia muito no contexto dos países europeus, mesmo naqueles que apresentam um elevado grau de descentralização. Sem este instrumento bem clarificado, a regionalização fica esvaziada, na medida em que a capacidade de desenvolver políticas com segurança a prazo pode estar comprometida.

O caso mais desenvolvido é o da Alemanha, que por ser uma Federação adotou um modelo financeiro coordenado entre as autoridades federais e os estados federados (Länder). Ambos os níveis detêm poder para a arrecadação de impostos, mas a respetiva distribuição final visa compensar as disparidades regionais em termos de capacidade económica e financeira dos Länder e das autarquias locais, através de um sistema de equalização.

Regressando ao caso nacional, o exercício deveria ser a criação de regiões com competências aos níveis legislativo, financeiro, fiscal e administrativo, com autonomia e capacidade de traçar o seu futuro, ou seja, de ter uma agenda económica e social que dependa sobretudo de si mesma.

Identificam-se, à partida, quatro critérios para o desenho de regiões com futuro: i) dimensão demográfica; ii) massa crítica económica; iii) competências administrativas; e iv) existência de uma cidade-farol (Mendes, 2022c).

Começando pela demografia, recorda-se que as populações dos territórios das cinco CCDR variam entre 467 mil, no Algarve, e 3,6 milhões, no Norte, com uma média de 2 milhões. Em França, que é o país com maior experiência em regionalização, as regiões variam entre 2,6 e 12,1 milhões, com uma média de 5,3 milhões, cerca de 2,7 vezes o valor da média nacional.

No que respeita à massa crítica económica, a situação é ainda mais preocupante, porque dela depende o mais importante instrumento de uma região: a fiscalidade. Para que a criação e cobrança de impostos regionais – naturalmente, substituindo e em articulação com os nacionais – sejam viáveis e impactantes, é necessário ter uma base económica regional com dimensão. O Norte – com a sua base industrial – e a AML (área Metropolitana de Lisboa) – com o poderoso setor dos serviços – teriam todas as condições para suprir este critério. Já no Centro, no Alentejo e no Algarve, a equação seria bem mais difícil porque, excluindo o eixo Aveiro-Leiria, as suas economias têm margem de progressão limitada porque são anémicas, e/ou mono-setoriais e/ou sazonais.

Em termos de competências administrativas e técnicas, os custos do centralismo estão bem plasmados no território. No momento presente, apenas em Lisboa e no Porto há capacidade instalada para assumir complexas funções da administração, como emitir dívida ou gerir complexos sistemas legislativos, financeiros e fiscais. Replicar esta capacidade em cinco regiões é um processo demorado e caro, que encontraria dificuldades enormes face às possibilidades do país.

Por fim, a cidade-farol. É hoje consensual que as cidades têm um papel insubstituível na imagem e dinâmica das regiões. A debilidade do sistema urbano português – em escala e equilíbrio – é aqui uma limitação. Para além de Lisboa e do Porto, e sem minorizar os méritos das outras, dificilmente se encontrariam cidades com escala e diversidade para se constituírem como bandeira internacional de uma região.

### 6.5. A falácia das 5 regiões

Vai perpassando na opinião publicada um suposto consenso sobre a divisão administrativa do país (Continente) em cinco regiões, correspondentes aos territórios das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento

Regional (CCDRN): Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve. Não é de todo certo que este seja o mapa adequado e aceitável pelos eleitores, sobretudo quando o argumento adiantado é a maior facilidade pela razão simples de que estas “regiões” já existem. Parece ser uma abordagem mais baseada no comodismo, o que pode resultar numa de duas sortes: ou o chumbo no referendo, ou um futuro menos coeso e mais desigual para o país.

A análise dos quatro critérios acima elencados – demografia, massa crítica económica, competências administrativas e cidade-farol – não deixa muito espaço para a consideração de cinco regiões. É mesmo defensável pensar que, à imagem do que aconteceu em 1998, uma maioria dos eleitores continue a sentir insegurança face ao cenário de estarem entregues a si próprios, num espatilhar administrativo do país, que seria um enorme risco para as regiões de menor potencial.

À imagem do que acontece com os países verdadeiramente regionalizados e que apresentam níveis de desenvolvimento equilibrados, também em Portugal as novas regiões deverão ter a possibilidade de celebrar com a União Europeia Acordos de Parceria para o acesso direto a fundos estruturais, assumindo-se, portanto, como NUTS1. Em Portugal, todo o país continental é uma NUTS1, sendo que as outras duas são os Açores e a Madeira, cuja especificidade o explica.

O Eurostat utiliza a NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos) para estabelecer um sistema hierárquico de divisão do território económico da EU (União Europeia), no qual designa as NUTS1 como *major socio-economic regions* – grandes regiões socioeconómicas. Este estatuto permite às regiões uma relação com a União Europeia em matéria de acesso a fundos estruturais, que está muito para além do que hoje acontece com as “regiões” do Continente, que estão classificadas como NUTS2 e, portanto, não celebram Acordos de Parceria diretamente com a UE. Para melhor se entender, a UE recomenda que as NUTS1 tenham 3 a 7 milhões de habitantes. É imediato concluir que, para ser NUTS1, apenas o Norte e a Área Metropolitana de Lisboa se qualificariam.

A questão da dimensão e da massa crítica socioeconómica é, hoje, ainda mais importante, como o comprova a última alteração ao mapa das regiões operado em França. A regionalização foi introduzida naquele país em 1982, com a finalidade de descentralizar o poder político e económico e dar mais autonomia às regiões. Em 2015, por proposta do presidente François Hollande, aprovada pelo parlamento, foi decidido reduzir o número de regiões na metrópole (excluindo a França Ultramarina) de 22 para 13, com o objetivo de aumentar a eficiência e a eficácia da administração e de re-

duzir os custos. Um dos argumentos que teve maior peso foi o de que a redução do número de regiões aumentaria a sua capacidade de atrair investimentos e desenvolver a economia. As regiões francesas estão classificadas como NUTS1 e a sua dimensão varia entre 2,6 e 12,1 milhões de pessoas, como se referiu acima.

Feito o diagnóstico, o que seria uma regionalização a cinco regiões? Muito provavelmente, Lisboa dispararia ainda mais no crescimento e na prosperidade, porque reúne todos os requisitos, herda as vantagens do centralismo e fica liberta de obrigações de coesão. O Norte melhoraria, porque passaria a ter estratégia própria, beneficiando da sua forte base industrial e do emergente setor dos serviços. Todo resto do país corria o risco de empobrecer, entregue a si próprio, por escassez de massa crítica, continuando a depender de transferências centrais. Este seria um país onde o fosso entre Lisboa e o resto do país se agravaria substancialmente, com o Norte a procurar não se atrasar. Ou seja, o contrário do que se pretende com a regionalização (Mendes, 2022c).

## 6.6. A oportunidade das duas regiões

A regionalização é composta por um primeiro momento, que é a luz verde para avançar e se criarem as regiões, seguido por um processo de transferência de competências e de afirmação das novas regiões, que em bom rigor é um exercício contínuo e, por natureza, inacabado. Depreende-se que se trata de algo evolutivo, pelo que, se existe uma ideia séria de o fazer, é prudente começar por um mapa que inspire maior segurança à população, podendo depois evoluir para outros desenhos, de acordo com a avaliação que vai sendo feita. O resultado do referendo de 1998 indicia rejeição dos eleitores face a um mapa muito retalhado, pelo que uma opção nesse sentido - como seria o caso de um mapa de cinco regiões - poderá estar condenada ao insucesso. Muitos dirão, como disseram em 1998, que esse é o caminho mais “democrático” para consolidar o centralismo.

Os defensores do modelo a cinco regiões (o das CCDR) invocam razões de carácter puramente administrativo, de articulação de serviços centrais e regionais e de eficácia de políticas à escala regional. A argumentação não é irrelevante, mas quando a conversa chega à massa crítica e ao potencial económico e social, justamente aquilo que no fim do dia conferirá às novas regiões os instrumentos necessários para um futuro diferente, deixa-se de vislumbrar a viabilidade do mapa que se quer dar como consensual (Mendes, 2022d).

A legitimidade democrática e autonomia administrativa das futuras regiões é uma condição necessária, mas não suficiente. Mas o sucesso reclama também a existência dos recursos próprios – sublinhe-se, próprios – necessários a um projeto de desenvolvimento. Não se antevê como muito viável dotar as regiões de parlamento (assembleia), governo e estruturas administrativas, com os respetivos cargos, assessorias e custos, para depois estarem dependentes de transferências anuais da administração central. Repare-se que os recursos centrais passarão a ser muito escassos, porque as regiões mais ricas quererão prioritariamente reter as suas receitas fiscais, ao invés de as disponibilizar para uma nova redistribuição.

Retomando os quatro critérios necessários à constituição de regiões – demografia, economia, competências e cidade-farol –, e olhando para a estrutura física do território continental, seria mais racional que o passo próximo do processo de regionalização fosse a criação de duas regiões: Portugal-Norte, que vem desde o Minho até ao corte do sistema montanhoso Montejunto-Estrela; e Portugal-Sul, que se desenvolve desde esse corte até ao litoral algarvio.

Este mapa permitiria uma verdadeira “mudança de escala”, que é justamente o que se pretende para que o país saia da sua pequena e modesta realidade. Os méritos de uma tal divisão são vários, começando pela massa crítica demográfica, económica, social e ambiental dos dois territórios, que lhes permitem competir entre si à escala nacional e também posicionar-se internacionalmente. Seriam NUTS1, as tais *major socio-economic regions*. Teriam a necessária concentração de competências para gerir o complexo sistema legislativo, financeiro e fiscal. Teriam razoáveis quadros de autossuficiência nos sistemas de energia, saúde, segurança social, ensino superior, cultura e infraestruturas. Os dois polos mais ricos do país - as duas áreas metropolitanas - estariam vinculados, em igualdade de circunstâncias, a uma obrigação de coesão intrarregional. O Porto, na região Portugal-Norte, e Lisboa, na região Portugal-Sul, seriam bandeiras internacionais reconhecidas, articulando com os sistemas de cidades do resto da sua região. Alguns entorses, como a pertença de Santarém à NUTS2 Alentejo, ou de Aveiro à NUTS2 Centro, seriam também clarificados.

No futuro, no espaço de uma década, face ao evoluir da realidade, uma nova avaliação poderia fazer emergir o espaço para a criação de mais uma ou duas regiões. Tal seria a prova do sucesso do processo de regionalização, o mesmo é dizer, a justeza da opção inicial por um mapa a duas regiões.

Com passos seguros, os portugueses sentirão segurança e darão a necessária luz verde no referendo que, talvez um dia, venha a acontecer. Se assim não for, poderá ser um salto no escuro.



## Referências

Abels, G. e Battke, J. (2019). *Regional Governance in the EU. Regions and the Future of Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

Comissão Independente para a Descentralização - Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A. e Fontainhas-Fernandes A. (2019). *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado*. Lisboa: Assembleia da República.

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Osterkat, S., Niedzwiecki, S. e Shair-Rosenfield, S. (2015). *A Postfunctionalist Theory of Governance: Measuring Regional Authority*. Vol. 1, Oxford: Oxford University Press.

Lingua, V. e Balz, V. (2020). *Shaping Regional Futures – Designing and Visioning in Governance Rescaling*. Berlin: Springer.

Mendes, J. (2022a). *Regionalizar com Norte e Sul*. Diário de Notícias, 09-01-2022.

Mendes, J. (2022b). *A falácia das cinco regiões – Parte I*. Diário de Notícias, 03-04-2022.

Mendes, J. (2022c). *A falácia das cinco regiões – Parte II*. Diário de Notícias, 10-04-2022.

Mendes, J. (2022d). *A falácia das cinco regiões – Parte III*. Diário de Notícias, 17-04-2022.

Mendes, J. (2023). *Ver a regionalização por um canudo*. Diário de Notícias, 05-02-2023.

Muller, M. e Marie-Madeleine (Eds.) (2015). *Trends in regionalisation in Council of Europe member States*. Governance Committee, Resolution 390, 2015. The Congress of Local and Regional Authorities.

Perrin, T. (2017). Thema: L'Europe des régions: quel retour? *Pôle Sud*, 46(1), 5–20.

Perrin, T. e Seys, F. (2019b). Régions en Tension, Régions en Recomposition. *Le Sud-Ouest Européen en Perspective*. *Sud-Ouest Européen*, 48, 5-9.

# 7. Constituição, Descentralização e Regionalização

António Cândido de Oliveira

Escola de Direito da Universidade do Minho, acmoliveira2011@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9180-5159>

## Resumo

De acordo com a Constituição da República Portuguesa, a organização democrática do Estado compreende, desde há 47 anos, para além de freguesias e de municípios em todo o território, a existência de regiões administrativas, no Continente, e de regiões autónomas, nos arquipélagos dos Açores e da Madeira. No entanto, a Constituição está por cumprir no que diz respeito às regiões administrativas. Tal ficou a dever-se a um recuo do Partido Socialista, em 1997, cedendo a um ultimato do Partido Social Democrata, e à atual redação da Constituição que resultou da revisão feita nesse mesmo ano. Dela adveio um regime da criação de regiões que é convidativo a uma rejeição de qualquer divisão regional do país. A essa luz, entende-se que, no contexto da revisão em curso, deveria retirar-se da Constituição a obrigatoriedade da criação de regiões, tornando-a facultativa. Haveria regiões no Continente apenas se a vontade da maioria na Assembleia da República e um eventual referendo popular fossem nesse sentido. No quadro institucional atual, pode afirmar-se que temos uma democracia consolidada a nível nacional e local, mas não a nível regional. A falta de uma democracia regional afasta-nos dos países da Europa com democracias consolidadas.

**Palavras-chave:** descentralização territorial; Constituição da República Portuguesa; referendo sobre as regiões administrativas; democracia regional; descentralização administrativa em França e em Portugal.

## Introdução

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece desde há 47 anos de modo determinante que a organização democrática do Estado “compreende a existência de autarquias locais” (artigo 235, n.º 1) e que essas autarquias locais são, no continente, “as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” (artigo 236, n.º 1) e, nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, as “freguesias e municípios” (artigo 236, n.º 2).

A Constituição continua, no entanto, por cumprir no que diz às regiões administrativas, o que de nenhum modo a dignifica, pois os preceitos da nossa lei fundamental são para respeitar. Ainda se compreenderia que esse preceito demorasse alguns anos a ser executado, pois era preciso criar um ente que não existia, mas quase 50 anos depois é incompreensível. Repare-se a este propósito que, no ano da sua aprovação, em 1976, foram criadas, de imediato, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Uma pergunta que naturalmente se coloca é esta: o que se passou para se desobedecer à Constituição durante todo este tempo? A resposta parece-me fácil, fazendo duas afirmações: i) se não temos hoje regiões administrativas no Continente isso ficou a dever-se a um recuo de última hora do Partido Socialista (PS), em 1997, cedendo a um ultimato do PSD; e ii) não teremos regiões administrativas enquanto se mantiver a atual redação da Constituição na revisão que lhe foi dada nesse mesmo ano de 1997.

Estas afirmações são minhas, mas a fundamentação de ambas está feita por escrito por Marcelo Rebelo de Sousa, então presidente do Partido Social Democrata (PSD). Começemos pela primeira afirmação.

No seu livro “História (Política) da Revisão Constitucional de 1997 e do Referendo da Regionalização”, editado pela Bertrand Editora, em 1999, no capítulo intitulado “Um referendo histórico – História Política do Referendo da Regionalização – O Ultimato de Santa Maria da Feira”, escreve Marcelo Rebelo de Sousa:

“Foi precisamente em 31 de Março de 96, em Santa Maria da Feira, que eu desafiei o Partido Socialista a aceitar o referendo da regionalização, acolhendo-o antes de tudo o mais na revisão constitucional, sob pena de o PSD se recusar a votar qualquer mudança na Constituição” (Sousa, 1999a, p. 87).

Estava então já agendada para o dia 2 de maio a discussão e votação no Parlamento do mapa da regionalização socialista. Em menos de 6 meses e

à socapa, aproveitando a formação do Governo, a campanha presidencial e o Orçamento para 1996, o PS já tinha avançado com a regionalização como facto consumado, a consagrar ainda antes mesmo do verão desse ano. A 2 de maio era a votação na generalidade, antes de julho de 1996 seria a votação final global.

A manobra era quase perfeita, sem debate público, sem a atenção de ninguém, com o PCP acorrentado, com o PP distraído nas suas tiradas contra a Europa e a classe política, com o PSD a conhecer o terceiro líder num ano” (Sousa, 1999a, p. 87).

E algumas páginas adiante, depois de criticar “os erros grosseiros da regionalização socialista”, continuava:

“Perante esta monumental manobra, o PSD tinha de dizer **Não**. E, assim, o Grupo Parlamentar saiu, em bloco, da sala no dia 2 de Maio de 96. E, assim, o Grupo Parlamentar saiu, em bloco, dos trabalhos de revisão constitucional em Comissão. E, assim, não cedemos um milímetro até ao momento em que o PS teve ele de ceder, aceitando o referendo da regionalização no Verão de 96 e travando a votação que devia tornar irreversível o mapa de 2 de Maio, travando-a até ao fim da Revisão Constitucional” (Sousa, 1999a, p. 91).

O ultimato resultou. Nas páginas seguintes do livro, Marcelo Rebelo de Sousa (1999a) descreve o caminho percorrido pelo PSD, com muitas peripécias, até à realização do referendo. Marcelo Rebelo de Sousa conta também esta história vitoriosa do PSD, ainda que de forma mais sucinta, no Prefácio do livro “Uma Constituição Moderna Para Portugal (a Constituição da República revista em 1997, anotada por Luís Marques Guedes)”, uma edição do Grupo Parlamentar do PSD, com a data de 1997 (Sousa, 1997).

Marcelo Rebelo de Sousa tinha, na verdade, razão. Com a redação da CRP anterior a 1997, bastaria apenas, uma vez aprovada a lei de criação de regiões administrativas com o respetivo mapa, obter - e não seria difícil dado o estado de graça do Governo subsequente às eleições legislativas de 1995 - o voto favorável da maioria das assembleias municipais que representassem a maior parte da população da área regional, como exigia o artigo 256.º da CRP. Nada de referendo, pois.

A história é sabida. O PSD venceu em toda a linha. Obrigou o PS a fazer primeiro a revisão constitucional e esta fez-se; obrigou a fazer-se uma lei orgânica do referendo de acordo com a CRP revista e fez-se; por fim, arrastou a realização do referendo até 1998, realizando-se este em 8 de novembro

de 1998, quando as eleições de 1995 e o estado de graça inerente já estavam longe, com a clara vitória do “Não” por mais de 63% dos votantes.

Nessa mesma noite Marcelo Rebelo de Sousa fez uma breve declaração, que fecha o livro acima citado, logo depois de o Primeiro-ministro, Engenheiro António Guterres, ter “reconhecido e assumido publicamente como sua responsabilidade a derrota no referendo” (Sousa, 1999a, p. 123), na qual dá conta da sua alegria pelo resultado do mesmo, considerando-o uma vitória de Portugal.

Fica assim bem clara a fundamentação da primeira afirmação que fizemos. Não temos hoje regiões administrativas porque o ultimato do PSD ao PS funcionou por inteiro.

Entremos agora na fundamentação da segunda afirmação, a de que não teremos regiões administrativas enquanto se mantiver, nesta matéria, a redação da Constituição que resultou da revisão de 1997.

No seu livro “Lições de Direito Administrativo – Volume. I”, página 399 e seguintes, Marcelo Rebelo de Sousa (1999b), depois de mencionar o conteúdo das disposições que regulam agora o procedimento de criação de regiões administrativas, escreve (a citação é longa mas bem clara e por isso segue praticamente por inteiro):

“As disposições citadas e transcritas significam o seguinte:

- 1.º A instituição em concreto das regiões administrativas deve ser simultânea, ou seja, só podem ser criadas todas ou não ser criada nenhuma, não sendo constitucionalmente possível que o Continente compreenda uma parte regionalizada e outra que não o é. Não é, pois possível haver uma ou mais regiões piloto.
- 2.º A instituição em causa depende de aprovação de lei, que se integra na reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República e é uma lei orgânica.
- 3.º Mas a referida instituição depende agora também de voto favorável em referendo válido, que assim, constitui uma dupla condição suspensiva da eficácia da aludida lei. [...].
- 4.º Compete à Assembleia da República a proposta de referendo e ao Presidente da República a decisão da sua convocação (fora do período eleitoral), sendo que – tal como em qualquer outro referendo – as perguntas formuladas devem ser objetivas, claras e precisas, de

resposta através de um sim ou um não, resposta esta que não pode ser induzida pelas questões colocadas.

- 5.º O referendo, como todos os demais, encontra-se sujeito a fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade.
- 6.º O referendo sobre a instituição completa das regiões administrativas encontra-se sujeito ao regime genérico dos referendos no tocante à campanha que o deve anteceder, bem como às garantias de imparcialidade das entidades públicas de igualdade de oportunidades e de transparências das contas.
- 7.º Ainda tal como todos os referendos nacionais, o referendo em apreço só é válido se nele participar a maioria dos eleitores recenseados, qualquer que seja a sua participação – voto favorável, voto desfavorável, voto branco ou voto nulo. Ou seja, se não houver a participação da maioria dos eleitores recenseados, o referendo não produz efeitos jurídicos, quer haja mais votos favoráveis quer haja mais votos desfavoráveis. E, como a Constituição exige, para haver a instituição concreta das regiões administrativas, referendo válido e voto favorável, basta o não preenchimento do primeiro requisito – validade do referendo – para não estar verificada condição suspensiva de que depende aquela instituição.
- 8.º O referendo que temos vindo a examinar tem uma natureza híbrida – é nacional pela sua primeira pergunta, mas integra também uma segunda pergunta de alcance regional.

Na primeira pergunta questiona-se a concordância ou discordância em relação à divisão regional ou mapa global enquanto na segunda indaga-se da adesão ou da rejeição ao traçado de cada região administrativa.

Porque a primeira pergunta é nacional, nela votam todos os eleitores recenseados em território português – incluindo os Açores e a Madeira –, cabendo à lei determinar se votam ou não os recenseados no estrangeiro, que o mesmo é dizer apurar se a matéria também lhes diz respeito.

Na segunda pergunta, que é diversa para cada uma das regiões, votam só os residentes na área respetiva.

O voto favorável no referendo deve ser entendido como voto favorável na pergunta nacional e na pergunta regional, e, quanto a esta, em todas as regiões a instituir.

Não há voto favorável se houver mais votos negativos do que positivos na pergunta nacional, mesmo que o contrário suceda na pergunta regional – porque a primeira condiciona a segunda.

Também não há voto favorável se em qualquer região for mais negativo do que positivo o voto na segunda pergunta, mesmo que seja favorável na pergunta nacional e na pergunta regional em todas as regiões – porque a instituição é simultânea.

Como facilmente se compreenderá, esta natureza constitucional híbrida do referendo – em vez da distinção no tempo entre a pergunta nacional e a pergunta regional maximiza as rejeições, visto que junta aos anti-regionalizadores em abstrato e aos críticos ao mapa global aqueles que, em concreto, discordam do traçado da sua própria região” (Sousa, 1999b, pp. 399-401).

E termina (Sousa, 1999b, p. 401):

*“É mesmo difícil conceber regime constitucional mais convidativo a uma rejeição de qualquer divisão regional do Continente.”* (itálico do autor).

Mesmo que se discorde de algumas das interpretações dos preceitos constitucionais feitas por Marcelo Rebelo de Sousa (1999b), nomeadamente a necessidade absoluta de 50% de participação eleitoral no referendo e da imperiosa necessidade de que todas as respostas à segunda pergunta (a de âmbito regional) sejam positivas em todas as regiões, mesmo assim é difícil instituir atualmente regiões administrativas no Continente.

Efetivamente, embora se possa e deva defender que a exigência de 50% da participação dos eleitores para a resposta positiva à criação de regiões poder avançar conduziria a resultados absurdos, pois ainda que, por exemplo, 2/3 dos eleitores votassem a favor da regionalização isso não serviria de nada, por não terem participado 50% dos eleitores e já valeria uma vitória do “Sim”, ainda que por margem mínima, desde que 50% dos eleitores participassem, donde se pode concluir que os defensores do “Não” deveriam abster-se (“ficar em casa”) se houvesse o risco de os defensores do “Sim” ganharem. E se possa e deva defender também que não tem sentido que o voto “Não” apenas numa região implique que nenhuma região do Continente fosse criada, o que equivaleria a conferir o poder de veto de uma região sobre todas as outras, devendo afirmar-se antes que a criação simultânea das regiões não exige que a instituição em concreta seja simultânea e que o “Não” de uma região apenas significaria que aquela região não seria instituída em concreto, ficando a solução do problema criado para outra oportunidade.

Assim, mesmo afastados estes obstáculos colocados por Marcelo Rebelo de Sousa (1999b) (e quem tem esse poder é o Tribunal Constitucional, não a doutrina), este tem razão quando afirma que o atual regime da criação de regiões é convidativo a uma rejeição de qualquer divisão regional do país, pois junta os adversários da regionalização aos que a defendem mas não estão de acordo com o mapa apresentado e, por isso, são levados a votar contra como sucedeu no referendo de 1998.

Ora, o regime de criação de regiões poderia e deveria ser diferente. A criação de regiões deveria muito naturalmente resultar de uma lei aprovada por maioria absoluta na Assembleia da República que contivesse o mapa regional e contivesse também os poderes de cada região e a data das eleições dos respetivos órgãos, desde logo a eleição direta da assembleia regional.

Nada impediria, entretanto, que os adversários da regionalização se movimentassem para convocar um referendo contra a regionalização, o que seguramente sucederia, e não poderia haver o argumento de que os portugueses não seriam ouvidos. Não seriam ouvidos se concordassem com a lei ou o seu número não fosse suficiente para convocar um referendo.

É essa a regra em Portugal em matéria de referendos e não há razão para ser diferente quanto a este. E não se diga que já houve um referendo obrigatório, pois esse referendo resultou de uma revisão constitucional que o estabeleceu e que, como se viu, tinha por finalidade evitar a regionalização. Não é um referendo justo e equitativo em sede de democracia.

É claro que isto implicaria uma revisão da Constituição nesta parte, mas não há razão para não a fazer, havendo pelo contrário o dever de a realizar. A revisão que, aliás, está em curso deveria retirar da Constituição a obrigatoriedade da criação de regiões que a nada conduziu até hoje e torná-la facultativa. Haveria regiões no Continente se a vontade da maioria na Assembleia da República e um eventual referendo popular fossem nesse sentido. Se tal não sucedesse, não haveria.

E nada impediria que, feita uma experiência de regionalização, ela fosse extinta por não ter dado bons resultados. Não haveria obrigatoriedade constitucional de haver regiões. Por sua vez, poderia modificar-se o mapa das regiões, em vez de as extinguir se assim fosse entendido. Teríamos assim um regime jurídico de acordo com as regras da democracia num assunto que divide os portugueses.

## 7.1. Descentralização administrativa: França e Portugal

O fenómeno da regionalização está intrinsecamente ligado à descentralização (é descentralização), mas é algo relativamente recente que merece destaque dentro dela. Começaremos, pois, por abordar o conceito de descentralização nascido em França e que ainda hoje é dominante quer em França quer em Portugal e, na parte final deste capítulo, dedicaremos atenção às regiões administrativas.

### 7.1.1 França

A descentralização administrativa para ser bem compreendida precisa de ter em atenção o seu contrário, a centralização. A centralização de que se trata é a centralização napoleónica ocorrida em França no início do século XIX.

É interessante verificar como ela se formou e temos de recorrer, para o efeito, aos fins do século XVIII. A organização administrativa da monarquia absoluta que precedeu a Revolução Francesa de 1789 era extremamente complexa.

Essa complexidade está muito bem descrita, em França, nomeadamente nas obras de Gérard Sautel (*Histoire des institutions publiques depuis la Révolution Française*, Paris, 1985) e Jacques Ellul (*Histoire des Institutions, 5 – Le XIX Siècle*, 1992), dizendo o primeiro que a característica mais aparente (e além disso mais sentida pelos contemporâneos) da organização administrativa era, seguramente, a “sua extrema complexidade”, que se manifestava nomeadamente na multiplicidade e variedade de circunscrições territoriais. Por sua vez, Ellul (1992), na mesma linha, escrevia que um dos grandes esforços dos Constituintes de 1789 foi o de racionalizar a organização na administração e na justiça, de estabelecer estruturas simples no lugar dos sistemas complexos do antigo regime.

E foi logo em 1789, com a Revolução bem quente, que os deputados da Assembleia Nacional Francesa debateram a organização territorial, pondo fim a essa complexidade e por Lei de 14 de dezembro de 1789 regularam os municípios de modo uniforme, colocando à frente um “maire” e estabelecendo em cada um deles um “conselho geral”, órgão deliberativo, e um “corpo municipal”, órgão executivo, todos com membros eleitos.

Em França, os departamentos foram criados poucos dias depois pela Lei de 22 de dezembro de 1789 – 8 de janeiro de 1790, e o território francês foi

dividido em 83 departamentos por Lei de 26 de fevereiro de 1790. Estes entes começaram por ser meras circunscrições administrativas, embora com grande significado por terem sido colocados à frente delas prefeitos com largos poderes administrativos.

Em França, o mapa municipal foi definido, logo em 1789, depois de um debate entre duas correntes. Uma corrente defendida por Thouret e pelo Abade de Seyès, que defendia um número reduzido de municípios (720), e outra defendida principalmente por Mirabeau, que considerava necessário alargar o número de municípios, integrando não só os já existentes a nível urbano mas, também, os rurais, através da expressão que se tornou famosa “chaque paroisse, chaque commune”, daí resultando mais de 40.000 municípios e assim se explicando o número de municípios que ainda hoje a França tem (cerca de 35.000).

Esta organização administrativa municipal surgida no início da Revolução Francesa deu maus resultados pela falta de eleitos com o mínimo de capacidade para ocupar devidamente os órgãos do elevadíssimo número de municípios criados e dotados de amplas competências. Redundou numa forte anarquia.

Progressiva e rapidamente operou-se uma centralização que culminou com a chegada ao poder de Napoleão Bonaparte. Este dividiu o país em departamentos, “arrondissements” e municípios (sem modificar o seu elevado número), dotando-os de órgãos nomeados e encadeados numa hierarquia quase militar. À frente do departamento estava o prefeito, nomeado pelo governo; à frente do “arrondissement” o subprefeito; e à frente do município o “maire”. É a conhecida centralização napoleónica. Sobre ela escreveu Bourjol (1975) que a França nunca mais se restabeleceu desta “cura” de centralismo.

De qualquer modo, apesar desta organização administrativa centralizada se ir consolidando, foi combatida pela doutrina, salientando-se entre outros Benjamim Constant (1957) e Alexis de Tocqueville (trad., 2001), e os efeitos deste combate manifestaram-se ainda que de modo tímido na Monarquia de julho, através das leis de 1831 e 1833, que introduziram a eleição dos titulares dos órgãos dos municípios e alargaram os poderes destes e também estabeleceram a eleição do conselho geral nos departamentos, mas com sufrágio limitado e sempre pairando sobre ambos a figura fundamental do prefeito, representante do Governo.

Um maior aprofundamento da descentralização vai ocorrer na III República (1870/1940) através de uma Lei de 10 de Agosto de 1871 sobre os departamentos, que estabeleceu a eleição do respetivo conselho geral e alargou os seus poderes, mantendo-se no entanto o Prefeito como órgão central, sendo ao mesmo tempo delegado do Governo e órgão executivo do departamento. Por sua vez, uma Lei de 5 de abril de 1884 sobre a organização dos municípios veio estabelecer a eleição do conselho municipal que, por sua vez, escolhia o “Maire” e os seus adjuntos de entre os seus membros e alargava as suas atribuições.

Esta situação manteve-se no essencial até 1982, data em que se operou uma grande transformação no sentido da descentralização, que foi ao ponto de destronar o prefeito como órgão executivo do departamento e limitar largamente os seus poderes. Ao mesmo tempo, a reforma de 1982 criou uma nova autarquia territorial ao lado do município e do departamento que foi a região, até então não existente. A ela dedicaremos a parte final deste texto.

### 7.1.2. Portugal

Por sua vez, Portugal, que nesta matéria sofreu profunda influência francesa, quando a organização administrativa liberal foi estabelecida (mais de 40 anos depois da Revolução Francesa) ela começou logo por ser uma quase cópia da centralização napoleónica. Isto explica-se porque a nossa Revolução Liberal surgiu apenas em 1820 (trinta anos depois da Revolução Francesa) e os primeiros tempos foram muito conturbados, com regresso ao regime absoluto por duas vezes e uma guerra civil que só terminou em 1834.

Foi em 1832, ainda durante a guerra civil, que Mouzinho da Silveira elaborou nos Açores, um bastião do liberalismo, a primeira lei de organização administrativa, pondo fim à também complexa organização do regime que precedeu a Revolução Liberal, já acolhendo o princípio da separação dos poderes, mas profundamente influenciada pela organização administrativa napoleónica. Dentro dessas linhas, estabeleceu no nosso país a existência de províncias, comarcas e municípios (cerca de 800), tendo à frente órgãos nomeados e encadeados hierarquicamente: o prefeito na província; o subprefeito na comarca; e o provedor no município.

As ideias dos doutrinários franceses já circulavam entre nós e por isso este modelo organizativo introduzido em 1834 foi combatido logo em 1835 e Passos Manuel, em 1836, estabeleceu uma organização administrativa de

cariz mais descentralizado, com distritos, municípios (estes reduzidos por uma reforma territorial a menos de 400) e freguesias dotados de órgãos eleitos, ainda que com a presença em todas estas autarquias de um representante do Estado que era: no distrito, o governador civil; o administrador do concelho, no município; e o regedor, na freguesia (paróquia civil).

Este quadro territorial vai manter-se ao longo do século XIX, com períodos de alternados de maior ou menor descentralização, e mantém-se na Iª República. Uma maior centralização resultou do Código Administrativo de Costa Cabral (1842-1878) e depois do Código Administrativo de João Franco (1895-1910). Um maior pendor para a descentralização ocorreu com o Código de Rodrigues Sampaio (1878-1886), diploma que foi retomado logo no início pela Iª República (1910).

No âmbito territorial, o Estado Novo começou por substituir o distrito pela província (Código Administrativo de 1936), mas o distrito regressou em 1959 e assim chegámos a 1974, tal como em 1836, com distritos, municípios e freguesias. Foi um período fortemente centralizador e fora dos parâmetros da democracia, tal como o regime político que então vigorava.

Em 1976, com a Constituição de 1976, a descentralização é largamente consagrada e aparece na organização político-administrativa a região administrativa no continente, em vez do distrito, ao mesmo tempo que são logo instituídas nos Açores e na Madeira regiões autónomas, dotadas de órgãos eleitos. A descentralização atingiu níveis nunca antes conhecidos nos municípios e freguesias e tal só não aconteceu nas regiões administrativas porque não foram criadas, violando-se a Constituição.

Mas também em Portugal as regiões são um fenómeno dos anos sessenta da século XX muito ligado ao desenvolvimento económico, e que merecem adiante um breve destaque.

## 7.2. Elementos da descentralização territorial

A descentralização administrativa ocorre quando o Estado, que tem como cabeça o Governo central, não tem apenas a seu cargo o exercício da atividade administrativa e antes a reparte com entes territoriais infraestaduais, dos quais o mais conhecido é o município, dotados de personalidade jurídica e com um conjunto de características que lhes dão autonomia e liberdade de ação.

Assim, estes entes territoriais têm, desde logo, órgãos eleitos pela respetiva população, o que lhes confere uma legitimidade que podem invocar perante o Governo. É uma situação muito diferente daquela que resulta de tais entes terem órgãos nomeados, pois nesse caso o Governo tem sobre eles uma ascendência que pode ir ao ponto de os destituir livremente.

Acresce que esses entes exercem atribuições e competências próprias conferidas pela Constituição e pela Lei para executarem um significativo leque de atividades administrativas relativas aos interesses próprios das respetivas populações. Também aqui o Governo não é livre para as subtrair dado o respeito que deve à Constituição e à Lei.

E não pára aqui a sua liberdade perante o governo, pois os entes descentralizados têm autonomia financeira, ou seja, receitas estabelecidas numa lei de finanças locais que lhes permite fazer um plano de atividades e orçamento próprios. Essa autonomia financeira permite-lhes também contratar, de acordo com a lei, pessoal que dirige e pode sancionar. Não está dependente de funcionários do Governo.

Os entes descentralizados têm assim uma liberdade de ação que o Governo não pode impedir, desde que exercida com respeito pela Constituição e pela Lei. Afirma-se a este respeito que o Governo apenas pode interferir para verificar o cumprimento da lei e, no caso de existirem ilegalidades, mesmo graves, é ao tribunal que cabe sancionar e não ao Governo.

### 7.3. O fenómeno da regionalização em França e em Portugal

Como tivemos oportunidade de ver, a descentralização em França e Portugal não deu relevo às regiões até à segunda metade do século XX. Em França, o nível supramunicipal era constituído pelos departamentos e, em Portugal, pelo distrito (a província não teve praticamente significado).

As regiões começaram a ter impacto no panorama da organização administrativa francesa, apesar de discutidas na doutrina e de algumas tentativas legislativas e experiências anteriores, apenas nos anos sessenta do século XX, e muito ligadas ao desenvolvimento económico (Turpin, 1987). Por um decreto de 2 de junho de 1960, foram criadas, no continente, 21 circunscrições de ação regional com uma delimitação territorial que não mais foi posta em causa, servindo para a criação das regiões como autarquias dotadas de órgãos eleitos, em 1982.

Antes dessa data houve uma tentativa de transformação dessas circunscrições em regiões com órgãos eleitos por vontade de Charles de Gaulle, que pretendeu instituir regiões através de um referendo em 1969, que não teve êxito.

Mas a França manteve as falhadas regiões como institutos públicos e, em 1982, depois de uma rotunda vitória do Partido Socialista, que tinha prometido uma forte descentralização territorial, as regiões foram acolhidas. Isso aconteceu após uma vitória que conduziu François Mitterrand ao cargo de Presidente da República e da subsequente eleição legislativa que deu a vitória ao Partido Socialista.

As primeiras eleições para as regiões administrativas ocorreram em 1986, com a curiosidade de apesar de criadas por vontade de um Parlamento e um Governo de esquerda, 20 das 21 regiões da França metropolitana (Hexágono) terem sido ganhas pela Direita.

Em 2003, uma revisão da Constituição passou a incluir as regiões no seu artigo 72.º.

Em 2016, operou-se uma forte modificação do mapa territorial das regiões e, de 21, passaram a 12, modificação a que a crise financeira internacional que também afetou a França não foi alheia (<https://www.vie-publique.fr/fiches/les-regions>).

Em Portugal também desde os anos sessenta do século XX as regiões começaram a ter protagonismo, ainda que como meros serviços desconcentrados do Estado, regulados por diplomas de 1969 ligados ao planeamento e desenvolvimento económico (Oliveira, 2008) e, em 1976, foram consagradas como autarquias locais na CRP, como referimos. A história subsequente foi já descrita e continuamos hoje sem regiões, desprezando a Constituição.

### 7.4. A descentralização e regionalização na Europa

Ainda que nos limites deste capítulo importa fazer ainda uma referência à descentralização administrativa e, com ela, à regionalização na Europa, particularmente nos Estados da Europa Ocidental onde o nosso país está inserido.

É regra fundamental destas democracias haver uma organização administrativa territorial descentralizada. A razão é fácil de compreender: trata-se de Estados, salvo raras exceções, como o Liechtenstein ou Andorra, com

superfície e população que obrigam a cuidar de assuntos locais, regionais e nacionais.

Importa lembrar a este propósito que Portugal, ao contrário do que é comum ouvir-se, é um país de dimensão média na Europa (e no Mundo), situando-se na parte superior da tabela dos países da União Europeia, quer em população, quer em superfície ([https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu\\_pt](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_pt)).

Os assuntos locais são de diversa natureza e, desde logo, os do urbanismo, da toponímia, do arranjo e limpeza das ruas, dos jardins, bibliotecas, iluminação pública, entre tantos outros. Já os assuntos regionais têm mais a ver com a diversidade do território e compreendem, por exemplo, o ordenamento deste, o desenvolvimento económico das regiões, os transportes e a floresta. São por sua vez assuntos nacionais os que dizem respeito à defesa do país, à segurança e manutenção da ordem pública, aos grandes aeroportos e portos, às autoestradas, à saúde (SNS), ao ambiente, entre um largo leque de muitos outros.

É de ter em conta que estes assuntos não têm uma delimitação estanque e assim podem ser tratados a nível local, regional e nacional assuntos tão importantes e complexos como a educação, a saúde, a economia e o ambiente.

Entra aqui em ação o princípio constitucional da subsidiariedade, nos termos do qual os assuntos administrativos que podem ser devidamente tratados ao nível mais próximo dos cidadãos não devem ser geridos a nível superior, e os da eficácia e eficiência, a ele ligados, que exigem que se leve a bom termo o exercício da atividade administrativa em tempo adequado e com o menor custo.

Ora, os cidadãos destes países democráticos têm o direito de participar na gestão dos assuntos públicos, quer a nível local, quer a nível regional e nacional. É um direito fundamental, pois em democracia o poder pertence aos cidadãos. Daí que tenham o direito de eleger representantes, por impossibilidade de democracia direta (ainda que deva ser tido em conta o direito de tomar decisões através de referendo), para gerir os assuntos locais, regionais e nacionais, e que existam para esse efeito entes territoriais a esses diversos níveis.

É o que sucede nos países da Europa ocidental onde temos em regra, pelos menos, três níveis territoriais de administração: o local; o regional (ainda que este tome outros nomes como províncias, por exemplo); e o nacional.

Ainda a propósito do nível regional, é de ter em conta o impulso bem conhecido que lhe é dado pela União Europeia e pelo Conselho da Europa que, através do seu Congresso dos Poderes Locais e Regionais, elaborou e aprovou em 2008 um projeto de Carta Europeia da Democracia Regional (Conseil de l'Europe, 2008), tendo nela o conceito de região um sentido amplo de nível supramunicipal, mas infraestadual. Nos termos do seu artigo 7.º, n.º 1, as regiões são as entidades compreendidas entre o poder central e as entidades locais.

De Portugal podemos dizer que temos uma democracia consolidada a nível nacional e local, mas não a nível regional. A falta de uma democracia regional afasta-nos dos países da Europa de que fazemos parte.



## Referências

- Bourjol, M. (1975). *La réforme municipale. Bilan et Perspectives*. Paris: Berger-Levrault.
- Conseil de l'Europe (2008). *Recommandation 240 (2008). Projet de charte européenne de la démocratie régionale*. Strasbourg: Le Congrès des Pouvoir Loucaux et Régionaux, Conseil de l'Europe. Disponível em: <https://rm.coe.int/charte-europeenne-de-la-democratie-regionale-rapporteur-j-c-van-cauwen/1680718bfe> (acesso em 2023/03/20).
- Constant, Benjamin (1957). Principes de Politique. In *Oeuvres* [1063-1215], Paris: Gallimard.
- Ellul, Jacques (1992). *Histoire des Institutions, 5 – Le XIX Siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Oliveira, António Cândido (2008). 40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal. *Revista de Direito Regional e Local*, 1(Janeiro-Março), 5-14.
- Sautel, Gérard (1985). *Histoire des institutions publiques depuis la Revolution Française*. 6ª ed., Paris: Editions Dalloz.
- Sousa, Marcelo Rebelo (1999a). *História (Política) da Revisão Constitucional de 1997 e do Referendo da Regionalização*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Sousa, Marcelo Rebelo (1999b). *Lições de Direito Administrativo*. Vol. 1, Lisboa: Ed. Lex.
- Sousa, Marcelo Rebelo (1997). Prefácio. In Guedes, Luís M., *Uma Constituição Moderna Para Portugal (a Constituição da República revista em 1997, anotada por Luís Marques Guedes)* [10-12], Lisboa: Grupo Parlamentar do PSD.
- Tocqueville, Alexis de (2001). *Da Democracia na América*. (Tradução de Maria da Conceição Ferreira da Cunha), Porto: Rés Editora.
- Turpin, D. (1987). *La Région*. Paris; Ed. Economica.
- Sítios eletrónicos consultados
- <https://www.vie-publique.fr/fiches/les-regions> (acesso em 2023/03/23).
- <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu-pt> (acesso em 2023/03/20).

## 8. Descentralização e desenvolvimento: para quê fazer o que ainda não foi feito?

Conceição Rego

Departamento de Economia e CEFAGE – U.É., Universidade de Évora, mcpr@uevora.pt  
<https://orcid.org/0000-0002-1257-412X>

### Resumo

Num país com uma tradição profundamente centralista, no que à estrutura da administração pública diz respeito, e com acentuadas assimetrias de desenvolvimento entre as diversas regiões, a análise da relação entre descentralização e desenvolvimento é pertinente. Este texto apresenta o modelo de organização da administração pública em Portugal, identifica algumas das diferenças de desenvolvimento que existem ao longo do país e discute algumas condições para que mais descentralização se possa tornar num instrumento para mais desenvolvimento e menos assimetrias territoriais. A qualidade da governação e o desenvolvimento efetivo de políticas territorializadas, de base local, estão entre as condições necessárias para que mais descentralização dê lugar a mais desenvolvimento com maior equidade.

**Palavras-chave:** Descentralização; Desenvolvimento; Assimetrias territoriais.

## Introdução

Portugal é um dos países da Europa com fronteiras consolidadas há mais tempo e sem profundas diferenças ao longo do território continental. Talvez por isso a questão da descentralização não se tenha colocado com muita veemência, não obstante estar prevista na Constituição da República Portuguesa e o assunto já ter sido referendado, e rejeitado, em 1998. Ainda assim, a discussão sobre a pertinência da descentralização de funções e competências da administração pública central para um âmbito territorial sub-nacional é um tema recorrente na política portuguesa e o seu debate voltou recentemente a ser promovido, designadamente através da criação, pelo Governo, em 2018, da Comissão Independente para a Descentralização e, posteriormente, em resultado da inclusão pelo Partido Socialista do tema da regionalização no respetivo programa eleitoral para as eleições antecipadas de 2022, como um dos seus compromissos para o mandato.

Sendo um país de pequenas dimensões e com uma administração pública profundamente centralizada, Portugal é, simultaneamente, um território onde as desigualdades territoriais são muito expressivas. A população, e a atividade económica, concentram-se nas principais áreas urbanas no litoral do país, deixando uma significativa parcela do território nacional despovoada e envelhecida, aprisionada no chamado “círculo vicioso da baixa densidade”, onde à escassez de população se associa a fragilidade da dinâmica económica. Não sendo possível estabelecer uma relação de causalidade entre descentralização e desenvolvimento, ainda assim, a partir de resultados do funcionamento da administração pública em outros países da Europa, resulta alguma evidência da correlação entre ambos. Mesmo que esta relação positiva nem sempre se revele inequívoca, o certo é que a concretização de políticas centralizadas, por seu turno, não tem conduzido ao desenvolvimento equilibrado do país.

A determinação de um dado nível de descentralização não deve ser entendida como um fim em si mesma, mas antes como um instrumento com vista à promoção de desenvolvimento mais equilibrado, ao longo do país, e com melhor qualidade de vida, onde quer que as pessoas estejam. Esta ambição molda o tom deste texto que tem como objetivo discutir algumas condições necessárias para que a descentralização se concretize como um instrumento promotor de mais desenvolvimento. Para quê fazer o que ainda não foi feito? Será relevante descentralizar mais a política pública para que esta possa intervir de modo mais eficiente com vista à atenuação das assimetrias territoriais e à promoção de mais desenvolvimento e qualidade de vida.

Nesse sentido, o capítulo está organizado da seguinte forma: depois desta breve introdução, apresenta-se, de forma sintética, a organização político-administrativa portuguesa e, na secção seguinte, revêem-se algumas evidências acerca das assimetrias de desenvolvimento no território português, as quais parecem mostrar que a política centralizada, que tem vindo a ser aplicada, responde mal à necessidade de colmatar as assimetrias de desenvolvimento. Na secção seguinte discutem-se resultados de estudos acerca da ligação entre descentralização e desenvolvimento, bem como algumas condições que poderão contribuir para um modelo de descentralização bem-sucedido. O texto encerra com breves notas finais.

### 8.1. A Organização Político-Administrativa em Portugal

Portugal, um dos países europeus com fronteiras definidas e (quase) inalteradas há mais tempo, sem diferenças expressivas em termos linguísticos, étnicos, religiosos ou outros, é um dos que possui um modelo de governação mais centralizado, de entre os que constituem a União Europeia ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Em democracia desde 1974, o sistema político-administrativo português, no continente do país, baseia-se em dois pilares: o poder central e o poder local (apenas as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são governadas também por um nível de poder regional), ambos democraticamente eleitos. Pereira (1995) afirma que a organização administrativa portuguesa radica em valores de natureza liberal e absolutista, caracterizada por, entre outros aspetos, i) um sistema eleitoral baseado na representatividade, com ii) diversidade de partidos, iii) um Estado central forte e burocrático, iv) acesso, de toda a população, ao governo e ao parlamento através dos representantes eleitos, e v) poder local exercido em municípios e freguesias com um forte pendor executivo.

Ainda que no território do continente nunca tenham sido implementadas, a Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>1</sup> prevê, no capítulo do Poder Local, a existência de regiões administrativas, a par dos municípios e das freguesias. Constitucionalmente, as regiões administrativas são consideradas como um órgão de poder local, estando prevista a forma para a respetiva criação legal (artº 255) e a sua instituição, em concreto (artº 236). Além destes aspetos, a CRP também define as atribuições destas entidades

<sup>1</sup> Constituição da República Portuguesa – Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de Agosto.

(artº 257) em duas vertentes: por um lado, a direção de serviços públicos; e, por outro, a coordenação e apoio aos municípios. De acordo com a CRP, as regiões administrativas devem ser criadas em simultâneo, por lei; para que tal aconteça é necessário que a maioria dos residentes, nas diversas regiões, em eleições de âmbito nacional, vote favoravelmente a instituição em concreto das distintas regiões administrativas. Esta condição tem sido entendida como uma forma de manter o impasse na implementação das regiões administrativas (Ferrão, 2016).

A organização político-administrativa em Portugal é, pois, exercida pelos órgãos da administração pública central e pelo poder local (cf. Figura 1, em anexo). No caso da administração pública central, o Governo também se faz representar regionalmente através de diversos tipos de organismos desconcentrados, ou seja, por instituições públicas, sob tutela do governo nacional, com um âmbito de intervenção de natureza regional. São exemplos destas entidades, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, as Direções Regionais de diversos ministérios, ou as Administrações Regionais de Saúde. Por outro lado, os órgãos de poder local exercem as suas atribuições e competências nos municípios e freguesias de todo o país. Com vista a um mais eficiente exercício de funções, os municípios podem articular-se em entidades intermunicipais: Áreas Metropolitanas (AM) e Comunidades Intermunicipais (CIM)<sup>2</sup>.

As áreas metropolitanas (de Lisboa e do Porto) são constituídas pelas respetivas cidades, em articulação com o conjunto de concelhos das suas áreas de influência, com os quais devem existir relações de interdependência e complementaridade. As Comunidades Intermunicipais têm um âmbito supramunicipal e decorrem da associação livre de municípios. Em geral, as áreas geográficas das CIM são coincidentes com as NUTS III do continente. Quer as AM, quer as CIM podem exercer as funções que os municípios membros entendam transferir para este nível de governo. O exercício de funções públicas pode, por isso, ser realizado pelos organismos decisores ou por outros que recebam a transferência dessas atribuições ou competências. Esta transferência pode ser realizada através de um processo de desconcentração ou por via de descentralização.

A OCDE (OECD, 2020) define claramente a diferença entre estes conceitos: enquanto por desconcentração se entende a transferência de atribuições

<sup>2</sup> Regime Jurídico das Autarquias Locais - Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Este diploma já foi modificado pela Lei 24-A/2022, de 23 de dezembro, com vista à alteração do regime jurídico das autarquias locais, aprofundando o regime das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais.

do nível central do governo para organismos públicos de nível regional, dependentes da tutela governamental, por descentralização entende-se a transferência de poderes, funções e recursos do governo central para outros níveis de governo, subnacionais, sendo estas entidades eleitas por sufrágio universal e com algum grau de autonomia.

Assim, em Portugal, nenhuma das instituições da administração pública que exerce funções a nível regional tem autonomia, uma vez que os organismos existentes ou estão na dependência do governo central ou as respetivas funções emanam dos órgãos de poder local. Além disso, a nível regional verifica-se como que um “vazio” decorrente da inexistência de ligações entre os órgãos de poder central e os de poder local uma vez que são escassos os mecanismos de interligação consistentes entre ambos. Acresce ainda que a centralização tem sido crescente, na medida em que se tem verificado um aumento da debilidade das entidades públicas presentes nas regiões (Comissão Independente para a Descentralização, 2019). De acordo com o Relatório desta entidade, a tendência é propícia a fomentar um sentimento de abandono das populações por parte dos poderes políticos, percebidos como mais longínquos.

A referida estrutura atual de organização dos serviços desconcentrados do Estado, deve, contudo, vir a sofrer alterações em breve. Não devido ao avanço do processo de regionalização ou descentralização do país, mas por via da reorganização destes serviços e da redefinição do papel e das funções das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional<sup>3</sup> (CCDR). Até à data<sup>4</sup>, as CCDR são definidas como serviços periféricos da administração direta do Estado com funções de coordenação de políticas sectoriais de âmbito regional e de execução das políticas nos domínios do ambiente, ordenamento do território, conservação da natureza, e cidades, de apoio aos municípios e gestão de fundos comunitários. As áreas de influência destes organismos correspondem às cinco NUTS II do continente português.

Em Dezembro de 2022 começou o processo de alteração dos serviços públicos de âmbito regional, uma vez que o Governo determinou a transferência, partilha e articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado nas CCDR<sup>5</sup>. Com esta decisão, o Governo afirma que procura atender às recomendações de um estudo elaborado

<sup>3</sup> Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – Decreto-Lei n.º 228/2021, de 25 de outubro (Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional).

<sup>4</sup> Março de 2023.

<sup>5</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2022, de 14 de dezembro.

pela Comissão Independente para a Descentralização. Esta entidade, criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, tinha como missão promover o estudo sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infra-estadual e desenvolver um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território (Comissão Independente para a Descentralização, 2019).

Assim, a alteração em curso na organização dos serviços desconcentrados do Estado surge com “o objetivo de reforçar a capacidade de intervenção nos domínios de atuação das atuais CCDR, através de novas atribuições que contribuam para aumentar a capacidade das regiões administrativas desempenharem com eficácia e eficiência a sua intervenção em políticas de âmbito transversal” (Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro). O diploma prevê que sejam transferidas para as CCDR, total ou parcialmente, competências nas seguintes áreas de intervenção: Economia, Cultura, Educação, Formação Profissional, Saúde, Conservação da Natureza e das Florestas, Infraestruturas, Ordenamento do Território e Agricultura e Pescas. As competências a transferir estão entre o conjunto que, até ao momento, tem vindo a ser exercido ao nível da administração pública desconcentrada. Com estas alterações, o regime jurídico das CCDR deverá passar a ser o de Institutos Públicos de Regime Especial, com autonomia jurídica, administrativa, financeira e património próprio.

Também a relação das CCDR com o Governo deverá mudar. Até agora as CCDR têm sido organismos desconcentrados de um ministério<sup>6</sup>. A articulação com o Governo e os diferentes Ministérios será feita, no futuro, através de duas estruturas: o Conselho de Concertação Territorial (presidido pelo Primeiro-Ministro e que aprovará o Acordo de Parceria - documento de compromisso entre o Governo e as CCDR, com as medidas de política pública nacional e as metas da sua operacionalização e concretização a nível regional); e um novo Conselho de Coordenação Intersectorial, presidido pelo Presidente de cada CCDR e com representantes das diferentes áreas governativas. Apesar da maior autonomia que se prevê que estes serviços passem a ter, continuarão a ser organismos desconcentrados, marcadamente de natureza operacional, uma vez que a decisão política continua a caber ao governo central.

<sup>6</sup> No atual XXIII Governo Constitucional, a tutela das CCDR cabe ao Ministério da Coesão Territorial.

## 8.2. Portugal: um país pequeno e assimétrico

Sendo que o principal argumento apresentado neste artigo assenta no pressuposto de que pode ser criada uma relação positiva entre descentralização e desenvolvimento, nesta seção apresentam-se evidências das assimetrias de desenvolvimento existentes em Portugal. A natureza centralizada da execução da política pública não atende à diversidade de contextos territoriais presentes no país e, como tal, tem dificuldade em atuar de modo assertivo com vista à atenuação das diferenças entre as regiões e entre os municípios.

Os mais recentes dados, resultantes do Recenseamento da População, realizado em 2021<sup>7</sup>, mostram que a população portuguesa, em declínio e envelhecida, se concentra sobretudo na região litoral do país e de forma mais intensa ainda nas áreas metropolitanas: 44,5% da população portuguesa reside nas áreas metropolitanas de Lisboa (27,7%) e do Porto (16,8%). Naturalmente que a concentração de população está diretamente relacionada com a maior disponibilidade e dinâmica do mercado de trabalho. Esta é a face mais visível do problema das assimetrias de desenvolvimento em Portugal que, não sendo recente, parece ser difícil de colmatar. O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional produzido pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) relativo a 2019 (INE, 2021) mostra que as regiões (NUTS III) portuguesas mais competitivas se localizam no litoral do país (área metropolitana de Lisboa, área metropolitana do Porto e região de Aveiro), e permite verificar que as maiores disparidades inter-regionais se verificam neste contexto. Neste sentido, concluíram também Rego *et al.* (2021), mostrando que as áreas metropolitanas e as regiões com perfil predominantemente exportador (o Algarve e a Península de Setúbal) se distinguem do resto do país, fundamentalmente a partir de indicadores que representam a aglomeração económica. Já no que diz respeito à dimensão da coesão territorial, o estudo anterior (INE, 2021) revela um país mais equilibrado.

Costa (2019) considera que, em resultado da política regional prosseguida, tem havido bons resultados do ponto de vista da promoção da equidade territorial (acesso dos cidadãos residindo em diferentes territórios aos bens e serviços públicos e bens de mérito) mas que, do ponto de vista da competitividade territorial (capacidade de os territórios gerarem emprego e

<sup>7</sup> Os resultados do Recenseamento da População podem ser consultados em: [https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21\\_populacao&xpid=CENSOS21](https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21_populacao&xpid=CENSOS21). No âmbito da preparação deste estudo foram consultados diversas vezes, particularmente em março de 2023.

rendimento para os seus residentes), os resultados têm-se revelado insuficientes. A análise das diferenças entre os diversos municípios do continente português também assinala a diversidade de níveis de qualidade de vida.

Um estudo inspirado no Indicador Europeu de Qualidade de Vida (Dionísio *et al.*, 2023) mostra, através de análise de *clusters*, que as características dos municípios portugueses os agregam em 3 grupos: o *cluster 1*, com 128 concelhos, a maioria dos quais no interior do país (zonas de baixa densidade, despovoadas e envelhecidas, com menor atividade económica); o *cluster 2*, com 149 concelhos, onde se agrupam principalmente os municípios do litoral bem como as cidades médias do interior, com funções de capitais regionais ou sub-regionais (além das zonas costeiras, este grupo é constituído por concelhos de maior densidade populacional e atividade económica, por comparação com os municípios do *cluster 1*, e também com atividades sociais e culturais de relevo); e um *cluster 3*, constituído apenas pelo concelho de Lisboa (a capital do país, que concentra as funções, públicas e privadas, mais especializadas - numa perspetiva *à la Christaller*), com externalidades próprias de uma grande aglomeração. Os resultados sugerem que as variáveis que mais contribuem para a diferenciação destes grupos estão relacionadas com o dinamismo da atividade económica bem como com a vitalidade da população.

Posto isto, é sem surpresa que o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização defende que o modelo territorial de desenvolvimento para Portugal, com vista a um desenvolvimento equilibrado e justo, não se coaduna com leituras dicotómicas do território, como Norte/Sul, Interior/Litoral, Áreas urbanas/Áreas rurais, entre outras, uma vez que inviabilizam a perspetiva integrada da diversidade do país e a necessidade da sua integração em contextos territoriais mais alargados (Comissão Independente para a Descentralização, 2019).

### 8.3. Interligação entre descentralização e desenvolvimento

As alterações que possam vir a ser implementadas na estrutura político-administrativa, tornando-a mais descentralizada, devem ter como propósito a melhoria das condições de desenvolvimento disponíveis para os cidadãos portugueses, independentemente do lugar onde vivam. Efetivamente, a finalidade da política pública não deve ser outra que a de criar condições para a melhoria da qualidade de vida. Simões Lopes (citado em Costa, 2022, p. 73) ensinou-nos que o desenvolvimento pode ser expresso “em termos do acesso

das pessoas, onde estão, aos bens e serviços e às oportunidades que lhes permitam satisfazer as suas necessidades básicas”, pelo que a descentralização da política pública deve constituir-se como um instrumento para tal.

Ainda que não seja possível estabelecer, de modo inequívoco, uma relação de causalidade entre descentralização administrativa e desenvolvimento económico (Costa, 2019), a correlação positiva parece ser inequívoca (cf. Figura 2, em anexo), com alguns dos países da Europa que apresentam melhores indicadores em termos de qualidade de vida a serem também os que registam maiores níveis de descentralização. A OCDE (OECD, 2020) mostra, através da análise do grau de descentralização fiscal, um dos indicadores habitualmente utilizado para avaliar o nível de descentralização da administração pública, que Portugal é um dos países onde a proporção de despesas e/ou receitas realizadas pelas autarquias locais é mais baixa, no contexto dos países desta organização, e tende a revelar estabilidade ao longo das últimas décadas.

Contudo, não se deve ignorar que outros estudos acerca desta relação têm conduzido a resultados parcialmente distintos, chamando a atenção para as diferenças ocorridas entre países com diferentes níveis de desenvolvimento. Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010) concluem que nos países mais desenvolvidos a descentralização está associada com a redução das desigualdades regionais, mas este resultado não ocorre nos países menos desenvolvidos, onde verificaram que a descentralização fiscal provocou um aumento das disparidades regionais. Posteriormente, os mesmos autores (Ezcurra e Rodríguez-Pose, 2014) ao estudarem a relação entre a qualidade da governação e as desigualdades territoriais, obtiveram uma relação negativa entre estes domínios: países com melhor qualidade de governação apresentam menores níveis de disparidades territoriais.

Esta correlação é também assinalada por Costa (2019): a qualidade da governação é uma determinante do crescimento económico, enquanto se verifica que os países mais desenvolvidos são também os que tendem a registar maiores níveis de descentralização. Como é bem sabido, a qualidade da governação está vinculada, entre outros aspetos, à responsabilidade e à transparência da administração pública, com o cumprimento das regras do Estado de Direito, o controle da corrupção, a eficácia do governo, bem como a promoção da igualdade e da inclusão. O exercício democrático subjacente às funções públicas é, pois, indissociável da qualidade da governação.

A persistência de expressivas desigualdades territoriais tem sido percebida também como uma fonte de descontentamento político e de abandono

pelos decisores públicos (Rodríguez-Pose, 2020), do que não se pode dissociar o modo como a política pública tem vindo a ser concretizada. O aumento do voto em partidos anti-sistema (ou populistas) está relacionado com a perda de qualidade de vida em territórios que ficaram “esquecidos” pela política pública. Melhorar a qualidade de vida nos lugares que ficaram para trás (descritos por Rodríguez-Pose como *the places that don't matter*) é apresentada como uma das melhores formas de combater a votação anti-sistema. Isso implicará, de acordo com o autor (Rodríguez-Pose, 2020), a implementação de políticas de tipo *place-sensitive*.

A definição de uma política pública que não atende às necessidades específicas dos diversos territórios arrisca a não cumprir os fins de promoção de um desenvolvimento mais equilibrado, tal como tem vindo a ser evidenciado empiricamente. O Relatório da Comissão Independente para a Descentralização alerta para que a política nacional de desenvolvimento regional deva “estimular o desenvolvimento de todas as regiões, através da valorização eficiente e inteligente dos recursos e potencialidades existentes em cada uma delas, enquanto reconhece a necessidade de mecanismos de âmbito nacional que compensem a desigual dotação das regiões no que se refere a fatores e condições de desenvolvimento” (Comissão Independente para a Descentralização, 2019, p. 14).

A integração mais efetiva da diversidade territorial na conceção das políticas públicas pode ser consubstancializada através da territorialização das políticas públicas. De acordo com António Figueiredo (citado em Carvalho, 2022, p. 64), trata-se de um processo que exige um conjunto de condições, entre as quais se destaca “a concretização clara de um território pertinente de intervenção, uma visão “descendente” sobre o mesmo e a capacidade de construção coletiva a partir dos agentes do território, desde a fase de planeamento à implantação” da política. Esta visão acerca da intervenção pública nos territórios é consentânea com a plasmada no conhecido Relatório Barca, onde se preconiza a priorização das políticas construídas a partir do território, em grande medida dada a falta de eficácia das políticas centralizadas no cumprimento dos objetivos subjacentes à política de desenvolvimento regional e de coesão (Barca, 2009).

As políticas de base local são definidas como uma estratégia de longo prazo destinada a combater a subutilização persistente do potencial dos territórios e a reduzir a exclusão social persistente em determinados locais, por meio de intervenções externas e modos de governança multinível. Estas políticas devem promover a oferta de bens e serviços, adaptados aos

distintos contextos, e desencadear mudanças institucionais (Barca, 2009). Esta abordagem é convergente com o princípio da maior integração e desenvolvimento territorial, de modo que nenhum território fique para trás. As estratégias de desenvolvimento devem, por isso, enfatizar as capacidades locais, as ideias inovadoras e a promoção da interação entre o conhecimento local e o global, a partir de atores endógenos e exógenos ao território (Barca, McCann e Rodríguez-Pose, 2012).

Esta interligação, no contexto da descentralização da política pública, sugere a complementaridade de atribuições e competências entre os diversos níveis de governo, tendo subjacente o princípio da subsidiariedade. Efetivamente, “a política nacional de desenvolvimento regional não pode resultar exclusivamente de decisões centralizadas. Ela deve considerar o contributo das entidades regionais, sub-regionais e locais, para que os processos de decisão de âmbito nacional possam compatibilizar os interesses gerais do país com os interesses diversificados dos seus vários territórios” (Comissão Independente para a Descentralização, 2019, p. 14). Falta-nos, contudo, evidência empírica que comprove (ou não) este postulado na medida em que as políticas com vista ao desenvolvimento das regiões ainda não corporizaram, de modo efetivo, esta abordagem.

## Notas finais

Portugal, um pequeno país com uma tradição de governo muito centralizada, apresenta expressivas diferenças de desenvolvimento entre as diversas regiões. A discussão generalizada acerca da necessidade de promover maiores níveis de descentralização na estrutura administrativa do continente português, criando um novo patamar de poder local – tal como previsto na Constituição da República Portuguesa –, não tem sido muito abundante, provavelmente devido ao facto de o país apresentar uma elevada homogeneidade em termos étnicos, culturais e linguísticos, entre outros. Contudo, este debate é inevitável.

Ainda que não seja inequívoca a relação, verificada sobretudo nos países e regiões mais desenvolvidas, entre descentralização e desenvolvimento, o certo é que a concretização da política pública, de modo centralizado, não tem revelado capacidade para promover o combate às assimetrias territoriais, ao longo do país. Por isso, este texto procura trazer alguns argumentos para que, na organização administrativa portuguesa, se possa vir a fazer o que ainda não foi feito, isto é, se possa descentralizar mais a administração

pública de modo a obter um desenvolvimento mais justo e harmonioso de todo o país. Fica claro, pois, que a organização político administrativa nacional deve ser um instrumento para o desenvolvimento.

Uma vez que a estrutura político-administrativa atual, assente no poder central e no poder local, perde autonomia e legitimidade quando concretizada ao nível regional e apresenta, neste nível de intervenção, escassas formas de articulação, importa fortalecer o nível regional da estrutura administrativa portuguesa. Concretizar uma política de desenvolvimento de modo mais descentralizado, apenas através do fortalecimento das atribuições e competências e reforçando o financiamento do poder local, pode ser condição necessária, mas não será suficiente, para garantir mais desenvolvimento equilibrado e um país mais coeso. A área de intervenção da política de desenvolvimento regional deve ter subjacente uma dimensão mínima que garanta a existência de massa crítica, capacidade de intervenção e densidade institucional de modo a que os diversos territórios possam participar no processo de construção da política pública em condições de equilíbrio.

Esta breve reflexão identifica como fatores críticos para que a descentralização da política pública seja eficiente os domínios da qualidade da governação e a concretização de políticas de desenvolvimento territorializadas. Um dos riscos associados ao processo de descentralização, e um dos argumentos mais utilizado por todos os que se lhe opõem, é o aumento da corrupção e do favorecimento associado ao processo de tomada de decisão. Efetivamente, este risco existe e tem de ser combatido no quotidiano da sociedade, através do reforço da transparência, da responsabilidade e da responsabilização e do aprofundamento da democracia nos processos de tomada de decisão e de interação entre os diversos níveis de governo.

Por outro lado, a conceção e a implementação de políticas que atendam às necessidades e às características dos diversos territórios é crucial para potenciar a utilização de recursos locais, promover a criação de riqueza e a retenção local de valor, bem como valorizar e compreender as diferentes comunidades nos locais onde vivem, uma vez que a política centralizada não se tem revelado eficiente nestas dimensões. Só com um olhar e uma política mais sensível ao território será possível dar uma resposta adequada, por exemplo, ao despovoamento das áreas rurais ou ao congestionamento das aglomerações urbanas, contribuindo para um território mais equilibrado, coeso e justo para todos os portugueses, tirando partido da diversidade. Será esta nota final a expressão de um desejo? Pode ser. Contudo, “pelo sonho é que vamos<sup>8</sup>”.

<sup>8</sup> Sebastião da Gama. Poema integral disponível em:  
<https://textosdepoesia.wordpress.com/2014/06/30/pelo-sonho-e-que-vamos-sebastiao-da-gama/>.

### ***Agradecimentos***

A autora agradece o apoio da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB 04007/2020, bem como os comentários e sugestões da Professora Isabel Joaquina Ramos que, gentilmente, leu uma versão prévia deste texto.

## Referências

Barca, F., McCann, P. e Rodriguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based vs place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>.

Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf). (acesso em fevereiro de 2023).

Carvalho, L. (2022). António Manuel Figueiredo. In André Carmo (Org.), *Espaço, Lugar e Território – Figuras do Pensamento Português Contemporâneo* [61-68]. Biblioteca das Ciências Sociais, Plural. Porto: Edições Afrontamento.

Comissão Independente para a Descentralização, (2019). *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado*. Comissão Independente para a Descentralização, Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A., . Lisboa: Assembleia da República. 312 pp. Disponível a partir de: <https://parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Relatorio-Final-descentralizacao.pdf>. (acesso em janeiro de 2023).

Costa, J.S. (2022). António Simões Lopes. In André Carmo (Org.), *Espaço, Lugar e Território – Figuras do Pensamento Português Contemporâneo* [69-76]. Biblioteca das Ciências Sociais, Plural. Edições Afrontamento, Porto.

Costa, J. S. (2019). *Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais. As atribuições e competências das regiões administrativas*. Documento elaborado no âmbito de colaboração como perito na área das Finanças Locais da Comissão Independente para a Descentralização. Disponível a partir de: <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Documento-1.pdf?fbclid=IwAR2mFOAre8il4qXuOclTwAl3qgbo5RD9rL45632jXuKSKPaYfqGcFcp9oQs> (acesso em março de 2023).

Dionísio, A., Rego, M.C e Sequeira, T. (2023). Quality of life in Portuguese municipalities: a multidimensional approach, *Economy of Regions* (forthcoming).

Ezcurra, R. e Rodríguez-Pose, A. (2014). Government Quality and Spatial Inequality: A Cross-Country Analysis. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46(7), 1732–1753. <https://doi.org/10.1068/a130046p>

Ferrão, J. (2016). O território na constituição da República Portuguesa (1976-2005): dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro. *Sociologia, Problemas e Práticas*, NE(2016), 123-134. URL: <https://journals.openedition.org/spp/2638>. (acesso em fevereiro de 2023).

INE (2021). *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional 2019*. Destaque – Informação à comunicação social. Instituto Nacional de Estatística. Disponível a partir de: [https://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=508164028&att\\_display=n&att\\_download=y](https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=508164028&att_display=n&att_download=y). (acesso em fevereiro de 2023).

OECD (2020). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal - What Reform Scenarios?*

OECD Multi-level Governance Studies, Paris: OECD Publishing. URL: <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>. (acesso em janeiro de 2023).

Pereira, A. (1995). Regionalism in Portugal. In B. Jones e M. Keating (Eds), *The European Union and the regions* [269-280]. United States: Clarendon Press Oxford.

Rego, C., Ramos, I.J., Lucas, M.R., Baltazar, M.S e Dionísio, A. (2021). New geography in old territories: a multivariate approach based on Portuguese regions, *Regional Studies, Regional Science*, 8(1), 25-50. <https://doi.org/10.1080/21681376.2020.1860807>

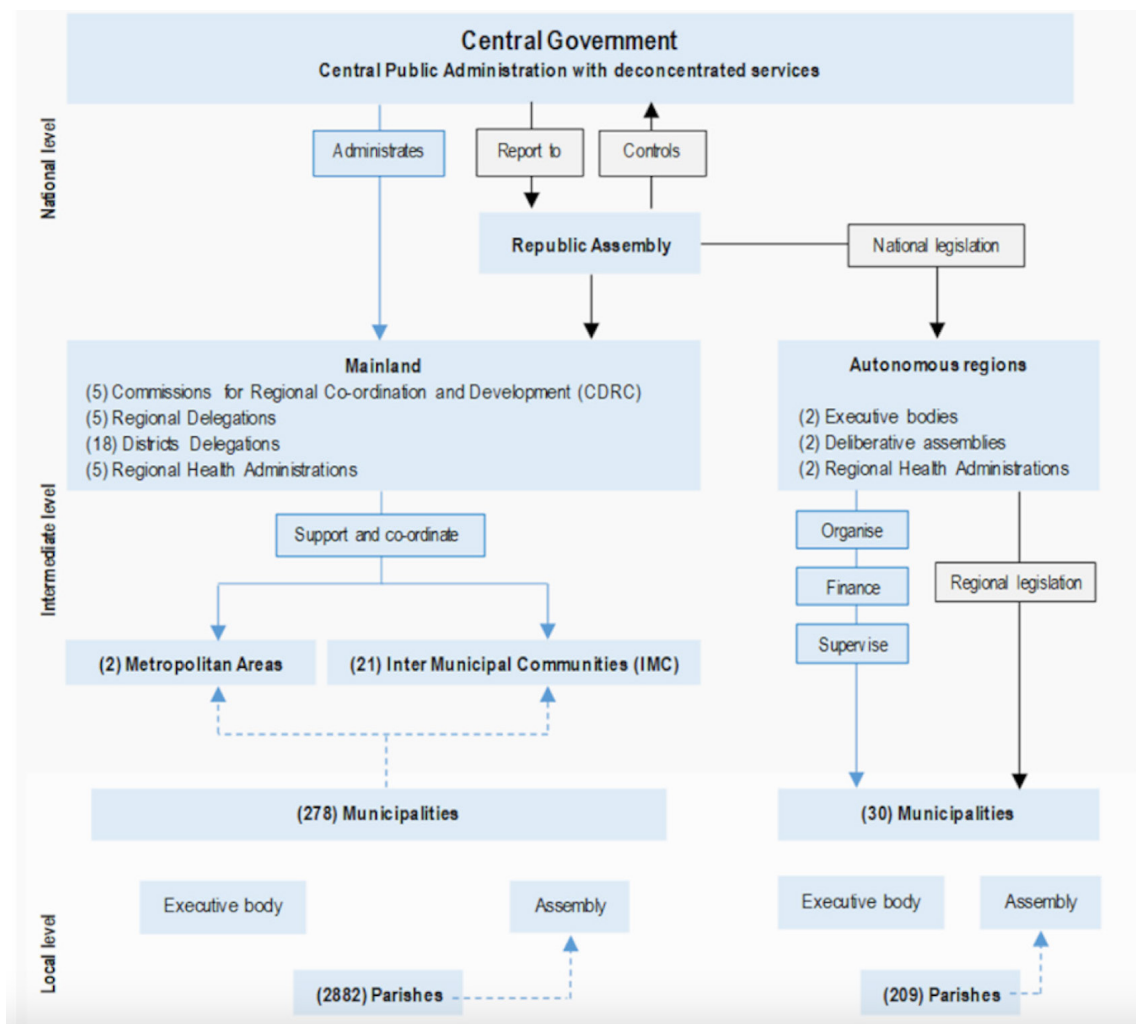
Rodríguez-Pose, A. (2020). The Rise of Populism and the Revenge of the Places That Don't Matter. *LSE Public Policy Review*, 1(1):4, 1-9. <https://doi.org/10.31389/lseppr.4>

Rodríguez-Pose, A. e Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis, *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619–644. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>



Anexo

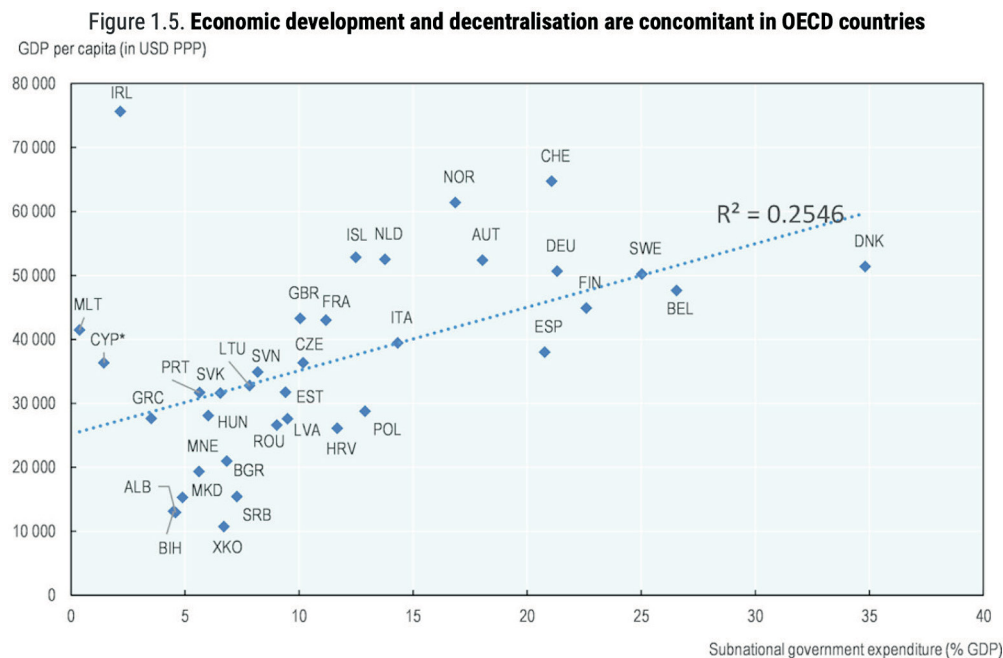
Figura 1 - Modelo português de governação multinível



Fonte: OECD, 2020, p. 67.

Imagem com pouca qualidade

Figura 2 - Relação entre desenvolvimento económico e descentralização nos países da OCDE



Fonte: OECD, 2020, p.76.

# 9. A propósito da regionalização em Portugal: o processo em Espanha

*José Ramos Pires Manso*

Departamento de Gestão e Economia, NECE, Universidade da Beira Interior, pmanso@ubi.pt  
[https://orcid.org/ORCID\\_0000-0002-4555-5013](https://orcid.org/ORCID_0000-0002-4555-5013)

*Jaime de Pablo Valenciano*

Departamento de Economía y Ciencias Empresariales, Universidade de Almería, jdepablo@ua.es  
<https://orcid.org/0000-0002-9451-8956>

## Resumo

É comum ouvir-se dizer que países regionalizados apresentam níveis de desenvolvimento económico-social superiores aos dos países não regionalizados ou centralizados. Quando em Portugal se fala novamente da regionalização do país, é importante aprender com outras experiências de regionalização, como Espanha, que iniciou o seu processo de regionalização em 1978. É esse o grande objetivo deste trabalho. Nesse sentido, começamos por fazer uma revisão da literatura internacional dedicada ao tema geral, enquadrando o assunto nas suas várias dimensões. Fazemos em seguida o mesmo para o caso específico espanhol. Feito isto, extraímos as conclusões finais, que não são absolutas ou indiscutíveis, porquanto ao longo do processo histórico-evolutivo se registaram alguns sobressaltos ou crises, (como a do *subprime* de 2008, mais tarde bancária e até geral, e a crise da Covid-19, ainda presente). As leituras referidas e alguns indicadores económicos e sociais consultados sugerem um saldo positivo, apesar de alguma literatura especializada e indicadores poderem apontar noutra direção ou serem pouco conclusivos. Assim, ponderados os benefícios e os malefícios da regionalização, parece que os primeiros superaram os segundos, valendo por isso a pena prosseguir o mesmo processo de regionalização em Portugal e, pelo menos, o seu debate.

**Palavras-chave:** regionalização; descentralização; indicadores macroeconómicos; PIB *per capita*; poder de compra.

## Introdução

Regionalizar é dividir um país em unidades económicas mais pequenas e agrupamentos de integração regional, é intensificar as interações sociais e económicas intrarregionais (Goltermann *et al.*, 2016), sendo ainda reforçar a colaboração social, económica em regiões geográficas específicas (IGI Global).

Segundo Darko Vuković *et al.* (2012), a criação de estados nacionais na Europa começou durante o século XVII em França, Inglaterra e Espanha, e pré-condição essencial para o sucesso de criação dos estados nacionais foi a criação de autoridades centrais em França e Espanha e instituições representativas em Inglaterra (Fabrini, 2008). Alemanha e Itália e outros usaram vias idênticas na 2ª metade do séc. XIX. Este conceito de desenvolvimento baseava-se na ideia de que “o estado é a nação e a nação é o estado” (Puig, 2008), e que “o Estado só pode ser unitário”, esquecendo que um Estado pode apresentar formas muito diversas, sendo até um Estado complexo a solução mais comum (Vuković *et al.*, 2012).

Portugal encontra-se neste momento a discutir a questão da regionalização do país. O partido socialista (PS), de novo no governo, pré-anunciou a intenção de levar a cabo um referendo nos anos de 2024-2025, repetindo uma experiência malsucedida do final dos anos 90. Nesse âmbito, tem todo o interesse e oportunidade analisar processos autonómicos como o espanhol, por ex., aqui mesmo ao lado e já com 44 anos de existência. A ideia é “aprender com a experiência dos outros”, apreciar o seu processo, ponderar os aspetos positivos e negativos, os pós e contras dessa experiência regionalizadora ocorrida em 1978.

A regionalização tem permitido aos territórios periféricos e historicamente esquecidos pelo poder central terem autonomia para gizarem e implementarem melhores políticas dada a sua proximidade aos problemas dos cidadãos e das regiões. Essa via levou as comunidades que aprovaram os seus estatutos no passado a disporem de autogovernos modernos, mais ágeis, mais próximos das pessoas. Permitiu ainda igualar e ordenar o nível das competências de todas as Comunidades Autónomas (CA), e ultrapassar diferenças regionais que surgiram no início do processo. Desta forma foi possível em Espanha desenhar o mapa das regiões e construir o “Estado das Autonomias” com várias singularidades, entre elas algumas, inclusivamente, com línguas cooficiais (Requejo, 2006; García e Sotelo, 1999; Balas Torres, s/d).

Em termos de organização, o resto do artigo estrutura-se da seguinte forma: na secção 1 apresenta-se a revisão da literatura geral sobre a regionalização; a secção 2 contém a revisão da literatura dedicada à regionalização espanhola; a secção 3 descreve as especificidades do processo de regionalização espanhol; e a secção 4 conclui.

### 9.1 Os processos de regionalização: revisão da literatura geral e metodologias de análise

A literatura sobre a organização administrativa dos países refere a existência de dois sistemas ‘puros’, um centralizado e outro descentralizado, o 1º, geralmente menos desenvolvido do que o 2º.

Um sistema diz-se federado se existe uma hierarquia de governos com poderes autonómicos a nível regional, com competências próprias e em que “a autonomia de cada governo está institucionalizada” (Weingast, 1995). A forma de organização chamada “federalismo de preservação do mercado”, expressão do mesmo autor, parece mais eficaz para proteger os direitos de propriedade a longo prazo e para promover a eficiência económica. Tal sistema ocorre quando os governos regionais têm poderes regulatórios primários sobre a economia, mas em que o mercado interno do país é gerido pelo governo central (ie., os governos regionais não podem levantar barreiras à entrada dos produtos ou serviços de outras regiões).

Os governos regionais estão habitualmente sujeitos a uma “forte restrição orçamental”, sem crédito ilimitado, sem o poder de cunhar moeda, e sem poderem beneficiar de auxílio do governo central em caso de insolvência. Aquela definição é institucional ou estrutural e mais ampla do que a perspetiva puramente fiscal ou de bens públicos, sendo, de certa forma, compatível com o divulgado pela literatura científica dedicada ao federalismo ou à descentralização fiscal (Tiebout, 1956; Oates, 2005). Inglaterra, EUA, e China apresentam essas características e a elas se poderá, eventualmente, atribuir os seus êxitos económicos (Weingast, 1995). Garantir a propriedade é essencial para assegurar o desenvolvimento económico (North, 1990; Olson, 1982). Também Riker (1964), Mckinnon (1994), Weingast (1995), e Montinola *et al.* (1995), referem que o modelo federal pode ser mais eficaz no controlo do livre-arbítrio dos governos.

Contudo, os resultados dos processos de regionalização ocorridos e suas consequências não são lineares, havendo mesmo autores, como Xie *et al.*

(1999), Akai *et al.* (2007) e Ogawa e Yakita (2009), por ex., que referem a existência de 2 fases no processo de descentralização/regionalização, com resultados económicos bons na 1ª fase e menos bons na 2ª fase. São várias as metodologias que os autores usam na abordagem da temática da regionalização, mas todas com limitações. Por ex., Arie Kacowicz (1998), no método por si usado, começa por identificar o problema da interação entre os fatores que moldam a política mundial contemporânea – globalização, regionalização e nacionalismo – após o que conclui que o seu impacto não pode ver-se isoladamente, um aspeto relevante no âmbito da economia política internacional e no da segurança global, nomeadamente no fenómeno das comunidades de segurança pluralistas.

Darko Vuković *et al.* (2012), recorrendo a uma abordagem multidisciplinar, identificam 3 modelos no regionalismo na Europa: constitucional; descentralizado; e administrativo. Analisam, também, a criação dos estados nacionais europeus (séc. XVII-XIX), explicam a perspetiva do estado central com base no centralismo e na visão hierárquica das relações entre os governos (central e regionais), e concluem que prevaleceu esta abordagem na política territorial dos estados nacionais até finais do séc. XX. Mais: explicaram também a trajetória histórica da regionalização na Alemanha, Itália, França, países Escandinavos e Espanha, países com raízes regionalistas há mais de 200 anos, prestando uma atenção especial à análise das diferentes vias e conteúdos da descentralização nos países europeus (a partir de 1970).

Mas o processo de regionalização envolve igualmente, para além da dimensão organizativa, questões políticas e de distribuição de poder no território que dependem das relações intergovernamentais existentes (Viana *et al.*, 2008) e do relacionamento entre Estado e sociedade civil (Fleury e Ouverney, 2007). Por sua vez Vukovic *et al.* (2012), usam uma abordagem multidisciplinar para estudarem o processo criador de unidades administrativas e territoriais de menor dimensão num estado com transferência de poderes centrais para as unidades e autoridades regionais. Bărbieru (2015), por seu turno, afirma que a União Europeia (EU) enfrenta duas tendências opostas e adversas: i) a nação e o Estado-nação com todos os seus poderes internos e externos; e ii) a forma de confederação ou federação no processo de globalização. Por ex., Itália, Espanha, França e, também, a Roménia não só têm de enfrentar a pressão regionalista, como o nacionalismo em regiões étnicas com elevado grau de autonomia política, e até com ambições separatistas do estado. Tatham e Mbaye (2018) apreciaram os sistemas de organização administrativo-territorial do Reino Unido (RU) e Espanha e os seus problemas face às ações de independência de algumas entidades locais.

Terminamos esta secção com a referência a Mora-Sanguinetti e Rok Spruk (2023), autores que usam o método de controle sintético (SCM) para comparar a evolução real das regiões espanholas beneficiárias do processo autonómico com uma situação “hipotética” assente em dados de realidades internacionais não afetadas por processos de regionalização.

## 9.2. Regionalização espanhola: revisão da literatura específica

Há uma vasta literatura referente à temática da regionalização espanhola, e há até uma linha de investigação específica para avaliar o impacto do quadro institucional no processo de desenvolvimento regional (Rodríguez-Pose, 2013). Por exemplo, Juan Gutiérrez (2002) analisa os processos de regionalização e sua influência na democratização dos países europeus (Vuković *et al.*, 2012). Hanson (1988) analisa as características especiais do “problema regional”, a criação dos governos regionais descentralizados para o resolver e ainda as forças de bloqueio desse movimento até 1990, e conclui que foram as reformas descentralizadoras de governos socialistas de Itália, França e Espanha que levaram às suas organizações político-territoriais nos anos 1970-1980 (Melo, 1996) e às transferências das estruturas governativas centralizadas para as regionais, falando até de um novo nível de governo, o das Comunidades Autónomas (CA), para, num contexto de transição democrática, tentar responder às pressões identitárias regionais (Arretche, 1997; Garcia e Sotelo, 1999; Pereira *et al.*, 2015). López Martín e Rodero Franganillo (2005) apreciaram a convergência entre as CA de Espanha, e, por sua vez, o texto de Gallego *et al.* (2005) anota que construção do estado de bem-estar espanhol só se entende incluindo na análise a descentralização político-administrativa iniciada em 1978.

Mas as dinâmicas territoriais espanholas foram também preocupações de Wilson (2012), que comparou o sistema partidário espanhol numa perspetiva multinível, e avaliou as estruturas competitivas dos partidos e os processos de mudança ocorridos no sistema partidário aos níveis central e regional. Moreno (2013) foca-se na dimensão territorial da política espanhola, nas relações étnicas e territoriais e ainda na organização interna do estado plural. No âmbito mais geral, Sala (2014) analisa o processo de descentralização política (1978-2010) tendo em atenção o seu enquadramento constitucional e aproveita para rebater os argumentos dos críticos. Já Calvo Mendizabal (2014) analisa os desafios da gestão de crises no contexto de

um alto nível de autonomia regional recorrendo a argumentos prós e contra a descentralização.

No âmbito setorial, podemos dizer que desde 1920 (Dawson, 1964) e até aos anos 2000 (Kuschnir e Chorny, 2010; Viana e Lima, 2011) o conceito se limita à organização do sistema de serviços numa base territorial, o acesso, financiamento, infraestrutura e logística sendo resultantes de um processo de planeamento que articula os sistemas de saúde regionais e centrais. Também foram processos deste tipo que a partir dos anos 1970 levaram à implementação de reformas descentralizadoras nos sistemas de saúde (Almeida, 2008).

A relação entre descentralização e regionalização resulta evidente em todas as experiências internacionais ligadas à valorização do papel das regiões no planeamento e gestão desses sistemas (Saltman *et al.*, 2006; Maino *et al.*, 2007, Lima *et al.*, 2010; Viana e Lima, 2011; Pereira *et al.*, 2015). Aliás, descentralizar e regionalizar têm sido as vias mais comuns seguidas para organizar o setor (Pereira *et al.*, 2015). Casado Diaz (2000), num artigo que diz respeito ao mercado laboral, apresenta os resultados de um exercício de regionalização em Espanha recorrendo à metodologia britânica *Travel-to-WorkAreas* (TTWAs), um método criado para aproximar as áreas do mercado de trabalho de forma a refletirem zonas independentes nas quais a maioria das pessoas vive e trabalha. No âmbito educativo, Bonal *et al.* (2005) estudaram o processo de descentralização educativa das CA, a sua situação, e calcularam alguns indicadores-chave para o sector. No campo das ajudas públicas, Pérez *et al.* (2009), com a ajuda de um modelo *input-output* estimaram o impacto económico dos fundos estruturais da UE nas CA (1995-1999), nomeadamente ao nível dos efeitos inter-regionais por eles gerados no PIB, VAB e emprego.

Na área da convergência, a DGFC-Dirección General de Fondos Comunitarios (2010), estudou o crescimento médio real do PIB (2000-2009) e do índice do PIB *per capita* em 2000 e 2009 nas CA, De La Fuente *et al.* (2016) trabalharam sobre as receitas, despesas e saldos fiscais totais das CA, e Lago Peñas e Vaquero García (2016) analisaram a evolução dos défices regionais e do endividamento público desde 2005. Por sua vez, Pereira *et al.* (2015) estudaram o processo de descentralização/regionalização do sistema de saúde (1980-2012), no contexto da redemocratização e reforma do Estado, os diferentes níveis de poder (governo nacional e governos subnacionais) nas dimensões política, administrativa e fiscal, para concluir, face às pressões regionalistas, que: i) a descentralização político-territorial

e os seus antecedentes foram os fatores determinantes na organização do sistema de saúde; ii) a partir da década de 1970, foi a descentralização a grande responsável pelos processos de reforma na Europa e América Latina; e ainda que, iii) no geral, as reformas descentralizadoras apresentam sentidos e significados diversos, desde a expressão de tendências democratizantes e participativas até a modernização da gestão pública com ênfase na eficiência e qualidade (Fiori, 1995; Melo, 1996; Arretche, 1997; Pereira *et al.*, 2015). Por fim, faça-se uma breve referência a um texto de Aguado Guadalupe e Blasco-Gil (2023), que associou esse processo à análise da repartição dos subsídios, dos seus beneficiários, e do peso desses subsídios nas receitas operacionais dos principais beneficiários.

### 9.3. Especificidades da regionalização espanhola

Espanha é um dos maiores países da UE em extensão territorial (506 mil km<sup>2</sup>), logo atrás da Alemanha e da França, e o 5º maior em população (47,4 milhões, INE, 2021), a seguir àqueles dois e ao RU e Itália. Foi a Constituição de 1978 (Const.78) que fez de Espanha um dos países mais descentralizados da Europa. O “Estado das Autonomias” (García e Sotelo, 1999; Requejo, 2006), como é conhecido, funciona como uma federação, apesar de ser um país unitário num regime político monárquico-parlamentarista. Com a criação das CA, a Const78 gizou uma divisão político-administrativa em 4 níveis de governo (g): g. central; 17 g. autónomos (CA); 2 cidades autónomas; 50 g. provinciais; e cerca de 8125 g. locais.

Embora no seu artº. 137 tenha definido que CA, províncias e municípios têm autonomia para gerirem os seus próprios interesses, a distribuição do poder cabe realmente ao Governo Central e ao Governo das CA, restando às províncias e aos municípios poderes marginais (Agranoff e Ramos, 1998; García e Sotelo, 1999). Contudo, o poder e a autonomia das CA, províncias e dos municípios variam de CA para CA de acordo com o plasmado nos seus Estatutos de Autonomia. Por ex., os governos provinciais têm mais poder no País Basco e menos na Catalunha. Faça-se aqui um parêntesis para referir que o relacionamento entre os 2 tipos de governos nem sempre tem sido pacífico, apesar da sua intensidade ir variando em resultado da luta político-ideológica dos partidos que têm repartido o poder (PSOE e PP, sobretudo). Mas o fiel da balança tende a inclinar-se mais para as CA, ampliando as suas competências e a descentralização político-administrativa. Outra curiosidade é que o processo descentralizador espanhol nem sempre foi

linear em termos políticos, administrativo e fiscal. De facto, a descentralização política ocorreu basicamente entre 1979-84, com a institucionalização e definição do mapa político-territorial, evoluindo depois das eleições para as assembleias regionais e a constituição dos governos das CA.

Também o traçado destas (CA) apresenta diferenças significativas em termos de extensão territorial, populacional, aspetos culturais e linguísticos, geralmente associadas à história dos territórios. A configuração de uma determinada CA tem na base a sua identidade regional, o passado histórico, e ainda a vontade de união das províncias dentro da CA. Foi a descentralização política que criou condições para a descentralização administrativa efetiva. Ao nível de poder, o presidente do governo regional/CA goza de grande autonomia na tomada de decisões ao nível das políticas públicas, incluindo na formulação dessas políticas (saúde e educação, incluídas).

Em 1980-1994, houve um intenso debate relacionado com a repartição de tarefas/responsabilidades/competências entre os vários níveis de governo às CA (Jordana, 2006), com a passagem da gestão das políticas públicas para as CA a provocar um aumento das despesas públicas (gastos salariais e sociais, sobretudo) (Carrillo, 1998). A descentralização fiscal ocorreu em 1990-2000, mas foi após 2000 que aumentaram as discussões sobre o financiamento das CA, e se adotaram os símbolos e identidades territoriais. Mas é o governo central que procede à cobrança e repartição de praticamente todos os impostos. O País Basco e Navarra são as exceções pois arrecadam-nos diretamente, transferindo para o nível central a parte que diz respeito aos serviços nacionais prestados pelo g. central aos territórios. Há um elevado grau de cooperação e redistribuição entre ambos os governos decorrente do papel ocupado pelo governo central no processo.

As transferências financeiras (condicionadas e não condicionadas) para as CA dependem de critérios demográficos, geográficos e administrativos, com a maioria das condicionadas geridas e aplicadas livremente. Para Bañon Martinez e Tamayo (1998), há uma espécie de paradoxo entre autonomia e responsabilidade fiscal no jogo de poder entre os governos central e regionais, com as CA a quererem mais autonomia na arrecadação de seus impostos sem quererem assumir os custos políticos pela sua execução. Para o governo central seria uma forma de responsabilizar as CA pelos seus gastos, mas tal implicaria aceitar uma redução do seu poder ao nível da política económica nacional. Assim, as CA aumentam as suas despesas e dívidas transferindo para o nível central a responsabilidade política pela não execução de alguns serviços sociais. Este modelo favorece o poder, a

autonomia e a descentralização política e administrativa das e para as CA, limitando a atuação do governo central, sem incentivos financeiros para coordenar territorialmente as políticas públicas.

Foi em 31 de julho de 1981 que os partidos UCD e PSOE aprovaram os pactos autonómicos das 17 CA e 2 cidades autónomas (1995), Ceuta e Melilha. Estatutos que depois de 2000 vieram a ser ampliados. Como se disse, é o artº 2º da Const.78 que reconhece e garante o direito à autonomia das regiões espanholas, e organiza o país em 3 níveis, o do Estado Central, o das CA e o das mais de 8125 entidades locais (título VIII). O sistema constitucional é o garante do funcionamento efetivo do Estado, à semelhança dos estados federados. As CA da Catalunha, C. Valenciana, I. Baleares, P. Basco, Navarra e Galiza dispõem de língua própria cooficial a par da espanhola. O regime de financiamento de Navarra e P. Basco, em certa medida, existe nas Canárias e nas cidades de Ceuta e Melilha, parcialmente. Mas este modelo de descentralização é diferente dos Estados Federais (EUA, etc.). Trata-se de um sistema híbrido.

O modelo institucional de cada CA consta do seu Estatuto, que regula o quadro institucional próprio, nomeadamente o sistema de atribuição de competências e seus limites (artºs. 148º e 149º da Constituição). As instituições de autogoverno das CA são a Assembleia Legislativa e o Conselho de Governo. A estes juntam-se instituições próprias, como o Tribunal de Contas, o órgão de consulta jurídica, o Conselho Económico-Social e o Defensor do Povo (Provedor). Em cada CA há ainda os órgãos administrativos, centrais ou territoriais, as administrações próprias, organizadas em *Consejerías* (equivalentes aos ministérios das regiões), ou Departamentos (de saúde, de educação, etc.) e organismos adstritos às diferentes *Consejerías* – organismos autónomos, agências, entidades públicas, fundações, consórcios ou sociedades comerciais e empresas próprias. Algumas CA têm até delegações no exterior.

No mínimo, as CA têm competências legislativas e executivas: i) *legislativas e executivas exclusivas*, como os serviços sociais, agricultura, pecuária, pesca interior, indústria, comércio, turismo, e juventude e desportos; ii) *para o desenvolvimento da legislação básica do Estado*, assim como para a implementação desta legislação nas áreas do meio ambiente, da política económica, da proteção dos consumidores, da educação, da assistência sanitária e da saúde pública; iii) *para a execução da legislação aprovada em exclusivo pelo Estado*, casos do emprego e formação profissional; e, ainda iv) legislativas e executivas, mas distintas das do Estado central. Para López

Guerra *et al.* (2018), o sistema espanhol permite a cada região ganhar ou não a sua “autonomia”, com os seus níveis de competências e autonomia decididos em função das necessidades/desejos específicos de cada região. Estes “estatutos de autonomia” *ad hoc* diferem entre si. Nalguns casos concedem às regiões competências de segurança, de polícia própria e outras. Contudo, a Const.78 reserva competências exclusivas e não transferíveis para as regiões à administração central, casos dos direitos do trabalho e da propriedade intelectual.

Segundo De Otto (1998), a forma “assimétrica” de alcançar a autonomia pode ocorrer i) pela via “aprimorada” (artº 151) das regiões históricas, como Catalunha (1979), P. Basco (1979), Galiza (1981) e Andaluzia (1981), que lhes atribuiu de imediato um elevado número de competências, e ii) pela via “comum”, no caso das demais regiões. Para além das 2 vias gerais, a Const.78 (primeira disposição adicional) reconhece “direitos históricos dos territórios forais” e especificidades próprias, nomeadamente no campo fiscal (“haciendas forales”), ao P. Basco e Navarra (Moreno, 2002; Carrión-I-Silvestre *et al.*, 2008; Gil-Serrate *et al.*, 2011; Aray, 2018; Mora-Sanguinetti e Spruk, 2023). Assim, todas as regiões espanholas obtiveram o seu 1º estatuto de autonomia antes de 1984, e a partir de 2006, quatro das CA (Catalunha, 2006, Andaluzia e Aragão, 2007, e Canárias, 2018) renovaram os seus estatutos de autonomia, e outras 4 outras (Valência, Castela e Leão, Ilhas Baleares e Extremadura) aprofundaram os seus estatutos e poderes.

Este processo passou por 2 fases, na 2ª das quais se agrupam os novos estatutos das referidas CA (mais de 100 alterações). A Const.78 (artºs. 148 e 150.2) atribui-lhes ainda poderes económicos na habitação, regulamentação fundiária, horário de comércio e serviços, entre outros, e “competências compartilhadas”, caras ao modelo espanhol e opostas ao modelo federal “clássico” (López Guerra, 1994; López Guerra *et al.*, 2018). A Const.78 reconhece ainda ampla autonomia fiscal às regiões, não só ao P. Basco, Navarra e I. Canárias (artº. 157º), mas essa diversidade de competências das CA e o seu exercício ordinário “colide” parcialmente com o princípio da “unidade económica” de Espanha (artº. 139.2º). Para Weingast (1995), isso é um elemento importante e imperativo de um sistema “federal” pelos efeitos económicos positivos que proporciona, que exige o respeito pelo mercado interno espanhol, o que implica, para além da livre circulação de bens, capitais, serviços e trabalho, também a igualdade de condições básicas para o exercício da atividade económica (Sentença do Tribunal Constitucional 88/86; López Guerra *et al.*, 2018).

Um risco para o bom funcionamento da regionalização espanhola ocorre a nível fiscal, pois ele pode levar a uma quebra do mercado interno e a uma eventual falha de coordenação dos recursos por parte das regiões. Para o evitar, a Const.78 refere que as CA não podem obstaculizar a livre circulação de mercadorias ou serviços (artº 157-2º), apelando, ainda, num equilíbrio difícil, à correção dos desequilíbrios territoriais (artº 158-2º). Faça-se aqui um novo aparte para referir que, em termos históricos, este modelo territorial foi retirado da Constituição de 1931 (2ª República), antes do franquismo, casos dos artºs 148 e 149 da Const.78 (distribuição de poderes entre o Estado e as regiões). Foi ainda nesse quadro jurídico que a Catalunha (1932), o P. Basco (1936), e em parte a Galiza iniciaram os seus processos autonómicos (artºs 14, 15 e 16). É esta evolução histórica que também explica os direitos forais e especiais de então.

Deixando este parêntesis, a literatura refere como fixo o quadro institucional e territorial espanhol, lógica que se encontra nas análises sobre o efeito da terciarização dos gastos públicos na perspetiva regional (Delgado-Téllez *et al.*, 2021), na evolução e determinantes da dívida pública regional espanhola (Delgado-Téllez e Pérez, 2020) e nos desequilíbrios fiscais regionais (Molina-Parra e Martínez-López, 2018). Mas outros fatores, como as interações entre níveis de governos, devem ser tidos em conta, o que nos permite entender o comportamento dos saldos orçamentais e outras variáveis económicas (Argimón e Hernández Cos, 2012). É oportuno lembrar que o processo de aprovação de novos estatutos das regiões, estados/comunidades resulta de negociações políticas e que alguns aspetos específicos, como a questão dos desequilíbrios fiscais regionais, nem sempre tem justificação apenas económica (López-Casasnovas e Rosselló-Villalonga, 2014; Chang, 2020). E ainda que, como referem Hooghe *et al.* (2008), embora o sistema espanhol não seja apelidado de federal, a verdade é que o Índice de Autoridade Regional de Espanha é comparável ao dos EUA, Canadá e até superior ao do Reino Unido, o que diz do nível da regionalização deste país.

Em jeito de síntese, e embora com base na literatura possam ficar uma ou outra dúvida sobre a bondade do processo de regionalização espanhol, a verdade inquestionável é que os resultados positivos superam largamente os negativos e que os efeitos benéficos da regionalização para a economia do país e sobretudo para as CA, nomeadamente, aos níveis da educação, saúde, emprego, cultura, história, infraestruturas, desenvolvimento e bem-estar dos seus habitantes, pelo menos, são indubitáveis.

### Considerações finais

O processo bem-sucedido de regionalização de alguns dos países democráticos, geralmente, dos mais desenvolvidos do mundo (EUA, Canadá, Inglaterra, Alemanha, Espanha, entre outros) alertou outros que ambicionam atingir níveis económicos e de bem-estar superiores para as suas populações. Portugal é um dos países que, inclusivamente, já levou a cabo um referendo sobre a regionalização, que não deu os efeitos esperados. O atual governo português, do PS, ao iniciar novo ciclo de governação, pré-anunciou até uma eventual nova consulta popular para 2024 ou 2025. Urge, assim, debater o assunto ponderar os prós e os contras desta via alternativa de desenvolvimento do país e suas regiões em que o poder deixa de estar centralizado apenas no estado central para passar a residir também nas regiões.

A Espanha entrou nesse processo em 1978, isto é, há 44 anos. Parece, pois, ajuizado estudar o seu processo, retirar da sua experiência os melhores ensinamentos, e até, eventualmente, evitar alguns erros que eles possam ter cometido. Este processo levou à criação das Comunidades Autónomas (CA), à criação de um novo nível de governo com grande autonomia (executiva, legislativa, fiscal, e nalguns casos até de segurança), e elevado poder de decisão sobre a formulação, regulação e execução de políticas públicas em imensos domínios. Tal configuração repercutiu-se diretamente na definição da CA como a esfera de governo que detém o poder e concentra a maior responsabilidade pela coordenação da política nos domínios referidos, mas também nas áreas da saúde, educação, emprego, etc.

De realçar o papel nesse processo a existência de fatores condicionantes, como a expansão das infraestruturas públicas de serviços, a repartição populacional, a democratização do regime, a atuação dos partidos que governaram o país (PP e PSOE), o ingresso da Espanha na UE, entre outros, que favoreceram, sem dúvida alguma, o processo de descentralização e/ou regionalização espanhola aos vários níveis e que influenciou até o desenho de alguns serviços. Note-se que o acordo de partilha de poder em Espanha não beneficiou o estabelecimento de relações articuladas entre as esferas de governo, com alguns prejuízos para o papel do governo central na sua função de coordenação política nacional.

Em termos de metodologias de análise usadas pelos autores e aplicadas a Espanha, referimos duas: uma 1ª, devida a Pereira *et al.* (2015), cujos resultados sugerem diferenças de poder entre as 3 dimensões por eles con-

sideradas, com maior poder dos governos regionais a evoluírem sucessivamente, 1º na dimensão administrativa, 2º na política, e 3º na fiscal, em que a descentralização política condiciona o grau de autonomia dos governos autonómicos em termos administrativos e ainda fiscais, o que justificaria uma reformulação desses níveis de competências e responsabilidades atribuídos aos governos central e regionais; uma outra devida a Mora-Sanguinetti e Spruk (2023), autores que concluíram que o processo autonómico espanhol passou por 2 fases, uma 1ª em que o impacto da regionalização foi positivo no crescimento económico, e uma 2ª fase, após o ano 2000, em que o seu impacto poderá mesmo ter sido negativo, conclusões que outros autores, como Xie *et al.* (1999), Akai *et al.* (2007), Ogawa e Yakita (2009), com estudos internacionais aplicados a outras realidades, também corroboram.

Para terminar, é de referir que a nível setorial é inquestionável o efeito benéfico da regionalização para a economia do país e sobretudo para as CA, nomeadamente, aos níveis da educação, da saúde, do emprego, das infraestruturas e do bem-estar dos seus habitantes. Mas a sua verificação pode ficar para trabalhos futuros.



## Referências

Aguado-Guadalupe, G. e Blasco-Gil, J. J. (2023). Regional public subsidies for the media in Spain: amounts, beneficiaries, and impact on income statements. *Communication & Society*, 36(1), 81-993.

Agranoff, R. e Ramos, J. A. (1998). La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales. In Agranoff, R., Bañon i Martinez, R. (Org.), *El Estado de las Autonomías: hacia un nuevo federalismo?* [55-103], Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

Akai, N., Nishimura, Y. e Sakata, M. (2007). Complementarity, fiscal decentralization, and economic growth. *Economics of Governance*, 8, 339–362.

Almeida, C.M. (2008). Reformas de sistemas de saúde: tendências internacionais, modelos e resultados. In Giovanella, L. et al. (Ed.), *Políticas e sistema de saúde no Brasil* [871-922], Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Aray, H. (2018). More on decentralization and economic growth. *Papers in Regional Science*, 97, 971–993.

Argimón, I. e Hernández de Cos, P. (2012). Fiscal rules and federalism as determinants of budget performance: An empirical investigation for the Spanish case. *Public Finance Review*, 40(1), 30–65.

Arretche, M.T.S. (1997). O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In Gerschman, S.; Werneck Vianna, M. L. T. (Org.). *A miragem da pós-modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização* [127-152], Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Balas Torres, R. (s/d). *Ventajas Y Desventajas De La Regionalización*. Presidencia de la Junta de Extremadura: Dirección General de Acción Exterior de Extremadura.

Bañon I Martinez, R. e Tamayo, M. (1998). Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración Central en el modelo de relaciones intergubernamentales. In Agranoff, R.; Bañon I Martinez, R. (Org.), *El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?* [105-159], Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

Bărbieru, M. (2015). With or Without Regionalization? Realities, challenges, and prospects in a European Union of the regions. *Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Politiques*, (47), 72-83.

Bonal, X, Rambla, X, Calderón, E. e Pros, N. (2005). *La Descen-tralización Educativa En España – Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las Comunidades Autónomas*. [https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2005/176069/La\\_descentralizacion\\_educativa\\_en\\_Espana.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2005/176069/La_descentralizacion_educativa_en_Espana.pdf) (Acesso em 23/01/2023).

Calvo Mendizabal, N. (2014). Crisis Management, Re-Centralization and The Politics of Austerity in Spain. *International Journal of Iberian Studies*, 27(1), 3-20. [https://doi.org/10.1386/ijis.27.1.3\\_1](https://doi.org/10.1386/ijis.27.1.3_1)

Carrillo, E. (1998). El gobierno y la administración local en el Estado de las Autonomías. In Agranoff, R., Bañon e Martinez, R. (Org.). *El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?* [181-203], Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

Carrion-i-Silvestre, Marta e Mora, Toni (2008). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Spain. *Public Finance Review*, 36(2), 194–218. <http://10.1177/1091142107304649> Casado Díaz, JM. (2000). Local Labour Market Areas in Spain: A Case Study, *Regional Studies*, 34(9), 843-856. <https://doi.org/10.1080/00343400020002976>

Chang, Y. L. (2020). Unequal social protection under the federalist system: Three unemployment insurance approaches in the United States, 2007–2015. *Journal of Social Policy*, 49(1), 189–211.

Const.78 (1978). *Constituição Espanhola*. Aprovada pelas Cortes em 31 de outubro de 1978. Ratificada pelo povo espanhol em 06 de dezembro de 1978. Sancionada pelo Rei em 27 de dezembro de 1978. Disponível em: [http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/Constitucion\\_es.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/Constitucion_es.pdf) (Acesso em 20/09/2011).

Dawson, B. (1964). *Informe Dawson: Sobre el futuro de los servicios medicos y afines, 1920*. Informe provisional presentado al Ministerio de Salud de la Gran Bretaña en 1920 por el consejo Consultivo de Servicios Médicos y Afines. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud (Publicación científica n.º 93).

De La Fuente, A., Barberan, R. e Uriel, E. (2014). A system of regionalized public accounts for Spain Methodology and results for 2005. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 209(2), 99-150.

De La Fuente, A., Thöne, M. e Kastrop, C. (2016). *Regional financing in Germany and Spain: Comparative reform perspectives*. Working Paper No. 04/26. Madrid: BBVA Research.

Delgado-Téllez, M., Geli, J. F., Moral-Benito, E. e Pérez, J. J. (2021). Outsourcing and public expenditure: An aggregate perspective with regional data. *Regional Studies*, 56, 1347–1358. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1968364>

Dirección General de Fondos Comunitarios (2010). Crecimiento, desarrollo económico y convergencia de las comunidades autónomas en el periodo 2000-2009. *Boletín Económico de ICE*, N.º 2995, 3-10.

Fabrini, S. (2008). European Regionalism in Comparative perspective: Features and Limits of the New Medievalis approach to World Order. *3rd Pan Helleni Conference on International Political Economy*, May 16-18, Athens: Charokopeion University.

Fiori, J.L. (1995). O federalismo diante do desafio da globalização. In Affonso, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *A federação em perspectiva* [19-38]. São Paulo: FUNDAP.

Fleury, S. e Ouverney, A.M. (2007). *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Gallego, R., Gomà, R. e Subirats, J. (2005). Spain, from state welfare to regional welfare. In McEwen, N. e Moreno, L. (Eds.), *The territorial politics of welfare* [103-126], London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203640814>

García, J. M. e Sotelo, J.A. (1999). España en los comienzos del siglo XXI: los contextos regionales. In García, J. M.; Sotelo, J. A. (Org.). *La España de las Autonomías* [14-28], Madrid: Editorial Síntesis.

Goltermann, L., Lohaus, M., Spielau, A. e Striebinger, K. (2016). Roads to regionalism: Concepts, issues, and cases. In Börzel, T.A., Goltermann, L. e Kai Striebinger, K. (Eds.), *Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations* [21-40], London: Routledge.

Gutiérrez, Juan (2002). ¿Una Nueva Geografía Regional De España?: Algunas Propuestas Para Su Estudio? *Boletín de la A.G.E.*, 32, 73-93.

Hanson, E. M. (1988). *Education, Dictatorship and Democracy in Spain: An Analysis of Administrative Reform*. Riverside: University of California, The Educational Resources information Center (ERIC).

Hooghe, L., Schakel, A. H. e Marks, G. (2008). Supporting Information Appendix B: Country and regional scores. *Regional & Federal Studies*, 18(2), 259–274.

IGI Global, <https://www.igi-global.com/dictionary/the-impact-of-the-spread-of-covid-19-on-globalization/24874> (Acedido em 2023-1-24).

Jordana, J. (2006). As comunidades autônomas e a política de descentralização na Espanha democrática. In FLEURY, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha* [213-238], Rio de Janeiro: Editora FGV.

Kacowicz, Arie M. (1998). *Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?* Working Paper #262, December, The Kellogg Institute for

International Studies, University of Notre Dame.

Kuschnir, R. e Chorny, A.H. (2010). Redes de atenção à saúde: contextualizando o debate. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(5), 2307-2316.

Lima, L. D. et al. (2010). O pacto federativo brasileiro e o papel do gestor estadual do SUS. In UGÁ, M. A. et al. (Org.). *Política de saúde no estado do Rio de Janeiro* [27-58], Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Lago-Peñas, S. e Vaquero García, A. (2016). *Descentralización y sistema tributario: lecciones de la experiencia comparada*. Madrid: Fundación Impuestos y Competitividad.

López Guerra, L. (1994). *Introducción al Derecho constitucional*. Madrid: Tirant Lo Blanch.

López Guerra, L., Espín, E., García Morillo, J., Pérez Tremps, P. e Satrustegui, M. (2018). *Derecho Constitucional*, Volumen II (11ª ed.). Madrid: Tirant Lo Blanch.

López Martín, M. C. e Rodero Franganillo, A. (2005). La convergencia entre las comunidades autónomas españolas: Una primera aproximación. *Revista de Fomento Social*, 60, 87-112.

López-Casasnovas, G. e Rosselló-Villalonga, J. (2014). Fiscal imbalances in asymmetric federal regimes. The case of Spain. *Hacienda Pública Española. Review of Public Economics*, 209(2), 55–97.

Maino, F., Blomqvist, P., Bertinato, L. e Bohigas Santasusagna L. (2007). Effects of decentralization and recentralization on political dimensions of health systems. In Saltman, R. B.; Bankauskaite, V.; Vrangbæk, K. (Org.). *Decentralization in health care: strategies and outcomes* [120-140], Berkshire: McGraw-Hill.

Mckinnon, R. I. (1994). *Market-preserving fiscal federalism* [Unpublished manuscript]. Department of Economics, Stanford University.

Melo, M. A. (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 11-20.

Molina-Parra, A., e Martínez-López, D. (2018). Do federal deficits motivate regional fiscal (im)balances? Evidence for the Spanish case. *Journal of Regional Science*, 58(1), 224–258.

Montinola, G., Qian, Y. e Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese style: The political basis for economic success in China. *World Politics*, 48(1), 50–81.

Mora-Sanguinetti, J. S., e Spruk, R. (2023). Economic effects of recent experiences of federalism: Analysis of the regionalization process in Spain. *Journal of Regional Science*, 63(1), 30-63. <https://doi.org/10.1111/jors.12616>

Moreno, L. (2002). Decentralization in Spain. *Regional Studies*, 36(4), 399–408.

Moreno, L. (2013). *The federalization of Spain*. London: Routledge.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press.

Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373.

Ogawa, H. e Yakita, S. (2009). Equalization transfers, fiscal decentralization, and economic growth. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 65, 122–140.

Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations*. Yale University Press.

Pereira, A., Lima, L., Machado, C., e Freire, J. (2015). Descentralização e regionalização em saúde na Espanha: trajetórias, características e condicionantes. *Saúde debate*, 39 (spe). <https://doi.org/10.5935/0103-1104.2015S005410>

Pérez, J., Dones, M. e Llano, C. (2009). An interregional impact analysis of the EU structural funds in Spain (1995–1999). *Papers in Regional Science*, 88(3), 509-529.

Puig, M. (2008). Regionalisation in Europe. Report No 11373 of 14 September 2007. In *Documents-Working Papers, Vol VIII*, Parliamentary Assembly, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Requejo (2006). Democracia, descentralização e pluralismo cultural: o caso do “Estado das autonomias” espanholas. In Fleury, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha* [267-302], Rio de Janeiro: Editora FGV.

Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, and significance*. Little, Brown and Company.

Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047.

Sala, G. (2014). Federalism without Adjectives in Spain, *Publius: The Journal of Federalism*, 44(1), 109–134. <https://doi.org/10.1093/publius/pjt010>

Saltman, R. B., Bankauskaite, V, e Vrangbaek, K. (2006). Conceptualizing decentralization in health care systems: a functional perspective. *Health Econ Policy Law*, 1(1), 27-47.

Tatham, M. e Mbaye, H. A. (2018). Regionalization and the transformation of policies, politics, and politics in Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(3), 656-671.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.

Viana, A., Ibañez, N., Elías, P., Lima, L., Albuquerque, M. e Iozzi, F. (2008). Novas perspectivas para a regionalização da saúde. *São Paulo em Perspectiva*, 22(1), 92-106.

Viana, A. L. D. e Lima, L. D. (Org.) (2011). *Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil*. Rio de Janeiro: Contracapa.

Vukovic, D., Jovanovic, A. e Grubisic, Z. (2012). The economic aspect of regionalization of European countries. *Journal of the Geographical Institute Jovan Cvijic*, 62(1), 31-48. <https://doi.org/10.2298/IJGI1201031V>.

Weingast, B. R. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), 1–31.

Xie, D., Zou, H. e Davoodi, H. (1999). Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45, 228–239.

## 10. Regiões diferentes, efeitos fiscais diferentes: uma discussão em torno da importância dos desenhos da descentralização fiscal em Portugal

Paulo Reis Mourão

Departamento de Economia & NIPE/Universidade do Minho, paulom@eeg.uminho.pt  
<https://orcid.org/0000-0001-6046-645X>

Paulo Araújo

Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima & Mestrado em Economia Social da EEG/Universidade do Minho, paulo.rui.araujo@gmail.com

### Resumo

Na avaliação das áreas envolventes de um dado município, dentro das várias discussões em torno da Regionalização, escasseiam os exercícios que testem como desenhos diferentes podem conduzir a reações diferenciadas de cada município. Neste capítulo, propomos um exercício desta natureza, baseado na Análise *Shift-Share*. Com dados observados entre 2009 e 2019, concluímos que o cálculo das variações diferenciais atribuídas a cada município considerando a NUT III/CIM envolvente é significativamente diferente face ao cálculo das mesmas variações diferenciais se considerarmos o distrito administrativo como área envolvente. Este resultado foi analisado para os impostos IMI, IMT, IUC e para a Despesa Municipal corrente. Surgem assim desafios que emergem da necessidade de reconhecer que o desenho das regiões, ainda que não anule a responsabilidade individual dos fatores endógenos de cada município, será sempre um elemento influente nos resultados alcançados, nomeadamente em matéria de descentralização fiscal.

**Palavras-chave:** Descentralização; Análise *Shift-Share*; IUC; IMI; IMT; Despesa Municipal Corrente.

## Introdução

Colocarmos o mesmo indivíduo em grupos diferentes provoca reações distintas, quer por parte dele, quer por parte de cada grupo envolvente. Dimensões científicas como as da Psicologia Diferencial têm contribuído para o alcance desta evidência ao nível do comportamento dos indivíduos, com implicações importantes em áreas como a Organização dos Recursos Humanos, por exemplo. No entanto, quando revemos os debates em torno da Descentralização, nomeadamente da Descentralização Fiscal, ou mesmo da Regionalização (debates ainda mais latos e, até ao momento, menos consensuais, como notado em Cadima Ribeiro (2018), facilmente identificamos um espaço vazio nesta problemática para o exemplo português.

Assim, neste capítulo, pretendemos perceber se desenhos de descentralização fiscal diferentes comportam reações fiscais diferentes por parte dos municípios em Portugal. Olhamos para os municípios não tanto como o arquétipo ideal da descentralização (ainda que os executivos de Portugal venham assumindo, implicitamente, a preferência por modelos municipais de descentralização) mas, antes, como 'células' de análise preferencial. Olharemos para estas 'células' analíticas em face de dois desenhos maiores de descentralização, coincidentes com os dois desenhos mais recentes – os distritos administrativos, que fizeram a transição entre o estado novo e os anos da democracia, e as comunidades intermunicipais (cim), que, aproveitando a modelização estatística europeia (suportada por conceitos como o de nuts iii), procuraram agrupar os municípios contíguos num modelo de maior capacidade de intervenção territorial, de financiamento de base europeia e de geração de sinergias locais.

Nesta linha de análise, procuraremos testar, com recurso a uma metodologia analítica que tem sido sobejamente usada na economia regional – a análise *shift-share* ou análise das componentes de variação –, se o mérito atribuído a cada município na dinâmica da coleta fiscal de 3 impostos (imi, imt e iuc) ou na receção da despesa municipal depende de olharmos para esse município como integrante de um dado distrito administrativo ou de uma dada cim. Assim, avaliaremos se desenhos diferentes de regiões comportam reações diferentes de base municipal em Portugal.

Este capítulo está estruturado nas secções seguintes; a secção 1 apresenta a discussão envolvente de descentralização fiscal e da atual situação para os municípios portugueses; a secção 2 apresenta o exercício empírico suportado numa análise *shift-share*, testando se as variações de responsabili-

zação municipal (denominadas originalmente como 'variações diferenciais') dependem significativamente do modelo de descentralização em observação – se o modelo assente em distritos administrativos se o modelo assente em cim; finalmente, a secção 3 conclui.

## 10.1. Descentralização e descentralização física

A descentralização enquanto processo de transferência de competências de um governo central para as autarquias compreende uma complexidade elevada, quer ao nível de responsabilização dos órgãos locais, quer ao nível de acompanhamento por parte do governo central.

O facto de o centro de decisão e responsabilidade se encontrarem ao nível local potencializa o desenvolvimento local, mas também exige mais capacidade de resposta, eficácia e assertividade por parte dos atores no terreno. A descentralização aproxima os decisores públicos dos cidadãos, permitindo uma mais adequada resposta às necessidades de bens e serviços públicos às populações locais (Oates, 1999). Assim, quanto maiores as diferenças nas preferências dos indivíduos entre as comunidades de um país, maiores as vantagens da descentralização (Veiga, 2014).

Os municípios portugueses têm vindo a ser dotados de cada vez mais competências, desde a área de gestão dos equipamentos de educação até competências ao nível da ação social, competências estas que se encontravam na responsabilidade do Instituto da Segurança Social. O Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, alterado pelos Decretos-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro, e n.º 87-B/2022, de 29 de dezembro, concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da Ação Social, estando já materializada essa descentralização em 136 dos 308 municípios.<sup>1</sup>

No entanto, a nível institucional, nomeadamente na capacidade de captação de receitas, os municípios estão ainda muito dependentes do governo central, o que resulta em problemas de responsabilização dos decisores e leva a um menor envolvimento dos cidadãos (Teles, 2021).

<sup>1</sup> In <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=acordo-de-descentralizacao-na-acao-social>

### 10.1.1. A descentralização fiscal – alguns trabalhos de referência

Brennan e Buchanan (1980) foram dos primeiros autores a modelar, dentro da corrente neoclássica, as implicações da descentralização, tendo então em vista a realidade norte-americana. Consideram a competitividade entre governos locais como fator de limitação no crescimento dos impostos locais e ainda como fator de estímulo para a disponibilização eficiente a nível local de bens e serviços públicos, contribuindo assim para controlar o crescimento do Estado. Há, no entanto, outros autores - casos de Zodrow e Mieszkowski (1986) e Wilson (1986) - que relevam o facto de uma concorrência fiscal excessiva poder resultar na fixação de níveis de impostos e de despesa abaixo do ótimo social, em particular quando existe volatilidade na base de tributação.

Um dos aspetos a considerar é também o efeito contágio dos municípios envolventes. Muitas vezes, podemos estar a limitar ganhos de escala ao oferecer bens e serviços iguais em municípios vizinhos, tornando a oferta pública descentralizada ineficaz (Veiga, 2014).

A descentralização fiscal tem por objetivo a transferência de competências fiscais para os governos locais, ficando estes com poderes limitados pela legislação vigente no que respeita a receitas e gastos (Tanzi, 1995).

A descentralização política e fiscal tem ainda influência na mobilidade de cidadãos. Tiebout (1956) analisou esta mobilidade como um mecanismo que revela a preferência dos cidadãos em fixar a sua residência em função dos governos locais e na forma como estes definem as suas despesas e receitas. Assim, de acordo com o modelo de Tiebout (1956), são os cidadãos que procuram primeiramente o melhor governo (local), o que conduz um governo local a procurar gerar a sinalização de competências atrativas para a população.

### 10. 1.2. Dificuldades da descentralização fiscal absoluta

Mas, no entanto, existem dimensões que dificilmente são descentralizáveis. De acordo com Musgrave (1959), a redistribuição de riqueza e a estabilização económica são duas dessas dimensões que dificilmente serão descentralizadas, dado o controle que o governo central pretende nestas medidas a nível nacional e mesmo a nível comunitário.

É na alocação de recursos que a importância da descentralização fiscal é reconhecida, uma vez que os governos subnacionais, pela facilidade de conhecerem as preferências locais, sabem como maximizar os benefícios do uso de recursos nas suas localidades (Oates, 1999).

O princípio da equidade visa assim assegurar que não existam diferenças significativas entre as taxas de impostos praticadas nas diferentes jurisdições descentralizadas. Os impostos sobre os rendimentos devem ser definidos ao nível do Governo Central, como forma de mitigar os efeitos migratórios previstos por Tiebout (1956). Em contrapartida, os impostos relativamente a imóveis e relacionados com benefícios regionais específicos deverão ser definidos a nível subnacional (Musgrave & Musgrave, 1980).

Na segunda metade do século XX, autores como Qian e Weingast (1997) e Oates (2005) centraram a sua atenção nos incentivos transmitidos aos governos subnacionais tendo presente a sua proximidade e conhecimento das comunidades. Analisaram ainda o desenvolvimento de um sistema de transferências com vista ao incentivo marginal ao crescimento da economia local e revitalização da mesma. Com este incentivo, os governos subnacionais tornar-se-iam mais responsáveis pela população e pelo desenvolvimento económico do território da sua jurisdição.

### 10.1.3 Desafios da descentralização fiscal

A descentralização fiscal, por sua vez, promove a transferência da autoridade tributária e das despesas para o governo subnacional, gerando assim um contacto mais próximo com a população, diminuindo assimetrias de informação e permitindo identificar de forma mais precisa as preferências dos consumidores e, conseqüentemente, adequar melhor a oferta de bens e serviços públicos (Oates, 1999; Tiebout, 1956). As administrações locais passam a ser responsáveis pelas suas decisões, tendo assim um incentivo ao bom desempenho das mesmas (Tanzi, 1995).

No entanto, a descentralização fiscal também tem os seus riscos associados. Segundo Prud'Homme (1995), as principais conseqüências são o aumento das disparidades entre governos subnacionais, a diminuição da estabilidade e a diminuição da eficiência provocada pelo impacto negativo a nível macroeconómico e o aumento da corrupção.

Para atenuar os problemas causados pela descentralização fiscal, relativamente à existência de desequilíbrios fiscais e perda de eficiência, é necessária a transferência de recursos entre o governo central e o governo subnacional, tendo por objetivo a redução da carga fiscal, condicionar a competição tributária e compensar os governos subnacionais que promovem efetivamente o crescimento económico (Weingast, 2009).

A autonomia financeira torna-se assim fundamental para a concretização da autonomia local, juntamente com outras dimensões de autonomia, nomeadamente a autonomia orçamental, a patrimonial, a creditícia, a de tesouraria e a tributária (Pinto, 2014).

A opção de tributar mais ou menos leva as autarquias a oferecer bens e serviços públicos de um modo heterogéneo e os concelhos a serem dotados de despesas públicas de capital (vulgo, investimento público) que tenderão a ser correspondidas por investimentos privados, também numa distribuição desigual.

Estas opções dos governantes locais levarão a que os municípios avaliem melhor a ação destes e consequentemente votarão conforme as suas preferências se identifiquem ou não com as opções tomadas a nível local. Este desafio levará a uma maior responsabilidade da democratização da autonomia local (Pinto, 2014).

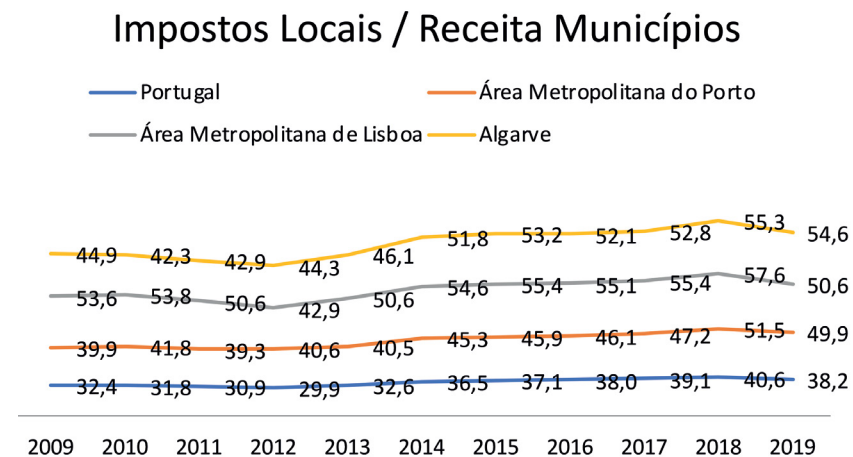
A descentralização de competências assume-se, no contexto atual, como um dos grandes desafios em curso nas autarquias locais, com cada vez mais competências a todos os níveis. Estas competências não podem estar reféns de transferências do governo central. Têm de existir mecanismos de financiamento próprios das autarquias que lhes permitam o seu crescimento e desenvolvimento, o seu desenvolvimento e potencialização do futuro das suas comunidades, conforme previsto no próprio Art.º 9º da Carta Europeia de Autonomia Local<sup>2</sup>.

#### 10.1.4. Um retrato sumário de algumas dimensões da descentralização fiscal atual em Portugal

Centremos a nossa análise numa primeira observação de alguns dos principais agregados para o caso português em matéria de descentralização fiscal.

<sup>2</sup> In [http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item\\_id&value=2192388](http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=2192388)

Na Figura 1 podemos observar a evolução do peso dos impostos locais nas receitas dos municípios portugueses no período de 2009 a 2019.



**Figura 1** % dos Impostos Locais nas Receitas dos Municípios. Fonte: DGO/MF - Base de Dados (2022).

O IUC (imposto único de circulação), o IMI (imposto municipal sobre imóveis) e o IMT (imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis), são os denominados impostos locais (Pinto, 2014) cuja cobrança cabe ao Governo Central, sendo a receita transferida para o orçamento dos municípios.

Na análise à Figura 1, verificamos que, quando analisados na sua globalidade, estes impostos têm assumido um peso crescente na receita dos municípios portugueses, passando de 32,4% das receitas dos municípios portugueses em 2009 para 38,2% das receitas em 2019, peso esse mais relevante nas áreas metropolitanas do Porto e Lisboa e no Algarve, onde constituem aproximadamente 50% das receitas dos municípios.

Relativamente ao IMI, a fixação da taxa respetiva cabe à autarquia local – cfr. artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI). Assim, os municípios fixam a taxa a aplicar em cada ano, dentro dos intervalos constantes da lei. Para os prédios urbanos, poderão fixar uma taxa entre 0,5% e 0,8%, enquanto para os prédios rústicos terão a liberdade de fixar entre 0,3% e 0,5%. Estes intervalos balizam a liberdade dos municípios na fixação de taxas (Pinto, 2014).

O IMT, por sua vez, apesar de se assumir como um imposto local, não reflete qualquer poder tributário por parte dos municípios, uma vez que a taxa é fixada pelo Estado e o Município (podendo conceder isenções e benefícios fiscais) está sempre condicionado pelo preenchimento de determinados requisitos, conforme o Código do IMT (Pinto, 2014).

O IUC, também tido como imposto local, dada uma parte significativa da sua receita ser destinada aos municípios, não pressupõe poder tributário significativo por parte dos municípios, uma vez que a base de tributação e as taxas são definidas pelo Estado.

Os municípios têm ainda como receitas provenientes de impostos:

- a derrama, que pode ser taxada anualmente a nível local, mas que está condicionada aos limites estipulados pela lei e que tributa os lucros das empresas com sede no concelho;

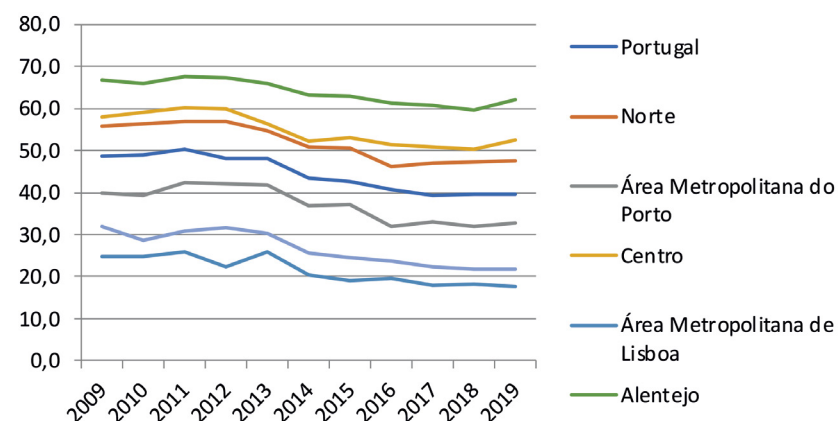
- e uma participação até 5% no IRS dos sujeitos passivos com residência fiscal no concelho.

Tendo presente a reflexão exposta, podemos afirmar que o alargamento dos poderes locais, como consequência da descentralização administrativa, deve ser acompanhada por uma descentralização tributária, capacitando as autarquias com instrumentos que lhes permitam um financiamento mais objetivo e amplo dos seus projetos, gerando, como temos vindo a referir, uma maior responsabilização destas.

Como movimento correlacionado com o observado aumento das receitas municipais de base tributária, temos vindo a assistir a uma diminuição das transferências centrais para as referidas autarquias (Figura 2).

### 10.1.5. Os esforços administrativos em torno da descentralização fiscal portuguesa - dos Distritos às CIM, das NUTS às CCDR

Os distritos administrativos existem em Portugal desde 1835, sucedendo a diversas tentativas de divisão territorial do conceito unitário do Estado Português (Caldas & Loureiro, 1966). Com a reforma da organização administrativa do país, as prefeituras e juntas gerais das províncias são extintas, as comarcas sofrem alterações nos seus limites e são transformadas em distritos (Tomás & Valério, 2019).



**Figura 2** Evolução da % Transferências nas Receitas das Autarquias. Fonte: DGO/MF - Base de Dados (2022).

No período de 1835 a 2013 assistiu-se a várias etapas evolutivas no que à organização administrativa do território português diz respeito. Em 1936, o Estado Novo, no âmbito da sua política de regionalização, criou novas províncias dotadas de órgãos executivos (as juntas de província) e de órgãos deliberativos, os conselhos provinciais (Caldas & Loureiro, 1966).

As novas províncias dividiam o território português em 11 regiões naturais, tendo por base os estudos do geógrafo Amorim Girão, que repartia o território em 13 regiões naturais, mas promovendo a junção da região natural da Beira Alta e da Beira Transmontana, designando-a de Beira Alta, e juntando também as regiões de Trás-os-Montes e Alto Douro, designando-a de Trás os Montes e Alto Douro.

Assim foi dividido o território em: Província de Trás-os-Montes e Alto Douro; Província do Minho; Província do Douro Litoral; Província da Beira Litoral; Província da Beira Alta; Província da Beira Baixa, Província do Ribatejo; Província da Estremadura; Província do Alto Alentejo; Província do Baixo Alentejo; e Província do Algarve.

Em 1969, com o III Plano de Fomento Nacional, foram criadas as regiões de planeamento, com vista ao desenvolvimento regional, dividindo as regiões do Continente em sub-regiões, cada uma englobando dois ou mais distritos.

A Região do Norte englobava a Sub-região do Litoral Norte, distritos de Viana do Castelo, Braga e Porto, e a Sub-Região do Interior Norte, distritos

de Bragança e Vila Real. A Região do Centro era composta pela Sub-região do Litoral Centro, integrando os distritos de Aveiro, Coimbra e Leiria, e Sub-região do Interior Centro, constituída pelos distritos de Viseu, Guarda e Castelo Branco. A Região de Lisboa incluía a Sub-região do Litoral de Lisboa, constituída pelos distritos de Lisboa e Setúbal, e a Sub-região do Interior de Lisboa, que incluía o distrito de Santarém. A Região Sul, por sua vez, era formada pela Sub-região do Alentejo, integrando os distritos de Portalegre, Évora e Beja, e pela Sub-Região do Algarve, correspondendo ao distrito de Faro.

Ainda existiam as Regiões dos Açores e da Madeira, compostas pelos respectivos distritos dos arquipélagos respetivos.

A origem das Comissões de Coordenação Regional (CCR) remonta a 1979, substituindo as comissões consultivas regionais, passando as regiões de planeamento a designar-se de áreas de atuação das CCR, alterando-se ao mesmo tempo a denominação da antiga região de Lisboa para Lisboa e Vale do Tejo e da antiga região Sul, que passou a dividir-se em Alentejo e Algarve<sup>3</sup>. Portugal continental ficou assim organizado em 5 CCR, que ainda hoje existem, embora com designação ligeiramente alterada:

- CCDR-N - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte;
- CCDRC - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;
- CCDR LVT - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale Tejo;
- CCDRA- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- CCDR ALG - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve.

Em 1986, Portugal adota a divisão da Comunidade Europeia em unidades territoriais para fins estatísticos, comumente designadas por NUTS<sup>4</sup>, sendo estas divididas em unidades de nível I, II e III.

Conforme explorado por Tomás e Valério, em 2019, com o Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro de 1989, foi estabelecida a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), envolvendo três níveis de unidades:

<sup>3</sup> <https://www.ccdr-n.pt/pagina/institucional/quem-somos-e-o-que-fazemos/historia>

<sup>4</sup> Com origem no francês *nomenclature d'unités territoriales statistiques*

1. O primeiro nível (NUTS I), com 3 unidades – Continente; Açores; e Madeira;
2. O segundo nível (NUTS II), com 7 unidades, das quais 5 (Norte; Centro; Lisboa e Vale do Tejo; Alentejo; e Algarve), correspondentes a subdivisões do Continente e referentes à área geográfica das CCDR, e 2 (Açores; e Madeira) correspondentes às NUTS I homónimas.
3. O terceiro nível (NUTS III) com 30 unidades, das quais 8 correspondem a subdivisões da região Norte (Minho-Lima; Cávado; Ave; Grande Porto; Tâmega; Entre Douro e Vouga; Douro; e Alto Trás-os-Montes), e 10 a subdivisões da região Centro (Baixo Vouga; Baixo Mondego; Pinhal Litoral; Pinhal Interior Norte; Pinhal Interior Sul; Dão-Lafões; Serra da Estrela; Beira Interior Norte; Beira Interior Sul; e Cova da Beira). Correspondentes à subdivisão da região de Lisboa e Vale do Tejo eram 5 unidades (Oeste; Grande Lisboa; Península de Setúbal; Médio Tejo; e Lezíria do Tejo). 4 unidades correspondem à subdivisão da região do Alentejo, 1 unidade à região Algarve, 1 à região dos Açores e 1 à região da Madeira.

A composição por concelhos das NUTS III do Continente era a seguinte:

- Minho-Lima: Arcos de Valdevez; Caminha; Melgaço; Monção; Paredes de Coura; Ponte da Barca; Ponte de Lima; Valença; Viana do Castelo; e Vila Nova de Cerveira;
- Cávado: Amares; Barcelos; Braga; Esposende; Terras de Bouro; e Vila Verde;
- Ave: Fafe; Guimarães; Póvoa de Lanhoso; Vieira do Minho; Vila Nova de Famalicão; e Santo Tirso;
- Grande Porto: Espinho; Gondomar; Maia; Matosinhos; Porto; Póvoa de Varzim; Valongo; Vila do Conde; e Vila Nova de Gaia;
- Tâmega: Castelo de Paiva; Cabeceiras de Basto; Celorico de Basto; Amarante; Baião; Felgueiras; Lousada; Marco de Canaveses; Paços de Ferreira; Paredes; Penafiel; Mondim de Basto; Ribeira de Pena; Cinfães; e Resende;
- Entre Douro e Vouga: Arouca; Feira; Oliveira de Azeméis; São João da Madeira; e Vale de Cambra;
- Douro: Carraceda de Ansiães; Freixo de Espada à Cinta; Torre de Moncorvo; Vila Flor; Vila Nova de Foz Côa; Alijó; Mesão Frio; Peso da Régua; Sabrosa; Santa Marta de Penaguião; Vila Real; Armamar; Lamego; Moimenta da Beira; Penedono; São João da Pesqueira; Sernancelhe; Tabuaço; Tarouca;
- Alto Trás-os-Montes: Alfândega da Fé; Bragança; Macedo de Cavaleiros; Miranda do Douro; Mirandela; Mogadouro; Vimioso; Vinhais;



Boticas; Chaves; Montalegre; Murça; Valpaços; Vila Pouca de Aguiar;

- Baixo Vouga: Águeda; Albergaria-a-Velha; Anadia; Aveiro; Estarreja; Ílhavo; Mealhada; Murtosa; Oliveira do Bairro; Ovar; Sever do Vouga; e Vagos;
- Baixo Mondego: Cantanhede; Coimbra; Condeixa-a-Nova; Figueira da Foz; Mira; Montemor-o-Velho; Penacova; e Soure;
- Pinhal Litoral: Batalha; Leiria; Marinha Grande; Pombal; e Porto de Mós;
- Pinhal Interior Norte: Arganil; Góis; Lousã; Miranda do Corvo; Oliveira do Hospital; Pampilhosa da Serra; Penela; Tábua; Vila Nova de Poiares; Alvaiázere; Ansião; Castanheira de Pera; Figueiró dos Vinhos; e Pedrógão Grande;
- Pinhal Interior Sul: Mação; Oleiros; Proença-a-Nova; Sertã; Vila de Rei;
- Dão-Lafões: Aguiar da Beira; Carregal do Sal; Castro Daire; Mangualde; Mortágua; Nelas; Oliveira de Frades; Penalva do Castelo; Santa Comba Dão; São Pedro do Sul; Sátão; Tondela; Vila Nova de Paiva; Viseu; e Vouzela;
- Serra da Estrela: Fornos de Algodres; Gouveia; e Seia;
- Beira Interior Norte – Almeida; Celorico da Beira; Figueira de Castelo Rodrigo; Guarda; Manteigas; Meda; Pinhel; Sabugal; e Trancoso;
- Beira Interior Sul: Castelo Branco; Idanha-a-Nova; Penamacor; e Vila Velha de Ródão;
- Cova da Beira – Belmonte; Covilhã; e Fundão;
- Oeste: Alcobaça; Bombarral; Caldas da Rainha; Nazaré; Óbidos; Peniche; Alenquer; Arruda dos Vinhos; Cadaval; Lourinhã; Mafra; Sobral de Monte Agraço; e Torres Vedras;
- Grande Lisboa – Amadora; Cascais; Lisboa; Loures; Oeiras; Sintra; e Vila Franca de Xira;
- Península de Setúbal – Alcochete; Almada; Barreiro; Moita; Montijo; Palmela; Seixal; Sesimbra; e Setúbal;
- Médio Tejo: Abrantes; Alcanena; Constância; Entroncamento; Ferreira do Zêzere; Gavião; Sardoal; Tomar; Torres Novas; Vila Nova da Barquinha; e Vila Nova de Ourém;
- Lezíria do Tejo: Azambuja; Almeirim; Alpiarça; Benavente; Cartaxo; Chamusca; Coruche; Golegã; Rio Maior; Salvaterra de Magos; e Santarém;
- Alentejo Litoral: Alcácer do Sal; Grândola; Odemira; Santiago do Cacém; e Sines;
- Alto Alentejo: Mora; Alter do Chão; Arronches; Avis; Campo Maior; Castelo de Vide; Crato; Elvas; Fronteira; Marvão; Monforte; Nisa; Ponte de Sor; e Portalegre;
- Alentejo Central: Alandroal; Arraiolos; Borba; Estremoz; Évora; Montemor-o-Novo; Mourão; Portel; Redondo; Reguengos de Monsaraz;

Vendas Novas; Viana do Alentejo; Vila Viçosa; e Sousel;

- Baixo Alentejo: Aljustrel; Almodôvar; Alvito; Barrancos; Beja; Castro Verde; Cuba; Ferreira do Alentejo; Mértola; Moura; Ourique; Serpa; e Vidigueira;
- Algarve: Albufeira; Alcoutim; Aljezur; Castro Marim; Faro; Lagoa; Lagos; Loulé; Monchique; Olhão; Portimão; São Brás de Alportel; Silves; Tavira; Vila do Bispo; e Vila Real de Santo António.

Na sequência da divisão do território em NUTS foram efetuadas várias atualizações, acompanhadas por reestruturações administrativas, sendo que a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determinou que as NUTS III passassem a ser coincidentes com as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais reguladas pela mesma Lei.

No caso das NUTS III (que servem de base às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais), “teve-se em vista conseguir unidades cuja dimensão espacial e demográfica não apresentasse grande desproporção entre si e, simultaneamente, que procurassem conciliar, na medida do possível, os requisitos enunciados com a identidade de características dos respetivos territórios, com a problemática do desenvolvimento económico-social, e com a vigente circunscrição dos agrupamentos de municípios ou de áreas de planeamento sub-regional” (Amaral & Coutinho, 2019, p.32).

As Áreas Metropolitanas caracterizam-se por serem áreas densamente povoadas, com grandes interligações e movimentos de pessoas, do centro para a periferia e da periferia para o centro, que criam interdependências quanto à gestão dos interesses das populações e, por isso, problemas específicos e distintos dos existentes em áreas urbanas que não tenham esta dimensão e dinâmicas (Amaral & Coutinho, 2019).

As comunidades intermunicipais são assim pessoas coletivas de direito público, criadas por vários municípios para a realização de interesses comuns. Devem ser constituídas por um mínimo de 5 municípios e abranger uma população total superior a 80.000 habitantes. (Amaral & Coutinho, 2019).

Em conformidade com a Lei 11/2003, de 13 de maio, as comunidades intermunicipais podem ser de dois tipos: Comunidades intermunicipais de fins gerais; ou Associações de municípios de fins específicos. As comunidades intermunicipais de fins gerais são constituídas por municípios ligados entre si por um nexo territorial. As associações de municípios de fins específicos são criadas para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que as integram, sem necessidade de uma conexão territorial.

A configuração das comunidades intermunicipais como pessoas coletivas públicas de fins múltiplos e não de fins específicos, consubstancia, de acordo com Amaral e Coutinho (2019), uma aproximação propositada às regiões administrativas, com o objetivo de preencher a sua ausência, garantindo por via das comunidades intermunicipais um nível intermédio entre os municípios e o Estado, no território não abrangido pelas áreas metropolitanas. Atualmente, são as seguintes:

#### Na Região Norte

- Comunidade Intermunicipal do Alto Minho - concelhos de: Arcos de Valdevez; Caminha; Melgaço; Monção; Paredes de Coura; Ponte da Barca; Ponte de Lima; Valença; Viana do Castelo; e Vila Nova de Cerveira;
- Comunidade Intermunicipal do Cávado - concelhos de: Amares; Barcelos; Braga; Esposende; Terras de Bouro; e Vila Verde;
- Comunidade Intermunicipal do Ave - concelhos de: Fafe; Guimarães; Póvoa de Lanhoso; Vieira do Minho; Vila Nova de Famalicão; Vizela; Cabeceiras de Basto; e Mondim de Basto;
- Área Metropolitana do Porto - concelhos de: Santo Tirso; Trofa; Arouca; Oliveira de Azeméis; Santa Maria da Feira; São João da Madeira; Vale de Cambra; Espinho; Gondomar; Maia; Matosinhos; Porto; Póvoa de Varzim; Valongo; Vila do Conde; Vila Nova de Gaia; e Paredes;
- Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega - concelhos de: Boticas; Chaves; Montalegre; Valpaços; Vila Pouca de Aguiar; e Ribeira de Pena;
- Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa - concelhos de: Amarante; Baião; Castelo de Paiva; Celorico de Basto; Cinfães; Felgueiras; Lousada; Marco de Canaveses; Paços de Ferreira; Penafiel; e Resende;
- Comunidade Intermunicipal do Douro - concelhos de: Murça; Alijó; Armamar; Carraceda de Ansiães; Freixo de Espada à Cinta; Lamego; Mesão Frio; Moimenta da Beira; Penedono; Peso da Régua; Sabrosa; Santa Marta de Penaguião; São João da Pesqueira; Sernancelhe; Tabuaço; Tarouca; Torre de Moncorvo; Vila Nova de Foz Côa; e Vila Real;
- Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes - concelhos de: Alfândega da Fé; Bragança; Macedo de Cavaleiros; Miranda do Douro; Mirandela; Mogadouro; Vimioso; Vinhais; e Vila Flor.

#### Na Região Centro

- Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro - concelhos de: Águeda; Albergaria-a-Velha; Anadia; Aveiro; Estarreja; Ílhavo; Murtosa; Oliveira do Bairro; Ovar; Sever do Vouga; e Vagos;
- Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra - concelhos de: Can-

tanhede; Coimbra; Condeixa-a-Nova; Figueira da Foz; Mira; Montemor-o-Velho; Penacova; Soure; Mealhada; Mortágua; Arganil; Góis; Lousã; Miranda do Corvo; Oliveira do Hospital; Pampilhosa da Serra; Penela; Tábua; e Vila Nova de Poiares;

- Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria - concelhos de: Alvaiázere; Ansião; Castanheira de Pera; Figueiró dos Vinhos; Pedrógão Grande; Batalha; Leiria; Marinha Grande; Pombal; e Porto de Mós;
- Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões - concelhos de: Aguiar da Beira; Carregal do Sal; Castro Daire; Mangualde; Nelas; Oliveira de Frades; Penalva do Castelo; Santa Comba Dão; São Pedro do Sul; Sátão; Tondela; Vila Nova de Paiva; Viseu; e Vouzela;
- Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela - concelhos de: Almeida; Celorico da Beira; Figueira de Castelo Rodrigo; Guarda; Manteigas; Meda; Pinhel; Sabugal; Trancoso; Belmonte; Covilhã; Fundão; Fornos de Algodres; Gouveia; e Seia;
- Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa - concelhos de: Castelo Branco; Idanha-a-Nova; Penamacor; Vila Velha de Ródão; Oleiros; e Proença-a-Nova;
- Comunidade Intermunicipal do Oeste - concelhos de: Alcobaça; Alenquer; Arruda dos Vinhos; Bombarral; Cadaval; Caldas da Rainha; Lourinhã; Nazaré; Óbidos; Peniche; Sobral de Monte Agraço; e Torres Vedras;
- Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo - concelhos de: Abrantes; Alcanena; Constância; Entroncamento; Ferreira do Zêzere; Ourém; Sardoal; Tomar; Torres Novas; Vila Nova da Barquinha; Mação; Sertão; e Vila de Rei.

#### Região de Lisboa

- Área Metropolitana de Lisboa - concelhos de: Amadora; Cascais; Lisboa; Loures; Mafra; Odivelas; Oeiras; Sintra; Vila Franca de Xira; Alcochete; Almada; Barreiro; Moita; Montijo; Palmela; Seixal; Sesimbra; e Setúbal.

#### Região do Alentejo

- Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral - concelhos de: Alcácer do Sal; Grândola; Odemira; Santiago do Cacém; e Sines;
- Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo - concelhos de: Sousel; Alter do Chão; Arronches; Avis; Campo Maior; Castelo de Vide; Crato; Elvas; Fronteira; Gavião; Marvão; Monforte; Nisa; Ponte de Sor; e Portalegre;
- Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central - concelhos de: Alandroal; Arraiolos; Borba; Estremoz; Évora; Montemor-o-Novo; Mourão;

Portel; Redondo; Reguengos de Monsaraz; Vendas Novas; Viana do Alentejo; Vila Viçosa; e Mora;

- Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo - concelhos de: Aljustrel; Almodôvar; Alvito; Barrancos; Beja; Castro Verde; Cuba; Ferreira do Alentejo; Mértola; Moura; Ourique; Serpa; e Vidigueira;

- Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo - concelhos de: Almeirim; Alpiarça; Azambuja; Benavente; Cartaxo; Chamusca; Coruche; Golegã; Rio Maior; Salvaterra de Magos; e Santarém.

#### Região do Algarve

- Comunidade Intermunicipal do Algarve - concelhos de: Albufeira; Alcoutim; Aljezur; Castro Marim; Faro; Lagoa; Lagos; Loulé; Monchique; Olhão; Portimão; São Brás de Alportel; Silves; Tavira; Vila do Bispo; e Vila Real de Santo António (Tomás & Valério, 2019).

Assim, atualmente, os 308 municípios estão agrupados em 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I, equivalendo as NUTS III às Comunidades Intermunicipais que, muitas vezes constituídas por concelhos de diferentes distritos, têm uma conexão territorial.

#### 10.1.6 – Um debate em aberto – que divisões administrativas para uma descentralização fiscal eficaz?

Dentro da evolução observada no ponto 1.5, omitimos propositadamente a evolução ideológica e técnica/metodológica de suporte ao decurso efetivado nas divisões administrativas em Portugal. No entanto, invocamos aqui o debate que genericamente tem comportado duas questões sucessivas, sem entrarmos nos pormenores ideológicos ou técnicos que poderão ser consultados nas obras referenciadas.

A primeira questão coloca-se nos seguintes termos: “É importante o desenho descentralizado para a eficácia da descentralização fiscal?” Havendo uma resposta afirmativa à primeira questão, o debate prossegue em torno de uma segunda interpelação: “Qual o desenho descentralizado a ser preferido?”

O espaço disponível obriga-nos a aligeirar a densidade que este debate tem comportado. Documentos que detalham o mesmo debate são Caldas e Loureiro (1966), Mourão (2007), Abrantes (2019) ou Vieira (2021).

Os argumentos apresentados em redor da primeira questão podem ser sintetizados nos grupos esperados. Por um lado, os argumentos a favor da resposta afirmativa. São argumentos que mostram que as divisões administrativas num território e, correlativamente, descentralizadas, influenciam o desempenho observado nas áreas dentro das respetivas jurisdições. Portanto, regiões diferentes comportam estímulos diferentes sobre um determinado local, nomeadamente num determinado município. Por sua vez, os argumentos que suportam a resposta alternativa advogam que cada município, com a sua dinâmica própria, tenderá a manter a mesma dinâmica independentemente de ficar alocado a uma divisão administrativa ou a uma outra diferente. Estes argumentos sublimam a capacidade autonómica de cada área jurisdicionada e apelidam de ‘artificial’ a construção dos espaços descentralizados envolventes.

No entanto, a “história da regionalização” feita em Portugal mostra-nos, tacitamente, os seguintes aspetos:

- por uma via, os sucessivos desenhos de descentralização e/ou de regionalização revelam que tem persistido um conjunto de apoiantes com influência técnica e política da resposta afirmativa à primeira questão do debate. Esta linha de apoiantes reconhece que a descentralização comporta efeitos sobre a vida dos concelhos em Portugal e, como tal, tem havido um esforço em prol destes objetivos (apesar da tibieza com que a regionalização, prevista na Constituição vigente, tarda a acontecer de um modo assumido pelos poderes políticos nacionais);

- no entanto, por outra via, os vários desenhos ensaiados revelam que a resposta à segunda questão também não está fechada. Se existisse um modelo satisfatório, esse modelo persistiria. Como não tem existido esse modelo satisfatório – o que também se explica pelos estímulos próprios da evolução global – tem havido o ensaio sucessivo de vários modelos (como apontados no ponto 1.6);

- finalmente, a persistência do modelo de ‘descentralização municipalista’, que parece ter vingado e parece estar a ser reforçado nos exercícios recentes em Portugal, tem favorecido a perceção de que os decisores mais recentes julgam os desenhos de descentralização intermédia (entre os municípios e o Estado Central) com a referida ‘artificialidade’ já invocada nos debates do passado.

De qualquer modo, ao inquirirmos a literatura, não encontramos esforços metodológicos satisfatórios que testassem, para Portugal, se regiões

diferentes estimulam de modo diferente os municípios que as compõem. Assim, no seguimento do exposto, importa perceber até que ponto a região em que se insere cada município influencia a evolução das dimensões da descentralização fiscal. Na próxima secção, discutiremos esta realidade focando o exercício sobre 4 agregados fiscais relevantes.

## 10.2. Importa a região ao município? Lições da análise shift-share de 4 agregados fiscais

O reconhecimento de que os indivíduos tomam decisões diferentes em função dos grupos envolventes tem raízes no pensamento económico da Escola Institucionalista (Mourão, 2007). Como consumidores, escolhemos uma refeição diferente se vamos com o grupo de amigos A ou se vamos com o grupo de amigos B. Numa escala regional, vários trabalhos têm também demonstrado que:

- i) as regiões envolventes importam para as escolhas de uma determinada localidade;
- ii) a mesma localidade exhibe uma reação distinta (observada em variáveis socioeconómicas) dependendo da região administrativa que esteja em causa.

Os fundamentos para esta reação distinta são vários. Autores como Gillie (1971) ou Weßling e Bechler (2019) mostram que existe um efeito de 'push-up' motivador por parte de municípios ou localidades vizinhas prestigiantes que passam a contactar com outra intensidade com uma dada localidade. Existem também efeitos de sentido contrário, nomeadamente o famoso efeito de centripetação (Colby, 1933) pelo qual certos locais ganham escala demográfica e económica em prejuízo dos locais vizinhos, dada a capacidade atrativa dos locais mais centrais. Finalmente, colocar o município A na mesma administração/jurisdição que o município B pode levar a que os respetivos decisores públicos e políticos trabalhem melhor os processos de pressão junto dos poderes centrais e que, portanto, ganhem uma transferência ou despesa pública central/federal superior (Ruta, 2010).

Para analisar a dependência da avaliação da descentralização fiscal relativamente aos modelos seguidos, vamos partir de uma assunção *bayesiana* de que a coleta fiscal no município *i* dependente do modelo A é significativamente diferente da coleta fiscal no mesmo município *i* agora dependente do modelo B:

$$colecta_i^A \neq colecta_i^B$$

Compreende-se ainda que o modelo A coloca o município *i* num agrupamento regional (RegiãoX) diferenciado do modelo B (RegiãoY), ainda que possam existir unidades comuns entre a RegiãoX e a RegiãoY:

$$Região_x^A \neq Região_y^B$$

Para a avaliação empírica da assunção principal deste trabalho, vamos recorrer a um método reconhecido da Análise Regional, a *Análise Shift-Share* (Chun-Yun & Yang, 2008). Esta análise decompõe a evolução numa dada variável observada para um determinado espaço considerando uma responsabilidade individual mas, também, uma responsabilidade do espaço envolvente. Tem sido um método usado em muitos trabalhos empíricos, na medida em que permite distribuir o mérito (ou o demérito) nos valores observados para um dado espaço considerando também o crescimento nos valores observados para a área envolvente (Loveridge, 1995).

Assim, com inspiração na notação de Porsse e Vale (2020), a variação real da coleta fiscal proveniente de todos os impostos *i* numa dada localidade *j* entre um período inicial ( $t=0$ ) e um período de corte/final ( $t=1$ ) é dada por:

$$\Delta Colecta_{ij} = Colecta_{ij}^1 - Colecta_{ij}^0$$

Por sua vez, a variação de responsabilidade local entre os referidos períodos é sugerida por:

$$\Delta Colecta_j = \sum_i Colecta_{ij}^1 - \sum_i Colecta_{ij}^0$$

Esta variação é tradicionalmente decomposta em 3 componentes:

R, Variação Regional (que depende da região em que a localidade se insere); P, Variação Proporcional; e D, Variação Diferencial.

A Variação regional (R) é dada por

$$R = \sum_i Colecta_{ij}^0 (r_{tt} - 1)$$

Onde  $r_{tt}$  é a taxa de crescimento da coleta fiscal global na região que inclui a localidade observada.

A Variação Proporcional faz o mesmo cálculo para cada imposto i:

$$\Delta Colecta_j = R + P + D$$

Onde  $r_{it}$  é a taxa de crescimento da arrecadação fiscal para o imposto i no conjunto regional.

Finalmente, a Variação Diferencial é dada por

$$D = \sum_i Colecta_{ij}^0 (r_{ij} - r_{tt})$$

Sendo  $r_{ij}$  a taxa de crescimento da arrecadação fiscal para o imposto i na localidade j.

Diversas Variantes para esta estruturação da análise *shift-share* foram posteriormente desenvolvidas (Loveridge, 1995). Vamos, para efeitos de simplificação, recorrer àquela variante que considera só duas componentes – a componente regional e a componente diferencial para três impostos apontados como ilustrativos da descentralização fiscal em Portugal, o IMI, o IMT e o IUC, como também para a despesa por município.

Assim, vamos analisar, para todos os municípios portugueses a importância de medirmos a arrecadação fiscal de cada um dos impostos em função dos dois principais modelos de descentralização em vigor: as NUTS III/CIM; e os distritos administrativos. Com recurso à análise *shift-share* poderemos assim avaliar se a ‘responsabilização individual’ atribuída a cada município fica ou não fica dependente do padrão da região em que se insere, seja ela a NUTS III ou o distrito administrativo. Analisaremos ainda a diferença média dessa responsabilização, podendo assim observar quais os municípios mais influenciados pelo território envolvente. A próxima subsecção permitirá detalhar estas diferenças.

### 10.2.1. Uma leitura da sensibilidade dos municípios portugueses face ao território envolvente

Para o efeito enunciado, construímos um Quadro (Quadro 1, que pode ser disponibilizado, se solicitado) que mostra as Variações do IMI, IMT, IUC e Despesa Corrente, estas quatro dimensões *per capita* e em termos nominais, entre 2009 e 2019, para cada município português.

A fonte destas quatro variáveis foi a base de dados PORDATA (2023). Observe-se ainda que não deflacionámos estes valores recorrendo a deflatores específicos de agregados fiscais, como foi feito por Mourão (2006) para agregados nacionais, na assunção de que tal exercício se revelaria pouco significativo face ao propósito principal deste trabalho (com a justificação adicional de que não dispomos de deflatores municipalizados ou descentralizados, os quais poderiam comportar uma diferenciação mais significativa do resultado do exercício).

As médias das variações para IMI, IMT, IUC e Despesa Corrente *per capita* são, respetivamente, 92%, 41%, 95% e 26%. Em termos anuais, foram, respetivamente, 6,74%, 3,50%, 6,90% e 1,50%.

Nota-se ainda que determinados municípios ‘centrais’ (nomeadamente, os que integram as sedes dos distritos administrativos), tiveram variações abaixo da média, na generalidade. Esta evolução revela duas forças já compreendidas na literatura. A primeira força é a de uma tendência marginal decrescente (mostrando que o crescimento marginal dos indivíduos com valores mais altos tende a ser menor do que o crescimento marginal dos indivíduos com valores mais baixos). A segunda força é a nosso ver mais importante e acusa um certo esgotamento do potencial fiscal, quer dos espaços/contribuintes tributados (com capacidade menor de, nas circunstâncias vigentes, poderem contribuir muito mais com esforço fiscal suplementar para as contas públicas), quer do próprio sistema fiscal (o que pode motivar discussões derivadas sobre o risco crescente do recurso à ilusão fiscal, ao marketing fiscal e à própria criatividade fiscal por parte do Estado face aos contribuintes esgotados).

Vamos analisar agora a Variação Diferencial, para cada município, dependendo se a região comparativa é a NUTS III/CIM ou o Distrito Administrativo. Construímos um Quadro (Quadro 2, que pode ser disponibilizado, se solicitado) que mostra estas Variações Diferenciais para os quatro agregados recolhidos.

Para o IMI, o coeficiente de correlação para a Variação Diferencial dos municípios considerando a NUTS III/CIM como território envolvente e a Variação Diferencial dos municípios considerando o Distrito Administrativo como área envolvente é de 0,884. Para efeitos comparativos (ainda que estes quadros estejam disponíveis se solicitados junto dos autores deste capítulo), verificámos que o coeficiente de correlação para a Variação Regional dos municípios considerando a NUTS III como território envolvente e a Variação Regional dos municípios considerando o Distrito Administrativo como

território envolvente é de 0,722. Isto revela-nos que existem na coleta do IMI forças próprias de cada município que se sobrepõem às forças oriundas dos espaços envolventes, o que faz com que a 'responsabilização individual' de cada concelho, independentemente da área envolvente, deve ser sempre considerada nas análises a serem efetuadas.

Realizando um teste *t*, observa-se que os valores da Variação Diferencial dos municípios considerando a NUTS III como área envolvente tendem a ser menores do que os valores da Variação Diferencial dos municípios considerando o Distrito Administrativo como **área envolvente** (*p-value* inferior a 1%). Esta constatação mostra-nos o território envolvente que importa na análise do desempenho de cada caso municipal em matéria de coleta fiscal. Aliás, são vários os exemplos que podem ser identificados na amostra, no sentido de que a respetiva Variação Diferencial considerando a NUTS III como território envolvente é significativamente diferente da Variação Diferencial considerando o Distrito Administrativo como território envolvente (vejam-se, a título ilustrativo, os valores de Viana do Castelo, Cabeceiras de Basto, ou Porto). Dado o crescimento médio da coleta IMI ter sido superior nas NUTS III envolventes do que nos distritos administrativos, estes concelhos acabaram por ter valores calculados para a Variação Diferencial considerando a NUTS III como envolvente de sentido negativo (enquanto os valores calculados para a Variação Diferencial considerando o distrito administrativo como área envolvente foram de sentido positivo). Portanto, a área envolvente condiciona o desempenho comparado de cada município, neste caso, em matéria de coleta fiscal.

O referido, decorre dos cálculos presentes no quadro 2, que elaborámos. Estes cálculos foram também feitos para o IMT, para o IUC e para a Despesa municipal corrente *per capita*. No geral, os coeficientes de correlação entre os a Variação Regional considerando o Distrito como espaço envolvente e a Variação Regional considerando a NUTS III como espaço envolvente são elevados (0,722 para o IMI; 0,863 para o IMT; 0,081 para o IUC; e 0,803 para a Despesa Corrente *per capita*). A mesma leitura pode ser feita para os coeficientes de correlação entre as Variações Diferenciais considerando o Distrito como área envolvente e as Variações Diferenciais considerando a NUTS III como envolvência (0,884 para o IMI; 0,740 para o IMT; 0,432 para o IUC; e 0,935 para a Despesa Corrente *per capita*).

A tendência é a de que o coeficiente de correlação para os efeitos municipais (Variações Diferenciais) seja superior ao coeficiente de correlação para os efeitos regionais (Variações Regionais, cujo quadro com os cálculos

estará disponível se solicitado), por agregado fiscal. Repetimos a leitura feita, que sugere que na dinâmica fiscal sinalizada, apesar da influência das áreas envolventes, existe uma responsabilização especial da realidade de cada município nos valores coletados. O IUC revelou coeficientes de correlação inferiores que os calculados para o IMI, para o IMT e para a Despesa municipal corrente *per capita*. A nossa explicação prende-se com a heterogeneidade na evolução deste agregado fiscal nos diversos espaços de Portugal.

Realizando um teste *t*, observa-se que os valores da Variação Diferencial dos municípios considerando a NUTS III como área envolvente tendem a ser menores do que os valores da Variação Diferencial dos municípios considerando o Distrito Administrativo como espaço envolvente para os agregados fiscais IMT e IUC (*p-value* inferior a 1%). No entanto, a Variação Diferencial dos municípios considerando a NUTS III como área envolvente tende a não ser estatisticamente diferente da Variação Diferencial dos municípios considerando o Distrito Administrativo como espaço envolvente para o caso da Despesa Municipal corrente *per capita*. Mais uma vez, fica claro que a generalidade dos municípios teve crescimentos inferiores de coleta fiscal se observados no prisma das NUTS III ou CIM do que se observados no prisma dos respetivos distritos administrativos (indiciando uma maior heterogeneidade de comportamento dentro dos distritos do que dentro das NUTS III ou CIM). No caso da despesa municipal corrente *per capita*, não houve diferença estatisticamente significativa (quer observada a variação por NUTS III ou por distrito administrativo).

Assim, através da confirmação das diferenças significativas das Variações Diferenciais associadas a cada município, concluímos que é muito importante percebermos qual o território em que se insere. Provámos que áreas envolventes do mesmo município, mas de composição diferente, levam a valores das Variações Diferenciais (Municipais) também diferentes. Assim, se a análise *shift-share* é um método que se tem revelado útil para 'responsabilizar' o mérito ou o demérito de um determinado espaço face à área envolvente relativamente à dinâmica observada numa dada variável, o nosso trabalho concluiu que a localização de um município numa dada NUTS III/ CIM ou num dado distrito administrativo comporta leituras significativamente diferenciadas da sua responsabilização.

Em síntese, o desenho do território por NUTS III ou por CIM veio trazer uma maior homogeneização aos conjuntos de municípios, se comparada a homogeneização com a variabilidade por distrito administrativo. É esta homogeneização que explica a tendência de as Variações Diferenciais serem

menores se a região envolvente de cada município for a respetiva NUTSIII ou a CIM.

### 10.3. Conclusões e desafios emergentes – entre a solidariedade fiscal e a subsidiariedade de competências efetivas passando por uma autonomia responsável

Este capítulo partiu de uma reflexão sobre a descentralização fiscal vigente na economia portuguesa e desenvolveu um exercício empírico demonstrativo de que i) os desenhos de descentralização impactam na capacidade de coleta fiscal municipal e ii) desenhos diferenciados levam a efeitos de responsabilização municipal também diferenciados. Portanto, no debate sempre-em-aberto sobre a Regionalização em Portugal, teremos sempre de ter em conta que desenhos de regiões diferentes terão impactos diferentes sobre a capacidade endógena da resposta de cada município, nomeadamente nas dimensões fiscais aqui salientadas.

Este Capítulo reconhece assim três desafios emergentes. Em primeiro lugar, a organização dos territórios deve ter por objetivo incrementar as sinergias entre concelhos e potencializar o desenvolvimento conjunto dos mesmos. Os efeitos indiretos do desenvolvimento de um município levam a impactos significativos no desenvolvimento dos municípios vizinhos (Mourão & Vilela, 2018).

Em segundo lugar, e focando-nos no atual contexto de descentralização de competências para os municípios, o desenho das Comunidades Intermunicipais obriga a que se pense em políticas e estratégias impactantes, não só em cada concelho, mas também nos concelhos vizinhos.

Finalmente, o princípio da solidariedade deve assim também estar presente nos desenhos descentralizados - os municípios deverão tomar decisões que beneficiem não só o seu território, mas o conjunto dos territórios em que se enquadram.

No seguimento desta linha de pensamento, também as receitas dos municípios devem ser analisadas no seu conjunto. Se dentro de uma CIM houver municípios com taxas de derrama muito elevadas e outros com taxas baixas, ou simplesmente nula, as empresas procurarão localizar-se no que lhes proporcionará mais retorno no final do ano.

O mesmo acontece com os particulares no que respeita aos seus investimentos imobiliários, pois se numa mesma CIM houver municípios com disparidades elevadas em termos de taxa de IMI praticadas, os investimentos tenderão, entre outros fatores de análise, a fugir para os municípios com taxas mais atrativas. Não sendo possível no modelo português de receitas municipais a distribuição das mesmas a nível intermunicipal, esta solidariedade fiscal terá de passar por uma negociação ao nível das CIM por forma a não se criarem desequilíbrios significativos entre municípios, que possam constituir-se como elementos desestruturantes da coesão regional (PRUD'HOMME (1995). A solidariedade fiscal terá ainda de assumir o Princípio da Subsidiariedade, ou seja, as decisões deverão ser tomadas tendo presente os objetivos da coletividade municipal em vez dos seus membros individualmente<sup>5</sup>.

Ao longo deste trabalho, sentimos a emergência de três linhas de investigação promissoras. A primeira prende-se com o alargamento deste exercício a outras realidades europeias, avaliando a sensibilidade dos municípios europeus a desenhos diferentes de descentralização. A segunda linha relaciona-se com a possibilidade de estimar modelos mais complexos, que testem como o padrão de heterogeneidade de cada região estimulou de modo diferente a dinâmica fiscal de cada município. Finalmente, percebemos o valor de olhar para modelos de eficiência técnica que avaliem a coleta fiscal de cada município, inquirindo sobre a eficiência do sistema fiscal vigente em função das realidades locais bem como sobre características endógenas.

<sup>5</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/o-principio-da-subsidiariedade>

## Referências

- Abrantes, R. D. (2019). Decentralization and (De)Politization in Portugal: Descentralização e (Des)Politização em Portugal. *Perspectivas - Journal of Political Science*, 20, 33-44.
- Amaral, D. F., & Coutinho, J. (2019). Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais, *Comissão Independente para a Descentralização*, Vol. II, Lisboa: Assembleia da República.
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cadima Ribeiro, José (2018). Descentralizar ou Transferir? Defender o Poder Local Democrático. *Conferência/Debate "Descentralizar ou Transferir? Defender o Poder Local Democrático"*. Hotel Roma, Lisboa: Associação Intervenção Democrática – ID.
- Caldas, E., & Loureiro, M. (1966). *Regiões homogêneas no continente português*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Industrial/Fundação Gulbenkian.
- Chun-Yun, S., & Yang, Y. (2008). A Review of Shift-Share Analysis and Its Application in Tourism. *International Journal of Management Perspectives*, 1, 21-30.
- Colby, C. C. (1933). Centrifugal and Centripetal Forces in Urban Geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 23(1), 1-20.
- Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, alterado pelos Decretos-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro, e n.º 87-B/2022, de 29 de Dezembro, consultado em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/acao-social/> (acesso em 22 de fevereiro de 2023).
- DGO/Direção Geral do Orçamento (2022) [Vários Relatórios e Indicadores]. Lisboa. Consultada em <https://www.dgo.gov.pt/Paginas/default.aspx> (acesso em 22 de fevereiro de 2023).
- Gillie, F. B. (1971). The Town in Relation to its Region. *An Approach to Town Planning*, (pp. 24-29), Berlin, Boston: De Gruyter Mouton.
- Lei 11/2003, de 13 de Maio, consultada em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/11-2003-533576> (acesso em 22 de fevereiro de 2023).
- Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, consultada em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-2013-500023> (acesso em 22 de fevereiro de 2023).
- Loveridge, S. (1995). A Practical Approach to Shift-Share Analysis. *Journal of the Community Development Society*, 26(1), 110-124.
- Mourão, P.R. (2007). O Planeamento Regional em Portugal e na Comunidade Europeia, *Revista Galega de Economía*, 16(2), 1-16.
- Mourão, P., & Vilela, C. (2018). "No country for old men"? The multipliers effects of pensions in Portuguese municipalities, *Journal of Pension Economics and Finance* 16(2), 1-15.

- Musgrave, R (1959). *The theory of Public Finance: a study in public economy*, Tokyo: McGraw Hill Kogakusha.
- Musgrave, R.A., & Musgrave, P.B. (1980). *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/USP.
- Oates, W. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Oates, W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.
- Pinto, A. (2014). *A Autonomia Tributária Local: A sua relevância e as novas exigências* (Dissertação de Mestrado em Direito Tributário e Fiscal, não publicada). Braga: Universidade do Minho.
- PORDATA (2023). [Vários indicadores]. Lisboa. Consultada em: <https://www.pordata.pt/Municipios> (acesso em 22, 23 e 25 de fevereiro de 2023).
- Porsse, A., & V. Vale (2020). *Análise Diferencial-Estrutural (Shift-Share)*. [Material desenvolvido para a disciplina Economia Regional e Urbana do Curso de Ciências Económicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR)]. Curitiba: Universidade Federal do Paraná. Consultado em: <https://nedur.ufpr.br/wp-content/uploads/2020/08/07-shift-share.pdf> (acesso em 19 de março de 2023).
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 221-226.
- Qian, Y., & Weingast, B. (1997). Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.
- Ruta, M. (2010). Lobbying and (de)centralization. *Public Choice*, 144(1/2), 275–291.
- Tanzi, V. (1995). *Government role and the efficiency of policy instruments*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tomás, A., & Valério, N. (2019). Autarquias locais e divisões administrativas em Portugal 1836-2013. *Documento de Trabalho/ Working Paper nº 63-2019*, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão – GHES.
- Veiga, L. (2014). Descentralização orçamental: questões de autonomia e responsabilização, *Working Paper Series NIPE WP17/2014*, Braga: Universidade do Minho.
- Vieira, T. (2021). O Paraíso Pode Esperar... Mas Poderá a Regionalização Portuguesa? Breve Avaliação dos Resultados das Estratégias de Descentralização Portugueses nos Últimos 20 Anos. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 59, 45-59.



Weßling, K., & Bechler, N. (2019). Where do regional influences matter? The impact of socio-spatial indicators on transitions from secondary school to university. *Rev Reg Res*, 39, 163-188.

Wiengast, B. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.

Wilson, J. (1986). A theory of interregional tax competition. *Journal of Urban Economics*, 19, 296-315.

Zodrow, G. R., & Mieszkowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 19(3): 356-370.

### Referências eletrônicas

[http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item\\_id&value=2192388](http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=2192388)

<https://www.ccdr-n.pt/pagina/institucional/quem-somos-e-o-que-fazemos/historia>

<https://www.dgo.gov.pt/Paginas/default.aspx>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/o-principio-da-subsidiariedade>

<https://www.pordata.pt/Municipios>

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=acordo-de-descentralizacao-na-acao-social>

## 11. Fronteiras de paz e desenvolvimento

*Tomaz Ponce Dentinho*

Universidade dos Açores, tomas.lc.dentinho@uac.pt  
<https://orcid.org/0000-0002-7409-2345>

### Resumo

A Ciência Regional não explica fronteiras políticas e prefere falar de centros e periferias, sendo que estas são normalmente zonas de fronteira. Deixa assim para as ciências históricas, para a ciência política e para as ciências da guerra a explicação da fronteira, condicionadas pela geografia física e pelo poder do mais forte. O objetivo deste texto é perceber a fronteira do ponto de vista da ciência regional que estuda a interação das pessoas e dos sítios no território. Para isso propõe-se um modelo de análise das fronteiras com quatro tipologias: duas fronteiras estáveis de mercados terrestres e de mercados marítimos; e duas fronteiras instáveis de afetação igualitária de bens públicos e de fronteiras de afetação de rendas dos recursos naturais. Justifica a instabilidade das fronteiras e foca-se no desenho das fronteiras entre países marítimos, que visam garantir a segurança da costa em torno de dois portos, e terrestres, que visam a segurança de portelas terrestres e de algum acesso ao mar. A aplicação do modelo de análise a Portugal, Ucrânia, Brasil e Albânia serve para comprovar a generalidade do modelo que, ajustado à escala regional, implica a criação de regiões de montante e de jusante.

**Palavras-chave:** Fronteiras; Desenvolvimento Regional; Sustentabilidade.

### 11.1. Introdução

As fronteiras territoriais são definidas, a várias escalas, pela cooperação interna e pela competição externa na provisão de bens públicos, na produção de bens privados, na criação de bens comuns e na imposição de bens privados, tudo moldado pelos direitos de propriedade, de acesso e distribuição imbrincados nas instituições de poder, marcados pelos recursos naturais intrinsecamente territoriais, condicionados pelas tecnologias de produção e transporte que moldam distâncias, e moldados pelas relações económicas e sociais estruturados em redes de interação espacial e organizacional que vão possibilitando cultura pela interação ao longo do tempo das pessoas, dos lugares e dos sítios.

Em todas estas relações sistémicas, o espaço de produção, interação e identidade ordena e fica ordenado, influenciado pelas instituições de poder que definem direitos de propriedade, de acesso e distribuição. Distribuição que se revela na alocação espacial das rendas dos recursos naturais, na afetação espacial das verbas públicas e na distribuição de rendimento ao longo das cadeias de valor especializadas, com imperfeições de mercado permitidas pelas instituições de poder.

Por outro lado, a liberdade das pessoas, dos lugares e dos sítios para viverem a sua vocação de serviço e realização tem naturalmente um peso essencial na regulação feita pelas instituições de poder no estabelecimento dos direitos de propriedade, de acesso e distribuição. Manifesta-se quando há abusos de poder que provocam a revolta, ou em erros de política tantas vezes influenciados por evidências científicas que resultam de pressupostos desajustados aos territórios.

O objetivo deste ensaio é tentar perceber a fronteira como garante de liberdade de interação das pessoas, dos lugares e dos sítios para a realização da sua vocação para o desenvolvimento sustentável. Liberdade para a realização das pessoas que exige a possibilidade e segurança na circulação de bens, pessoas e capital. Liberdade para o desenvolvimento dos lugares que aconselha a garantia de múltiplas conectividades permitidas pelo acesso ao mar ou pela existência de muitos vizinhos. A liberdade da sustentabilidade dos sítios que implica o uso-fruto responsável dos recursos naturais assegurada por uma justa afetação das suas rendas. E que resulta em fronteiras de paz e não de guerra, de fronteiras e não de frentes (Foucher, 1988), evitando igualmente que as não fronteiras estimulem o aparecimento e recrudescimento de outras barreiras promotoras de conflitos civis (Szary e Giraut, 2015).

Na seção 2 revê-se sumariamente a literatura, na seção 3 propõe-se um modelo de análise das fronteiras que conjuga diferentes perspetivas, na seção 4 aplica-se o modelo de análise a Portugal, ao Brasil, à Ucrânia à Albânia e em 5 discutem-se os resultados, e propõem-se conclusões e trabalhos futuros

### 11.2. Literatura

Para que se perceba o significado de fronteira mais comumente presente na literatura, basta olhar para as definições baseadas no pressuposto de que o território se estrutura por meridianos e paralelos (Evans, 2006), por nação exclusiva (Moran, 2001), por separação da nação do território (Witkin, 2011), por conquista (Bebler, 2015), por critérios semelhantes mas resultados diferentes, como aconteceu na definição da fronteira entre a Áustria e a Hungria (Györi e Jankó, 2022), ou por qualquer outro critério de evidência parcial comumente usado exteriormente para dividir mas raramente fundamentado na liberdade das pessoas, lugares e sítios para cumprirem a sua vocação de serviço e de realização.

Na verdade, embora a definição e ajustamento das fronteiras seja um processo histórico de relações sistémicas enraizadas no espaço, de natureza institucional, ambiental, tecnológica e socioeconómica, constata-se que grande parte da literatura sobre a definição de fronteiras políticas é do domínio das ciências históricas, da ciência política e da ciência da guerra, condicionadas pela geografia física e pelo poder do mais forte (Flint, 2005). Curiosamente, O'Loughlin e Van der Wusten (1986) reconhecem que o domínio da geografia política tem poucos aderentes pelo que é reduzida a criação de novos pensamentos ajustados à definição de fronteiras. Nesta linha de pensamento, Kobayashi (2009) diz que os geógrafos têm uma história longa a estudar conflitos armados, justificando, implicitamente, que são eles que moldam as fronteiras de guerra, dedicando muito menos tempo a estudar as fronteiras de paz.

Curiosamente, a abordagem da ciência regional não justifica a fronteira, mas sim a periferia (Polése, 1995; Findlay, 1996), admitindo implicitamente que essa periferia tem a liberdade de aceder a outra centralidade, gerando por essa via fronteiras aleatórias, garantes da concorrência monopolística (Soukup e Sredl, 2011) que se assume nos modelos formais de economia espacial.

De facto, a Ciência Regional não tem tratado da alocação espacial das rendas dos recursos naturais, raramente cuida da distribuição de rendimento ao longo das cadeias de valor espacializadas com imperfeições de mercado, e assume quase ideologicamente a distribuição espacial das verbas públicas seguindo o princípio trágico de um espaço igualitário, admitindo que não há outra forma de promover o desenvolvimento das periferias mas esquecendo a questão fulcral da distribuição espacial da renda dos recursos naturais quando esses recursos são a base usual da economia das periferias. Curiosamente, a fronteira define o espaço de alocação dos bens públicos e o espaço de definição de direitos de propriedade que garantem as rendas.

Num artigo recente, Peter Nijkamp (2021) argumenta que as fronteiras são mais do que barreiras, para serem possibilidades de ligações. Na verdade, a Ciência Regional refere muito mais o conceito de região e do seu centro do que o conceito de fronteira, embora todas as regiões tenham implicitamente uma fronteira, seja ela definida por uma divisão administrativa, por um gradiente de fluxos (Tellier e Gelb, 2018) ou por uma barreira física.

A Teoria dos Lugares Centrais de Walter Christaller (1966), pensada para um espaço homogéneo, sugere que existem fronteiras difusas. Numa lógica de mercado, cada região periférica é fronteira de três centros de nível superior. Numa lógica de acessibilidade, cada região periférica é fronteira de dois centros de nível superior. Finalmente, numa lógica administrativa cada região periférica é fronteira de um centro de nível superior, forçando-se a pertença dos centros de nível inferior adjacentes.

Na linha avançada por Spykman (1938), existem espaços marítimos, espaços continentais e espaços aéreos, cada um deles definindo fronteiras entre eles. O modelo de análise proposto abaixo segue esta linha de pensamento que alarga o conceito de espaço meramente terrestre de Christaller ao espaço terrestre, marítimo e aéreo.

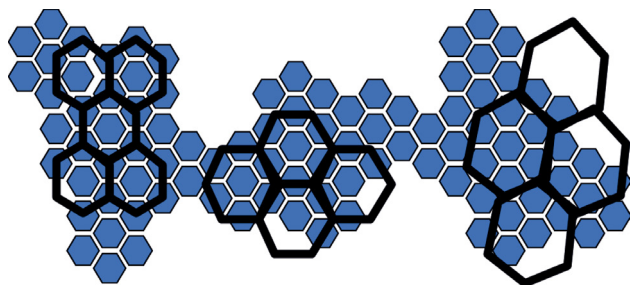


Figura 1 Fronteiras de Mercado, Acessibilidade e Administrativa de Christaller.

### 11.3. Modelo de Análise

O paisagista Álvaro Ponce Dentinho (1984) justificou as fronteiras de Portugal, curiosamente as fronteiras políticas mais velhas da Europa, como a “fronteira mínima” para defender as costas adjacentes aos portos de Porto e de Lisboa com base no limite das bacias rios. Pela Figura 2, e partindo de Caminha, é necessário subir pelo limite sul da bacia do Minho até Chaves para que, ligando à fronteira norte da bacia do Rio Douro, se chegue ao Porto garantindo-se a defesa da costa de Caminha ao Porto. De novo partindo do Porto, é preciso subir o limite sul da bacia do Douro para que, ligando ao limite norte da Bacia do Tejo, se chegue a Lisboa garantindo a defesa da costa entre Porto e Lisboa. Também para defender a costa de Lisboa até à foz do Rio Guadiana basta subir o limite sul da bacia do Tejo até Portalegre e descer o limite leste da bacia do Guadiana até Vila Real de Santo António.

A fronteira do país é assim definida por Chaves, Guarda e Portalegre, correspondendo as zonas entre elas aos *canyons* dos rios Douro, Tejo e Guadiana. Espanha, país continental, fica com as *cuencas* altiplanas dessas bacias. Não é por acaso que as invasões históricas do país ocorrem por estas portelas e portos. Igualmente se verifica que, caso o limite fosse Viseu, no cimo da bacia do Vouga, ou Évora, na fronteira da Bacia do Sado, haveria partes de costa desprotegidas, respetivamente entre a Figueira da Foz e Lisboa e entre Vila Nova de Mil Fontes e Vila Real de Santo António.

Dito de outro modo, o que marca as fronteiras é a segurança ou espaço de liberdade dos portos e portelas do território. Assim como fortalezas em Chaves, Guarda e Portalegre defendem o Porto e Lisboa, igualmente o Porto e Lisboa e as costas adjacentes permitem a mobilização de apoios externos.

Os vales, as cumeadas e os mares, complementados pela tecnologia de transportes e de comunicações, podem ser de interação ou de isolamento dos espaços adaptados. O isolamento e interação dos espaços adaptados complementa-se com a exclusividade ou acessibilidade definida pelos direitos de propriedade para que os bens de consumo rival e de acesso livre se tornem privados e afetáveis pelos mecanismos do mercado, ou assumidos como públicos, cuja procura é provida pela intervenção do Estado que recolhe impostos e afeta bens e serviços públicos. Quando os direitos de propriedade são definidos para bens de consumo não rivais, então podemos dizer que a situação é de abuso de poder.

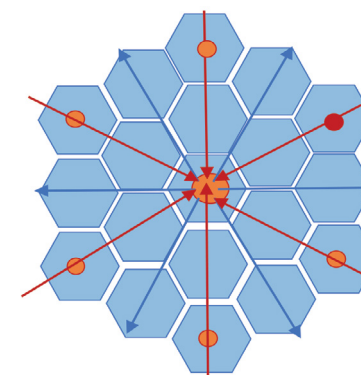
**Figura com pouca qualidade**



**Figura 2** Fronteiras Mínimas para a defesa da Costa e dos Portos.

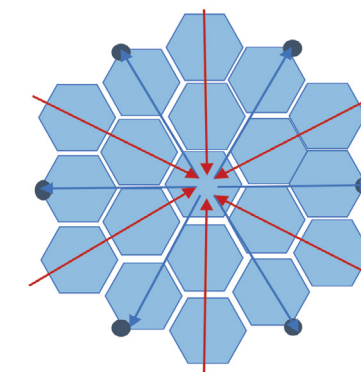
Atendendo à interdependência entre espaços de mercado dominados pela economia, espaços adaptados marcados pela geografia e tecnologia, espaços institucionais influenciados pelos serviços públicos e espaços de renda moldados pelo poder e pelos direitos de propriedade, é possível sistematizar uma sequência de quatro lógicas de definição das fronteiras que no tempo e no espaço se interligam e se estruturam em culturas elas próprias de interação ou de isolamento.

- i) a lógica das áreas de mercado de acesso terrestre de bens de caráter privado, ou de (Christaller, 1966) que, num espaço estruturado por feixes de comunicação, resultam em fronteiras de escolha e de troca entre o centro e a periferia e entre bacias hidrográficas, numa perspectiva de liberdade de escolha das pessoas e dos sítios implícita nos trabalhos de Von Thunen (Dentinho, 2023).



**Figura 3.** Fronteiras como Limites de Áreas de Mercado.

- ii) a lógica das áreas de mercado de acesso marítimo de bens de caráter privado, que, num espaço estruturado pelo mar e por vales de comunicação, resultam em fronteiras marcadas pelas cumeadas.



**Figura 4** Fronteiras como Defesa dos Portos e Portelas.

- iii) a lógica da provisão espacial de bens e serviços públicos baseados na coleta de impostos, que, no pressuposto de igualitarismo espacial, resulta em menos centros com áreas maiores de serviços públicos e eventuais conflitos entre regiões por causa da subsídio cruzada de afetação centralizada.

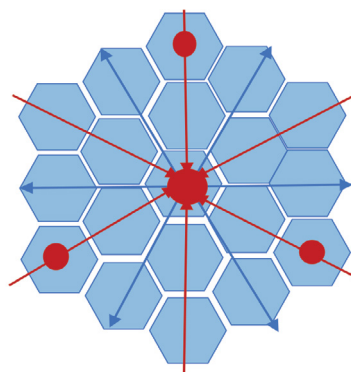


Figura 5 Fronteiras na Provisão Igualitária de Serviços Públicos.

iv) e a lógica da afetação espacial da renda dos recursos naturais, normalmente resolvidas pela força, mas sujeitas a separatismo nas regiões mais dotadas.

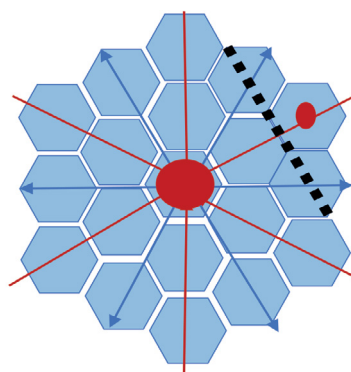


Figura 6 Fronteiras na Provisão Igualitária de Serviços Públicos.

Nestas quatro lógicas reconhece-se, em primeiro lugar, o confronto potencial entre as centralidades terrestres e marítimas fortemente influenciadas pelas tecnologias de transportes; identificam-se, em segundo lugar, os erros trágicos, mas comuns de afetação centralizada e espacialmente igualitária de bens e serviços públicos; e, em terceiro lugar, transmite-se a falta de reflexão sobre a distribuição ajustada das rendas dos recursos naturais

de forma a que sejam promotoras da paz e de desenvolvimento sustentável das pessoas e dos sítios.

Assumamos o confronto entre as centralidades terrestres e marítimas fortemente influenciadas pelas tecnologias de transportes já que os erros trágicos de afetação espacial igualitárias não são sustentáveis, sendo necessário que sejam ajustadas a algum grau de descentralização (Barreto, 1984). E assumamos que a ignorância face à distribuição ajustada da renda dos recursos naturais continuará a provocar conflitos e guerras enquanto não nos ajustarmos a uma cultura sustentável da distribuição do que nos é dado. No confronto entre centralidades marítimas e terrestres, faz sentido a lógica geográfica e tecnológica da defesa de vias, portos e portelas estruturadas por vales e cumeadas, canhões e montanhas, propostas por Álvaro Ponce Dentinho (mimeo), definindo países marítimos com fronteiras mínimas para proteger os portos e países terrestres, com o mínimo de portos para evitar o isolamento.

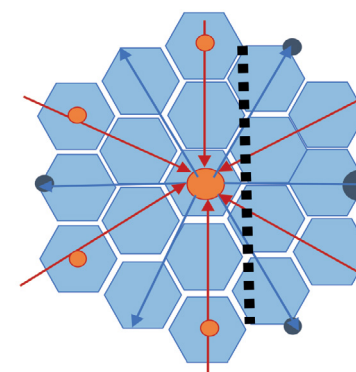


Figura 7 Fronteiras Terrestres e Marítimas como Defesa dos Portos e Portelas.

## 11.4 Aplicação do Modelo de Análise

### *Ucrânia*

A Ucrânia justifica a sua fronteira terrestre em função da defesa da costa de Odessa a Mariupol. Pela Figura 8, e partindo do Odessa, é necessário subir pelo limite oeste da bacia do Dniestre até Lviv para que, ligando à fronteira sul da bacia do Vistula e limite oeste do Southern Bug e do Dniro, se chegue a Mikolaiv, garantindo-se a defesa da costa desde Odessa a este porto.

### Figura com pouca qualidade

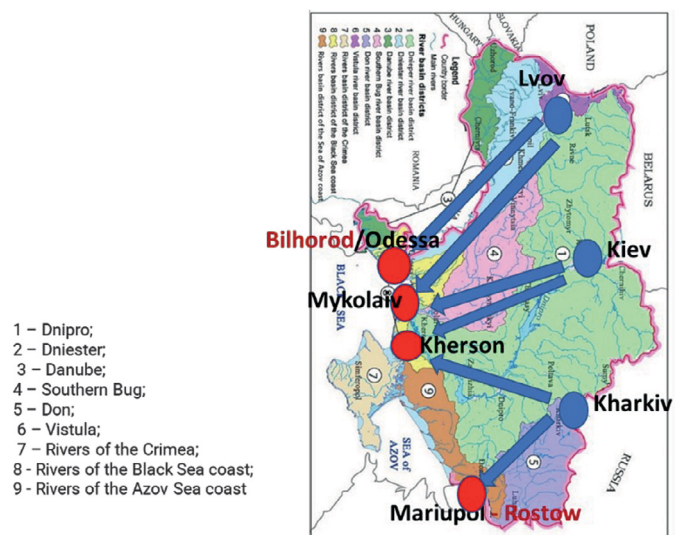


Figura 8 Fronteiras Mínimas para Defesa da Costa e dos Portos da Ucrânia.

De novo, partindo de Mikolaiv, é preciso contornar o limite da bacia do Southern Bug para que, ligando ao limite da Bacia do Dniro se passe por Kiev e se chegue a Kherson garantindo a defesa da costa entre esta cidade e Kherson. Também para defender a costa de Kherson até Mariupol é preciso ter a fronteira em Kharkiv contornando pelo Rio Don e o seu afluente, fronteira com a Rússia. Não é por acaso que a invasão da Ucrânia ocorre por estas portas e portos.

A questão é saber porque razão, sendo assim a Ucrânia um país marítimo, não foi transferida a capital para Kherson, diferenciando-se o país da vocação mais continental da Rússia e assegurando uma maior proximidade da disputada Crimeia.

#### Brasil

Vale a pena fazer um ensaio do modelo conceptual da definição das fronteiras para o Brasil, naturalmente, tendo em atenção a dimensão das bacias hidrográficas que fluem para o mar e que influenciam a dimensão dos países.

Pela Figura 9, para defender a costa entre Macapá e Belém, é preciso ter fronteira em Belavista, para defender a costa entre Belém e Salvador, é necessário ter a fronteira em Porto Velho, e para defender a costa entre

Salvador e Porto Alegre bastaria chegar às cumeadas de Belo Horizonte, Rio (Petrópolis) e São Paulo. No entanto, para defender os planaltos das *cuencas* do Paraná e Paraíba até aos *canyons* que defendem Buenos Aires, a fronteira do Brasil estende-se a sul até esses *canyons*.

### Figura com problemas(?)

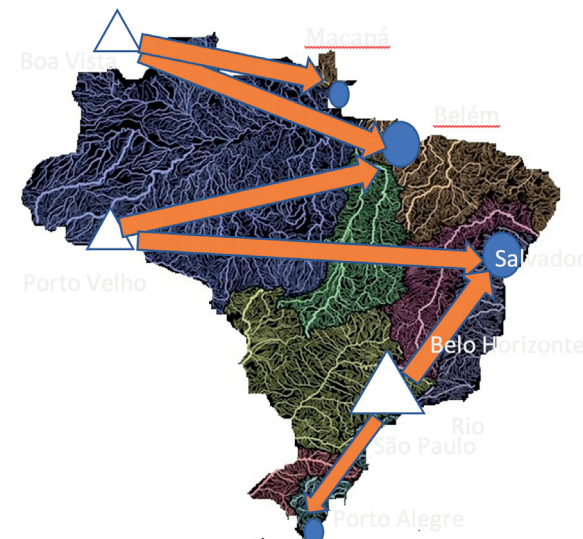


Figura 9 Fronteiras Mínimas para a Defesa da Costa e do Interior do Brasil.

Há uma lógica “portuguesa” na defesa da costa de Macapá a Porto Alegre, mas, como o eixo continental Belo Horizonte, Petrópolis, São Paulo fica muito perto do mar, o Brasil assumiu uma lógica “espanhola” na delimitação das fronteiras a sul. A Capital da parte “portuguesa” é Belém ou Salvador e a da lógica espanhola poderá ser Belo Horizonte ou Brasília. Não seria mau retomar o Rio ou Petrópolis.

#### Albânia

A Albânia justifica a sua fronteira terrestre em função da defesa da costa de Lezhë a Sarandë. Pela Figura 10, e partindo do Lezhë é necessário subir pelo limite Norte da bacia do Drin e Black-Drin até Voskopoja para que, ligando à fronteira sul da bacia do Shkunbin, se chegue a Durrës-Tirana, garantindo-se a defesa da costa desde Lezhë a Durrës. De novo partindo de Durrës, é preciso contornar o limite da bacia do Devoil passar por Korçes e chegar a Vlora, garantindo a defesa da costa entre Durrës e Vlora. Também para defender a costa de Vlora até Butrint, é preciso ter a fronteira contornando

o Rio Bistrita. Não é por acaso que a invasão da Albânia ocorre por estes portos e portelas.

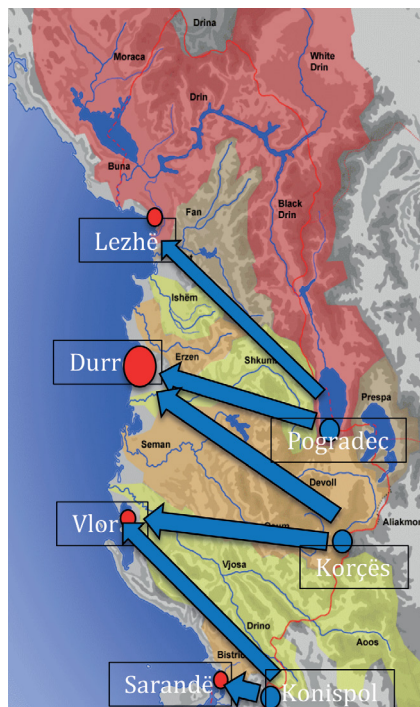


Figura 10 Fronteiras Mínimas para defesa da Costa e da Albânia.

## Conclusões

Este ensaio permite intuir que as centralidades e respetivas fronteiras podem ser definidas não apenas pelas acessibilidades terrestres mas, também, pelas acessibilidades marítimas, sendo que estas são mais relevantes não só porque o acesso ao mar de países marítimos aumenta a capacidade de interação espacial dos territórios em geografias não topológicas mas, igualmente, porque essa capacidade é procurada pelos países marcadamente continentais.

Também se intui que os países marítimos podem viver com fronteiras mínimas que defendam as costas entre quatro portos, sendo dois perto da fronteira, e que essas fronteiras não são as bacias completas dos rios principais

que desaguam perto desses portos, mas apenas o canal condutor e a planície costeira, podendo ficar a bacia hidrográfica de altitude com o vizinho continental. Assim se garante a estabilidade de fronteiras entre países marítimos e terrestres: entre Portugal e Espanha; entre a Ucrânia e a Rússia; ou entre a Holanda e a Alemanha.

A sistematização das propostas permite igualmente perceber que a centralização da recolha de impostos e a sua distribuição espacialmente igualitária não são sustentáveis, assim como não o é uma distribuição desadequada da renda dos recursos naturais. E sobre isto mais investigação será bem-vinda; o que intuimos é que a concentração das rendas dos recursos desajustada do potencial bastante resiliente de desenvolvimento sustentável de cada sítio não é naturalmente sustentável.

A aplicação do modelo de análise à escala regional, implica a criação de regiões continentais e marítimas, de planalto e de planície, mas a que não é indiferente a localização das suas sedes.

## Referências

- Barreto, A. (1984). Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84 *Análise Social*, XX (81-82), 191-218.
- Bebler, A. (2015). Crimea and the Russian-Ukrainian conflict. *Romanian Journal of European Affairs*, 15(1), 35–54.
- Christaller, W. (1966). *Central Places in Southern Germany*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Dentinho, A. (1984). A Fronteira Mínima. *Colóquio da Comissão de Coordenação da Regional Norte*. Porto (mimeo).
- Dentinho, T. (2023). Johann Heinrich Von Thünen (1783–1850): A Systemic View of Human Interaction Within Space- Great Minds of Regional Science. In *Great Minds in Regional Science (Footprints of Regional Science)* [71-87], David Plane and Peter Batey (Eds.), vol.2, Cham: Springer.
- Evans, S. (2006). *Essays on Regional History of the Forty-ninth Parallel*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Findlay, R. (1996). Modelling Global Interdependence: Centers, Peripheries, and Frontiers. *The American Economic Review*, 86(2), 47–51. <http://www.jstor.org/stable/2118094>
- Flint, C. (2005). Introduction. *The Geography of War and Peace: From Death Camps to Diplomats*. Edited by Colin Flint, Oxford: Oxford University Press.
- Foucher, M. (1988). *Fronts et frontières*. Paris: Fayard.
- Györi, R. e Jankó, F. (2022). Burgenland or West-Hungary: The aspirations and limits of Austrian and Hungarian geography, 1918–1938. *Journal of Historical Geography*, 77, 25-37, <https://doi.org/10.1016/j.jhg.2022.05.003> (Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030574882200038X>; acesso em 29 de março de 2023).
- Kobayashi, A. (2009). Editorial: Geographies of Peace and Armed Conflict: Introduction. *Annals of the Association of American Geographers*, 99(5), 819–826. <http://www.jstor.org/stable/20621250>
- Nijkamp, P. (2021). Borders as opportunities in the space-economy: towards a theory of enabling space. *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, 5, 223–239.
- O'Loughlin, J., e van der Wusten, H. (1986). Geography, War and Peace: Notes for a Contribution to a Revived Political Geography. *Progress in Human Geography*, 10(4), 484–510. <https://doi.org/10.1177/030913258601000402>
- Polése, M. (1995). On the Cultural Origins and Future Directions of Regional Science: A Voice from the Periphery. *International Journal of Regional Science*, 17(3), 311-318, <https://doi.org/10.1177/016001769501700304>
- Soukup, A. e Sredl, K. (2011). Space Model in monopolistic competition – analysis of international trade. *Agric. Econ. – Czech*, 57(4), 169–174.
- Szary, A. L. e Giraut, F. (2015). *Borderities: The Politics of Contemporary Mobile Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Spykman, N. J. (1938). "Geography and Foreign Policy, I". *American Political Science Review*, 32(1), 28–50. doi:10.2307/1949029. ISSN 0003-0554. JSTOR 1949029
- Tellier, L.N. e Gelb J. (2018). An urban metric system based on space-economy: Foundations and implementation. *Regional Science Policy & Practice*, 10(3), 145-160.
- Witkin, N. (2011). The interspersed nation-state system: a two-state/one-land solution for the Israeli-Palestinian Conflict. *Middle East Journal*, 65(1), 31–54.



