

O poder político perdido sobre o modelo a seguir na reforma da administração pública local. Da irreversível deslizante atual “descentralização derivada” à futura regionalização constitucional. O impulso do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013

FERNANDO CONDESSO & RICARDO CONDESSO *

Hoje, levanta-se uma questão fundamental na economia da Constituição Administrativa: o que distingue as EIM do tipo de autarquia local com carácter supramunicipal, denominado na Constituição como “região administrativa”? Apenas a denominação e, portanto, a “entidade intermunicipal” é uma “Região Administrativa”, figura do “Poder Local” (autárquico), com outro *nomen iuris*, bastando alterar-lhe essa designação para a imposta na CRP e estará cumprida a imposição regionalizadora? Ou é algo de diferente, e, portanto, face à atual Lei n.º75/2015, importa analisar que espaço e funções restam para as regiões administrativas, ao lado das entidades intermunicipais? Ou sem estas e, eventualmente, a partir destas?¹

Sumário: *1.Introdução histórica ao processo autarcizante a nível supramunicipal.- 2.Conceitos e fundamentos da ideia regionalizadora.-3.Regionalização e planeamento local.-*

JURISMAT, Portimão, n.º 7, pp. 169-238.

* FC: Professor Catedrático de Direito e Ciência Política da Universidade de Lisboa, Doutor em Direito e Doutor em Economia Regional; RC: Doutor em Administração e Políticas Públicas.

¹ FERNANDO CONDESSO —“A estrutura do sistema de administração local: quê modelo seguir”. In Conferência no *Seminário sobre “O Intermunicipalismo e o processo de descentralização: O papel das Comunidades Intermunicipais*. Lisboa, UTL, 12 de Junho de 2012.

4.Regionalização e finanças públicas.-5.Modelo espacial adequado de regionalização.-6.Regionalização e integração europeia.-7.Objetivos da regionalização autárquica.-8. Intermunicipalismo e processo de descentralização.-8.Fundamentos conceituais. Intermunicipalismo, descentralização, desconcentração, atribuições, competências, desconcentração derivada e descentralização derivada.-9.Resenha histórica do processo regionalizador e deriva para um processo “para-associativo” (imposto) até à atual solução de recurso de uma pseudo-autarquização, por descentralização derivada com órgãos de representação indireta, de génese municipal.9.1. Lei-Quadro da Regionalização Administrativa de 1991 e Referendo de 1996. Significado da rejeição nacional dos mapas pretensamente regionais.- 9.2.Análise sobre a perspetiva jurídica do modelo associativo de 2003 a 2008.-9.3. Análise sobre a perspetiva desenvolvimentista do modelo. O caso das AM. Grande Lisboa 10. Rumo ao futuro. Estrutura do sistema de administração local: Quê modelo seguir?10.1.Antecedentes legais do estatuto das entidades intermunicipais e estatuto das comunidades intermunicipais previsto no Decreto original da NRJAL chumbado pelo TC.-10.2. Estatuto das comunidades intermunicipais previsto no NRJAL.- 10.3. Processo de reforma da administração local da atual década (2011 a 2013). Decreto parlamentar n.º132/XII e Lei n.º 75/2013, de 12.9 (NRJAL). Livro verde sobre a agregação de autarquias e Relatório sobre reforma das associações municipais.-10.3.1.Objetivos do poder político 10.3.2.Considerações gerais sobre os princípios orientadores.-11.Do novo “associativismo” sub-regional. Da evolução em tarefas e escala ao transitório falso associativismo representativo até à subida de dimensão com a regionalização representativa 12.Origem da atual reforma do intermunicipalismo. Questões quentes do processo desta década.-13. Caracterização constitucional do Estado e do Poder Local. Direito do Poder Local.-14.Questão sobre o regime de delegação de “competências”.-15. Posição da jurisprudência constitucional. Questões de constitucionalidade colocadas pelo Decreto.-15.1. Natureza das entidades intermunicipais. Tipicidade e representatividade.-15.1.1.Posição geral. Exigência das figuras constitucionalizadas.- 15.1.2 Polémica sobre a representatividade.-15.2. Delegação de poderes do Estados em entes infra-estaduais. Habilitação das entidades delegantes. Conteúdo da delegação.-15.2.1. Tese da identificação automática dos sujeitos delegantes a partir das diferentes competências legais dos órgãos estatais 15.2.2.Teses da dispensabilidade de norma sob a forma legal.-a)-Tese da possibilidade de densificação meramente regulamentar.-b)-Tese da possibilidade de densificação da delegação por mero contrato administrativo.-15.2.3. Tese do TC. Rejeição de norma com habilitação genérica de delegação de atribuições.-16.Propostas ajustadores do sistema instalado face à Constituição e às exigências de poderes locais dimensionados para fazer face aos desafios de desenvolvimento económico-social do futuro.-16.1.Considerações gerais sobre a organização administrativa do território.- 16.2.Caminhos e caminhadas 16.3.Via normal constitucionalizada.-16.4.Via pragmática a seguir num percurso reconstitucionalizador.

1. Introdução histórica ao processo autarcizante a nível supramunicipal

1.1. Quase trinta anos após a aprovação e entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa, não foi ainda cumprido e, pelo resultado do referendo sobre o tema, não foram também criadas as condições políticas, funcionais e pedagógico-culturais necessárias para cumprir aquele que é um dos seus imperativos, na linha do princípio geral da *descentralização administrativa* e da aproximação da *Administração aos cidadãos*, a criação de verdadeiras regiões administrativas,² que qualquer processo dito “associativo intermunicipal”, por pressão centralista do legislador, ocorrido desde 2003, ou de delegação estatal de poderes em mutação imposta pelo Tribunal Constitucional desde 2013, não pode substituir, sem prejuízo da vantagem da aprendizagem da articulação e cooperação interadministrativa que têm propiciado.

1.2. Em 20 de Março de 2003, o Parlamento aprovou as Leis n.º 10/2003 e 11/2003, 13 de Maio de 2003.³ A primeira prevê a instituição no continente de Áreas Metropolitanas, a partir da associação de municípios vizinhos (“ligados entre si por um nexo de continuidade territorial”: n.º1 do art.º 2.º), estabelecendo as suas atribuições e as competências e funcionamento dos seus órgãos. Este diploma revogou a anterior Lei n.º44/91, de 2 de Agosto, sobre as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (art.ºs 40.º e 39.º). As áreas metropolitanas, que são pessoas coletivas públicas territoriais de natureza associativa, podem associar-se entre si e celebrar acordos, contratos-programa e protocolos com outras entidades, públicas e privadas, para a gestão de interesses públicos que lhes caibam prosseguir.

Para a sua instituição em concreto, o legislador regulou a criação de Comissões Instaladoras constituídas pelos Presidentes das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional integrantes das áreas ou comunidades a que se referem as futuras AM e representantes das Câmaras dos municípios integrantes. A estas comissões coube a tarefa de promover a efetivação da primeira reunião no prazo de 30 dias após o apuramento dos resultados das deliberações das assembleias municipais (art.º 38.º).

São de *duas categorias administrativas*, conforme o seu âmbito territorial e demográfico, as *Grandes Áreas Metropolitanas* (GAM) e as *Comunidades Urbanas* (ComUrb), ambas visando a prossecução de *interesses comuns aos municípios* (e não interesses supramunicipais, regionais: art.ºs 1.º e 2.º). Mas correspondendo às segundas, *necque quisquam credat*, poderes menores. Nove ou mais municípios com um mínimo de 350.000 habitantes podiam então constituir Grandes Áreas e três ou

² SÁ. Luís de –“Modelos Políticos de Regionalização: Sobre os ‘Modelos’ para Portugal”. In Regionalização e Desenvolvimento. Lisboa: ISCSP, 1997, p.27-49.

³ D.R. n.º 110, Série I-A, Pág. 3050 a 3057.

mais municípios podiam associar-se em *Comunidades Urbanas*, desde que contassem, pelo menos, com 150.000 habitantes (art.º 3.º: *requisitos territoriais e demográficos*).

Nos seus termos, a instituição depende de deliberação favorável de todas as assembleias municipais, sob proposta das câmaras municipais, bastando os votos a favor da maioria simples dos membros presentes (n.º1, art.º 4.º). Não podendo nenhum município integrar mais do que uma Grande Área Metropolitana nem uma outra Comunidade intermunicipal de fins gerais, seja uma Comunidade Urbana (Lei 10/2003) seja uma Comunidade intermunicipal geral (Lei 11/2003). Aliás, o regime das associações de fins gerais então previstos é semelhante. Nem se pode sair da associação durante um período de cinco anos (*princípio de estabilidade mínima*), sob pena de perda dos benefícios financeiros e administrativos obtidos através da associação. E de se ficar impossibilitado, durante dois anos, de integrar outra área diferente. O que significa que qualquer lição a tirar da experiência eventualmente negativa de uma dada opção, possível sobretudo neste período inicial, é extremamente dificultada pelo legislador. Tal como a “secessão”, face à imposição de que o abandono só pode efetivar-se por deliberação de dois terços dos membros presentes na sessão da assembleia municipal em que o tema seja agendado.

A principal tarefa de que são incumbidas pela lei (que pode ter um âmbito material maior ou menor, conforme se entenda que daí resultam “ganhos de eficiência, eficácia e economia”); e sem prejuízo de futuras possíveis transferências contratadas com a Administração estadual ou matérias delegadas pelos municípios integrantes (dependentes de aceitação, por maioria simples, dos membros integrantes, a efectivar através de acordos, que definirão os custos-padrão: n.º4 e 5 do art.º 6.º), não é atributiva de poderes resolutórios originários. Trata-se, essencialmente, da *coordenação supermunicipal de atuações* em certas matérias de implicação regional, em satisfação de interesses supramunicipais. Uma coordenação entre os municípios e os serviços da Administração estadual. Destaco o ambiente, a conservação da natureza, os recursos naturais, turismo e cultura, planeamento e gestão estratégica, económica e social, gestão territorial na área dos municípios integrantes e, naturalmente, a articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal, as infraestruturas de saneamento básico e de abastecimento público, saúde, educação, a segurança e proteção civil, as acessibilidades e transportes, os equipamentos de utilização colectiva e apoio ao desporto, à juventude e às atividade de lazer

Os órgãos criados pela Lei n.º 10/2003, sem prejuízo da nomeação por estas de órgãos singulares ou colegiais de gestão corrente, são, para as Grandes Áreas Metropolitanas, a Assembleia Metropolitana, a Junta Metropolitana e o Conselho Metropolitano.

Para as Comunidades Urbanas, a Assembleia da Comunidade Urbana, a Junta da Comunidade Urbana e o Conselho da Comunidade Urbana (art.º 7.º). O mandato destes membros coincide com o dos órgãos municipais (neste momento 4 anos).

A Assembleia é constituída por membros eleitos pelas Assembleias Municipais, de entre os membros destas eleitos diretamente, em número ímpar superior ao triplo do número dos municípios que a integram, num máximo de 55, mediante a apresentação de listas, apuradas segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de *Hondt* (art.º 13.º).⁴

As Juntas, órgão executivo, são constituídas pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios, os quais elegem, de entre si, um presidente e dois vice-presidentes.⁵

⁴ Entre as competências da Assembleia, temos a aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento e as suas revisões, aprovação de acordos de cooperação, participação noutras pessoas coletivas e a constituição de empresas intermunicipais, aprovação ou pronunciar-se sobre “projetos” da junta, sobre planeamento e desenvolvimento da área metropolitana, designadamente nos seguintes domínios: planos, projetos e programas de investimento e desenvolvimento a propor à Administração estadual; planos intermunicipais, ao nível do desenvolvimento regional, do ordenamento do território, da proteção civil e dos transportes; elaboração, revisão e alteração de planos diretores municipais, planos ou instrumentos de política sectorial e planos especiais de ordenamento do território e planos de formação dos recursos humanos dos municípios (art.º 16.º).

⁵ No âmbito do planeamento e do desenvolvimento da área metropolitana, propor ao Governo planos, projetos e programas de investimento e desenvolvimento; elaborar e acompanhar os planos intermunicipais, ao nível do desenvolvimento regional, do ordenamento do território, da proteção civil e dos transportes; acompanhar a elaboração, revisão e alteração de planos diretores municipais, de planos ou instrumentos de política sectorial e de planos especiais de ordenamento do território; apresentar candidaturas a financiamentos através de programas, projetos e demais iniciativas; apresentar projetos de modernização administrativa e de formação de recursos humanos; e conceber e executar os planos plurianuais e anuais de formação dos recursos humanos dos municípios. No âmbito consultivo, dar pareceres no processo de planeamento sobre os instrumentos de gestão territorial que abrangem parte ou a totalidade do território dos municípios integrantes da área metropolitana, sem prejuízo dos poderes de aprovação ou ratificação do Governo previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial sobre a definição da política nacional de ordenamento do território com incidência na área metropolitana sobre os investimentos da administração central, nas respetivas áreas, designadamente sobre o projeto de PIDDAC anual, na parte respeitante aos municípios que integram a área metropolitana e à própria área metropolitana; sobre os investimentos em infraestruturas e equipamentos de carácter intermunicipal, em função da respetiva coerência com as políticas de desenvolvimento definidas para o ordenamento do território; sobre os casos de avaliação de impacto ambiental das políticas, dos instrumentos de gestão territorial e dos planos e programas de âmbito intermunicipal; em matéria de localização de grandes superfícies comerciais, conjuntos turísticos, meios complementares de alojamento turístico, áreas de interesse turístico, grandes infraestruturas industriais, mercados abastecedores, parques de sucata, bem como equipamentos e infraestruturas supramunicipais de saúde e outros que, nos termos da lei, estejam sujeitos a autorização prévia de localização por parte dos órgãos da administração central. Enfim, essencialmente, dar “pareceres”.

No âmbito da gestão territorial, às GAM, cabe a *promoção e a elaboração dos planos regionais de ordenamento do território e a participação na elaboração dos planos especiais de ordenamento do território* (alínea c) do n.º 4.º do art.º 18.º); e às Comunidades Urbanas, a *promoção e a elaboração dos planos intermunicipais de ordenamento do território e a participação na elaboração de planos especiais de ordenamento do território* (alínea d). Ou seja, o Estado continua a reservar-se a autoria dos PROT com exceção dos territórios das GAM, embora nos outros tipos associativos os municípios possam substituir-se ao Estado, elaborando Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território.

Compete, ainda, à Junta, certas tarefas de intervenção em domínios tais como a água, saneamento básico, resíduos sólidos, transportes escolares, unidades de saúde, equipamentos coletivos, áreas a proteger, proteção civil, incêndios, cultura, património, equipamentos desportivos, segurança rodoviária, etc.⁶

⁶ Em geral, coordenar e gerir as redes intermunicipais de inovação, de informação geográfica, de monitorização e controlo da qualidade dos meios naturais, de promoção do espaço geográfico de articulação e compatibilização de objetivos e iniciativas municipais e governamentais de redes de acessibilidades e de equipamentos e infraestruturas; coordenar e gerir, sem prejuízo dos poderes conferidos às respetivas entidades concessionárias, as redes de abastecimento de água, saneamento básico, gestão de resíduos sólidos urbanos, industriais e hospitalares; conceber, coordenar e apoiar programas integrados de gestão das infraestruturas e equipamentos desportivos, de recreio e lazer; gerir programas integrados em programas de desenvolvimento regional, designadamente no quadro de planos de desenvolvimento integrado; gerir os transportes escolares; colaborar na gestão e na administração de unidades de saúde; colaborar na gestão integrada de espaços públicos e de equipamentos colectivos; participar na gestão das áreas protegidas e das áreas ambientalmente sensíveis; definir e propor critérios de dimensionamento e localização de equipamentos, infraestruturas e espaços verdes; gerir e manter as estradas desclassificadas; gerir a atividade de higiene e limpeza urbanas; promover a articulação e compatibilização, na ótica do utilizador, da rede de transportes coletivos; articular a atividade dos municípios em matéria de proteção civil e de combate aos incêndios; proceder à elaboração das redes de unidades museológicas, de arquivos e de desenvolvimento turístico; proceder à elaboração das redes de unidades de prestação de cuidados de saúde; conceber e propor uma política intermunicipal de cultura e do património; promover a ligação dos estabelecimentos do ensino superior e técnico-profissional com o sector produtivo público, privado e cooperativo; acompanhar a elaboração da carta educativa; acompanhar a elaboração da carta de equipamentos de saúde; acompanhar a elaboração da carta de localização de polos tecnológicos; acompanhar a elaboração da carta de equipamentos desportivos; apoiar financeiramente ou por qualquer outro modo iniciativas culturais de criação, produção e difusão de eventos de interesse supramunicipal; apoiar financeiramente ou por qualquer outro modo, designadamente através da celebração de protocolos, a construção e recuperação de equipamentos e estruturas locais que, pelo seu valor histórico, artístico, científico, social e técnico se integrem no património cultural; apoiar a oferta turística no mercado interno; apoiar os municípios na elaboração e apresentação de projetos e programas integrados a candidatar a cofinanciamento pela União Europeia ou pelo Estado; promover a certificação de origem e da qualidade de produtos; promover ações de informação e divulgação, designadamente em matéria ambiental e de segurança

Nos termos da alínea b) do art.º 19.º, cabe ao presidente da Junta “executar as deliberações da junta, coordenar a sua atividade, autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, assinar ou visar a correspondência da junta com destino a quaisquer entidades ou organismos públicos; representar a área metropolitana em juízo e fora dele; e exercer os demais poderes estabelecidos por lei ou por deliberação da junta.

Se as AM vierem a ser entidades operativas, que tempo fica para o exercício das funções de Presidente da Câmara.

Ao Conselho da Grande Área Metropolitana e ao Conselho da Comunidade Urbana, órgãos consultivos da Área (em cujas reuniões podem participar, sem direito a voto, representantes dos interesses sociais, económicos e culturais:), são presididos pelos presidentes das juntas, composto pelos membros da junta, presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e representantes dos serviços e organismos públicos, agindo em domínios que interessem à prossecução das atribuições da área metropolitana, nomeados e exonerados *livremente* pelos ministros que os dirigem, tutelam ou superintendem (art.º 23.º), cabe dar pareceres sobre matérias submetidas pela Junta e assembleia da área metropolitana (art.º 24.º).

As funções de membro do conselho de administração ou de administrador executivo podem ser exercidas, em comissão de serviço, por funcionários do Estado, dos institutos públicos e das autarquias locais, pelo período de tempo de exercício de funções, determinando a sua cessação o regresso do funcionário ao lugar de origem (n.º 5, art.º 28.º).

O Governo não tinha grande expectativa com esta *solução substitutiva da regionalização*, revelando a presunção de precaridade da existência destas áreas na construção do regime do seu pessoal, e designadamente pelo disposto no n.º 7 do art.º 28.º, que estatui que “O exercício das funções de membro do conselho de administração ou de administrador executivo por pessoal não vinculado à Administração Pública não confere ao respetivo titular a qualidade de funcionário ou agente”. E na previsão da sua extinção e liquidação (art.ºs 33.º e 37.º) e da fusão regionalizadora (art.º 34.º e 35.º) ou cisão degeneradora, embora sob o disfarce da salvação da solução (passando cada uma das entidades a constituir uma área metropolitana: art.º 36.º).⁷

rodoviária; promover a criação de condições para financiamento da atividade produtiva na área associativa (n.º 5 do art.º 18.º)

⁷ As associações públicas intermunicipais de fins específicos, anteriormente reguladas pela Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, não implicam o princípio da exclusividade integrativa, podendo os municípios associar-se em diferentes associações com diferentes finalidades, no território nacional ou a nível transfronteiriço, ao abrigo das Convenções Europeia e Luso-espanhola sobre a matéria, além de poderem cumular essa opção com a integração numa associação de fins gerais regida pela Lei n.º 10 ou 11/2003.

1.3.O processo de 2011-2013 foi bem mais conturbado para o Governo que o promoveu face a um parlamento submisso nos seus poderes perante o poder confiscador dos diretivos partidário-governamentais, apesar das recomendações do Relatório de Documento Verde do governo, que foi ignorado em certos aspetos fundamentais.

2. Conceitos e fundamentos da ideia regionalizadora

A nosso “modelo constitucional de descentralização” pressupõe a distribuição do poder pelos *quatro níveis territoriais, três dos quais* clássicos na Administração comparada dos vários países, mas disperso por *cinco fórmulas* distintas: o nível central, de atribuições de poderes gerais (“do poder político” soberano: parte III), o nível regional, conjugando regiões político-administrativas com governo político próprio (“Regiões Autónomas”, nas ilhas dos Açores e Madeira: título VII) e regiões de mero “poder local” (“regiões administrativas”: título VIII, capítulo IV), com simples tarefas administrativas ou autárquicas em âmbito supramunicipal, e os municípios (título VIII, capítulo III) e freguesias (título VIII, capítulo II). No entanto, destaque-se, desde já, que, se o nível local no Continente integra apenas três figuras (freguesias, municípios e apenas regiões administrativas), já nas Regiões Autónomas, o nível local não comporta regiões administrativas entre a Região política e o município, mas nada impede que aí se criem “outras formas de organização territorial” de acordo com as suas “condições específicas” das suas “Ilhas”.

Esta formulação do modelo descentralizador no Continente aponta para a existência de um *espaço-região*, sem atribuição de poderes políticos autónomos dos órgãos de soberania, com a delimitação das atribuições e competências já definidos pela Lei-Quadro das Regiões Administrativas, a Lei n.º56/91, de 13 de agosto, aprovada no Parlamento por unanimidade em 1991 e cuja vigência está pendente da criação em concreto das Regiões.

O desenvolvimento económico-social de um país com fortes assimetrias regionais exige partilhas de poderes de administração com atribuição de capacidade de decisão ao nível regional e local, de acordo com o *princípio geral da subsidiariedade*, vigente em todo o espaço da União. Dispondo de mecanismos de planeamento e de programação suficientemente operacionais nas mãos de lideranças próprias, ativas, ligadas ao meio envolvente e imaginativas para a tomada de medidas adequadas ao progresso da respetiva região.⁸

⁸ Vide, em geral, BRANCO, Rosa Maria Pires - *Competitividade e Governação: O caso da Área Metropolitana de Lisboa*. Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Economia e Sociedade, realizada sob a orientação científica de Professora Doutora Regina Salvador. Faculdade de ciências Sociais e Humana da Universidade

A regionalização, enquanto processo de decisão de um território autónomo, com poderes supra-administrativos, não tem sido considerada como objeto de valor e necessidade constantes e generalizáveis. Ela requer que o Estado aceite organizar diversos domínios governamentais de atividade, com uma organização do território eficaz e democrática.⁹ Porém, as dificuldades em “delimitar” o país em regiões, em alguns casos não devem pesar no processo institucional de regionalização.¹⁰

Em todo o caso, e seja por que via for, o que se deve pretender é, essencialmente, combater os desequilíbrios espaciais ou assimetrias regionais, aproveitar os recursos e potencialidades endógenas das regiões, promover o ordenamento do território e assegurar as respetivas condições ambientais e garantir a ampliação da participação dos cidadãos na resolução dos seus problemas. Contudo, e apesar dos vários objetivos propostos, a realidade brinda-nos com a existência de certas regiões que estão menos desenvolvidas do que outras.¹¹ Assim sendo, torna-se imperativo levar a cabo ações adequadas de apoio ao seu desenvolvimento, fundamentalmente na sua *ajuda à dinamização das condições endógenas e ao aproveitamento das suas especificidades*. Às regiões fronteiriças deve ser dada atenção, na medida em que as mesmas tornam-se decisivas para uma Europa sem fronteiras e para uma perspetiva transnacional do desenvolvimento regional.

Por último, há que considerar que as regiões rurais necessitam uma ação muito ativa, caso se queira continuar a manter um mínimo de ocupação humana,¹² um dado mundo rural-humano tradicional. Por isso, a construção de uma política regional na Comunidade Europeia não poderia ficar cingida aos órgãos da União e seus Estados. Ela também tem de passar pelas próprias Regiões, que têm que levar a cabo ações internas, de modo a que se alcance a *harmonização*.

Nova de Lisboa, em 19 de novembro de 2009. Não publicada. E, ainda, CONDESSO, F. – “Regionalização e Poder Regional”. In *Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: ISCSP, 2005, Pp.213 e ss.; - *Desarrollo y cohesión en la Península Ibérica: El problema de la ordenación territorial*. Barcelona: Erasmus Ediciones, Jan 2010; - “O ordenamento do território e o seu enquadramento legal em Portugal”. In *A efetividade do direito ambiental e a gestão do meio ambiente na América ibérica: Balanço de Resultados das Quatro décadas da Conferência de Estocolmo*. Santos: Unisantos, 2012, Pp.157-170.

⁹ LABASSE, Jean – *Que Regiões para a Europa?* Lisboa: Instituto Piaget, 1994, p. 15.

¹⁰ SÁ - o.c., p. 40.

¹¹ Estas são normalmente caracterizadas por: baixo rendimento (PIB/Per capita), baixa produtividade dos fatores de produção e do emprego; baixo nível tecnológico; elevado peso do sector agrícola; elevada taxa de desemprego; baixa participação dos sectores industriais e dos serviços na economia da região (ROSADO – *Desenvolvimento Regional: Contributos para o seu Estudo e Planeamento*., p. 51).

¹² ROSADO, Manuel Bento - *Desenvolvimento regional : Contribuição para o seu estudo e planeamento*. 1ª ed. Évora: Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1997, p. 50-52.

O objetivo da convergência tem como pressuposto a redução das *disparidades inter-regionais*, na medida em que constitui uma condição para o sucesso político-económico da União. E a convergência implica uma evolução coerente do poder económico de forma a que se alcance o *bem-estar global*. Num espaço e mundo internacionalizado, o que acontece num país acaba por se repercutir nos outros.

O *regionalismo e a integração europeia* não constituem processos divergentes, antes coincidem, pois ambos são necessários para aproximar a União dos cidadãos e para assegurar a sua participação futura ativa nas políticas da União Europeia.¹³ As principais oportunidades para uma participação efetiva das regiões no processo de tomada de decisão da União Europeia, estão diretamente relacionadas com a remoção de divergências entre as suas atuais posições divergentes.¹⁴

As políticas a adotar devem responder aos novos problemas que o desenvolvimento regional acarreta, nomeadamente a nível do *ordenamento do território, ambiente e utilização dos recursos naturais*.¹⁵ Apesar, de Portugal ser um país pequeno, não é um país homogéneo. É um dos Estados da União que, apesar de ter as suas fronteiras estabilizadas há mais tempo, possui uma das mais *acentuadas diversidades regionais*.¹⁶

A razão fundamental que pode, hoje, justificar iniciativas promotoras do fenómeno regionalizador em Portugal é a da *aposta na promoção acelerada e autodirigida do bem-estar das populações*, sobretudo onde há Estados com *fortes assimetrias de desenvolvimento*. Independentemente da questão da dimensão dos territórios e da existência de regiões naturais e culturais ou não.¹⁷

Não é tão importante discutir sobre a “regionalização natural”, que, como referem, teria que ver com “uma área homogénea em termos geográficos, ou que pelo menos contenha um grande conjunto de características que a distinga das outras”,¹⁸ ou sobre a regionalização assente na *ideia de complementaridade*.

¹³ *Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des régions à l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*, p. 296.

¹⁴ *Ibidem*, p. 297.

¹⁵ ROSADO - o.c., p. 167.

¹⁶ CRUZ –“Relações do Planeamento Regional com os outros níveis de Planeamento”. In *Forum 2000: Estratégias e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. Lisboa: Iscsp, 1995, p. 127.

¹⁷ OLIVEIRA, Luís Vicente - *Novas considerações sobre a Regionalização*. Porto: Edições ASA, 1997, p. 17.

¹⁸ *Vide*, sobre o tema, v.g. PEREIRA, António dos Santos; ALVES, Manuel Brandão; REIGADO, Felisberto Marques; COSTA, Pedro Gomes - *Regionalização: Textos oportunos*. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 1998, p. 43.

Há mesmo “quem estenda o conceito de regionalização às situações de existência de estruturas intermediárias não eletivas”, como vemos acontecer na própria “Comunidade Europeia, que designa por região as áreas situadas abaixo do Estado-nação, em alguns casos essencialmente para efeitos estatísticos”, podendo ser “de nível 1, de nível 2 ou de nível 3”, em que a unidade essencial para efeitos de política regional é a de nível 2, que acaba por integrar “realidades tão diferentes”, como *Provinces* na Bélgica e Países Baixos, *Regierungsbezirke* na Alemanha, Região em desenvolvimento na Grécia, Comunidades Autónomas em Espanha, *Régions* em França, *Regioni* em Itália, Províncias nos Países Baixos, Comissões de Coordenação (e Desenvolvimento) Regional em Portugal e *Groups of Countries* no Reino Unido. Isto é, no fundo, estamos face à adoção de um “conceito de região como sendo não só uma área para efeitos estatísticos, como também uma *base espacial para a criação de estruturas administrativas*, eletivas ou não, para efeitos de *adoção de políticas regionais*. Melhor, “estas estruturas tanto têm subjacentes entidades com órgãos eleitos como serviços territorialmente desconcentrados” do Estado.¹⁹

O aparecimento de *estruturas regionais convencionalmente organizadas* “deve transformar-se num *fator de minoração* e, se possível, de *erradicação daqueles graves problemas* que a Administração Pública tem de resolver e a que não tem sabido pôr cobro”. Pois “as *regiões não vão criar novos serviços*. Antes vão receber serviços da Administração Central, fazendo um aproveitamento e gestão dos meios materiais e humanos muito mais eficiente do que a Administração Central o pode fazer”. O fenómeno leva, “*não (...) à duplicação de serviços*”, antes à “transferência de meios da Administração Central para a Regional”, pelo que “*não haverá sobrecarga de despesa*. Pretende-se mesmo que a “maior eficácia obtida se traduza em *poupança nos orçamentos*”.²⁰

Destaquem-se *quatro razões inultrapassáveis para a regionalização*, que têm que ver com *objetivos administrativo-sociais fundamentais*, e que vão desde a preservação e o aproveitamento de identidades culturais, étnicas, linguísticas, geográficas, ao reequilíbrio da responsabilidade entre eleitos e funcionários, garantindo mais órgãos eleitos, assim como a procura de uma *melhor localização das decisões* e o aligeiramento da sobrecarga administrativa do Estado e da sua Administração Central.²¹

Há que sublinhar que as regiões são *subsistemas do sistema nacional*, onde se integram e há *equipamentos sociais e produtivos*, projetos económicos e infraestruturas

¹⁹ FORUM 2000 - «Renovar a administração». *Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa; Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996, p. 29 e 30.

²⁰ FERNANDES, Manuel Ramires - *A problemática da regionalização*. Coimbra; Livraria Almedina, 1996; p. 45.

²¹ TORCHIA, Luísa —“Poder Local”. *Revista de Administração Democrática*, n.º 128, Lisboa: Editorial Caminho, Setembro 1996, p. 16.

de desenvolvimento científico e tecnológico, com uma *função plurimunicipal*, só realizáveis justificadamente a nível regional, extravasando alguns mesmo para o âmbito multirregional, como acontece com o desenvolvimento económico e social das regiões, o ordenamento territorial, o ambiente e a valorização da natureza e do património cultural e, em geral, a qualidade de vida das populações. Seguramente objetivos gerais de desenvolvimento regional, cuja especificação e vivificação dependem muito não só das condições geoeconómicas, como também das políticas, administrativas e humanas de cada região como entidade concreta.²²

Com destaca a *doutrina regionalista*, as regiões administrativas nasceram de um “duplo imperativo, económico e técnico, regional”.²³ Em Portugal, “o carácter de instrumento de democratização, de racionalização e de qualificação da organização administrativa que cabe às regiões tem sido argumento privilegiado no caso do Continente”. Configurando-se a região, por isso, “em diversos casos, menos como uma entrega de poder a comunidades populacionais, que o reivindicam empenhadamente e mais como um instrumento de ordenamento do território, de planeamento, de organização da Administração Pública, em termos descentralizados, de *partilha vertical de poder*, de mobilização de *recursos endógenos* para o desenvolvimento, de eficiência na gestão de recursos, etc.”.²⁴

A Lei-Quadro da Regionalização, aprovada por unanimidade em 1991 pela Assembleia da República, define *onze áreas materiais de atribuições*, que constituirão as *tarefas-objetivos* da ação das regiões administrativas. Elas correspondem sensivelmente às tarefas agora entregues às chamadas entidades intermunicipais.^{25/26} Todas concebidas para “contribuir para um reforço da unidade nacional”, e superar “as *assimetrias* e as diferenças de desenvolvimento económico”. Estão vocacionadas para se transformarem nos principais catalisadores do desenvolvimento harmonioso do país, quebrando o isolamento das *zonas periféricas* e tornando-as reciprocamente complementares”.²⁷

²² PEREIRA, António dos Santos; ALVES, Manuel Brandão; REIGADO, Felisberto Marques; COSTA, Pedra Gomes -*Regionalização: Textos oportunos*. Covilhã; Universidade da Beira Interior, 1998, p. 32 e 33.

²³ DAYRIES, Jean-Jaques; DAYRIES, Michele -*La Regionalisation*. 3.^a edição; Paris; Presses Universitaires de France, 1986, p. 18-19.

²⁴ LOPES, António Simões - «Regionalização e eficiência na gestão dos recursos». *Brotéria*, vol. 140, n.º 1, Janeiro 1995, p. 27.

²⁵ Artigo 17.º

²⁶ *Poder Local: Revista de Administração Democrática*, n.º 128. Lisboa: Editorial Caminho, Setembro 1996, p. 24.

²⁷ PEREIRA, Paulo Tiago -*Regionalização: Finanças locais e Desenvolvimento*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Outubro 1998, p. 60.

Em termos de planeamento, está em causa levar a que “a dinâmica dos sistemas regionais seja incorporada no próprio processo de planeamento”.²⁸

Uma *visão realista da regionalização* tem de mover-se à volta das ideais comprovadas pela *experiência histórica*. Desde logo a de que, embora ela não esteja correlacionada, na sua eficácia, apenas com o volume dos respetivos meios financeiros, dado que a qualidade dos recursos humanos é decisiva para o seu impacto positivo. De facto, a regionalização pode favorecer o desenvolvimento regional sobretudo porque, apesar de não inverter as forças económicas nem garantir, só por si, uma maior *perequação territorial*, ela conduz a *novas formas de coordenação* que potenciam a afetação de recursos e empurra inexoravelmente a *reforma do aparelho de Estado*, com uma clarificação de estratégias nacionais, especialmente no campo da organização do território. Com efeito, o maior ou menor sucesso da regionalização tem historicamente dependido de uma cultura de parceria e de contratualização.²⁹

E isto justifica que, na *lógica da distribuição do poder global*, sejam considerados os *princípios da coordenação, parceria, igualdade, coerência espacial e mobilidade*. Com efeito, na definição das atribuições regionais, estes cinco princípios têm de dar corpo à realidade regionalizadora.

É necessário que as funções transferidas para as Regiões prevejam “a possibilidade de melhorar a alocação dos recursos e um efetivo valor acrescentado (ou em termos de eficácia ou em termos de participação dos cidadãos) (*princípio da coordenação*), que o exercício das competências regionais conduza “ao reforço das articulações e parcerias”, entre a Administração Estadual e a Administração Local e entre o sector público e o sector privado (*princípio da parceria*), as competências regionais se traduzam, “de preferência, na mobilização dos serviços de ação dos outros”, pois as Regiões devem ter sobretudo um papel impulsionador de políticas, deixando a outros a sua execução (*princípio da mobilização*), sem regionalizar “funções em que possa haver um sério risco de as diferenças de meios e opções entre as Regiões conduzirem a desigualdades nas condições de acesso dos cidadãos a serviços essenciais” (*princípio da igualdade*).³⁰

²⁸ O que “exige que o sistema-região seja visto, por um lado, como subsistema do sistema nacional e, por outro lado, como conjunto articulado e hierarquizado de subsistemas que constituem, por sua vez, sistemas a níveis inferiores” PEREIRA, António dos Santos; ALVES, Manuel Brandão; REIGADO, Felisberto Marques; COSTA, Pedro Gomes - *Regionalização: Textos oportunos*. Covilhã: Universidade da Beira Interior. 1998, p. 28.

²⁹ VVAA - *FORUM 2000, Renovar a administração: Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 1996, p. 161 e 162.

³⁰ CONDESSO, F. –“Os fundamentos da ideia regionalizadora e o papel de Eurico Figueiredo no processo referendário da década de noventa”. In *População e sociedade, Estudos e ensaios em homenagem a Eurico Figueiredo*. Porto: CEPSE, Edições Afrontamento, 2005, p.165-195.

E “as funções relacionadas com as matérias que relevam da concorrência inter-regional” ou as “funções que apresentam fortes externalidades sobre outros espaços regionais” permaneçam como atribuições gerais do Estado (*princípio da unidade e coerência territorial*).³¹

3. Regionalização e planeamento local

A questão fundamental prende-se com a descoberta das “vias que assegurem o encontro entre a *política de desenvolvimento nacional*, que vem sendo veiculada, a nível regional, pelas Comissões de Coordenação Regional”,³² e os *processos de planeamento local e intermunicipal* “conduzido” pelos municípios” e suas pseudoassociações de fins gerais, o que “só é alcançável por vontade própria e não por imposição de qualquer nível de poder ou sequer da reivindicação de outros grupos de interesses”.³³

Neste aspeto, não deixo de realçar que, em Portugal, “A nível sub-regional e intermunicipal, o primeiro diploma sobre a figura do Plano Diretor Municipal, o Decreto-Lei n.º208/82, abre explicitamente a possibilidade de Planos Diretores Intermunicipais”, mas, na prática e com o regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º69/90, os planos físicos elaborados a nível intermunicipal foram consagrados separadamente para cada município, “afastando o *embrião de cooperação* que se tinha alcançado”. Com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial do original Decreto-Lei n.º380/99, de 22.9, eles foram concebidos como *instrumentos programáticos*, supra Planos Municipais de Ordenamento do Território, que não substituíam, antes se subordinavam, caso existissem, a um Plano Regional de Ordenamento do Território, que lhes retirava todo o interesse existencial. Só recentemente com a revisão da Lei de Bases de Política dos Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo e alterações posteriores ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial passaram a ser concebidos em termos de *aplicabilidade intersubjetiva* e, portanto, aos próprios particulares, o que hoje tem clara importância face à existência e aos poderes das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais, embriões, embora enviesados, de futuras Regiões Administrativas.³⁴

³¹ Extensão periférica da Administração Estadual.

³² Sobre o tema, ver *FORUM 2000: Renovar a administração: Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996, p. 162.

³³ *FORUM 2000: Renovar a Administração: Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996, p. 96.

³⁴ Sobre o sistema de instrumentos de administração territorial (designados por IGT) ver CONDESSO, F. - *Ordenamento do território: Administrações e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: UTL, 2005, Pp.547-588.

A existência de regiões administrativas abre um *novo espaço de poder* entre a Administração Central e os municípios, “cuja utilidade para o planeamento estará sobretudo na promoção do encontro entre as *políticas nacionais e locais*, através do fortalecimento dos valores de *cooperação* intra e inter-níveis e do apoio à aplicação do *princípio de subsidiariedade* e seus limites num novo contexto”. Em que o planeamento físico e regional e a operacionalização da sua execução têm todo o sentido “se forem efetivamente transferidas competências da Administração Central para os órgãos das regiões neste âmbito, bem como os meios necessários à execução de programas de ordenamento do território, designadamente dos PROT e programas integrados e sectoriais de âmbito regional”. Sem prejuízo de os municípios se reve-rem nos “órgãos regionais quanto à defesa das políticas de ordenamento supramunicipais” e cooperarem “ativamente na sua prossecução”,³⁵ o que é coisa distinta, embora importante na lógica, não representativa, mas participativa global, por impulsos *from below*.

4. Regionalização e finanças públicas

A questão das *finanças locais* num Estado regionalizado é tema cujo debate em Portugal se tem mantido incipiente ou pré-orientado.

Sinteticamente, há que defender uma solução continuísta, segundo a qual “A opção por um *regime de receitas regionais* assente, não em dinâmicas de fiscalidade local, ou da sua afetação direta às regiões, onde são cobradas, mas, pelo contrário, em uma *participação em receitas gerais do Estado*. E distribuídas entre as regiões por critérios tendentes a assegurar um *carácter redistributivo*, o que pode constituir um “fator de aproximação dos índices de desenvolvimento entre as várias regiões”.³⁶

Reconhece-se que esta solução, “na linha do regime em vigor para a administração municipal”, se afasta de “procedimentos verificados em alguns países da Europa”. Mas justifica-se a solução porque, nessas experiências, “a opção por uma estrutura de receitas, determinada pela arrecadação, por cada região, de impostos nela cobrados (de que a França é um exemplo) não concorre para a desejável e necessária aproximação entre as diversas regiões”.³⁷ De qualquer modo, não se desconhece que a solução retira às Regiões dinâmicas, que conduzam com sucesso as suas políticas regionais, trunfos que podem merecer em termos de projeto de desenvolvimento.

³⁵ FORUM 2000, *Renovar a administração: Regionalização e desenvolvimento*; Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996, p. 98 e 99.

³⁶ Idem.

³⁷ CORDEIRO, Jorge - (...), n.º 128, Lisboa; Editorial Caminho; Setembro 1996; p. 35.

Outra preocupação dos *economistas regionais* liga-se à questão dos possíveis efeitos do fornecimento de bens públicos numa dada região. Referindo-se ao tema em termos de *lógica municipal*, Pode admitir-se que o efeito positivo do fornecimento eficiente dos bens públicos locais pressupõe que não haja efeitos externos entre municípios vizinhos. Que os “contribuintes (municípios) e beneficiários sejam aproximadamente os mesmos”. Com efeito face a efeitos externos positivos ou negativos existem benefícios ou custos para os municípios de concelhos vizinhos, que não sejam contribuintes. Pelo que o nível de fornecimento dos bens podem ficar abaixo ou acima do nível “ótimo”. Fenómeno inultrapassável quanto à relação entre municípios centrais (v.g. municípios de Lisboa e Porto) e municípios suburbanos. Os residentes nos subúrbios que trabalham nos municípios centrais usufruem de benefícios nesses municípios, tais como estacionamento de acesso público, gozo de jardins, rede viária, etc., sem contribuírem para tal, levando a um fornecimento global insuficiente destes bens do domínio público e podendo dar origem a uma “situação” de *stress* fiscal municipal”.³⁸

Em estudo de Tiago Pereira de 1998 sobre a capitalização da contribuição autárquica nas várias regiões, foram analisados “cada um dos impostos separadamente”, verificando-se que “o Algarve (18 mil escudos/hab.), Lisboa e Setúbal (9 mil escudos /hab.) e Entre Douro e Minho (6 mil escudos /hab.) eram as regiões que geravam maior capitação de contribuição autárquica. E que, por outro lado, “era nas regiões dos Açores, Trás-as-Montes e Alto Douro e Madeira que esse valor era o mais baixo, “não excedendo os 3 mil escudos por habitante”. E, também quanto à SISA, a situação era semelhante, o que “comprova as dificuldades que estas regiões têm em gerar receita própria”.

Assim concluiu que, em termos “de pesos relativos, a contribuição autárquica é mais importante na receita fiscal para o Algarve, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira interior e Açores e é menos significativa como receita fiscal para Lisboa e Setúbal, Madeira, Alentejo e Entre Douro e Minho”. Já no que concerne ao IVA do turismo, este apresenta maior expressão no Algarve e Madeira. E o imposto sobre veículos (atual IUC) apontava para valores mais significativos para os Açores e Trás-os-Montes e Alto Douro.³⁹

Ora, “quanto menor for o grau de autonomia fiscal, maior é a que um “sistema de subvenção terá em determinar a posição fiscal das autarquias locais, sejam elas municípios ou regiões administrativas”. Sendo certo que, numa óptica de desenvolvimento, “parece ser desejável que se introduzam os incentivos para que uma região

³⁸ PEREIRA, Paulo Tiago - *Regionalização: Finanças locais e Desenvolvimento*. Lisboa: MEPAT, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território. 1998, p. 25.

³⁹ PEREIRA, Paulo Tiago - o.c., p. 58 e 59.

desenvolva uma base económica minimamente sólida, a fim de poder alargar a sua base tributária, gerando mais receitas fiscais “de forma endógena”.

Mas a “manutenção de elevadas transferências *per capita* para as regiões menos desenvolvidas não deve propiciar o efeito perverso de incentivar o “atraso económico das regiões”.⁴⁰ De qualquer modo, há que reconhecer que o regime de subvenções da Administração Estadual e da União Europeia, favorável às regiões menos desenvolvidas do continente, lhes permitiu dispor de equipamentos coletivos e serviços públicos “em alguns casos melhores, do ponto de vista do capital físico (infraestruturas), que os das regiões mais desenvolvidas”. Embora, por falta de concomitantes políticas adequadas de incentivo à mobilidade não tenha arrastado consigo “nem uma melhoria do capital humano (médicos, professores, etc.) nem o desenvolvimento económico sustentado dessas regiões, que continuam na sua maioria, em processo de despovoamento”.⁴¹

É fundamental manter a intervenção incentivadora, mas em termos de suficiência de meios mobilizadores articulados no tempo. Isto é, “o modelo de financiamento regional é importante como pano de fundo da descentralização política e administrativa”, mas deve ser complementado “com medidas de âmbito mais microeconómico (de benefícios e incentivos fiscais aos investimentos) se se quiser chegar a um maior desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas”.⁴² E é, nesta abordagem que a *regionalização* também ganha significado, pois “a criação das regiões administrativas contribuirá necessariamente para aproveitar de uma forma mais *racional, sistemática e coerente* as potencialidades que a União Europeia oferece para a correção das assimetrias existentes entre as diversas regiões europeias preenchendo os três níveis de integração regional consagrados pela União:⁴³ NUTS 1 (Continente, Açores e Madeira), NUTS 2 (Regiões Administrativas, com a devida dimensão populacional-territorial) e NUTS 3 (Municípios ou agrupamentos de municípios).

As Regiões deveriam ter sido e devem ser a base gestonária dos fundos comunitários, destinados a programas operacionais de âmbito regional. Elas devem gerir e efetivar a sua coordenação, em sentido *ascendente e descendente*, isto é, em estreita cooperação e coordenação com a Administração municipal e com o Estado.⁴⁴

⁴⁰ PEREIRA, Paulo Tiago - o.c., p. 71.

⁴¹ Idem.

⁴² PEREIRA, Paulo Tiago - o.c., p. 71 e 72.

⁴³ NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas.

⁴⁴ PEREIRA, Paulo Tiago - o.c., p. 51.

5. Modelo espacial adequado de regionalização

A opção por um dado modelo espacial tem de depender das *funções* que a regionalização deva prevalecentemente satisfazer e que, de acordo com a orientação constitucional, não pode deixar de incidir nas *funções de desenvolvimento económico, social e cultural*,⁴⁵ desafio maior do país no presente. Que não prescinde de um *adequado modelo espacial*, que respeite *cláusulas de autonomia funcional* (exigidas pelo direito internacional europeu, a Carta Europeia de Autonomia Local). Exige menos meras considerações especificamente geográficas e ultrapassa as de simples planeamento económico.

De qualquer modo, são fundamentais, embora numa *perspetiva participada e concertada*, os mecanismos e instrumentos de planeamento, que estimulem e garantam as *finalidades do desenvolvimento económico-social, a repartição equilibrada dos recursos garantidores da aplicação do princípio da subsidiariedade e a descentralização de políticas*. Sobretudo em matéria de planeamento do ordenamento do território, da *estratégica local de promoção do crescimento da riqueza e de proteção da natureza*. Aqui, com o controlo das opções e da gestão das áreas protegidas, com exceção daquelas que o Estado reserve para si, obrigatoriamente através da técnica do Parque Nacional.

A regionalização e a sua *escala adequada* deve responder à necessidade da formulação e implementação da política regional e de um correto planeamento. Desde logo, face às dificuldades de execução de políticas de âmbito nacional em face da existência de “*regiões-problema*”⁴⁶ e à “necessidade, generalizadamente sentida, de dar concertação e eficiência às ações de política global e de política sectorial.”⁴⁷ Exigindo a criação de uma *base espacial integradora* para as próprias ações da “política urbana”.⁴⁸

A evolução dos processos articuladores e implementadores de políticas de desenvolvimento está subordinada a *relações de interdependências* atributivas e procedi-

⁴⁵ Vide, também, SARAIVA, João - *Poder Local: Revista de Administração Democrática*, n.º 128. Lisboa: Editorial Caminho. Setembro 1996, p. 44-46.

⁴⁶ LOPES, A Simões - «As Políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional» (Capítulo IV). In *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*. 3.ª Ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987, p. 272.

⁴⁷ Dando unidade às ações de planeamento físico e planeamento económico e, dentro deste, de planeamento sectorial.

⁴⁸ CONDESSO, F. - “O Ambiente e o Fenómeno Urbano” In *Direito do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2001; KUKLINSKI, A. - «Regional development, regional policies and regional planning». In *Regional Studies*, Vol. IV.

mentais. Tanto mais operativas quanto mais nos aproximamos das escalas em que existam problemas e oportunidades locais.⁴⁹

A necessidade das políticas, programas e planos encontra fundamentação ao nível dos próprios problemas e dos objetivos do desenvolvimento regional.⁵⁰ Por isso, supõe um *processo de controlo* planeado, assentando no “pressuposto básico de que o espaço não é um elemento neutro”.⁵¹

Em causa deve estar uma *regionalização não dual* (de separação de tarefas exclusivas) nem *competitiva interregional, assolidária*, mas *cooperativa e participativa*. Exige-se simultaneamente a *cooperação interadministrativa estadual e regional e a quotidiana participação cidadã* na elaboração das políticas, planos e programas nacionais e regionais e na elaboração e execução dos planos e programas de ação regional, sectoriais e locais.⁵²

Estes Espaços devem ser tributários da modernização de uma Administração Pública *aberta*, fomentadora da *participação* e da *intervenção dos cidadãos*, a mobilizar e orientar para o desenvolvimento. Instigando formas de descentralização e de desburocratização. Estimulando a autonomia dos municípios. E potenciando o quadro da própria *cooperação intermunicipal*. Assim, permitindo o *alargamento da esfera de autogoverno* das populações e o estabelecimento de um *subsistema administrativo à escala regional*, para propiciar a proximidade das decisões e das populações abrangidas. Com descentralização de funções, meios financeiros, técnicos e humanos, provenientes da Administração Central.

O *modelo espacial* e a institucionalização das regiões devem integrar as conceções que configurem cada região como *espaço polinucleado*. Sem ditar à partida uma capital ou sede regional. Opção a decidir pelo respetivo eleitorado. E, eventualmente, aberta ao debate interno sobre uma *repartição dos principais órgãos e serviços da administração pública regional pelos principais núcleos populacionais*

⁴⁹ LOPES, A Simões -o.c., p. 273.

⁵⁰ CONDESSO, F. –“Os rumos actuais e futuros dos sistemas de planificação e da política territorial Europeia”. In *Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: ISCSP, 2005, Pp.647-662.

⁵¹ LOPES, A Simões -o.c., p. 274.

⁵² Nesta abordagem, o *modelo espacial de regionalização como espaço de desenvolvimento integrado* deveria partir das CCDR embora se deva analisar o facto de as especificidades das duas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, poderem justificar a sua autonomização, tal como já se considerou no que se refere à Ilhas, nesta caso levando mesmo a uma regionalização política criadora de Regiões Autónomas com governos e parlamentos próprios.

existentes. E mesmo com possibilidades de delegações regionais e desconcentração territorial de serviços públicos”.⁵³

O modelo deve permitir um planeamento regional, que não seja considerado apenas numa *perspetiva adaptativa ou passiva*, para um território tido como “uma não realidade” económica. Um elemento neutro, em que se pensa a evolução do sistema físico apenas para satisfazer as necessidades do *processo económico*.

Ele deve ser pensado, numa *perspetiva dinâmica*,⁵⁴ “*desenvolvimentista*”, *ativa*. Primando as relações entre desenvolvimento e evolução territorial. Assente num modelo para o desenvolvimento que não tenha como objetivo só meros *aspectos quantitativos de um crescimento-fim*, mas concebido como meio promotor de condições de acesso das populações aos bens e serviços básicos e de criação em geral de *contextos de oportunidades*.⁵⁵

Na análise das *teorias do desenvolvimento regional*,⁵⁶ há fatores atuantes à escala regional, cujo menosprezo pode dificultar o processo de desenvolvimento e cuja correta consideração pode, ao contrário, facilitá-lo.

Uma *escala regional suficientemente pormenorizada* possibilita o *diagnóstico dos problemas*, sempre diferenciados. Permite a *identificação dos fatores* que os condicionam e que têm de ser tidos em conta na procura das soluções. Em apreço devem estar todos os fatores agrupados e ponderados, naturais, humanos, económicos e institucional-políticos (de enquadramento),⁵⁷ e sejam favoráveis ou traduzam meras oportunidades, sejam bloqueantes ou impliquem fragilidades (numa ponderada e participada análise SWOT, DAFO ou FOFA/FFOA, ou seja, tomando em conta e aproveitando todas as forças e oportunidades, mas também sem desconhecer e tentar

⁵³ Em Geral, as expressões em itálico são sempre da nossa responsabilidade. SARAIVA, João - *Poder Local: Revista de Administração Democrática*, n.º 128. Lisboa: Editorial Caminho. Setembro 1996, p. 44-46.

⁵⁴ HERMANSEN. T. - «Spatial organization and economic development: The scope and task of spatial planning». In *Regional Disaggregation of National Policies and Plans*. A. Kukling (Ed.). Paris: Mouton, 1975, apud LOPES, A Simões - oc, p. 274.

⁵⁵ LOPES, A. S. - «Desenvolvimento regional e integração». Comunicação apresentada à II Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa. Lisboa: Gulbenkian, 1979.

⁵⁶ CONDESSO, Fernando - “Os Fundamentos Económicos do Desenvolvimento Territorial”. In *Ordenamento do Território: Administrações e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: UTL, 2005, Pp.118-160.

⁵⁷ LOPES, A. Simões - «As políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional» (Capítulo IV). In *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*. 3.8 Ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987, p. 275.

evitar, contornar ou compensar as fraquezas e as ameaças para o desenvolvimento de uma região⁵⁸).

Não há nenhuma atuação de política sectorial cuja implementação possa ser feita fora de um *contexto espacial concreto*. O qual deverá impor a necessidade de ponderar as suas *características estruturais*. As políticas sectoriais podem existir isoladamente, mas terão, nesse caso, carácter abstrato, porque, para acontecerem efetivamente têm de considerar a *estrutura regional de implantação*. Sob pena de correrem riscos de insucesso, cuja amplitude pode ser, no entanto, mascarada, exatamente por um nível de agregação mais elevado.

A *política regional* não pode ser uma categoria de políticas. Ela é a *síntese das políticas* (como mostra a construção da ETE/EDEC),⁵⁹ que dela necessitam para se efetivarem de forma *coerente e consistente*, em face dos objetivos globais e sectoriais.

O *desenvolvimento nacional* é a resultante do desenvolvimento regional. Este não pode deixar de ser visto numa *perspetiva integradora*, seja através da consideração dos *fatores específicos das regiões*, de uma certa panorâmica de desenvolvimento ou através da *conciliação, compatibilização e hierarquização* dos objetivos de desenvolvimento.

A política regional tem de ter imperiosamente um carácter integrador. E é ao nível regional e local, em que os problemas se manifestam, que grande parte dos conflitos têm de ser resolvidos. Por isso uma *hierarquização correta dos objetivos* e uma *orgânica político-institucional apropriada* podem eliminar ou solucionar muitas das questões.

O interesse pelos estudos de *políticas regionais* resulta da necessidade de ultrapassar *problemas específicos à escala regional*, dificilmente resolúveis à escala nacional ou noutras escalas microterritoriais. E que, de qualquer modo, em termos de impulso e apoio também derivam de enquadramentos relativamente ampliados e representativos.

Importa reconhecer que há *diferentes concepções sobre os poderes regionais face às políticas e aos programas-planos*. Podemos defender uma regionalização de construção-delegação destas, assente numa postura ativa de *desagregação*, numa via de

⁵⁸ V. G., como exemplo, os gráficos apresentados a Pp. 760 (política de transportes) ou 795 (cooperação territorial ibérica), em CONDESSO, F. -*Ordenamento do território: Administrações e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: UTL, 2005.

⁵⁹ Sobre a política territorial europeia, ver o extenso capítulo “A ETE e a Política de Ordenamento do Território na Península Ibérica”. In *Ordenamento do território: Administrações e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: UTL, 2005, Pp.295-490.

mera *regionalização dos programas nacionais, heteropropostos e heterodecididos*, regiões-objeto, em que elas se comportam como simples objetos de planeamento e das políticas nacionais. Mas, pelo contrário, também podemos avançar para a criação de um autêntico poder infra-estadual, com regiões funcionando como autênticos sujeitos de planeamento autocentrado que, não deixando de sofrer inputs de cima e do lado, também enriquecem o todo nacional, na medida em que lhes caiba partir, com imaginação e aproveitamento, das realidades endógenas para a definição dos objetivos e das estratégias e o controlo da sua própria execução.

Entendemos esta última opção, desde que garantida com poder representativo e exercido de modo participado por lideranças fortes e imaginativas, como a mais prometedora ao demarcar-se de uma mera regionalização submissa a programas nacionais específicos que descompõe para aplicar ao seu nível. Para isto, é fundamental que tenhamos *regiões devidamente dimensionadas* para poderem ser esses *sujeitos promotores de políticas, de programas e de planeamento*. A quem possa caber a *definição dos objetivos e das estratégias e o controlo da sua execução*.

Embora com conciliação entre os vários planos regionais, intermunicipais e municipais, dentro das capacidades globais e dos meios disponíveis numa conceção de *planeamento operativamente compreensivo* sem deixar de ser também *cooperativo*, mais eficaz, numa *abordagem sistémica*, no âmbito de regiões que não deixem de agir como partes de um todo organizado mas em que elas não deixam de ter um papel fundamental, em si e no contexto nacional.

A gestão de um *sistema regional* implica a definição dos objetivos, a inventariação dos meios e o *controlo da evolução do sistema*. A formulação de objetivos tem de preceder as “tentativas” de elaboração de estratégias, com objetivos últimos finais e outros instrumentais, numa abordagem em *escala temporal e espacial*, dependente do Poder e das opções locais.

Quanto aos *objetivos*, eles nem sempre são quantificáveis, o que se justifica devido à existência de determinados aspetos qualitativos, tais como os culturais e estéticos associados a *valores*.

O fim último do *processo planificador participativo* deve ser o desenvolvimento, qualificado por objetivos de *justiça económica e social, equilíbrio ecológico, defesa do património cultural, do ambiente e qualidade de vida*.⁶⁰ As formas de atingir tais

⁶⁰ O desenvolvimento tem de ser considerado como um fim último e o crescimento apenas um meio, um dos meios para criar condições para o desenvolvimento numa ótica de longo prazo. E, por isso, numa abordagem ordenamental, é fundamental que os fins últimos sejam suscetíveis de avaliação para que o processo de planeamento não seja arbitrário e o controlo seja efetivo. E o *processo de participação* que, na definição dos objetivos, deve localizar-se na instância polí-

objetivos-valores plurifacetados têm de se sintetizar harmoniosamente na organização do espaço, única via de criação de condições de acesso adequado a bens e serviços básicos. As Regiões devem ser os sujeitos de planeamento e não só sujeitas ao planeamento.

As *teorias de desenvolvimento regional*,⁶¹ de índole económica preocupam-se fundamentalmente com o crescimento regional e podem ser arrumadas em *dois grandes grupos*, consoante o tomem como “crescimento visto de fora” da região ou “crescimento visto de dentro”.⁶²

No primeiro leque, cabem as tentativas de explicação que se apoiam sobre os mecanismos subjacentes à transmissão do crescimento económico no espaço, enquanto no segundo a atenção centra-se no processo interno à região.

A realidade económico-social portuguesa caracteriza-se por um *quadro espacial de claro dualismo*, com os *desequilíbrios regionais* que se vêm agravando num *processo cumulativo* e por vezes *degenerativo*. A que acresce a sua inserção num contexto mais vasto, europeu e mesmo Ibérico, onde estabelece relações desequilibradas, cada vez mais competitivas e menos cooperativas. Com processos de “crescimento interestadual e intranacional” não concertados e sem o devido controlo assente compensações. E sem reais apoios comunitários ou normaçoão de concorrência com *discriminação positiva*, visando *ajustamentos recíprocos*. Tendo em conta a *assimetrias nacionais e regionais*, cada vez mais também crescentemente sociais.⁶³

tica representativa mais elevada, tem de estender-se às outras instâncias participativas, aos níveis inter-regional, regional a local, para garantir a sua eficácia e legitimidade.

⁶¹ CONDESSO, F. – “As teorias territoriais do desenvolvimento económico”; “As teorias da Economia Espacialmente Situada”. In *Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: ISCSP, 2005, Pp.122-128 e 129-159.

⁶² Desenvolvimento do tema a páginas 290 e 291 de LOPES, A. Simões «As políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional». (Capítulo IV). In *Desenvolvimento Regional: Proble-mática, Teoria, Modelos*. 3.ª Ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

⁶³ Em Portugal, a um modelo operativo de longo prazo assente nos lugares centrais vem a corresponder um enquadramento conceptual do tipo do desenvolvimento integrado. Em vários países da Europa existem diversas experiências no âmbito da política regional. Tem sido assim que, a coberto da designação de desenvolvimento regional, se tem colocado o crescimento como fim na generalidade dos casos. Na Itália, a propósito da intenção de reduzir desequilíbrios, na França com a preocupação da dispersão do crescimento do «centro» para a «periferia». É de salientar em França a aplicação do modelo REGINA, que permitiria passar a avaliar o impacto dos fatores espaciais sobre o desenvolvimento do país, a que se seguiu o modelo REGIS. O REGIS é um modelo de médio prazo, pressupondo a existência de atividades induzidas pela procura a de atividades induzidas pela oferta. A estrutura deste modelo foi adotado ao caso português, passando a ter a denominação de MORENA, que são mais consequência da inexistência de uma base estatística do que especialidades do funcionamento da economia portuguesa, embora estas não possam deixar de ser consideradas.

Em 1987, dizia SIMÕES LOPES que, em Portugal, a política regional, *per se*, era, praticamente, inexistente, embora, há muito, se falasse nos desequilíbrios regionais e na necessidade de os corrigir. Hoje, tendo presente o modo de criar e a autoria dos chamados planos ou programas de desenvolvimento regional e dos de ordenamento territorial, podemos considerar inexistente um *autêntico planeamento regional*, capaz de desenvolver as regiões segundo os seus *recursos e dinâmicas*.

Com efeito, como ele assinala, não há política que, na prática, aconteça fora do *contexto regional*. Tal como será incorreto falar da política regional como mais uma categoria de políticas. Tudo começa e termina nas regiões, porque a Administração deve aproximar-se das pessoas, sendo o desenvolvimento nacional a resultante do desenvolvimento regional, a soma dos desenvolvimentos regionais.⁶⁴

6. Regionalização e integração europeia

Os objetivos essenciais do futuro Estado europeu são a construção de uma *sociedade livre, justa e solidária*.⁶⁵ Não podendo deixar de voltar a reler-se num conjunto de tarefas fundamentais, centradas na realização do *bem-estar social*. Com a melhoria da qualidade de vida das populações e a minimização das desigualdades entre os cidadãos,⁶⁶ designadamente os que vivem em territórios diferentes.⁶⁷

A regionalização é um *fator de crescimento e desenvolvimento económico-social*. Por mais liberal que seja a *filosofia macroeconómica*, os poderes públicos europeus não deixarão de querer procurar estabelecer os quadros gerais em que toda a atividade económica deve desenvolver-se num processo orgânico adequado à satisfação de necessidades humanas e, socialmente, de defesa da dignidade das pessoas. Mediante a afetação de bens materiais existentes, por princípio económicos e, por-

⁶⁴ “O Desenvolvimento económico-social e o planeamento infra-estadual”. In *Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: ISCSP, 2005, Pp.85-117.

⁶⁵ Constituição da República Portuguesa, Art.º 1.

⁶⁶ MORENO, Carlos - *O Sistema Nacional de Controlo Financeiro*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 1997, p. 29-37.

⁶⁷ CONDESSO, F. -El desarrollo armónico de la Península Ibérica: El problema de la ordenación territorial. Barcelona: Erasmus Ediciones, 2010; - «Medio ambiente y territorio en Europa: Propuestas para una política de ordenación espacial en la Península Ibérica». Revista *Consejo General del Poder Judicial*. Escuela Judicial, Madrid, Vol. 67, 2004, Pp. 95-124; -Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica. Tomo I, GIT, Mérida, Serie Estudios Portugueses, n.º28, 2005.

tanto, escassos, a fins alternativos de natureza individual ou social, privados, comunitários ou públicos.⁶⁸

Não haverá uma *democracia europeia moderna* sem uma reforma do processo integrador em que a própria questão da Administração Pública é central.

No caso português, a administração pública continua marcada por um *excessivo centralismo*, que afeta negativamente a eficácia das políticas públicas e os procedimentos administrativos,⁶⁹ resolutórios e executivos. Demorados quando não ineficazes, pela complexidade burocrática, desrespeito sistemático de prazos, perda de oportunidades, parcerias, financiamentos e danos de vária ordem. A modificação do relacionamento entre os cidadãos e o Estado constitui um verdadeiro desafio que só poderá ser ganho, embora a longo prazo, através do *processo de descentralização*.⁷⁰ Modificação de relacionamento que deverá ainda ser acompanhada da desconcentração de muitos serviços centrais do próprio Estado.⁷¹

7. Objetivos da regionalização autárquica

O desenvolvimento harmonioso do todo nacional e Europeu é o primordial objetivo da instituição das regiões administrativas, pois elas estão vocacionadas para atuar nos domínios do planeamento, da programação das políticas públicas e da afirmação autónoma das potencialidades regionais.⁷²

Ora, a meta subjacente à criação das regiões administrativas é precisamente o aumento da eficiência da Administração, na medida é que tal permite tornar as decisões mais céleres, mais participadas e mais próximas dos destinatários.⁷³

As regiões administrativas, a criar na parte continental de Portugal, tal como estão previstas na Constituição, não são sedes de poder político-legislativo, estruturas federais ou regionais autónomas, constituindo apenas fórmulas “superiores” de

⁶⁸ FRANCO, António L. De Sousa - *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Livraria Almedina, 1990, p. 5-48.

⁶⁹ CRAVINHO, João - *Descentralização Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998, p. 13-14.

⁷⁰ CRAVINHO, João - o.c., p. 13-14.

⁷¹ OLIVEIRA, Luis Valente de - *Regionalização*. Porto: Edições Asa. 1996, p. 74-96.

⁷² CRAVINHO, João - o.c., p. 13-14.

⁷³ CABRITA, Eduardo - *Descentralização Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998, p. 15-17.

autarquias locais, de poder administrativo de nível intermédio entre o Estado e os municípios, vocacionadas para intervir ao nível do planeamento⁷⁴ e da definição de prioridades de atuação do setor público em cada uma das regiões.^{75/76}

A regionalização deverá, pois, procurar criar capacidades adicionais de intervenção nos espaços regionalmente partilhados, promovendo a *solidariedade e a cooperação* entre municípios e entre regiões, evitando o egocentrismo da capitalidade nacional e dos municípios, contribuindo, desta forma, para a coesão e a coerência nacionais.⁷⁷ E cabe-lhe aproximar as estruturas e polos de decisão administrativa dos cidadãos.⁷⁸

Para os detratores da regionalização com base das dimensões territoriais, há que referir o facto das estruturas intermédias de poder existentes em certos Estados europeus desenvolvidos, como a Bélgica, a Holanda e a Dinamarca, terem, em média, menor área e menos população do que teriam as regiões administrativas de Portugal.⁷⁹

As grandes dificuldades que podem surgir aquando da divisão concreta do país em regiões não deve ser razão para a inviabilização do processo de regionalização.⁸⁰ Pois como parece ser universalmente aceite, administra melhor os interesses públicos quem se encontra mais próximo dos titulares desses mesmos interesses,⁸¹ o que implica o princípio da subsidiariedade em face do Estado, mas também exige a adequada representação-configuração de objetivos supramunicipais.

Importa considerar que, num plano estratégico, a correta regionalização portuguesa, que responda às necessidades do país pode aumentar a capacidade nacional de

⁷⁴ Mesmo na ótica difusa do Tratado da União Europeia, a região administrativa é uma estrutura intermédia entre o Estado e os municípios, a quem compete efetuar o planeamento regional. (SÁ, Luís de - «Modelos Políticos de Regionalização: Sobre os 'Modelos' Para Portugal». In *Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: ISCSP, 1997, p. 27-49).

⁷⁵ CABRITA, Eduardo - o.c., p. 15-17.

⁷⁶ Estas regiões administrativas serão apenas estruturas autárquicas locais, portanto pessoas coletivas públicas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas e que terão uma assembleia dotada de poderes deliberativos e um órgão colegial executivo perante ela responsável (OLIVEIRA, António Cândido de - «A Centralização está em Alta». In *Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: ISCSP, 1997, p. 63-92).

⁷⁷ CABRITA, Eduardo - o.c., p. 44.

⁷⁸ CARVALHO, Virgílio de - *Regionalização do Continente Informação que tem faltado*. Lisboa: Sociedade Histórica da Independência de Portugal, 1998, p. 76-80.

⁷⁹ SÁ, Luís de - «Modelos Políticos de Regionalização: Sobre os "Modelos" Para Portugal». In *Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: ISCSP, 1997, p. 27-49.

⁸⁰ SÁ, Luís de - o.c., p. 27-49.

⁸¹ COVAS, António - «Políticas de inovação e cultura administrativa: velhas e novas contradições». In *Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local*. Lisboa: ISC, 1995. p. 71-83

influenciar os acontecimentos exteriores que lhe dizem respeito, e que portanto lhe interessam, e, dessa forma, a capacidade do país poder vir a ser suficientemente dono do seu próprio destino.⁸²

8. Fundamentos conceituais. Intermunicipalismo, descentralização, desconcentração, atribuições, competências, desconcentração derivada e descentralização derivada

Importa termos um entendimento genérico claro sobre os conceitos presentes neste debate.⁸³ Usaremos o vocábulo *intermunicipalismo* referido, não a um fenómeno de descentralização originária territorial, mas, no plano orgânico, a quais quer fórmulas de “concentração territorial” de poderes a partir da vontade, livre ou legalmente imposta, por parte de municípios, mesmo que recebendo concomitantemente atribuições estatais, por lei ou por delegação de tarefas do Estado. Portanto, não só por via de uma subida de escalão territorial de funções dos municípios para outra entidade como descida de funções até aí detidas pela administração geral do país; ou seja, englobando quer uma *personalização local supramunicipal* de natureza associativa quer uma descentralização orgânica dotada de titulares não dotados de representatividade direta das populações do referido território, mesmo que se processe no todo ou em parte com derivação de tarefas estaduais.

Em geral, o vocábulo *descentralização* territorial refere-se à reorganização orgânico-administrativa com a criação de pessoas coletivas e órgãos territoriais infra-estatais, dotados de tarefas a exercer a título próprio e, pelo menos em parte, com orçamento próprio. Se apenas se divide parte de tarefas (integradas nas atribuições de uma pessoa coletiva, por vários escalões orgânicos dentro da mesma), o fenómeno é meramente de *desconcentração*.

Aqui, falamos teoricamente de um poder local em sentido amplo, de instituições e agentes que atuam a nível infra-estadual com poderes e para a realização de fins públicos e não no sentido constitucional de territórios com personalização jurídica e dotação de atribuições próprias por força da lei, com órgãos próprios diretamente eleitos pela população residente e com poder de produção de regulamentos externos, ou seja, autarquias locais, no sentido constitucional.

⁸² Como defende CARVALHO. Virgílio de -o.c., p. 76-80.

⁸³ CONDESSO, Fernando –“A estrutura do sistema de administração local: quê modelo seguir”. In Conferência no Seminário sobre *O Intermunicipalismo e o processo de descentralização: O papel das Comunidades Intermunicipais*. Lisboa, UTL, 12 de Junho de 2012.

Designamos por *atribuições* o conjunto de tarefas de que o legislador encarrega para prosseguir no seu conjunto uma dada pessoa coletiva pública, um ministério ou eventualmente uma sua estrutura endoestadual e designamos por *competências* as parcelas dessas atribuições que o legislador afeta a titulares especificamente denominados como funções específicas desses diferentes órgãos dessa entidade. Podendo permitir-se ou não a transferência do exercício de certas dessas competências para outrem (delegação, como fenómeno de “*desconcentração derivada*”) desde que em termos não “demissivos” (“delegação de poderes ou de competências”). Na matéria em apreço, debate-se a questão do enquadramento, a nível de tarefas de poderes territoriais, de uma figura afim, a *delegação genérica ou específica de atribuições* enquanto tais (a que chamaria de “*descentralização derivada*”).

9. Resenha histórica do processo regionalizador e deriva para um processo “paraassociativo” (imposto) até à atual solução de recurso de uma pseudo-autarquização, por descentralização derivada com órgãos de representação indireta, de génese municipal.

9.1. Lei-Quadro da Regionalização Administrativa de 1991 e Referendo de 1996. Significado da rejeição nacional dos mapas pretensamente regionais:

Hoje, ao processo de regionalização falta apenas concretizar o mapeamento e a consequente eleição e constituição dos órgãos previstos na CRP e Lei-Quadro da Regionalização Administrativa, normas vigentes e apenas ainda não executadas. Mera não concretização, sem efeito derogador da norma constitucional e legislação materialmente constitucional de natureza complementar, que é a LQRA.

Quanto ao processo de dinamização governamental-partidário do associativismo municipal, ele foi passando essencialmente por diplomas desde os referentes à Área Metropolitana de Lisboa e Área Metropolitana do Porto: 1991, Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto, que cria as AML e AMP, e depois a Lei n.º 10/2003 sobre as Grandes áreas metropolitanas e Comunidades urbanas, Lei 11/2008, sobre a criação das comunidades intermunicipais de direito público, Lei n.º 45/2008 de 27.8.2008 e Lei n.º 46/2008 de 27.8.2008), Lei n.º 11/2003, de 13.5, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos, Lei n.º 46/ 27.8, Lei 45/2008, 27.8 e Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que 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.⁸⁴

⁸⁴ Diário da República n.º 176 Série I de 12/09/2013.

9.2. Análise sobre a perspectiva jurídica do modelo associativo de 2003 a 2008

Vejam os que resultam da CRP, especialmente do seu Título VIII (Poder Local) e as inconstitucionalidades já então daí advinentes.

No capítulo I (Princípios gerais), o n.º 1 art.º 235.º (Autarquias locais), diz que as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de “*órgãos representativos*”, que prosseguem “*interesses próprios das populações respetivas*”.

Os defensores do associativismo intermunicipal dizem que ele tem tarefas de uma entidade diferente, desde logo o Estado.

Mas, sendo os dirigentes das AM e CIM membros eleitos pelo eleitorado específico de cada município, defendem os interesses próprios dos seus municípios ou se, em conflito de interesses com interesses de outros municípios ou da região em si, defendem outros contra os da sua área, então traem o seu eleitorado e a lógica democrática da representatividade e o natural é que os bons intermunicipalistas sejam derrotados no seu município e deixem de o ser nos dois sítios.

O art.º 236.º (Categorias de autarquias locais e divisão administrativa): “1. No continente, as autarquias locais são as *freguesias, os municípios e as regiões administrativas*. 3. Nas *grandes áreas urbanas e nas ilhas*, a lei *poderá* estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, *outras formas de organização territorial autárquica*”.

Portanto, no continente só pode haver figuras autárquicas para além da tríade normal, nas grandes áreas urbanas, não em todo o continente ou em todos os territórios. Ou seja, apenas nas áreas metropolitanas e nas ilhas pode existir uma figura de exceção, o que não admite as CIM, com um regime legal de autarquia, e só admite o das Áreas Metropolitanas, mas desde que fossem dirigidas por autarcas eleitos diretamente, sob pena de estarmos face a uma autarquia que estaria bem a exercer poderes autárquicos, mas irregularmente, no caso de modo inconstitucional, ao ser entidades associativa e não verdadeira autarquia representativa. Ou seja, o regime jurídico de figuras autárquicas de AML e AMP é possível. Mas então teriam os seus órgãos de ser diretamente eleitos, pois não há autarquia local sem representatividade eleitoral.

Não acontecendo isso, as AM não são autarquia, mas mera associação dos municípios da Área. E as CIM em geral nem sequer são admitidas como figura de autarquia e portanto, se se assumem como tal, são inconstitucionais, estas sem remissão.

Pergunta: serão então umas e outras meras associações de municípios? E portanto constitucionais...? Mas, como associações de municípios, podem receber apenas

poderes originários dos municípios? Também podem receber diretamente e por força, não da vontade de cada município, mas por disposição legal e ainda também poderes territoriais diretamente nas mãos do Estado? Ou seja, pode haver uma real descentralização territorial e, portanto, as associações em causa estar originariamente concebidas como autarquias, o que é inconstitucional? Só quanto às CIM ou também às AM?

O n.º 2.º do art.º 241.º (Poder regulamentar) estipula que “As *autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio* nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”.

A nível do poder administrativo territorial, além das entidades políticas, Estados e regiões autónomas, só as autarquias detêm, por força da CRP, poder regulamentar externos, ou seja impositivos para os cidadãos dos seus territórios. Ora, as CIM têm-no, configurando-se pois como autarquias.

Acrescentaria, ainda, que o n.º1 do art.º 267.º diz que a Administração Pública será estruturada de modo “a aproximar os serviços das populações. Ora, a passagem de atribuições dos municípios para entidades supramunicipais realiza uma *via ascendente de poderes, contrária à lógica aproximativa*, que só tem sentido do Estado para entidade intermédia supramunicipal ou tê-lo-ia de entidade municipal para entidade inframunicipal, a freguesia. E acrescentaria ainda que a mesma norma continua dizendo que tal estruturação deve “assegurar a participação dos *interessados na sua gestão efetiva*, designadamente por intermédio de *associações públicas*, organizações de moradores e outras *formas de representação democrática*, para o efeito mandando o n.º2 que a lei estabeleça “*adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas*”, sem prejuízo da sua “*necessária eficácia*”.

Mas o n.º 4, quanto às *associações públicas*, estipula que “só podem ser constituídas para a *satisfação de necessidades específicas*”, além de deverem ter uma organização interna baseada “na formação democrática dos seus órgãos”. Isto é, também por vontade expressa da CRP, só são constitucionais as Associações Públicas de fins especiais e não as de fins gerais, como as atuais AM e CIM, mesmo que não fossem autarquias e são pelas atribuições materiais e poderes de atuação. Ou seja não pode haver associações públicas no âmbito da AM de fins gerais, nem sem representatividade direta, nem para receber em geral poderes de baixo para cima em matérias de relação e aplicabilidade direta face aos cidadãos, e muito menos concebidas e constituídas como figuras autárquicas, como hoje são.

Concluindo, pela CRP, as AM e as CIM, *de fins gerais* criadas desde 2003, são inconstitucionais, se nem sempre pela figura usada, sempre pela atribuição de poder regulamentar exterior de jurisdição territorial com falta de representatividade direta

dos seus órgãos e por, como associações intermunicipais, estarem assim diretamente interdidas fora do exercício em comum de tarefas específicas.

Aliás há incoerência face à criação histórica das CCR (CCDR), quer face às normas de valor superior: CCRP e LQRA, face ao processo de 1998: construção a la carte; *from below*; sem lei geral, sem referendo geral nem concreto, construção progressiva, áreas de estudo-piloto. c)-instabilidade: permanentes alterações legislativa sem matéria de construção do cerne da organização de um Estado: direito orgânico e material -tarefas? d)-incompletude; falta de escala e construção/reconstrução a la carte.

9.3. Análise sobre a perspetiva desenvolvimentista do modelo. O caso das AM. Grande Lisboa

A análise sobre a perspetiva desenvolvimentista do modelo revela claramente o seu fracasso. Vive em ambiente de grave ineficiência funcional, concorrencial, e no domínio de uma boa administração de serviços públicos dos seus residentes. Há uma clara ineficácia funcional. Em causa fatores tais como a sobreposição de agentes e falta de lideranças próprias, mera lógica somatória de interesses municipais, e portanto, de *bargain* disfuncional, com ausência de interesses regionais, a lógica não representativa, e portanto, a ausência de responsabilização eleitoral regional e a sujeição à lógica da prossecução da responsabilidade pessoal e não da orgânico-regional. Tal não se coloca no funcionamento do associativismo territorialmente a “la carte” e materialmente em setores específicos que necessitam de subir de dimensão. Mas esta eficácia é inconcebível em estruturas de índole de fins geral.

E há uma ineficácia concorrencial e perequativa das populações. Em causa a problemática da economia, em termos de ineficiência para o aumento da competitividade internacional; a incapacidade de ultrapassar as assimetrias regionais, pois não potencia a generalização em todos os territórios do mesmo bem-estar e nível de vida, colocando a questão da inexecução da obrigação de promoção pelo Estado-Comunidade da igualdade cidadã

A título da análise do caso da AML, o crescimento da cidade de Lisboa e da área urbana envolvente e a sua transformação numa grande área metropolitana constituem *elementos essenciais do debate sobre a competitividade*. Lisboa, como capital de Portugal, tem desempenhado um papel decisivo no desenvolvimento do país. Tendo presente a descrição, com recurso a dados estatísticos e à análise crítica de estudos comparativos, da sua *inserção no sistema urbano nacional e europeu*, constata-se termos aí outro elemento determinante da sua importância em termos da sua governação. Essa análise facultava-nos detalhadamente o conhecimento da situação da Área Metropolitana de Lisboa, num conjunto de fatores territoriais (ambientais,

demográficos, sociais e económicos), da organização político-administrativa, dos instrumentos de planeamento e do potencial em sectores económicos estratégicos.

Ora, tal análise demonstra a essencialidade da *qualidade da governança*, tendo presente as experiências de outras áreas metropolitanas europeias em termos das suas competitividades. Com efeito, a motivação local depende da afirmação, participação e confiança numa visão estratégica tida como fator crítico, face a políticas e objetivos da governação central, por vezes intrusivos e inadequados, se não reajustados aos contextos dos interesses regionais feito em ambiente consolidado de cooperação e intervenção institucionalmente consolidado e representativo.

A análise sobre as AM e CIM demonstra que as suas competitividades são afetadas, negativamente em permanência pela ineficácia das suas governações.

A Área Metropolitana de Lisboa revela na avaliação do seu funcionamento as razões do seu conseqüente *falhanço de governação metropolitana*, que deriva de uma organização partidária, pela via da representação indireta dos poderes municipais e do facto de, dessa combinação de partidarização da política local, resultar a falta de participação dos cidadãos, falta de perceção das questões de natureza metropolitana e uma governação local que não presta contas aos cidadãos pelo seu exercício de funções.

Nenhum dos domínios de *política de competitividade*, que podem ser tratados à escala metropolitana ou regional, desde o “ambiente de negócios” à problemática da “qualidade de vida”, promoção ou apoio às atividades económica e potenciação dos fatores de competitividade, conheceram medidas significativas que tenham sido lideradas pelos autarcas municipais transmutados em autoridades intermunicipais em funções supramunicipais.⁸⁵

10. Rumo ao futuro. Estrutura do sistema de administração local: Quê modelo seguir?

Embora a *cooperação interterritorial* possa ser sempre positiva e, por isso, seria questionável lutar pela eliminação ou diminuição, em vez do aumento mesmo que transitório, das possibilidades de iniciativas à escala intermunicipal, de facto deve avançar-se numa abordagem progressiva de aumento da capacidade da governança intermunicipal em geral. Sendo as únicas opções possíveis neste momento como entendemos que não traduzem avanços bloqueadores da futura regionalização, antes

⁸⁵ BRANCO, Rosa Maria Pires -*Competitividade e Governação: O caso da Área Metropolitana de Lisboa*. Tese de Doutoramento em Economia e Sociedade. Faculdade de Ciências Sociais e Humana da Universidade Nova de Lisboa, 19 de novembro de 2009. Biblioteca da UNL.

favorecerão naturalmente a prazo um *processo regionalizador representativo* que possa partir delas e do melhor das suas experiências.

Daí que importe partir para a apresentação de uma configuração diferente e de recomendações teóricas e práticas para a construção de um *modelo de governança*, com lideranças determinantes, imaginativas, representativas e participadas, que seja mais eficaz na promoção da perequação territorial e da competitividade.

10.1. Antecedentes legais do estatuto das entidades intermunicipais e estatuto das comunidades intermunicipais previsto no Decreto original da NRJAL chumbado pelo TC

O regime atual para as comunidades intermunicipais representa uma alteração da natureza e estatuto das pessoas coletivas designadas por “Comunidades Intermunicipais” previstas na Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, e já antes pela legislação de 2003.

O regime das Leis de 2003 e 2008 (n.º 45/2008) desenquadrava-se menos, especificamente, de um *regime do associativismo municipal*, embora com poderes regulamentares de autarquia que o configurava, constitucionalmente, como anómalo, apesar de poderem ser tidas como entidades estruturalmente associativas quanto à sua constituição. Embora, como se referiu, já eivadas de várias inconstitucionalidade nunca diretamente apreciadas.

As comunidades intermunicipais apareciam como pessoas coletivas de direito público e fins múltiplos, constituídas por municípios que correspondiam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas NUTS III, *criadas pela livre vontade dos municípios, sendo instituídas em concreto, mediante a aprovação dos seus estatutos pelas assembleias municipais* da maioria absoluta dos municípios que as integrem (art.º 4.º, n.º 1). Eram, portanto, pessoas coletivas constituídas por outras pessoas coletivas. No caso, os municípios. Tal seria substancialmente alterado pelo Decreto parlamentar n.º132/XII e foi-o pela atual LAL (NRJAL).

10.2. Estatuto das comunidades intermunicipais previsto no NRJAL

As comunidades intermunicipais são hoje configuradas como um tipo de entidades intermunicipais, paralelo às áreas metropolitanas, com normas remissivas para o regime da “Área Metropolitana”, a outra entidade intermunicipal agora também regulado no mesmo diploma, que agora é a lei das autarquias em geral.

As comunidades intermunicipais são configuradas como “pessoas coletivas de direito público de *âmbito territorial autárquico* que integram a administração autónoma municipal”.

A sua instituição resulta diretamente da lei. Em causa, a criação por via legal, com um inadequado *limite mínimo quanto a população e "território"* (número de municípios não pode ser inferior a cinco nem integrar uma população inferior a 85.000 habitantes).

As atribuições, definidas expressamente a par das atribuições das autarquias locais, através de uma *cláusula geral* passa por normações que as subsumem na ("promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações"; "promoção e salvaguarda dos interesses próprios das populações abrangidas pelas circunscrições territoriais respetivas"), adicionando-se a exigência de "articulação com os municípios". Retomando o *paralelismo com as autarquias locais*, indica-se as competências das entidades intermunicipais, identifica-se os princípios gerais a respeitar na prossecução das atribuições e no exercício de competências (princípios da Constituição administrativa, acrescido do da "intangibilidade das atribuições do Estado").

O nível *orgânico* é definido e densificado por *remissão* para a estrutura orgânica prevista para as "áreas metropolitanas", referidas como entidades intermunicipais, aquelas que a lei refere como sendo tidas como "*formas de organização territorial autárquica*" constitucionalmente previstas (n.º3, art.º236.º), e que antes estavam reguladas autonomamente, embora também inconstitucionalmente dados os poderes regulamentares sem órgãos diretamente representativos (Lei n.º46/2009, de 27.8, alterada pela Lei n.º55-A/2010, de 31.12).

10.3. Processo de reforma da administração local da atual década (2011 a 2013). Decreto parlamentar n.º132/XII e Lei n.º 75/2013, de 12.9 (NRJAL). Livro verde sobre a agregação de autarquias e Relatório sobre reforma das associações municipais

10.3.1. Objetivos do poder político

As atuais modificações são desencadeadas e definidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º4/211, de 22 de Setembro de 2011, que introduz uma agenda dita reformista, assente na ideia de "proximidade com os cidadãos" e na "descentralização administrativa".

O Governo, que a tem liderado e a apresentou há pouco ao voto do Parlamento, proclama visar objetivos que a doutrina regionalizadora nacional e estrangeira associa, não tanto ao generalizado poder local (municípios e excepcionalmente, freguesias, como é o caso acumuladamente em Portugal, ou alternativamente no Reino Unido), mas mais propriamente à existência de Regiões autárquica (meramente administrativas) ou (em caso de marcada individualidade histórica, linguística, cultural ou afastamento insular), de Regiões Político-Administrativas.

Com efeito, desde 1998, os detentores do poder político, quando anti-regionalizadores, servindo-se do conturbado referendo negativo desse ano, sempre se tem aproveitado para avançar com soluções, nunca antes pensadas ou queridas, mas agora, sentidas como bloqueantes da alternativa de poder regional, procurando assim criar factos consumados, que dificultem no futuro o processo, constitucionalmente em omissão, de criação do tipo de autarquia ainda inexistente verdadeiramente regionalizador.

Agora, estaria em causa apenas racionalizar as duas figuras há muito existentes, eliminando uma delas, a freguesia, ou eliminando o número delas, para o que se julgou que bastaria recorrer argumentativamente a certos eufemismos, como agregações e incentivos muito temporários, com que se avança.

O atual poder político entendeu fazer deste drama extintivo um esforço de convencimento das suas bondades, que existem de facto, mas como se estivesse a fazer uma grande reforma de conjunto de todo o poder intraestadual, ao jeito dos objetivos que só a regionalização pode atingir. Assim, vemos o Governo e seus próceres parlamentares, incoerentemente, por um lado, a proclamarem que, com esta racionalização, realizam a imposição da troica e das suas políticas de austeridade financeira, e, por outro, a negar que a “reforma” tenha objetivos de redução das despesas.

Afirmam, em geral, que se pretende efetuar “uma mudança estrutural e, simultaneamente estratégica, do modelo atualmente consagrado para a Administração local, autárquica, concebida em termos que possam potenciar uma “reforma da gestão, do território e uma reforma política, proporcionando-se, de tal modo uma Administração mais eficaz, eficiente, com a conseqüente racionalização dos recursos públicos”.

Com vista a alcançar ganhos de eficiência na afetação dos recursos, necessários ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das diversas regiões do País e tendo como base o princípio da subsidiariedade, o Governo aponta com uns impossíveis vetores estratégicos: a descentralização e a reforma administrativa e o aprofundamento do municipalismo e a promoção da coesão e competitividade territorial.

Tudo isto, através da já existente tipologia de figuras do atual poder local, o que resultaria pois da mera compressão das suas estruturas.

10.3.2. Considerações gerais sobre os princípios orientadores

Basta um pequeno comentário interrogativo sobre os princípios orientadores aí consagrados para se perceber que não bate a gota com a perdigota.

Os princípios que se pretendem aplicar nesta “reforma administrativa”, designadamente como estratégia de desenvolvimento do país, potenciando *economias de escala*, são a maior proximidade das populações, a descentralização administrativa, o reforço do *municipalismo* e da intervenção das freguesias, o aumento da eficiência na gestão e na afetação dos *recursos públicos*, o redimensionamento territorial para reforçar a sustentabilidade da estrutura autárquica, a *valorização da prestação de serviço público*, a consideração “especial” pelas especificidades locais; o reforço da coesão e o reforço da *competitividade territorial*.

No fundo, afirma-se querer reforçar-se a proximidade (como? Os 308 municípios em geral e as 3.092 freguesias⁸⁶ – no Continente, 2 882; nas Regiões Autónomas dos Açores, 156, e na Região Autónoma da Madeira, 54; antes eram 4269 freguesias, embora a *pseudoconcentração* mantenha significativamente as estruturas e os encargos). Afinal, pretende-se menos ou mais municípios, menos ou mais freguesias? Ou trata-se de novas estruturas ainda mais próximas? É isto que levará ao reforço da intervenção das freguesias? E porquê apostar em freguesias com representação direta, em vez de soluções ao jeito da administração municipal de Barcelona? Ou então com soluções à inglesa? Querer aumentar a descentralização (como? Do Estado, com regiões não é a filosofia afirmada até ao momento por este governo; descentralização do municípios, só freguesias, ou há outras soluções de substituição? Quais?).

O reforço do municipalismo tem vindo a fazer-se consistentemente desde as leis de transferências de atribuições do estado e vem-se processando desde finais da década de noventa. Quer passar-se para os municípios as matérias que estão na LQRA e que o Estado deve descentralizar mas em que os municípios não têm em geral escalada eficaz para as fazer funcionar bem, pois tal aguarda pela regionalização do continente.

Quanto ao objetivo da valorização da prestação de serviços públicos, como com o Estado a cortar no Estado Social? A que serviços se refere? Pretende-se atender à especificidades locais, mas para quê? Não sendo para desenvolvimento deve querer referir-se às decisões sobre extinção e agregação de entes locais. Pretende-se ter em consideração “especial” as “especificidades” locais, sem se percebe quais são as especialidades das especificidades a tomar em conta e para quê!

O reforço da coesão e o reforço da competitividade territorial são, tais como os anteriores em geral, argumentos tradicionalmente usados pela doutrina para a defesa da regionalização. Só que não é disso que se trata.

⁸⁶ Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, de Reorganização administrativa do território das freguesias, em aplicação de princípios, critérios e parâmetros definidos na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio (agregação ou alteração dos limites territoriais).

11. Do novo “associativismo” sub-regional. Da evolução em tarefas e escala ao transitório falso associativismo representativo até à subida de dimensão com a regionalização representativa

Uma coisa são os fundamentos mobilizadores proclamados deste recente processo e o significado afirmado e outra, muito diferente, é o significado real, útil, da sua prossecução e concretização. No desejo de sufocar o *objetivo de uma verdadeira regionalização democrática*, o governo, autor da proposta de lei, confunde tudo e quer fazer crer que devemos esperar a realização de tais salutareos objetivos, não só das tradicionais autarquias existentes, como, pior que tudo, de um simples processo de extinções do número de autarquias.

De qualquer modo, temos uma lei e um quadro de repartição territorial e de experiências já efetivas. Importa não fazer tábua rasa do que existe, mesmo que inconstitucional, desajustado, ineficaz. Importa a aceitação das tarefas delegadas, agora a acertar; ter em conta a evolução de cariz concentracionário territorial e fazê-la prosseguir para uma dimensão funcional, embora não necessariamente uma solução máxima de base napoleónica (mas tendo em conta a experiência das CCR/CCDR). Não desligar a *regionalização representativa de uma ampla reforma do sistema eleitoral* geral, designadamente uma reforma coerente e uniformizadora das circunscrições regionais da própria Administração desconcentrada do Estado, com a criação simultânea do papel fundamental de *coordenação interdepartamental do Estado* por um Governador Civil Regional. Avançar para o reconhecimento em geral do *princípio da interadministratividade vertical global*.

Uma coisa é certa: os processos intermunicipais iniciados desde 2003 falharam, como o reconhece a tentativa da sua superação por uma nova realidade de pseudoregionalização, encapotada e sem dimensão sustentável, constante da atual Lei n.º75/2013. Tal como imposto pela CRP, importa efetivar a regionalização. Os meios constitucionalizados para a atingir bloquearam-na. Para se chegar a ela diretamente, teria de se alterar a CRP em vários pontos.

Mas, agora, não deve já partir-se do nada, mas daquilo que está. Com efeito, independentemente disso, e contrariamente ao que os dirigentes partidários nacionais, autores antes do pseudo-associativismo e agora dos poderes delegados, quereriam e do que os anti-regionalistas afirmam, o processo regionalizador parado em 1996, não ficou parado desde 2003. Continuou com outra roupagem, que realmente visou anulá-lo, mas no seu inêxito anunciado e em certas as evoluções positivas, que vão agora inexoravelmente acelerar-se, mesmo que se quisesse apenas tentar salvá-lo, irão conduzir por vias travessas e fora do impossível caminho constitucionalizado, ao mesmo objetivo constitucional da regionalização representativa, eventualmente ainda ante do virar desta década, com menores custos do que o atual intermunicipa-

lismo, com mais participação construtiva e democracia participativa e com aceitação generalizada.

Vejamos antes os pontos quentes do processo desta década, constantes do Decreto 132/XII e os remendos impostos na Lei n.º75/2013 pelo Acórdão do TC de 2013

12. Origem da atual reforma do intermunicipalismo. Questões quentes do processo desta década

O Decreto n.º 132/XII parte nas suas linhas gerais da Resolução do Conselho de Ministros n.º40/2011, de 22 de setembro e do “Documento Verde da Reforma da Administração Local: Uma Reforma de Gestão, uma Reforma do Território e uma Reforma Política”.

Da Resolução resulta uma intenção do Governo é proceder à reforma da *gestão municipal e intermunicipal*, nomeadamente quanto ao financiamento, após uma avaliação em articulação com os municípios e as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, sobre o exercício de poderes pelas *estruturas associativas municipais* recorrendo ao estudo de duas das comunidades intermunicipais existentes, uma selecionada entre as que têm características predominantemente rurais e outra urbanas, incidindo na questão da sua articulação com os órgãos municipais, em ordem à redefinição das suas tarefas, com a reformatação de poderes e racionalização dos recursos públicos, assim como promover a alteração do regime jurídico do *associativismo municipal*, em termos da sua regulação, racionalização e “aglutinação”.

Do “Documento Verde da Reforma da Administração Local”, de 26 de setembro de 2012, resulta a intenção de, por força dos compromissos “constantes” do Memorando de Entendimento com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional,⁸⁷ reforçar a dimensão política e reorganizar a estrutura da Administração Local (até junho de 2012).⁸⁸

Face ao enquadramento jurídico-constitucional do Poder Local, as questões colocadas eram as de saber se, da análise dos decretos parlamentares iniciais, resultantes das propostas governamentais de 2011 e 2012, e que estão na base do processo de alterações atuais resultava uma conjugação normativa de onde se retiraria a interpretação de que as comunidades intermunicipais constituiriam um novo ente dotado dos

⁸⁷ ME de 17 de maio de 2011, <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000046743>.

⁸⁸ Existem 308 municípios e existiam 4.259 freguesias, comprometendo-se o Governo até julho 2012, reduzir significativamente o número destas entidades, o que deveria vir a reforçar a “prestação do serviço público”, aumentar a “eficiência” e *reduzir “custos”*.

elementos fundamentais de qualificação das autarquias locais, em violação do princípio da tipicidade das autarquias no território continental e do princípio de eleição por sufrágio universal direto e secreto do órgão deliberativo das autarquias locais. Forma específica de organização territorial autárquica ou uma associação de municípios, violaria os requisitos constitutivos dessas entidades?

E, ainda, saber se era constitucional a norma sobre a faculdade de o Governo poder delegar as “competências” constitucionais nos municípios e comunidades intermunicipais. E, para lá disso, se face ao princípio da legalidade administrativa, seria possível uma habilitação virtualmente “em branco”, concedida a departamentos governamentais, para poderem delegar competências administrativas mesmo não expressamente previstas na Constituição, com a identificação primária das matérias operada mediante contrato interadministrativo.

São possíveis normas habilitantes de delegação em branco, ao serem tão *vagas e indeterminadas, não definindo matérias habilitações*, deixando para o ato de delegação, o contrato interadministrativo, a identificação primária dos poderes do delegante objeto de delegação, sem conter logo uma habilitação legal em concreto ou, pelo menos, remeter para norma posterior a devida densificação normativa?

Em causa saber se o diploma não criava *autarquias locais atípicas*, figuras livres não possíveis fora das “grandes áreas urbanas” e das “ilhas” e não em todo o território nacional (art.º236.º, n.º3), com uma composição e estatuto do órgão deliberativo desobedecendo ao *princípio da representação democrática direta* (art.º239.º, n.ºs 1 e 2). Sendo certo que se as comunidades intermunicipais fossem consideradas como associações ou federações de municípios, obrigatoriamente criadas por lei,⁸⁹ também seriam irregulares ao violar o caráter necessariamente voluntário do processo associativo municipal (art.º253.º).

13. Caracterização constitucional do Estado e do Poder Local. Direito Autárquico.

Segundo o n.º 1 do art.º 6.º da Constituição, o Estado, que é unitário, respeita na sua organização e funcionamento, não só o regime autonómico insular, como em geral, os seguintes princípios da *administração pública: subsidiariedade*, o que implica que as atribuições e decisões se devem colocar ao nível mais próximo possível dos cidadãos na medida em que tal contribua para que se *possam realizar da maneira mais eficaz; autonomia das autarquias locais*, o que, além do mais, implica desde logo a ideia de que cada autarquia e cada tipo de autarquia não esteja na dependência

⁸⁹ As EIM abrangem a *totalidade dos municípios sedeados no continente*, criadas simultaneamente e com atribuições próprias, a prosseguir em articulação com os municípios.

do Estado ou de outras autarquias, questão que a ocupação dos cargos supramunicipais por autarcas de outro tipo de autarquia coloca; *descentralização democrática*, o que implica, no enquadramento constitucional, a exigência de *representatividade direta* dos dirigentes máximos de todas as autarquias.

O Poder Local deve ser representativo, nos seus vários níveis territoriais de exercício. No território nacional, temos em geral, 3 níveis: Freguesias, Municípios e ou Regiões Autónomas (político-administrativas, nas Ilhas) ou Regiões administrativas (meramente autárquicas, dotadas somente de tarefas e poderes administrativos autónomos do Estado).

Com efeito, a Constituição dispõe no n.º 1 do art.º 236.º que, “No continente, as autarquias locais são as *freguesias, os municípios e as regiões administrativas*. Atualmente, no Continente, só funcionam 2 níveis. Mas estão legislados os três no plano orgânico, atributivo, competencial e da sua legitimação, faltando apenas concretizar a os territórios da regionalização e proceder à eleição dos titulares dos seus órgãos. Excepcionalmente, e só em certas parcelas do território, pode haver as figuras diferentes de autarquia. Diz o n.º 3 do mesmo art.º que: “Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica”.

Portanto, no Continente e taxativamente (*numerus clausus*), ou seja, sem qualquer habilitação jurídico-constitucional para se inventarem formas de organização de poder local (art.º236.º, n.º1), só são possíveis autarquias locais segundo as fórmulas das freguesias, municípios e regiões administrativas. Isto, sem qualquer margem de liberdade do Estado ou resultante da vontade de autarquias existentes para criar, por lei ou processos *from below*, outras categorias de autarquias locais.

Mas, face ao regime legal consagrado no Decreto parlamentar sobre o Novo Regime Jurídico das Autarquias Locais, estas entidades de fins múltiplos, pretendendo avançar numa linha de um conceito jurídico-constitucional, que, inconstitucionalmente, teria como meramente exemplificativo, de “outras formas de organização territorial autárquica” (n.º 3, art.º236.º), para estas figuras, em traços gerais caracterizadores do seu regime jurídico, o NRJAL regula as comunidades intermunicipais como uma nova forma de autarquia local, desconhecendo o quadro impositivo da CRP.

As entidades intermunicipais de fins múltiplos aparecem agora, mais assumidamente que em 2003, caracterizadas como pessoas coletivas públicas de população e território, de tipo supramunicipal. São criadas pela lei e dotadas de atribuições genéricas próprias. Com competências alargadas ao nível da administração autónoma, incluindo *poderes genéricos de emissão de regulamentos administrativos com eficácia externa*. Detêm um conjunto de elementos inerentes ao conceito constitucional de autarquia local (art.º 235.º, n.º 2; 241.º).

Como refere o ATC de 2013, elas configuram-se como uma nova forma de organização administrativa territorial local: uma *autarquia local atípica*, que é imposta pelo Estado e reveste um grau superior.

É verdade que se pretendeu acentuar uma *ideia associativa*, de dependência umbilical face aos municípios, e não de uma autonomia autárquica supramunicipal. Pois, aliás, diferentemente do que se passa relativamente às suas câmaras municipais, dotou-se as assembleias municipais dos municípios integrantes (não, eventualmente, o próprio conselho intermunicipal), através de *moções de censura* aprovadas por dois terços das assembleias municipais, de um poder de “demissão” do órgão executivo intermunicipal. Este poder das assembleias municipais traduz um “empoderamento” a partir de meras lógicas de vontade dos representantes do eleitorado municipal, que contrariamente ao defendido no Acórdão do TC, entendemos precisamente como algo em dissintonia com a lógica de autonomia autárquica regional, que em geral se lhe atribui.

Mas, de facto, é decisivo constatar que a *criação, modificações supervenientes ou extinção, ocorrem por via legal*. E não pela incontornável via de *associativismo municipal*, ou seja, pela *vontade dos municípios integrantes*, como devia ocorrer caso se tratasse de associativismo intermunicipal. Numa demarcação irremediável da previsão constitucional das associações e numa clara equivalência com o regime constitucionalmente previsto para as autarquias locais (art.º164.º, al.n). E, aliás, com muitos mais regulações nessa linha de equiparação. Designadamente, no quadro de definição das atribuições, gozando, tal como as autarquias, de uma *cláusula geral de atribuições genéricas*.

Verificando-se, em geral, uma *equiparação funcional ou material às autarquias locais* na definição das relações entre o Estado e as comunidades intermunicipais, que, tal como as autarquias (art.º 242.º), ficam sujeitas ao regime da tutela administrativa. Tal como a utilização da *técnica remissiva* para as suas competências, o que revela o querer afirmar-se o *princípio de equiparação a formas de organização territorial autárquica* (órgãos das áreas metropolitanas). Com poderes públicos em tudo equiparáveis (e equiparados) aos das autarquias locais.

Aí se incluem *poderes regulamentares próprios e genéricos*, para a emissão de regulamentos com eficácia externa. Esta competência regulamentar genérica, que pode ter por objeto *quaisquer matérias da competência* dos respetivos órgãos, revela mais um aspeto de *equiparação das comunidades às autarquias*, pois só relativamente a estas, o *poder regulamentar encontra sede constitucional* (art.º 241.º da CRP).

A questão está em que, diferentemente de uma *região autárquica*, os poderes se exercem ligados, não por *órgãos macrorepresentativos do todo*, mas para satisfazer

uma *visão dos interesses e com uma organização legitimadora e funcional de poder* que conduz apenas à prossecução de interesses municipais, por *acordo ou negociação compensatória* (isto agora fica para o meu município, aquilo para o teu; na próxima é para...). Ou seja, os *interesses tidos como supramunicipais não são interesses regionais*, ao reduzir-se à negociação permanente de interesses meramente municipais, entre os representantes das partes integrantes, de que dependem os órgãos das entidades intermunicipais.

Os interesses que defendem dificilmente coincidirão a não ser com os *interesses particulares de cada um dos municípios* que as integram.⁹⁰ As respetivas atribuições podem surgir como justapostas ou mesmo sobrepostas às dos municípios. E na cláusula geral de atribuições simetrizadas pelos “interesses próprios das populações” destas entidades, a propósito da definição das suas atribuições.

Elas funcionam como uma *estrutura organizativa com poderes supramunicipais*, ou seja, de autarquias locais existentes a nível acima dos municípios, com competências que implicam *poderes “sobre” ou relativos aos municípios* (emitir pareceres sobre o exercício de competências das assembleias municipais, deliberar sobre “a forma de imputação material aos municípios integrantes das despesas não cobertas por receitas próprias e até a possibilidade do “exercício da competência de cobrança dos impostos municipais”⁹¹

Enfim, com tarefas atribuídas que vão desde o ordenamento do território, ambiente, proteção civil, redes de equipamentos de saúde, educação, cultura e desporto, tudo em geral correspondendo às atribuições previstas na LQRA de 1991 para as futuras regiões autárquicas prevista na CRP.

Como vimos, as *únicas exceções abertas* pela CRP (art.º236.º, n.º 3) reportam-se às grandes áreas urbanas e regiões autónomas dos Açores e Madeira, condicionada à verificação de certos pressupostos aferíveis em termos territoriais e populacionais (critérios de insularidade ou de dimensão significativa da área urbana) e face a pressupostos fundadores específicos objetivos (Ilhas) ou a densificar condicionadamente e jurisdicionalmente controlável pelo TC), em que o Parlamento detém uma *habilitação constitucional* para criar “outras formas de organização territorial autárquica”. Sendo certo que, no território continental, a categoria admitida de autarquias

⁹⁰ CONDESSO, F. – *Portugal em Crise. Renegociação da dívida. Solução Federal*. Lisboa: Livros do Brasil, 2011.

⁹¹ OTERO, P. -*Direito Constitucional Português*. Vol. II, Organização do Poder Político, 2010, p. 621; MIRANDA, J. -“artigo 236.º”. in *Constituição Portuguesa Anotada*, R. Medeiros /MIRANDA, J. (coord), T. III, 2007, p. 450; CANOTILHO, J.J. Gomes/MOREIRA. V. - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. II, 2010, p. 720; NABAIS, Casalta -«A autonomia Local». *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, BFDUC*, Pp. 159-161.

classificáveis como áreas metropolitanas, embora não definidas, exigem condições densificadoras que vão muito para além do mero limite de um número de municípios não “inferior a cinco” e uma população não “inferior a 85 000 habitantes”.

Aliás, a Constituição impediria mesmo o seu disfarce em designado associativismo municipal, se a estas designadas entidades, mesmo que respeitando os requisitos próprios da sua voluntária constituição e não imposição legal, aparecesse dotada legalmente de atribuições múltiplas próprias e de poderes regulamentares externos supramunicipais, característica do poder local com autonomia autárquica.

Mas, de qualquer modo, sempre se dirá que apesar de integradas por municípios, estas entidades intermunicipais sempre seriam inconstitucionais, ao não assumirem a configuração de génese voluntária da associação (apenas como expressão da autonomia municipal para a realização de interesses coletivos partilhados). Não é constitucional (art.º253.º) a criação de um “novo regime” do associativismo autárquico.

A Constituição, para além do devido enquadramento legal, só habilita diretamente os municípios e não o Estado a criar “associações e federações para a administração de interesses comuns” e, assim, conferindo-lhe certas atribuições próprias. Não admite associações com origem orgânica alheia aos associados, nem por um ato criador de natureza jurídica que lhes é alheia. Impede uma lei formal impondo-as obrigatoriamente e na totalidade do território nacional continental (Anexo II).

Todas estas considerações mantêm pertinência em muitos aspetos em relação à Lei n.º75/2013, e também face a perigos deslizantes de alterações ou concretizações futuras de sentido ainda mais agressivo face ao texto constitucional.

Resumindo alguns desses aspetos sobre o conteúdo desta lei, no *plano organizacional, das suas figuras e dos poderes a exercer*, importa considerar que são de manter reservas quanto ao mecanismo de transferência de atribuições, que mantém para “autarquias locais” e EIM (al.c, 1, art.º 1.º, sobre o objeto da lei e do seu anexo I), embora passível, a seu tempo, de controlo de inconstitucionalidade sobre adicionais excessos em matérias fixadas pela Constituição ao Estado, através das leis de consequente concretização, dita definitiva e universal (art.º 114.º).

O *princípio da subsidiariedade* a que se reporta do art.º 4 da LAL funciona agora já não no contrato, mas na legislação atributiva futura, pelo que é de aplicação pendente, sendo certo que não se vê operativo no referido exercício de competências intermunicipais se os poderes decisórios e regulamentares do Estado ou dos municípios estiverem transferidos ou delegados para elas.

As *áreas e municípios integráveis nas CIM* estão fixadas no Anexo II. Com municípios integrados ou a integrar já definidos. Com o art.º 80.º apenas a permitir a adesão ou não, por contrato interadministrativo de direito privado (n.º1 e 2). Permitindo o diploma somente a *rejeição* dos municípios para integrar a “sua” CIM, aí imposta. E, temendo recusas (visando menos o problema estrutural da dimensão territorial adequada, do que exercer legislativamente pressões dos outros municípios) estipula-se um número mínimo de municípios e de população para sua constituição.

Mantém-se toda a regulação legal “forçada” da *criação concretizável* no Anexo II das AM e das CIM, e da *extinção* destas, da sua *fusão*, sobre o processo de alterações possíveis, sem prejuízo de se admitir o *abandono* dos municípios (ao prever-se *reintegrações automáticas*) nas novas CIM criadas nos seus termos, segundo um imposto *regime de “sucessões” face às realidades anteriormente instaladas* (n.º2, n.º 1 a 5, art.º 2.º). Impede-se os municípios de integrar as novas ditas “associações” em certas situações (art.º 65.º, in fine).

Portanto, estas, na solução mantida, aparecem como autarquias batizadas de associações, com criação imposta pelo Estado, apesar de se continuar (art.º63.º) a considerar as CIM de fins gerais como associações (n.º2 do artigo: e não só as de fins específicos voluntariamente constituídas), que, por sua vez são EIM (AMs impostas no art.º66.º, e CIM: n.º3). Não há *associações* que possam desempenhar poderes constitucionalmente reservados às autarquias. E muito menos de constituição forçada, pré-definida pelo Estado. Nem Poder Local fora das figuras constitucionalmente previstas. Apesar disso, o legislador manteve a integração na atual Lei das Autarquias Locais do regime deste desviado modelo de associativismo, autarquizante.

O n.º 3 da LAL contém a *tipologia de intervenção instrumental administrativa*, a que, em confusão técnico-jurídica, chama de “competências” (aqui entendidas fora do contexto do exercício dos poderes funcionais) e, posteriormente, apresenta a tipologia das formas ou fontes dos poderes de decisão e de produção regulamentar autónomas ou dependentes.

Quanto à *solução da densificação da delegação de atribuições*, que tratamos a seguir, mesmo que retirada do contrato e remetida pela legislação, embora adiada, de qualquer aqui enquadrada em termos já não inconstitucionais, face a essa previsão de *remissão* para futura legislação *determinadora das tarefas a delegar* (n.º 2, art.º 124.º)⁹², importa considerar que não é esta alteração (que por si não altera a questão prévia do continente que as irá receber), que vem resolver a prévia questão da natureza e do enquadramento das entidades intermunicipais de fins gerais.

⁹² O governo logo começou a legislar sobre o regime de delegações. Vide o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro, sobre o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de *funções sociais*.

14. Questão sobre o regime de delegação de “competências” (atribuições)

O Governo não pode delegar as suas competências constitucionais sem habilitação constitucional para tal (proibição constitucional do art.º 111.º, n.º 2) ou, subsidiariamente, por violação do princípio da legalidade administrativa (art.º 3.º, n.º 2, 112.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2).

O regime constante do Decreto base da nova lei passou a prever a possibilidade de delegação de competências de “órgãos do Estado” em municípios ou comunidades intermunicipais através de um *contrato interadministrativo*.⁹³

Em causa, poderá estar uma melhor articulação da prossecução das respetivas atribuições com o objetivo sobretudo da *racionalização dos recursos disponíveis*.

Uma lei habilitante é uma exigência simultaneamente formal (existência prévia), como material, expressando um *suficiente grau de pormenorização* para não permitir atuações dos órgãos decisores alheadas daquelas que possam ser prévia e adequadamente perspetivadas pelos seus titulares originários,⁹⁴ na defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos. Tal exige um *mínimo de precisão disciplinadora*, que oriente a atuação da Administração destinatária. Ou seja, implica *parâmetros de atuação*, que forneçam *critérios explícitos* que garantam a imparcialidade da Administração destinatária e o devido controlo jurisdicional.

Esta exigência não se compagina com uma delegação em “branco”. Aliás, a norma habilitante não deve expressar apenas um *conteúdo geral e indeterminado* atribuindo um exercício livre, dotando a Administração destinataria de indevida capacidade de

⁹³ O recurso a contratos interadministrativos (entre entidades que participam na prossecução da função administrativa) aparece na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, relativamente à «transferência de competências não universais» (em relação a alguns municípios, por parte do Estado, à delegação de competências do município em freguesias, através de “protocolo”, contratos de exercício de competências municipais em regime de parceria (cfr. A. Leitão, *Contratos interadministrativos*, Almedina, 2011, pp. 207 ss.) e muitas normas, tais como as do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, tratam de matéria de transferência de tarefas para os municípios no âmbito da educação.

⁹⁴ SOUSA, M. Rebelo de; MATOS, A. Salgado -*Direito Administrativo*, T. I, p. 153; cfr. também Ayala, B. -*O (Défice de) Controlo Judicial da Margem de Livre Decisão Administrativa*. Lisboa: Lex, 1995, p. 178; CORREIA, Sérvulo -*Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 53.

determinação primária da matéria, o que ocorre caso não haja a definição do “núcleo e dos pressupostos do exercício do poder administrativo”.

Ora, no Decreto parlamentar n.º 132/XII não se encontravam legalmente enumeradas as “tarefas” que podiam ser delegadas pelo Estado. Estabelecia-se apenas que essa delegação (atual art.º 124.º), operaria “em todos os *domínios dos interesses próprios das populações*”, no respeito pela “intangibilidade das atribuições estaduais, autárquicas e intermunicipais” (atual art.º 119.º). E a tal concretização far-se-ia, nessa versão original do diploma, posterior e diretamente através da celebração de *contratos interadministrativos*. (atual art.º 120.º), estabelecendo a sua vigência pela “duração do mandato do Governo” e podendo esse contrato ser renovado automaticamente ou extinto num dado prazo (atual art.º 126.º).

Este enquadramento foi considerado inconstitucional face ao *princípio da indisponibilidade de competência* (art.º 111.º, n.º 2),⁹⁵ que apenas permite delegações⁹⁶ de poderes de pessoas coletivas territoriais “nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei”, e ao *princípio da legalidade administrativa* (subordinação da Administração à Constituição e à lei: art.º 112.º, n.º 2, 3.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2)

Não se concretizam as matérias constitucionais interditas a delegação. E nada se diz sobre as matérias que poderiam vir a ser objeto de delegação (para além do âmbito geral das funções económicas e sociais).

Não se enumeram as que ficam excluídas, mesmo genericamente (as constantes da Constituição ou apenas as atribuídas por lei), no entanto, na atual versão da LAL (n.2, art.124.º), face a esta necessidade de as matérias passíveis de atribuições, não constitucionalizadas terem de estar originariamente previstas em lei, continuando a não apontar tais matérias, veio contudo indicar o caminho futuro da *intermediação da lei* (reserva de função legislativa), ao remeter para ela a concretização prévia dos domínios de “competências” a delegar por contrato, assim se evitando a possível e inconstitucional “deturpação da divisão legalmente estabelecida de atribuições e tarefas através de atos da função administrativa”.

De qualquer modo, os órgãos autárquicos não podem, em caso algum, assumir os poderes ligados à soberania⁹⁷ (quer na ordem interna, quer na ordem internacional⁹⁸).

⁹⁵ Artigo 111.º, 2 (separação e interdependência de poderes): “Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei.

⁹⁶ Interpretável em sentido amplo, de transferência ou de mera delegação de poderes: CANOTILHO, JJ Gomes; MOREIRA, Vital -*Constituição (...)*. II, p. 47; MIRANDA, J. - “artigo 111.º”. In *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo II, Coimbra Editora, 2006, p. 254.

⁹⁷ AMARAL, M. Lúcia -*A Forma da República*, Coimbra Editora, 2012, p. 385.

Sendo, por isso, nula a futura norma legal que o faça. Desta dependem apenas possíveis delegações de tarefas originariamente atribuídas por via legal, que o próprio legislador prefira delegar em vez de transferir. Com efeito, se os poderes diretamente atribuídos pela Constituição apenas com habilitação desta se podem delegar (art.º165.º, al. b do n.º1 do art.º198, al.b do n.º1 do art.º227.º, n.º 2 do art.º200.º, 248.º, n.º 4 do art.º 229.º), importa destacar que não há nenhuma autorização constitucional de transferência ou delegação de poderes constitucionais nas autarquias locais e muito menos em eventuais associações destas, mesmo que de fins específicos.

Aliás, face ao art.º110.º, mesmo que viesse a existir (por lei de revisão) um tal norma habilitante, não deixaria de haver certos limites sobre as matérias passíveis de delegação por parte dos órgãos de soberania (*vide* ATC n.º192/88 ou n.º458/93).

No entanto, a separação funcional constitucionalizada não deve ser entendida como impondo uma *visão estática, excessivamente rígida*, que interdite uma perspectiva “cooperativa” e, com isso, o reforço do Poder Local numa lógica ativamente participativa para a decisão final, o que seria prejudicial para os interesses públicos. Não se impõem *tarefas exclusivas*, a colocar necessariamente nas atribuições isoladas de cada nível de entidade territorial, desprezando as novas conceções sobre o *princípio da interadministratividade*, como aliás a tarefa de ordenamento e planeamento territorial o demonstra.

Esta questão não tem que ver só com o modelo de regionalização e suas relações com o Estado como com as relações de todas as entidades territoriais entre si. Em causa, deve estar uma reponderação geral do conceito de autonomia dos entes territoriais, designadamente dos municípios.

No plano das *relações de poder entre Estado e os municípios*, tendo presente que os poderes tidos como exclusivos destes podem erodir-se pela via legislativa material (a autonomia é uma autonomia *sub legem*), pode impor-se o acentuar em geral do *princípio da interadministratividade*,⁹⁸ em que cada nível de entidade *decidirá conforme o interesses dominantes e a melhor colocação ponderativa ou a imposição constitucionalizada no momento, mas sempre com audição e consideração das entidades de*

⁹⁸ Embora, neste domínio, se possam levantar algumas questões face à vigência da Convenção-Quadro Europeia do Conselho da Europa para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, assinada por Portugal em 16.3.1987, passando o poder de negociação e acordo de relacionamento entre entidades infra-estaduais nacionais e estrangeiras a substituir-se ao Estado e a formas de acordos de direito internacional.

⁹⁹ CONDESSO, F. – “Política Regional Europeia e a Regionalização”. In *Ordenamento do Território ...*, Pp.213-239.

governos dos outros níveis, na linha da solução legislativa alemã e da subjacente doutrina burmeisteriana.¹⁰⁰

A autonomia deve traduzir-se num direito à intervenção em qualquer matéria que afete a comunidade local, independentemente de ter ou não dimensão supramunicipal, recaindo sobre o legislador a obrigação de prever legalmente as atribuições necessárias ao desempenho da atividade em todas as matérias em que exista um interesse da coletividade local.¹⁰¹

Não há uma “separação nítida entre a zona dos interesses nacionais e a zona dos interesses locais, como se de dois compartimentos estanques se tratasse”, pois tal “já só subsiste em alguns casos”, deixando de “corresponder à grande maioria dos casos”,¹⁰² mesmo que a medida do interesse territorial deva continuar, naturalmente, a ser o critério definidor da responsabilidade direta de decidir. Se uma matéria, interessando exclusivamente a comunidade local, implica poderes decisórios exclusivos, importa não esquecer a problemática da *concorrência vertical de interesses* de mais de uma comunidade territorial, designadamente da comunidade nacional, exige uma definição de poderes segundo a sua importância relativa. Devendo, então, decidir quem tiver interesse predominante.

A confusão de interesses implica uma articulação de poderes segundo uma solução discricionária que tenha em conta as razões de mérito relativo dos níveis decisores em presença. E a confusão de interesses de intensidade semelhante implica uma *solução perequativa de distribuição de poderes, através de fórmulas integradoras ou cooperativas*.

A autonomia das Administrações territoriais infra-estatais deve deixar de ser entendida como uma *garantia institucional da titularidade de atribuições exclusivas* da autarquia e portanto excludentes do escalão administrativo superior em certos assuntos considerados como locais.

A Constituição não contempla o regime local como uma matéria compacta e homogênea para efeitos de imposição de atribuições exclusivas. Reserva exclusivamente para o Estado as bases do regime jurídico das Administrações

¹⁰⁰ CONDESSO, F. – “Política Regional Europeia e a Regionalização”, “A Regionalização e o Desenvolvimento Regional”. In *Ordenamento do Território ...*, Pp.214-216

¹⁰¹ CONDESSO, R. e F. – “Características e Princípios gerais da Política e direito do Planeamento Territorial em Portugal. Portimão: *Jurismat* n.º5, 2014, Pp.225-269.

¹⁰² AMARAL, d. Freitas do -*Curso de Direito Administrativo*. I, 2006, p. 491. Assim, a atual “miscigenação” de interesses implica «uma indispensável divisão de trabalho entre o Estado e as coletividades locais» (ANDRADE, J. C. Vieira de -“Distribuição pelos municípios da energia elétrica de baixa tensão”, *CJ, ano XIV/I*, 1989, pp. 15 e seguintes, em especial, p. 19). Vide ATC n.º 674/95, 432/93, 674/95, 379/96, 548/97, 329/99, 517/99 e 560/99

Públicas e, portanto, também da local. Deve interpretar-se como tal o regime orgânico e funcional destes entes, mas cabendo ao legislador sectorialmente distribuir pelos diferentes entes, as atribuições materiais em cada momento reguladoras da disciplina da matéria, segundo o critério da predominância dos interesses.

O *conceito de autonomia ou de autoadministração* deve levar a conceber-se a garantia institucional de autonomia como um direito dos municípios a serem investidos com plenos poderes executivos para o cumprimento de assuntos públicos, nos assuntos da comunidade local. Mas como as populações são as mesmas quaisquer que seja o nível de poderes da entidade territorial, embora uns devam decidir, todos os outros dirigentes de outros níveis de poder territorial devem pronunciar-se antes das decisões. Com isto as autarquias garantem voz mesmo em assuntos em que o Estado, pela via erosiva da legislativa ou financeira, as quisesse despir de poderes. E não impede, pelo contrário aconselha, manter-se uma cláusula geral de competências em assuntos locais.

Aliás, no campo do Poder Local em geral, urge encetar-se uma profunda transformação dos ordenamentos municipais e intermunicipais, com alterações que traduzam a ideia de que a fiscalidade e as finanças locais são um pilar fundamental do Estado-Comunidade, continuando a reordenar atribuições e a dotar os municípios dos recursos necessários para que possam exercer bem as suas tarefas e simultaneamente dotá-los dos mecanismos de controlo orçamental e de participação cidadã, otimizando as suas dimensões territoriais e reformulando a sua interadministratividade na Administração pública em geral, sem o que sempre se manterão os problemas de ineficácia e de endividamento.

15. Ainda algumas questões de constitucionalidade colocadas pelo Decreto parlamentar n.º 132/XII

15.1. Natureza das entidades intermunicipais. Tipicidade e representatividade

15.1.1. Posição geral. Exigência das figuras constitucionalizadas

No que concerne à questão da violação do princípio *da tipicidade das autarquias locais no continente* e à questão dos poderes representativos, o TC¹⁰³ entende que a

¹⁰³ Acórdão n.º 296/2013 sobre os Decretos n.º 132/XII e n.º 136/XII, processo n.º 354/13, relatora Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros. Nos seus termos, o Decreto 132/XII (e seu anexo que disciplina os regimes jurídicos das autarquias locais e da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municí-

figura de Comunidade Intermunicipal integra “elementos de qualificação que também compõem a caracterização constitucional do conceito de autarquia local”, por neles avultarem o facto de serem “pessoas coletivas públicas territoriais da administração autónoma, dotadas de órgãos representativos e que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. Acontecendo que esta “assimilação ou equiparação institutiva, funcional, orgânica e competencial das comunidades intermunicipais às autarquias locais, permite concluir que se cria, materialmente, um *novo tipo de autarquia*, sem prejuízo de não se denominarem expressamente como autarquias”.

E o TC entende que os titulares dos órgãos de autarquias devem ter uma *representatividade direta* face ao seu eleitorado territorial. Aliás, rejeita também que uma entidade, cuja construção é imposta pelo Estado, se possa qualificar de associação intermunicipal.

15.1.2 Polémica sobre a representatividade

Um dos elementos do conceito constitucional de autarquia local é o carácter representativo dos órgãos destas pessoas coletivas territoriais.¹⁰⁴ Ora *as comunidades intermunicipais* previstas no anexo I, *estrutural e funcionalmente* reconduzem-se à *autarquia local supramunicipal* constitucionalmente prevista (região administrativa),¹⁰⁵ obedecem a requisitos de criação comuns a todas as “entidades intermunicipais”,¹⁰⁶ sejam CIM ou AM, e *são autarquias locais* (*desrespeitadoras* do tipo constitucional correspondente).

Constata-se que, face ao normativo orgânico, os dirigentes são designados por via de *eleição municipal*, com um regime estabelecido (“no essencial e quase na sua totalidade”) por remissão para o regime das áreas metropolitanas (pelo que não há dife-

pios nas entidades intermunicipais e nas freguesias e do associativismo autárquico, assim como o estatuto das entidades intermunicipais, aprovados pela Assembleia da República em 15 de março de 2013), afirma que vem estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, aprovar o estatuto das entidades intermunicipais, estabelecer o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovar o regime jurídico do associativismo autárquico”.

¹⁰⁴ AMARAL, Freitas do -*Curso de Direito Administrativo*. vol. I, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2006, p. 485.

¹⁰⁵ Ver a correspondência estrutural e funcional com as regiões administrativas face aos artigos 255.º, 256.º, n.º 1, 257.º e 258.º CRP.

¹⁰⁶ As designações constitucionais são designações específicas e imperativamente adotadas. Como diz Pedro Machete, as autarquias locais (artigo 236.º, n.º 1) são “típicas e nominadas”, o seu *nomen iuris* é “constitucionalmente significativo”, pelo que não pode deixar de “caber a cada uma a designação constitucionalmente atribuída” e, portanto, o “legislador ordinário não é livre de redenominar os institutos constitucionalizados” (DV do Conselheiro Pedro Machete).

rença de natureza entre as CIM e as AM¹⁰⁷), aparecendo ambas *autarquias locais de carácter supramunicipal*).

Importa registar que a designação dos titulares dos órgãos da comunidade intermunicipal (conselho intermunicipal e comissão executiva intermunicipal) é feita por eleições, embora de modo diferente das constitucionalmente previstas (239.º CRP): sistema de representação maioritária para o conselho (o que é inconstitucional: art.ºs 256.º e 239.º, n.º 2, e 260.º) e *sufrágio ultra-indireto* dos eleitores para a comissão executiva.¹⁰⁸

Ou seja, os membros do Conselho foram eleitos diretamente pelos eleitores para numa outra lista e para outras funções, enquanto os titulares do executivo são eleitos por um número proporcional de membros eleitos pelos cidadãos para cada uma das assembleias municipais da área abrangida.

Não há um corpo eleitoral da comunidade intermunicipal e apenas vários corpos eleitorais.

Não há nunca uma eleição pelos eleitores, uninominal ou em lista, de qualquer membro dirigente da Comunidade, que nessa qualidade por eles depois possa ser julgado eleitoralmente. Os cidadãos eleitores votam sempre lugares segundo lógicas de mérito para a (ou, em candidaturas consequentes, da) governação municipal.

Condição sem a qual e condição suficiente, só por si, para se considerar autarquias?

Ora, é neste aspeto, o Conselheiro Pedro Machete, com uma justificando autónoma ao ATC,¹⁰⁹ enfatiza o facto de elas estarem *dotadas de órgãos representativos*, independentemente de tal resultar de processos indiretos de designação, e é, por isso, que, precisamente, ele as tem como autarquias.

¹⁰⁷ Esta figura das áreas metropolitanas, tal como está construída na LAL, não se filia na CRP (art.º236.º, n.º3).

¹⁰⁸ Os membros do *conselho intermunicipal* são os primeiros candidatos da lista mais votada nas eleições para a câmara municipal de cada município que faz parte da comunidade intermunicipal, o que aponta para um sistema de representação maioritária (a partir da instituição das comunidades intermunicipais, a eleição para a câmara municipal é simultaneamente para o membro do conselho intermunicipal). Os membros da comissão executiva intermunicipal são submetidos pelo conselho intermunicipal, em lista única, à votação de um colégio eleitoral constituído por membros das assembleias municipais dos municípios que fazem parte da comunidade intermunicipal designados segundo certa proporção. Apesar de ser um sufrágio ultra-indireto dos eleitores recenseados na área da comunidade intermunicipal, é suficiente para se considerar que os membros da comissão executiva são designados por eleição.

¹⁰⁹ Vide declaração de voto de pedro machete

15.2. Delegação de poderes do Estados em entes infra-estaduais. Habilitação das entidades delegantes. Conteúdo da delegação

15.2.1. Tese da identificação automática dos sujeitos delegantes a partir das diferentes competências legais dos órgãos estatais

Quanto ao *método de apurar as possíveis entidades delegantes*, importa saber se à identificação dos sujeitos da delegação basta uma determinabilidade automática dos possíveis delegantes apurados meramente a partir da legislação orgânica do governo que concretiza quem tem competências nas matérias tidas como delegáveis e, portanto, sem necessidade de na normação delegatória ter de se nomear expressamente os órgãos do Estado. Será que há “determinação” dos sujeitos na medida em que a delegação se concebe como “uma forma de articulação de atribuições” no âmbito da função administrativa de uma outra entidade?

Não será que tal permite concluir que podem todos os órgãos do Estado, no domínio das suas competências específicas, delegar poderes com os devidos limites materiais? Que, só podendo ser aqueles poderes que tenham incidências nos interesses próprios das populações locais, tudo está claro face à titularidade da “competência dispositiva primária”, que já resulta de legislação orgânica, pelo que a exigência de âmbito subjetivo ativo não implicaria a obrigação de “individualização” na norma habilitante?

Independentemente do princípio da “reserva de lei”, imposto pelo n.º 2 do art.º 111.º da Constituição, para a delegação de poderes, será que a norma habilitante genérica cumpria, no contexto em que se destina a operar a delegação intersubjetiva, os requisitos de determinação de *conteúdo e de identificação dos sujeitos da delegação* que, em função das razões que constitucionalmente a justificam, se impõem ao legislador preservar? Não há no decreto um elenco legal de matérias ou critérios para o seu normal encontro pela via contratual, o que é diferente de falar em critérios subjacentes ao elenco.

O Conselheiro Vítor Gomes defendeu esta tese, mas não foram estas as posições adotadas no ATC.

15.2.2. Teses da dispensabilidade de norma sob a forma legal

Quanto ao problema da *suficiente ou insuficiente indeterminação do conteúdo* da norma habilitante da delegação, trata-se de saber se é aceitável uma mera *norma de remissão* da delegação para as atribuições administrativas (e, portanto, se é aceitável uma mera cláusula geral); ou se é exigível uma *norma concretizadora das matérias delegáveis*. As posições dividem-se. Vejamos, então, a questão da exigência normativa de fixação dos critérios de delegação de poderes

a)-Tese da possibilidade de densificação meramente regulamentar

Será que um regulamento administrativo poderia fixar os critérios que faltam na lei habilitante que é a LAL, desde que ela remetesse para ele ou teria de ser uma lei formal a densificar essa habilitação?

Aqui surge uma divergência entre o TC e Conselheira *Maria Lúcia Amaral*. Ela concorda que a inconstitucionalidade face ao art.º 111.º, n.º 2, existe por a LAL não densificar a possibilidade de delegação, não fixando critérios nem *habilitando* nenhum regulamento a fazê-lo. Mas, entende que podia não ser a lei a fazê-lo, porque o que está em causa, além de lei em sentido formal, “é também a necessidade da existência de *lei em sentido material*, ou seja, de prescrição geral e abstrata, *não necessariamente constante de ato da função legislativa*”.

A *definição de tais critérios* ou caberia à LAL como lei habilitante dos contratos interadministrativos como defende Vítor Gomes (como atos de delegação de competências teria de fixar critérios materiais, gerais e abstratos, para regular esses atos de vontade, praticados *ad hoc*, de forma singular e especial e vincularem as decisões casuísticas de contratar), *ou podia caber a um regulamento administrativo, para que ela remetesse*, como defende.

Para a Conselheira *Maria Lúcia Amaral*, a definição dos critérios vinculativos dos atos de delegação não têm necessariamente que constar de ato da função legislativa, que é a lei formal habilitante, no caso de o legislador habilitante da delegação não querer ou não puder logo (por razões, entre outras, de dificuldades de densificação face à especialidade de certas matérias) fixar ele própria esses critérios. Podem constar de regulamento administrativo, remetendo a lei a fixação para regulamento administrativo, que assim surgirá como a *lei em sentido material* (isto é, a disciplina geral e abstrata) em cujos termos se poderá vir a operar a delegação.¹¹⁰

b)-Tese da possibilidade de densificação da delegação por mero contrato administrativo

O TC rejeitou a hipótese da constitucionalidade da mera intermediação do contrato administrativo. Mas o Conselheiro Vítor Gomes considera que não está em causa o respeito da reserva de lei.

Por um lado, a questão da *insuficiente determinação de conteúdo da norma habilitante*, relacionada com a vertente do risco de “autoexoneração” das tarefas legalmen-

¹¹⁰ Declaração de voto no ATC n.269/2013.

te cometidas ao delegante que a relativa indeterminação resultante do uso de cláusulas gerais poderia potenciar, não se verifica.

E por outro lado, com os contratos interadministrativos, também não está em risco a outra vertente da função da reserva de lei, pois elas são idóneos para preservar as condições jurídicas e materiais da autonomia dos entes que recebem a delegação, dadas as linhas gerais do regime da contratação interadministrativa, de que resulta o seu carácter bilateral, com os intervenientes intervindo em plano de igualdade jurídica, assim como de várias exigências sobre a celebração, execução e cessação do contrato delegatório, enformado como está pela perspectiva de harmonização do desempenho das atribuições

Tudo está em saber se, por um lado, os requisitos constitucionais exigidos à norma habilitante, porque se situam num campo material de cooperação interadministrativa, por si só permitem uma *identificação dos conteúdos possíveis* de delegação ou não são suficientes. As matérias em si seriam dificilmente elencáveis de modo prévio e normativamente de modo exaustivo, com a devida delimitação dos conteúdos delegáveis?

E, sendo assim, para cumprir as exigências identificatórias bastaria uma cláusula geral a ligá-las às situações relacionadas com “interesses próprios das populações”? E sobretudo se se estabelecer um *limite negativo* (atribuições estatais intangíveis) e um limite *positivo* (matérias de interesse das populações locais confluentes com interesses gerais e de atribuições pluri-orgânicas nos objetivos e pluri-administrativas), a que no caso acresce uma vinculação a objetivos (coesão social, solidariedade interterritorial, racionalização de recursos e qualidade dos serviços)? Mas será aceitável partir desta lógica de que, onde a normação optou pela consagração expressa ou possível de uma atuação em interadministratividade, é aceitável normalmente a sua redução a um dos vários intervenientes? E não será que, pelo menos, se deve exigir uma lista genérica de domínios de atribuições, à maneira da LQRA ou da LAL, a partir da qual os poderes dos órgãos do Estado seriam delegáveis?¹¹¹

15.2.3. Tese do TC. Rejeição de norma com habilitação genérica de delegação de atribuições

Quanto à faculdade de *delegação de competências-atribuições administrativas* do Governo nos municípios e nas entidades intermunicipais, há ou não inconstitucionalidade no recurso a uma mera norma de habilitação genérica de delegação de poderes?

¹¹¹ Sobre toda esta problemática, opondo-se ao ATC, ver a declaração de voto do Conselheiro Vítor Gomes.

Para certa doutrina, não seria exigível uma *habilitação legal específica*. Justificar-se-ia materialmente a “opção por uma *habilitação genérica da delegação de poderes* do Estado nas autarquias locais.”¹¹²

Nesta matéria, a “delegação” por via de contrato interadministrativo garantiria a “salvaguarda dos interesses relevantes de ambos os contraentes públicos, incluindo o da unidade de ação administrativa”, sendo “instrumento adequado à harmonização do desempenho das respetivas atribuições”, e portanto iria na sua linha de querida “descentralização administrativa”.

Ela, devido a implicar uma relação intersubjetiva, é uma *delegação de atribuições ou funções, figura afim da real delegação de poderes em sentido próprio*, que concorre para alargar o âmbito de atuação autárquica a domínios de relevante *interesse local legalmente atribuídos ao Estado* e para uma maior eficácia da ação administrativa [aproximando os serviços das populações e reforçando o princípio da autonomia local na sua vertente participativa (a “autonomia-participação”)].

Não haveria a exigência de habilitação legal específica tanto mais que, estando em causa exclusivamente o exercício da função administrativa, a exigência de norma de carácter geral não acautelaria nenhum interesse constitucional que não se encontre salvaguardado pela norma do decreto parlamentar em causa, com as suas exigências de fundamentação da decisão de contratar e só viria permitir criar uma “rigidez contrária aos princípios constitucionais em matéria de organização administrativa e ao princípio da autonomia local”. Além de que se invoca o precedente, não inviabilizado pelo TC, desta figura da habilitação genérica, que ocorreria na possibilidade dos municípios delegarem nas freguesias e mesmo no direito administrativo geral no regime CPA (hoje, os art.º 44 e 45.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro).

Acontece que, independentemente de o quadro constitucional e o legislador reconhecer uma ampla sobreposição de áreas de atuação do Estado e das autarquias locais, delimitada pela lógica dos interesses próprios de cada Administração e com exclusão de atuação em áreas de poder atributivo exclusivo de cada entidade (por imposição legal ou *ratione materiae*), não parece poderem ser objeto de delegação tarefas administrativas entregues ao Poder geral do Estado só porque tal delegação não foi excluída por lei ou porque elas, pela sua natureza, não serão indelegáveis (v.g. tutela administrativa, etc.).

O critério não pode ser o da permissão de delegação do não excluído, mas do previsto. E se a lei pode prever onde a lei dispôs, não o pode onde a constituição dispôs. E

¹¹² Tal como pretendia a versão legislativa objeto de controlo do TC, de cuja posição se faz eco, discordando, em Declaração de voto, Pedro Machete.

mesmo onde a lei dispôs, dispôs em concerto, logo lei posterior que queira alterar as coisas, deve fazê-lo em concreto, derogando normação anterior. Não sendo aceitável a solução da intermediação derogatória singular, mesmo que por via contratual, do disposto em norma de carácter geral.

No domínio das cláusulas gerais, elas não delimitação poderes e matérias delegáveis. Mas, quando muito, aqui poderia discutir-se a possibilidade de delegação contratualizada nos domínios duvidosos da sua concretização. Mas mesmo, dubitativamente, nos domínios que tivessem sido ou claramente devessem vir a ser assumidos à base da cláusula geral. Mas em geral mediante as cláusulas gerais de atribuições próprias do delegante e do delegado e das atribuições intangíveis do primeiro? Bastando uma *habilitação legal suficiente* para os diferentes departamentos governamentais poderem delegar as competências administrativas “legalmente atribuídas” nos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais? Não seria uma “norma habilitante em branco”?

16. Propostas ajustadores do sistema instalado face à Constituição e às exigências de poderes locais dimensionados para fazer face aos desafios de desenvolvimento económico-social do futuro

16.1. Considerações gerais sobre a organização administrativa do território

A organização de poderes regional, seja a nível das muitas e dispersas circunscrições administrativas, seja dos poderes representativos infra-estaduais, necessita de uma verdadeira mudança que a torne simultaneamente *mais eficaz, mais próxima dos cidadãos e menos dispendiosa para as finanças públicas*.

Importa, desde logo, proceder à *racionalização de serviços desconcentrados*, com tendencial *uniformização das circunscrições regionais dos vários ministérios*. *Importa instituir a superintendência de todos os serviços regionais dependentes do governo através de um governador civil regional*,¹ detentor de altas habilitações e experiência no do mínio da Administração Pública e com competências semelhantes às do Prefeito francês.

Em termos globalmente coerentes e articulados com o exercício dos poderes estaduais delegados, por arte das entidades intermunicipais. E, concomitantemente com a instituição em *concreto das entidades regionais supramunicipais*, defendemos que o Estado deve proceder à *uniformização das suas circunscrições regionais desconcentradas*, através, sempre que possível, do alinhamento com elas. Ou seja, alinhamento uniformizado das circunscrições regionais da Administração Estadual desconcentrada pela descentralizada (só foi possível em França em consonância com a lógica do fenómeno da regionalização).

As áreas do ordenamento do território, urbanismo e ambiente são aquelas que em Portugal melhor indiciam caminhos de procura de uma *nova abordagem cooperativa* entre as diferentes entidades de poder territorial, numa linha de modelo diferente, não do tradicional de atribuições exclusivas segundo a técnica da predominância dos interesses, mas de um modelo interadministrativo de *concorrência de poderes e complementaridade de intervenções*, sendo certo que Portugal, nesta matéria do enquadramento do poder local, está ainda longe da doutrina mais avançada, que foi traçando o seu caminho no pós-guerra, com a reforma do *direito autárquico na Alemanha*.¹¹³

Na reforma de 1999, perdeu-se a ideia da cláusula geral de competências em assuntos locais, embora o conceito de assuntos locais tenha informado predominantemente a seleção de matérias e a solução das “atribuições reservadas”? E mesmo que se assumisse enformar as tarefas territoriais públicas segundo a teoria da interadministratividade geral das atribuições públicas, com direito de participação e audição de umas entidades nos assuntos atribuídos às outras, não se vê razões para não admitir a manutenção residual de um conceito de assuntos locais, aceitando esta cláusula como legal quando a legislação não atribua especificamente a outro escalão da Administração Pública uma certa tarefa, sem prejuízo de poderes concorrentes de interesses de outros entes a intervir sempre com direito a serem ouvidos antes da deliberação final de um dado poder territorial. Em Espanha há muito que a conceção burmeisteriana de autonomia local se impôs. Aqui, a doutrina dominante (em que já antes da Constituição de 1976, Eduardo García de Enterría criticava o *conceito liberal de autonomia municipal*).¹¹⁴

A *autonomia* começa a traduzir-se num direito à intervenção em qualquer matéria que afete a comunidade local, como refere a Grundnorm alemã, independentemente

¹¹³ CONDESSO, F. – “Regionalização e Poder Regional”. In *Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: ISCSP, 2005, Pp.213 e ss.; CONDESSO, Ricardo e Fernando –Características E Princípios Gerais da Política e Direito do Planeamento Territorial em Portugal. Separata de *Jurismat* n.º5. Portimão, Pp.225-269.

¹¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid, 1981; -*La Administración española*. Madrid, 1972. A jurisprudência espanhola (STC de 28 de Julho de 1981) e a legislação foram concebendo a autonomia dos entes territoriais infra-estatais nos termos em que JOACHIM BURMEISTER a pensou e os administrativistas a conformaram do país vizinho, sobretudo LUCIANO PAREJO ALFONSO e ANTÓNIO EMBID IRUJO, desde 1981, respetivamente em *Garantía Institucional y Autonomías locales*, 1981, e «Autonomia Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal». *REDA*, n.º30, 1981, p.437-470 e 456 e ss.. LUCIANO, já vitorioso, nas sua tese doutoral burmeisteriana, não deixaria de continuar a insistir de novo no tema, em 1983 e 1986, em *Estado Social y Administración Pública: Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid, 1983, e «La Autonomia Local». *REALyA*, n.º229, 1986.

de ter ou não dimensão supramunicipal,¹¹⁵ recaindo sobre o legislador a obrigação de prever legalmente as atribuições necessárias ao desempenho da atividade em todas as matérias em que exista um interesse da coletividade local.¹¹⁶

A medida do interesse territorial é o critério definidor da responsabilidade direta: matéria interessando exclusivamente a comunidade local implica poderes decisórios exclusivos, concorrência vertical de interesses de mais que uma comunidade territorial, designadamente da comunidade nacional, exige uma definição de poderes segundo a sua importância relativa, devendo decidir quem tiver interesse predominante; a confusão de interesses implica uma articulação de poderes segundo uma solução discricionária que tenha em conta razões de mérito relativa dos níveis decisores em presença; e a confusão de interesses de intensidade semelhante implica uma solução perequativa de distribuição de poderes, através de “fórmulas integradoras ou cooperativas”.¹¹⁷

Isto é, a autonomia das Administrações territoriais infra-estatais deixa de ser entendida como uma garantia institucional da titularidade de atribuições exclusivas da autarquia e portanto excludentes do escalão administrativo superior em certos assuntos considerados como locais.

A nossa Constituição não contempla o regime local como uma *matéria compacta e homogênea* para efeitos de imposição de atribuições exclusivas, mas apenas reserva exclusivamente para o Estado as bases do regime jurídico das Administrações Públicas¹¹⁸. E portanto também da local, devendo interpretar-se como tal o regime orgânico e funcional destes entes, cabendo ao legislador sectorialmente distribuir aos diferentes entes, as atribuições materiais em cada momento reguladoras da disciplina da matéria, segundo o *critério da predominância dos interesses*.

O conceito de autonomia, semelhante ao alemão de autoadministração, deve levar a conceber-se a garantia institucional de autonomia como um direito dos municípios a serem investidos com plenos poderes executivos para o cumprimento de assuntos públicos, nos assuntos da comunidade local.¹¹⁹

¹¹⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano –Garantía institucional y Autonomías Locales. Madrid: IEAL, 1981, p.98.

¹¹⁶ OLIVEIRA, António Cândido de -*Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p.165.

¹¹⁷ CÂNDIDO, A. –*Direito das Autarquias Locais*. Coimbra Editora, 1993, p.166.

¹¹⁸ *Vide*, na doutrina espanhola, PAREJO ALFONSO, face ao art149.1.18.º da CE.

¹¹⁹ EMBID IRUJO, António -«Autonomia Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal». *REDA*, n.º30, 1981, p.437-470 e 456 e ss.

A *reforma administrativa do Estado*, designadamente ao nível periférico, para ser *coerente e eficaz*, deve ser articulada e, portanto, precedida pela organização adequada da *Administração supramunicipal*, pelo que esta é mais uma razão que torna *urgente* a recolocação, em termos eleitoralmente aceitáveis, do processo de reenquadramento de poderes territoriais.

No plano das grandes questões de *Administração regional desconcentrada e descentralizada*, para já há que reformar a Administração territorial quer no plano da remodelação do atual regime de *entidades locais supramunicipais*, quer abrindo opções variadas e de maior *racionalização estrutural a nível das estruturas de administração de base inframunicipal*, dependente da decisão dos poderes envolvidos.

Como se referiu no início, importa proceder a uma *reorganização administrativa geral do território nacional*, com vista à sua maior eficácia e ao aprofundamento da democracia local. Pugnando por uma descentralização de tarefas em geral, segundo o *princípio da subsidiariedade*. A Administração Pública portuguesa ainda padece de um *excessivo centralismo*, o que continua a *afetar negativamente a rapidez aplicativa e adaptativa e portanto a eficácia* das políticas públicas. A procura de soluções de governança que levem a um *desenvolvimento mais harmonioso do todo nacional* é o primordial objetivo de um projeto de criação de Poder representativo de entidades administrativas infra-estaduais, que estão naturalmente mais vocacionadas para atuar dinamicamente nos domínios do *planeamento, da programação das políticas públicas e da afirmação das potencialidades pararegionais*, face a um aumento da eficiência do Estado-Comunidade, na medida é que tal permite tornar as *decisões mais céleres, mais participadas e mais próximas* dos destinatários.¹²⁰

Há que afastar soluções associativas ou pseudo-*regionalizadoras, em si ineficazes*, e procurar *diminuir os encargos financeiros* das atuais quase 30 entidades intermunicipais, entre Comunidades Intermunicipais de fins gerais e Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, e evitar que estas impeçam no futuro as corretas *evoluções orgânicas constitucionalmente previstas*, devendo atuar-se em geral no sentido de se permitir um funcionamento mais eficaz de todas as administrações territoriais.

A solução mais adequada seria seguramente a de natureza representativa direta que a Constituição prevê, embora hoje em termos bloqueados e que sempre a impedirão.

De qualquer modo, as regiões administrativas, a criar em Portugal, por previsão constitucional, constituirão autarquias locais, de nível intermédio entre o Estado e os municípios, vocacionadas para intervir ao nível do planeamento e da definição das

¹²⁰ CONDESSO, Ricardo - *As Estruturas de Governação em Portugal perante as Assimetrias de Desenvolvimento Territorial. Que Modelo Seguir?* UNEX, 2012.

prioridades de atuação do sector público em cada uma das regiões e de apoio os municípios.

A regionalização deverá pois, procurar criar *capacidades adicionais de intervenção nos espaços regionalmente partilhados*, promovendo a solidariedade e a cooperação entre municípios e entre regiões, evitando o egocentrismo da lógica da capitalidade nacional e dos municípios, contribuindo, assim, desta forma para a *coesão e a coerência nacionais*. E o aproximar as estruturas e polos de decisão administrativa dos cidadãos deve ser outra das metas a atingir pela regionalização.

Há que referir o facto destas *estruturas regionais intermédias de poder*, existentes na generalidade dos Estados europeus desenvolvidos, como a Bélgica, a Holanda e a Dinamarca, terem, em média, menor área e menos população do que terão as regiões administrativas de Portugal. Mas também que a França apenas tem tido e funcionado bem, 22 regiões administrativas. Portanto, razões suficientes existem, a questão a colocar tem que ver com a correção do processo de as efetivar.

Voltando ao processo de criação das regiões, no futuro a desencadear ou prosseguir, importa, desde logo, refletir nos erros e desajustamento do anterior processo regionalizador, ligado ao mapa pré-fabricado pelos poderes centrais em Lisboa, mapa artificial anacrónico e distante das *solidariedades funcionais e relacionais historicamente construídas*, e à não clarificação de outras questões que apareciam como dotadas de incerteza total, cujo método resolutivo um tal referendo não clarificava.

16.2. Caminhos e caminhadas

Apontarei o que deveria ser o caminho e aquilo que a realidade atual pode permitir e aproveitar numa abordagem de integração de *base funcional e evolutiva*.

Neste âmbito da reforma da Administração Pública territorial em geral, face à Constituição, estamos perante uma *dinâmica evolutiva no sentido da tridimensionalidade autárquica do continente*, em geral traduzindo um *reforço do poder local*, que tem de passar simultaneamente por uma *profunda reforma da Administração Pública* em geral e especialmente da estatal.

A organização administrativa do Território, seja a nível das muitas e dispersas *circunscrições administrativas*, seja dos poderes representativos infra-estaduais, necessita de uma verdadeira revolução que a torne simultaneamente mais eficaz, mais próxima dos cidadãos e mais barata.

Temos uma *excessiva segmentação das organizações de Administração indireta* (institucionais no Estado e empresariais nas autarquias) de todas as entidades de poder territorial (Estado e autarquias).

Tal impõe a necessidade de *reformas radicais no concernente à organização, funcionamento, limites de gastos e de quadros dirigentes* das Administrações públicas. Importa lutar por uma *administração pública estadual eficiente e menos perdulária*, que não continue a favorecer estruturas organizacionais e despesas de prestígio, como se fossemos um Estado rico.

No plano das grandes questões de Administração regional desconcentrada e descentralizada, os interesses da comunidade nacional exige a criação de autarquias supra-municipais, abrindo opções variadas e de maior *racionalização estrutural a nível das estruturas de administração de base inframunicipal*, dependente da decisão dos poderes envolvidos.

No que concerne à Administração pública, a reorganização administrativa geral do território nacional passa por lhe dar *maior eficácia e um aprofundamento da democracia local*. Pugna por uma descentralização de tarefas em geral, segundo o *princípio da subsidiariedade*.

A Administração Pública portuguesa ainda padece de um excessivo centralismo, o que continua a afetar negativamente a rapidez aplicativa e adaptativa e portanto a eficácia das políticas públicas.¹²¹

O *desenvolvimento harmonioso* é o primordial objetivo da instituição das regiões administrativas, pois elas estão vocacionadas para atuar nos domínios do planeamento, da programação das políticas públicas e da afirmação das *potencialidades regionais*.

A *meta subjacente à criação das regiões administrativas* é precisamente o aumento da eficiência do Estado, na medida é que tal permite tornar as decisões mais céleres, mais participadas e mais próximas dos destinatários.

No campo da *concretização constitucional da regionalização do continente*, uma *regionalização meramente autárquica representativa* e depois alinhar por ela, numa solução de racionalização de serviços desconcentrados, com tendencial uniformização, as circunscrições regionais dos vários ministérios. Quer a superintendência de todos os serviços regionais dependentes do governo através de um governador civil regional, detentor de altas habilitações e experiência no domínio da Administração Pública e com *competências coordenadoras semelhantes às do Prefeito francês*).

¹²¹ CONDESSO, F. – Política Regional Europeia e a Regionalização “A Regionalização e do Desenvolvimento Regional”. In *Ordenamento do Território ...*, Pp.213-239.

Portanto, concomitantemente com a instituição em concreto das regiões supramunicipais, constitucionalmente consagradas, defendemos que o Estado deve proceder à *uniformização das suas circunscrições regionais desconcentradas*, através, sempre que possível, do alinhamento com as futuras áreas regionais representativas. Ou seja, alinhamento uniformizado das circunscrições regionais da Administração Estadual desconcentrada pela descentralizada (como, finalmente, aconteceu em França, com o fenómeno da regionalização).

A *reforma administrativa do Estado*, designadamente ao nível periférico, para ser coerente e eficaz, deve ser articulada e, portanto, precedida pela organização da Administração regional representativa, pelo que esta é mais uma razão que torna urgente a recolocação, em termos eleitoralmente aceitáveis, do processo da regionalização, cujas razões justificativas de fundo, apesar do resultado do referendo de 1996, se mantêm. Com efeito, essas razões substantivas continuam a ser incontornáveis e fáceis de enunciar.

Tal propiciará melhor a *promoção participada de políticas que o desenvolvimento harmonioso de todas as partes do território nacional*, com a atenuação das atuais fortes *assimetrias e despovoamento de certos territórios*, visando a prazo a *igualdade dos cidadãos* no acesso ao bem-estar. Permitirá dedicar especial atenção às zonas mais abandonadas do interior do país e melhorar em geral a intervenção pública, nomeadamente nos domínios da educação, justiça e saúde.

Quanto às tarefas regionalizadoras, elas estão já previstas na vigente LQRA1991, e transcritas na atual legislação das entidades intermunicipais.

A composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, tal como resulta da LQRA, serão uma assembleia regional, de natureza parlamentar tal como as assembleias municipais, e uma junta regional, de natureza executiva.

Neste plano, *poderia seguir-se uma de duas vias alternativas, quer quanto ao desenho territorial, quer quanto ao processo construtivo*, ambas acabando ou fazendo evoluir com vantagem com as tradicionais comunidades intermunicipais de génese inconstitucional, de que só em parte se livrou com alterações várias ao Decreto inicial e com a adoção de recurso salvífico de uma confusa lógica precária de delegação de poderes, face ao Acórdão do TC de 2013. E sobretudo acabando, ou logo ou a prazo, com as configurações atuais, dispendiosas e infuncionais visando dar resposta às pressões para colocações de pessoal partidário, em geral com origem no municipalismo (CIM e AM).

Não fora a imagem destrutiva em referendo sobre o aumento de encargos financeiros e de técnica de colocação de “pessoal político desempregado”, o bloqueamento da simultaneidade ficaria ultrapassado com o avanço já para a hipótese de regionaliza-

ção administrativa em termos de uma *macroregionalização tendencialmente coincidente com as CCDR*, de base histórico-funcional, a mais simples e rápida, passando por trocar simplesmente as nomeações para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional por eleições dos seus órgãos sem mudanças dos seus territórios de influência, apenas a dotar dos poderes constantes da vigente, nunca revogada nem constitucionalmente revogável, Lei-Quadro da Regionalização Administrativa (autárquica, integrada constitucionalmente no Poder Local). Portanto, 5 Regiões (ou eventualmente, 7 se se destacarem as AML e AMP). Teríamos, em princípio, as Regiões Administrativas do Porto, Coimbra, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Começando, nesta opção, por “regionalizar” as atuais CCDR, estruturas com grande experiência de cooperação com os municípios. Atribuindo-lhes também outras tarefas tidas por adequadas para o nível territorial em causa, a acertar em diálogo com o poder municipal. Dando-lhes, no entanto, *representatividade popular*, fazendo que os futuros dirigentes das Comissões de Coordenação Regionais de natureza executiva sejam eleitos, em vez de nomeados pelo Governo. E, para já, constituindo-se, em cada uma, Assembleias de Coordenação Regional à base dos Presidentes de CM, modelo a alterar posteriormente com Assembleias Regionais eleitas, como prevê a LQRA de 1991 e a CRP.

16.3. Via normal constitucionalizada

O procedimento futuro, para não afrontar os cidadãos e poder traduzir o apoio à regionalização, deveria pressupor a eliminação de condicionantes constitucionais, algumas supervenientes ao normativo inicial, objetivamente bloqueantes, e depois seguir-se um *caminho procedimental inverso*. Com um *referendo* “a posteriori”, em que os cidadãos não se limitassem a sufragar soluções preconcebidas de modo iluminado.

A haver referendo geral inicial, sem sentido face ao normativo de previsão e imposição regionalizadora da Constituição, então teria que ser apenas um referendo apenas desencadeador do processo, dando-lhe utilidade com a fixação das balizas dos termos em que o mesmo se conformaria.

Nesta via, haveria que criar uma flexibilização do texto constitucional, sem que ele continue a impor à partida nenhuma *solução de fundo*, nem quanto aos territórios nem quanto aos locais de situação dos órgãos administrativos. A qual deveria ser remetida para uma *formulação evolutiva a partir da realidade atual das micro-entidades territoriais de poderes delegados*, resultante da aplicação das atuais leis que o regem, e que se processe fortemente em termos permanentemente enformados e condicionados à *vontade popular e dos seus órgãos representativos de base*. O que exige, portanto uma *modificação procedimental radical*, em ordem à construção de um processo *from below*.

Não é aceitável nem possível eleitoralmente um *processo de regionalização* partindo destes comandos constitucionalizados, irrealistas e manobráveis pelos interesses dos partidos instalados, à revelia do querer das populações respetivas, como o demonstrou o anterior processo de 1996. Tudo regras concebidos para bloquear ou desvirtuar em geral o processo.

Tal como a exigência de as regiões administrativas só poderem ser *criadas em simultâneo* por uma “única” lei, a qual tem de definir os respetivos poderes. Tal como a imposição da previsão constitucional da “instituição em concreto das regiões administrativas, que tem de partir de uma inicial aprovação da lei de instituição de cada uma delas, dependente da *lei de criação simultânea de todas*, exigindo ainda o *duplo voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores, em consulta direta, com uma pergunta de alcance nacional e outra relativa a cada área regional criada na lei*.

O método constitucionalizado foi totalmente rejeitado em referendo. Este demonstrou que os cidadãos não só não querem, nem em si mesma, nem nos seus *parâmetros temporais e mapas de divisão territorial, uma regionalização decidida de cima para baixo*. Ou seja, imposta segundo a vontade dos partidos nacionais e órgãos de soberania que seus dirigentes dominam.

Os cidadãos pretendiam, antes, uma *proposição definidora, com clareza, do processo “democrático” de solução das questões polémicas, como a escolha das capitais regionais*, em que as populações receiam a influência impositiva dos partidos, à revelia da vontade popular.

Impor-se-ia a *definição prévia de um método para a formulação do mapa e para a escolha das capitais*, que não permitisse “negociatas” dos partidos à revelia do querer da maioria das populações regionais.

A regionalização só poderia ter sido aceite se esse processo garantisse a *participação decisiva da população e a livre opção dos seus organismos autárquicos*, antes de uma aprovação final pelo Parlamento.

O processo anterior e previsto na Constituição não oferecem senão um método em que os cidadãos só podem referendar o mapa escolhido pelos partidos dominantes e, posteriormente, se o fizessem favoravelmente, depois teriam de se sujeitar à escolha da capital imposta pelos partidos ou outras forças, sem um pré-estabelecido método transparente, claramente participado e aceite, que garantisse as melhores soluções para o interesse geral das regiões e forte adesão livre dos envolvidos. Inaceitável.

16.4. Via pragmática a seguir num percurso reconstitucionalizador

Apesar de enviesada, tendo presente os *bloqueamentos criados na CRP à concretização das regiões, simultaneidade, referendos* em que se pronunciam mesmo as regiões que nada têm que ver com cada futura região, a *negatividade acumulada* pelo referendo de 1996 e pelas *difusão de mitos sobre os seus encargos financeiros, a dificuldade de simplificar constitucionalmente o seu processo concretizador* e o facto de, entretanto, se ter ir avançado por caminhos, de logicidade associativa, mesmo que inconstitucionalmente, será, agora, de seguir uma *solução evolutiva a partir do que está legislado e relativamente construído*.

A junção paulatina das atuais entidades intermunicipais, por processo deliberativo intermunicipal, até se atingir a *dimensão territorial-populacional* tida como funcionalmente adequada para o êxito do resultado final, com aplicação, no final, da vigente Lei-Quadro das Regiões Administrativas. Atendendo às alterações sobre *dimensões populacionais mínimas* exigíveis, *não se justifica a existência de regimes diferentes para os dois tipos de entidades*, as AM e as “CIM” (esta, figura a mudar de nome, logo que se passe a uma fase constitucionalizadora do processo). Estas entidades deverão ser *harmonizadas no seu regime orgânico-legitimador e funcional*.

Alinhando pelo regime das atribuições e enquadramento orgânico e de funcionamento, em que se deve privilegiar o enquadramento das áreas metropolitanas. E alterando esse regime no que respeita à *constituição do conselho da entidade intermunicipal*, a ser composto, não como atualmente pelos presidentes das Câmaras Municipais, mas, para já, por *membros eleitos diretamente pelas AM da área da entidade intermunicipal e só posteriormente, quando as suas áreas ganharem dimensão sustentável, face a referendo (eventualmente sobre o tipo de representatividade dos titulares dos seus órgãos, embora desnecessariamente pois resulta da Constituição que deve ser direta) sobre o respetivo território e capital*.

Só assim fica assegurado o *interesse geral* de âmbito regional da referida supramunicipal, cuja prossecução nunca estará garantida pelas soluções atuais de defesa apenas de interesses somados e objeto de negociações tipo “bargain”, próprio da conflitualidade territorial natural das lógicas dos seus dirigentes dominantes, os Presidentes das CM, que também pertencem ao órgão intermunicipal

Hipótese que passa por, de imediato, mesmo que transitoriamente, e *colhendo experiências das CCDR, AM e CIM*, manter na sua substância o funcionamento e organicidade da atual legislação e este processo em curso de *“desconcentração-descentralização derivada” de tarefas do Estado*, a partir dos atuais âmbitos territoriais restritos, numa *via pragmática evolutiva territorialmente concentradora, from below*, a partir das recentes chamadas entidades intermunicipais.

Em conclusão, a “regionalização em curso” deve prosseguir iniciando, sem imposição de representatividade direta dos seus dirigentes, um processo paulatino da sua concentração territorial, até atingir dimensão territorial-funcional adequada, altura em que se passaria ao exercício das tarefas e, posteriormente, à adoção do *modelo representativo constitucionalizado*, ou seja, à eleição pelos cidadãos desses territórios dos seus órgãos democráticos, nos termos previstos na Lei-Quadro existente.

Esta via, pelo menos e de imediato, implica apenas alterações à atual lei das autarquias locais, de molde a promover, num primeiro momento, um processo participado promotor de uma *dimensão populacional das entidades intermunicipais funcionalmente adequada ao seu desenvolvimento económico-social e sustentabilidade e uma maior democratização do seu funcionamento* através da eleição dos seus órgãos executivos por parte das assembleias dessas entidades, sem participação de membros dos órgãos municipais.

Só no fim desse processo se justificaria, posteriormente, referendos conformadores de cada região votada pelos diretos interessados dessa região e, se vencedor, a eleição direta dos seus órgãos pela própria população abrangida.

Com tal enquadramento a nível regional e, de imediato, das atuais associações intermunicipais, propiciar-se-á melhor a promoção participada de políticas de *desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional*, soma das partes, com a atenuação das atuais *fortes assimetrias e despovoamento* de certos territórios, visando a prazo a *igualdade dos cidadãos no acesso ao bem-estar*. Permitirá dedicar especial atenção às *zonas mais abandonadas do interior* do país e melhorar em geral a *intervenção pública, nomeadamente nos domínios da educação, justiça e saúde*.

Pragmaticamente, partir-se-ia basicamente do vigente regime jurídico das entidades infra-estaduais, tendo presente os seus objetivos descentralizadores, e avaliando as suas consequências em ordem a modificá-la progressivamente, no respeito pela nossa tradição municipalista.

Para já, o essencial é que os *territórios finais*, após o *processo evolutivo de desconcentração e descentralização*, venham a possuir uma *massa crítica suficiente* para que as atuais atribuições de poderes funcionem para áreas tão variadas como as da *saúde, educação, cultura, ambiente, proteção civil, transportes, desenvolvimento*, entre outras legalmente previstas. Em termos que ganhem uma *população de dimensão adequada, que garanta essa massa crítica suficiente para gerir* as novas atribuições ou se transforme pela via regionalizante, as atuais delegações de competências em reais atribuições para as áreas metropolitanas e todas as outras entidades de poderes intermunicipais, sendo urgente que o legislador exija uma concentração “associativa” de áreas contíguas das comunidades intermunicipais. Tal comporta

consequências importantes não só no número e custos para o erário público como no desempenho futuro destas áreas.

Acima de tudo, o processo deve ser aproveitado, numa linha de democratização, para provocar uma *forte participação das populações na redefinição das atuais áreas territoriais supramunicipais, resultante do atual regime das autarquias locais, por um lado inadequadas e por outro não resultantes da livre vontade das próprias populações.*

Bibliografia

- AMARAL, Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*. vol. I, 3.^a ed., Coimbra: Almedina, 2006.
- AMARAL, M. Lúcia – *A Forma da República*, Coimbra Editora, 2012.
- ANDRADE, J. C. Vieira de – “Distribuição pelos municípios da energia elétrica de baixa tensão”. *CJ*, ano XIV/I, 1989.
- AYALA, B. – *O (Défice de) Controlo Judicial da Margem de Livre Decisão Administrativa*. Lisboa: Lex, 1995.
- BRANCO, Rosa Maria Pires – *Competitividade e Governação: O caso da Área Metropolitana de Lisboa*. Tese de Doutoramento em Economia e Sociedade. Faculdade de Ciências Sociais e Humana da Universidade Nova de Lisboa, 19 de novembro de 2009. Biblioteca da UNL.
- CABRITA, Eduardo – *Descentralização Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: MEPAT, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, V. – *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. II, 2010.
- CARVALHO, Virgílio de – *Regionalização do Continente Informação que tem faltado*. Lisboa: Sociedade Histórica da Independência de Portugal, 1998.
- CONDESSO, F. – “A ETE e a Política de Ordenamento do Território na Península Ibérica”, “Política Regional Europeia e a Regionalização”, “Regionalização e Poder Regional”, “A Regionalização e o Desenvolvimento Regional”, “O Desenvolvimento económico-social e o planeamento infra-estadual”, “Os Fundamentos Económicos do Desenvolvimento Territorial”, “As teorias territoriais do desenvolvimento económico”, “As teorias da Economia Espacialmente Situada”. In *Ordenamento do território: Administrações e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: UTL, 2005, Pp.295-490, Pp.213-239, Pp.547-588, Pp.213-239, Pp.85-117, Pp.118-160, Pp.122-128 e 129-159.
- CONDESSO, F. – «Medio Ambiente y Territorio en Europa: Propuestas para una Política de Ordenación Espacial en la Península Ibérica». *Revista Consejo General del Poder Judicial*. Escuela Judicial, Madrid, Vol. 67, 2004, Pp. 95-124.

- CONDESSO, F. – *Portugal em Crise. Renegociação da dívida. Solução Federal*. Lisboa: Livros do Brasil, 2011.
- CONDESSO, F. – “O Ambiente e o Fenómeno Urbano” In *Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2001. KUKLINSKI, A. - «Regional development, regional policies and regional planning». In *Regional Studies*, Vol. IV.
- CondeSSo, F. – “O ordenamento do território e o seu enquadramento legal em Portugal”. In *A efetividade do direito ambiental e a gestão do meio ambiente na América Ibérica: Balanço de Resultados das Quatro décadas da Conferência de Estocolmo*. Santos: Unisantos, 2012, Pp.157-170.
- CONDESSO, F. – “Os fundamentos da ideia regionalizadora e o papel de Eurico Figueiredo no processo referendário da década de noventa”. In *População e sociedade, Estudos e ensaios em homenagem a Eurico Figueiredo*. Porto: CEPESSE, Edições Afrontamento, 2005, Pp.165-195.
- CONDESSO, F. – “Os rumos actuais e futuros dos sistemas de planificação e da política territorial Europeia”. In *Ordenamento do Território: Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*, Pp.647-662.
- CONDESSO, F. – *Desarrollo y cohesión en la Península Ibérica: El problema de la ordenación territorial*. Barcelona: Erasmus Ediciones, Jan 2010;
- CONDESSO, F. – *Ordenamento do território: Administrações e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*. Lisboa: UTL, 2005.
- CondeSSo, F. – *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica*. Tomo I, GIT, Mérida, Serie Estudios Portugueses, n.º28, 2005.
- CONDESSO, Fernando – “A estrutura do sistema de administração local: quê modelo seguir” . In *Conferência no Seminário sobre “O Intermunicipalismo e o processo de descentralização: O papel das Comunidades Intermunicipais*. Lisboa: UTL, 12 de Junho de 2012.
- CONDESSO, R. e F. – “Características e Princípios gerais da Política e direito do Planeamento Territorial em Portugal. Portimão: *Jurismat* n.º5, 2014, Pp.225-269.
- CONDESSO, Ricardo – *As Estruturas de Governação em Portugal perante as Assimetrias de Desenvolvimento Territorial. Que Modelo Seguir?* UNEX, 2012.
- CONDESSO, Ricardo e Fernando – “Características E Princípios Gerais da Política e Direito do Planeamento Territorial em Portugal”. *Separata de Jurismat* n.º5. Portimão, Pp.225-269.
- CORDEIRO, Jorge – “Poder Local”. *Revista de Administração Democrática*, n.º 128, Lisboa; Editorial Caminho; Setembro 1996.
- CORREIA, Sérvulo – *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra:Almedina, 2003.
- COVAS, António – “Políticas de inovação e cultura administrativa: velhas e novas contradições”. In *Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local*. Lisboa: ISC, 1995. p. 71-83
- CRAVINHO, João – *Descentralização Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998.

- CRUZ – “Relações do Planeamento Regional com os outros níveis de Planeamento”. In *Forum 2000: Estratégias e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. Lisboa: Iscsp, 1995.
- DAYRIES, Jean-Jaques; DAYRIES, Michele – *La Regionalisation*. 3.^a edição; Paris; Presses Universitaires de France, 1986.
- EMBID IRUJO, António – “Autonomia Municipal y Constitución: Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”. *REDA*, n.º30, 1981, p.437-470; – *Estado Social y Administración Pública: Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid, 1983; – «La Autonomia Local». *REALyA*, n.º229, 1986.
- FERNANDES, Manuel Ramires – *A problemática da regionalização*. Coimbra; Livraria Almedina, 1996.
- FRANCO, António L. de Sousa – *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Livraria Almedina, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid, 1981; – *La Administración española*. Madrid, 1972.
- HERMANSEN, T. – “Spatial organization and economic development: The scope and task of spatial planning”. In *Regional Disaggregation of National Policies and Plans*. A. Kukling (Ed.). Paris: Mouton, 1975.
- LABASSE, Jean – *Que Regiões para a Europa?* Lisboa: Instituto Piaget, 1994.
- LEITÃO, A. – *Contratos interadministrativos*. Coimbra: Almedina, 2011.
- LOPES, A Simões – “As Políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional”. In *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*. 3.^a Ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987; – “Desenvolvimento regional e integração”. Comunicação apresentada à *II Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*. Lisboa: Gulbenkian, 1979; – “Regionalização e eficiência na gestão dos recursos”. *Brotéria*, vol. 140, n.º 1, Janeiro 1995.
- MIRANDA, J. – “artigo 236.º”. in *Constituição Portuguesa Anotada*, R. Medeiros /MIRANDA, J. (coord.), T. III, 2007.
- MORENO, Carlos – *O Sistema Nacional de Controlo Financeiro*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 1997.
- NABAIS, Casalta – “A autonomia Local”. *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, BFDUC*. Coimbra: FDUC, Pp. 159-161.
- OLIVEIRA, António Cândido de – “A Centralização está em Alta”. In *Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: ISCSP, 1997, Pp. 63-92.
- OLIVEIRA, António Cândido de – *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.
- OLIVEIRA, Luís Valente de – *Regionalização*. Porto: Edições Asa. 1996; -Novas considerações sobre a Regionalização. Porto: Edições ASA, 1997.
- PAREJO ALFONSO, Luciano – *Garantía institucional y Autonomías Locales*. Madrid: IEAL, 1981.

- PEREIRA, António dos Santos; ALVES, Manuel Brandão; REIGADO, Felisberto Marques; COSTA, Pedro Gomes – *Regionalização: Textos oportunos*. Covilhã; Universidade da Beira Interior, 1998.
- PEREIRA, Paulo Tiago – *Regionalização: Finanças locais e Desenvolvimento*. Lisboa: MEPAT, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território. 1998.
- ROSADO, Manuel Bento – *Desenvolvimento Regional: Contribuição para o seu Estudo e Planeamento*. 1ª ed. Évora: Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1997.
- SÁ, Luís de – “Modelos Políticos de Regionalização: Sobre os ‘Modelos’ Para Portugal”. In *Regionalização e Desenvolvimento*. Lisboa: ISCSP, 1997, p. 27-49.
- SARAIVA, João – *Poder Local: Revista de Administração Democrática*, n.º 128. Lisboa: Editorial Caminho. Setembro 1996.
- TORCHIA, Luísa – “Poder Local”. *Revista de Administração Democrática*, n.º 128, Lisboa: Editorial Caminho, Setembro 1996.
- VVAA – *FORUM 2000: Renovar a administração: Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 1996.
- VVAA – *FORUM 2000 -Renovar a administração: Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa; ISCSP, 1996.
- VVAA – *FORUM 2000: Renovar a administração: Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996.