

Diogo Freitas do Amaral
e
Jorge Pereira da Silva
(Doutores em Direito Público)

ESTUDO APROFUNDADO
SOBRE A PROBLEMÁTICA DA REGIONALIZAÇÃO

Volume I
REGIÕES ADMINISTRATIVAS,
DESCONCENTRAÇÃO E DESLOCALIZAÇÃO

**Apresentado à «Comissão Independente para
a Descentralização», criada no âmbito da
Assembleia da República, pela Lei n.º
58/2018, de 21 de agosto.**

Plano do Volume I

Introdução

	Págs.
§ 1.º <i>Objeto do estudo</i>	9
§ 2.º <i>Conceito de Regionalização</i>	11

Parte I

Evolução histórica e experiências regionais comparadas

§ 1.º <i>Evolução histórica da administração supramunicipal em Portugal</i>	14
1. Épocas romana e leonesa	14
2. Época medieval desenvolvida	15
3. Do Renascimento ao Absolutismo	15
4. De 1820 até 1926	16
5. O Estado Novo	18
6. O 25 de abril	21
7. Lições da história	22
§ 2.º <i>Algumas experiências regionais europeias relevantes</i>	24
1. Introdução	24
2. Quadro comparativo da União Europeia	29
3. As regiões autónomas portuguesas	35

4. As 12 regiões metropolitanas francesas	64
5. As 12 comunidades autónomas espanholas de estatuto geral	71
6. As 15 regiões autónomas italianas de estatuto geral	79
7. As 5 regiões da Dinamarca	86
8. As 13 regiões da Grécia	93
9. As 12 províncias da Holanda	100

Parte II

A regionalização administrativa do Continente

Capítulo I

Questões prévias

§ 1.º <i>Vantagens e inconvenientes da Regionalização</i>	109
§ 2.º <i>Haverá alternativas à Regionalização?</i>	123
§ 3.º <i>A Regionalização não afasta a necessidade de três políticas nacionais: de infraestruturas; de ordenamento do território e cidades; e de desenvolvimento regional</i>	128

Capítulo II

Princípios constitucionais a respeitar

§ 1.º <i>Enquadramento constitucional da Regionalização: pontos firmes</i>	135
§ 2.º <i>Enquadramento constitucional da Regionalização: pontos controversos</i>	138

Capítulo III

As grandes opções a fazer

§ 1.º <i>A questão do mapa das regiões administrativas e da sede dos respetivos órgãos</i>	143
--	-----

1. Introdução: alguns estudos científicos importantes	143
2. Os dois principais modelos	156
3. Vantagens e inconvenientes de cada modelo	160
4. Discussão do problema	163
5. Mapas tecnicamente recomendados para cada modelo	164
6. Localização dos órgãos regionais	168
§ 2.º Atribuições e competências das regiões administrativas	170
1. Introdução	170
2. Dados constitucionais	170
3. Lições da história e da administração comparada	171
4. Duas opções extremas: maximalista e minimalista	174
5. Discussão do problema	176
6. Propostas finais	180
7. Linhas gerais do conteúdo a conferir à segunda fase	181
8. Competências dos órgãos regionais	182
9. Desburocratização.....	184
§ 3.º Sistema de governo das regiões administrativas	185
1. Introdução	185
2. Sistemas de governo em geral	188
3. Sistemas de governo nacional, das regiões autónomas, dos municípios e das freguesias	194
4. Sistema de governo das regiões administrativas	203
§ 4.º O sistema eleitoral das regiões administrativas	213
1. Introdução	213
2. Sistemas eleitorais em geral	214
3. Sistemas eleitorais na Constituição Portuguesa	222
4. Sistemas eleitorais na legislação eleitoral	229
5. Sistema eleitoral das regiões administrativas	235

6. Mandato e dia das eleições	251
7. O problema da proibição de partidos regionais	252
§ 5.º <i>As relações com o Governo</i>	255
1. O representante do Governo	255
2. A tutela administrativa	263
3. Quem deve exercer os poderes de tutela?	266
4. Conselho de Concertação Territorial	270

Capítulo IV

Revisão constitucional e cronograma da Regionalização

§ 1.º <i>Proposta de uma revisão constitucional restrita</i>	272
1. A pergunta de alcance regional.....	273
2. Modo de eleição das assembleias regionais	276
3. O problema dos governadores civis e das assembleias distritais	280
§ 2.º <i>Cronograma da Regionalização</i>	282
1. A instituição das regiões administrativas em três lanços	282
2. Tarefas a executar no período preparatório de 2019-2021	284

Parte III

Desconcentração e Deslocalização Administrativas

Capítulo I

Introdução

Capítulo II

Relações entre centro e periferia no ordenamento espacial do território

Capítulo III

Aumento da desconcentração na administração regional e local do Estado

§ 1.º <i>Noções introdutórias</i>	300
§ 2.º <i>Breves referências de história portuguesa e de administração comparada</i>	301
§ 3.º <i>Um estudo científico do problema em Portugal (1993)</i>	303
1. Introdução	303
2. Administração comparada	304
3. A evolução histórica portuguesa antes de 1974	306
4. A realidade portuguesa em democracia	311
§ 4.º <i>Propostas sobre Desconcentração local do Estado</i>	315

Capítulo IV

Deslocalização de serviços públicos nacionais para fora de Lisboa

§ 1.º <i>Conceito e espécies</i>	322
§ 2.º <i>Breve apontamento com exemplos históricos e de administração comparada</i>	327
§ 3.º <i>Propostas</i>	330

Parte IV

Conclusões

Introdução	332
Parte I	332
Parte II	334
Parte III	345

INTRODUÇÃO

§ 1.º

Objeto do estudo

1. A Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, criou uma *Comissão Independente para a Descentralização* («Comissão», ou CID), com a missão de proceder a uma profunda avaliação independente sobre a organização e funções do Estado (artigo 1.º), cujo mandato termina em 31 de julho de 2019.

A Comissão tem entre as suas atribuições a promoção de um «estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infraestadual» (artigo 2.º);

Esse estudo deverá incluir, entre outros elementos, a «ponderação das possibilidades de aplicação dos vários níveis de descentralização», a «delimitação das competências próprias do nível infraestadual», a «análise dos graus de eficiência dos modelos a propor e respetivas vantagens comparativas», bem como «um cronograma de execução referencial» (artigo 2.º, n.º 2);

No final do seu mandato, a comissão apresentará os «relatórios do trabalho desenvolvido, que devem conter as recomendações e propostas que entenda pertinentes» e que hão de ser «tomados como referência para as iniciativas legislativas subsequentes que se revelem necessárias» (artigo 6.º).

2. Importa começar, desde já, por delimitar com rigor quais as matérias incluídas pela Lei 58/2018 no objeto da CID, e quais as que ficam excluídas do seu âmbito.

a) *Matérias incluídas*

- A problemática da *Regionalização* do continente português;
- A melhor organização das *áreas metropolitanas* e das *comunidades intermunicipais*;
- A definição de uma política de *desconcentração e deslocalização* de serviços públicos nacionais.

b) *Matérias excluídas*

Uma vez que a Lei 58/2018 só inclui no objeto da CID as tarefas referidas em *a)*, deve concluir-se que ficam excluídas desse objeto as seguintes matérias, também elas referentes à «reforma da Administração Pública»:

- Administração central do Estado, direta e indireta;
- Organização e funcionamento das Regiões Autónomas;
- Estatuto das autarquias locais;
- Administração periférica externa do Estado;
- Organizações de moradores ⁽¹⁾.

3. A delimitação do objeto da CID, tendo em conta que o seu mandato terminará impreterivelmente em 31 de julho de 2019, compreende-se bem.

Por um lado, o legislador pretende desenvolver e aprofundar o estudo de novas *políticas de descentralização e desconcentração administrativa*, as quais são expressamente exigidas, por estas mesmas palavras, na Constituição da República Portuguesa, artigo 267.º, n.º 2, sob a epígrafe «Estrutura da Administração».

Por outro, o legislador tem consciência de que a opção agora feita tem de focar-se, em termos de organização e funções do Estado, *aos níveis regional, metropolitano, intermunicipal e desconcentrado ou deslocalizado*, que o mesmo é dizer, a atenção prioritária deve incidir sobre *as formas de organização infraestadual*. Mais claramente

¹ O facto de as matérias da alínea *b)* serem consideradas excluídas não impede, obviamente, que sejam tidas em conta neste estudo, sempre que tal se revele necessário para tratar das matérias incluídas.

ainda: como organizar, e fazer funcionar bem, os segmentos da nossa administração pública que se situem, ou que devam situar-se, abaixo do Estado central e acima dos municípios, individualmente considerados?

4. Por razões de celeridade e eficiência, os três doutores em Direito Público convidados pela CID a elaborar o «estudo aprofundado» das matérias incluídas na missão que lhe incumbe entenderam ser preferível desdobrar a tarefa que lhes foi cometida em *dois volumes distintos*, a cargo de diferentes especialistas:

- *Regionalização, Desconcentração e Deslocalização*: Professores Doutores Diogo Freitas do Amaral e Jorge Pereira da Silva (vol. I);
- *Áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais*: Professores Doutores Diogo Freitas do Amaral e Juliana Ferraz Coutinho (vol. II).

Não obstante a sua enorme relevância, a matéria das *finanças das regiões administrativas e das demais entidades supramunicipais* só muito pontualmente será afluída ao longo deste trabalho, uma vez que foi entendimento da CID que a mesma deveria ser objeto de um estudo autónomo, a ser realizado por especialistas da área das finanças públicas e da economia regional.

5. O estudo aprofundado que agora se apresenta deve ser lido como um todo, porque foi concebido como trabalho unitário, porque os contributos de cada um dos especialistas foram apreciados e discutidos em conjunto por todos eles, e porque o primeiro cossignatário assumiu, por consenso, a função de coordenador do conjunto.

§ 2.º

Conceito de Regionalização

1. Antes de entrar no tema da *regionalização* administrativa do Continente, é fundamental esclarecer bem o conceito no sentido em que ele será aqui utilizado – sem o

que, aliás, também não se compreenderão adequadamente os conceitos de *desconcentração* e *deslocalização*.

2. Começaremos por dizer o que a regionalização não é: na verdade, ela não é um movimento de opinião a favor do regionalismo (turístico ou artesanal); também não é a orientação de reunir, de vez em quando, o Conselho de Ministros fora de Lisboa; e muito menos é a ideia algo insólita de instalar ministérios ou secretarias de Estado em cidades de província, o que se afigura contrário aos princípios do Direito Internacional, que exigem a presença efetiva dos órgãos de soberania na capital do país. Regionalização também não é a divisão do País em regiões que delimitem a competência territorial dos serviços periféricos do próprio Estado. Este fenómeno, transversal a quase todos os ministérios e a vários institutos e empresas públicas, designa-se *desconcentração*.

3. A regionalização, pelo contrário, é uma *modalidade de descentralização*. Pode haver descentralização relativamente a todos os níveis de administração abaixo do Estado: regiões autónomas, regiões administrativas, municípios e freguesias (artigo 237.º da Constituição).

Para o efeito que agora nos interessa, regionalização é, portanto, a decisão político-legislativa que consiste em criar um certo número de regiões administrativas, erigidas em autarquias locais e, portanto, de base eletiva. No fundo, trata-se de dividir o território nacional (nos casos português, dinamarquês ou francês, o território continental) em, digamos, 5, 7, 9 ou mais regiões administrativas, situadas acima dos municípios – serão *autarquias supramunicipais* – e abaixo do Governo e da respetiva administração central.

Estas autarquias regionais, além de serem dotadas de órgãos legitimadas pelo voto popular, têm de dispor de um núcleo duro de atribuições que seja considerado *próprio*: ou seja, não meramente delegado pelo Governo e que o próprio legislador ordinário não lhe possa retirar quando entender (artigo 257.º da Constituição). Uma vez criadas, as regiões administrativas beneficiam assim de uma *garantia constitucional* que impede o seu esvaziamento, tanto no plano jurídico quanto no próprio plano financeiro. As regiões administrativas não são um simples *instrumento* ao serviço do poder central, uma vez que

visam prosseguir os interesses próprios das populações nelas residentes (n.º 2 do artigo 235.º da Constituição).

4. Para além desta ideia, o conceito de regionalização comporta ainda um sentido dinâmico, que se refere ao processo que consiste em transferir atribuições e competências para as regiões administrativas já criadas e em funcionamento. Com efeito, todos os fenómenos de regionalização são evolutivos. Uma vez instituídas as regiões administrativas, com um determinado elenco de atribuições e competências, é normal que o legislador entenda que outras devem ser transferidas, de forma pontual ou por fases. Se os resultados da regionalização são positivos, se existem recursos financeiros que possam também ser transferidos, é normal que se reforcem os poderes das regiões, sem extravasar da função administrativa.

Uma coisa é a decisão de regionalizar, outra o processo – quase sempre inacabado e imperfeito – de regionalização.

Parte I

Evolução histórica e experiências regionais comparadas

§ 1.º

Evolução histórica da administração supramunicipal em Portugal

Como não é possível entender o presente, e preparar o futuro, sem compreender as origens e a evolução do passado, propomo-nos começar por lançar um olhar, de relance, sobre como surgiu e se desenvolveu, no Continente português, o nível intermédio da administração supramunicipal ⁽²⁾.

1. Épocas romana e leonesa

A tendência para dividir o território nacional em meia dúzia, ou numa dúzia, de grandes áreas geoeconómicas é muito antiga ⁽³⁾; mas nem sempre teve significado do ponto de vista da organização e estrutura da Administração Pública.

Tal significado existiu, sem dúvida, na época da ocupação romana da Península Ibérica:

² V., por último, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., 2006, p. 647 e ss. (Há uma edição posterior, de 2006, mas que não aborda o tema).

³ V., por todos, Castro Caldas e Santos Loureiro, *Regiões homogéneas no continente português – Primeiro ensaio de delimitação*, Lisboa, 1966, p. 61 e ss., trabalho de grande valia histórica e, sobretudo, socioeconómica, cuja leitura atenta se recomenda.

- ao Norte do Douro, havia a *Província Tarraconensis*;
- ao Sul do Douro, ficava a *Província Lusitana*.

Estas províncias, por sua vez, eram divididas em distritos, chamados *conventus publicus vicinorum* (assembleias públicas de vizinhos) e, dentro destes, é que iam surgindo os *municipia*, ou concelhos.

Na zona norte, e na parte que hoje nos interessa, estava o *Conventus Bracarum*, com sede em Bracara Augusta (Braga). Na zona centro, entre o Douro e o Tejo, havia o *Conventus Scallabitanus*, com sede em Scallabis (Santarém). E na zona sul situava-se o *Conventus Pacensis*, entre o Tejo e o Guadiana, com sede em Pax Augusta (Beja).

A Monarquia leonesa manteve, tanto quanto sabemos, as divisões romanas.

2. *Época medieval desenvolvida*

Mais tarde, já com Portugal independente, aparecem várias divisões regionais do território continental, nem todas com significado civil.

Assim, no testamento de D. Dinis (1299), os vários concelhos surgem agrupados nas 5 «comarcas» seguintes: Antre Douro e Minho, Antre Douro e Mondego, Beira, Estremadura, e Antre Tejo e Odiana. As mesmas eram ainda mencionadas por Fernão Lopes, no vol. I da sua «Crónica de D. João I» ('Livraria Civilização', Porto, 1990, pp. 133-134).

Por sua vez, a Lei de 30 de agosto de 1406, sobre «coutos de homiziados» (D. João I), refere 7 comarcas, porventura resultantes de uma reforma meramente militar: Antre Douro e Minho, Trálos Montes, Beira, Estremadura, Antre Tejo e Odiana, Além d'Odiana, e Reino do Algarve.

3. *Do Renascimento ao Absolutismo*

No Cadastro da População do Reino, ordenado por D. João III em 1572, aparecem definidas as 6 comarcas existentes ao tempo: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Entre Tejo e Odiana, e Reino do Algarve.

No Regimento de 1678, publicado pela regência de D. Pedro II, no tempo de D. Afonso VI, a divisão do território apresenta sobretudo um significado militar: a província era

uma circunscrição militar, chefiada pelo *general das armas*, e este era expressamente proibido de qualquer interferência nas Câmaras Municipais.

Sabe-se, entretanto, que sob o governo de Junot, em 1808, havia 6 províncias – Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve (⁴).

Seguiu-se a organização do Exército decretada em 1816 pelo futuro D. João VI, após as invasões napoleónicas, a qual dividiu o País em 7 províncias: Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve. Os generais que comandavam essas províncias tinham agora também atribuições civis – nomeadamente policiais.

4. De 1820 até 1926

Vem entretanto a Revolução Liberal. A Constituição de 1822, por ela gerada, refere-se, no seu artigo 9.º, às «províncias», embora sem as dotar de órgãos administrativos próprios. Eram então 6: Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo, e Reino do Algarve.

Na Carta Constitucional de 1826, conservou-se a divisão provincial de 1822. Mas, pouco depois, gerou-se grande polémica: «nas cortes reunidas após a outorga da Carta Constitucional, defrontaram-se em 1828 os partidários da divisão do reino em províncias e os que, temendo os poderes dos governadores destas, preferiam a divisão em comarcas ou distritos» (⁵).

O Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832 (devido ao Ministro Mouzinho da Silveira), dividiu o País em províncias, comarcas e concelhos – e colocou à frente da província um órgão executivo todo-poderoso, o *Prefeito*. Havia então 8 províncias: Minho (com a capital em Braga), Trás-os-Montes (Vila Real), Douro (Porto), Beira Alta (Viseu), Beira Baixa (Castelo Branco), Estremadura (Lisboa), Além-Tejo (Évora), e Algarve (Faro).

Este diploma suscitou, porém, grande reação. Nas Cortes de 1834-35, a oposição radical de esquerda – de que viria a sair o Governo Setembrista no ano seguinte – era contra as províncias, dada a impopularidade em que tinham caído os Prefeitos, e defendia a sua

⁴ V. Albino Lapa, *História da Polícia de Lisboa*, vol. II, 'Gráfica Santelmo?', Lisboa, 1964, p. 197.

⁵ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, p. 357, e, do mesmo autor, «Os antecedentes da Reforma Administrativa de 1832», in *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, org. e pref. de Diogo F. do Amaral, 'Coimbra Editora', Coimbra, 1994, p. 359 e ss.

supressão, de modo a que ficasse apenas a haver comarcas, como base da divisão administrativa acima do concelho. Os partidários do Governo, pelo seu lado, queriam antes as províncias, e pretendiam suprimir as comarcas. Estava-se, portanto, de acordo num ponto: *acima do concelho deveria haver uma autarquia supramunicipal*, e apenas uma. Acabou por se chegar entretanto a um compromisso – e foi esse compromisso, estabelecido pela lei de Rodrigo da Fonseca, de 18 de julho de 1835, que deu lugar ao nascimento do *distrito*.

O distrito aparece assim, quinze anos após o início do Liberalismo, como um compromisso português, e não como uma invenção ou importação da França, como tantas vezes se tem dito ⁽⁶⁾. Antes desta lei, as províncias eram 8 e as comarcas 40; agora, os distritos vão ser 17. Também no aspeto numérico se nota a solução de compromisso que o distrito de facto representou.

A Lei de 1835, curiosamente, mantém apesar de tudo a província, não como autarquia local ou circunscrição administrativa relevante, mas para o efeito de enquadrar «conceitualmente» a localização dos vários distritos. E assim dizia-se que os distritos seriam os seguintes: *na província do Minho*, Viana do Castelo e Porto; *na província de Trás-os-Montes*, Vila Real e Bragança; *na província da Beira Alta*, Aveiro, Coimbra, Lamego e Guarda; *na província da Beira Baixa*, Castelo Branco; *na província da Estremadura*, Leiria, Santarém e Lisboa; *na província do Além-Tejo*, Portalegre, Évora e Beja; e *na província do Algarve*, Faro.

Os Códigos Administrativos de 1836 e 1842 mantiveram esta estrutura. Já a Lei de 26 de junho de 1867 (Martens Ferrão) procurou, mantendo embora os distritos, reduzir o seu número para 11: era uma tentativa velada de voltar às províncias sem dizer o seu nome ⁽⁷⁾.

Esta tentativa, no entanto, foi mal sucedida e durou pouco. Em 1872, o Código Administrativo de Rodrigues Sampaio, mais descentralizador, manteve o distrito, mas este passou pela primeira vez a ser uma autarquia local – porque até aí era apenas uma circunscrição administrativa do Estado, não tinha personalidade jurídica pública. E conseguiu manter-se como autarquia local até 1892.

⁶ Neste sentido, autor e *ob. cit.*, p. 357. Cfr. também António Manuel Pereira, *Evolução da divisão administrativa em Portugal*, Porto, 1959.

⁷ *Manual...*, cit., 2.^a ed., 1947, p. 209.

De 1892 a 1913, devido ao centralismo de João Franco, o distrito perde de novo a personalidade jurídica e os seus órgãos próprios, eleitos, voltando a ser uma simples circunscrição administrativa, para o efeito da atuação dos representantes locais do poder central, nomeadamente os governadores civis.

Já na 1.^a República, o distrito recupera, entre 1913 e 1917, a condição de autarquia local. Em 1914 há uma tentativa de restaurar a divisão em províncias, mantendo simultaneamente os distritos, devida a António José de Almeida, mas o respetivo diploma não chega a vingar.

5. *O Estado Novo*

Na Constituição de 1933, aparecem duas entidades administrativas acima do município: o distrito e a província. Mas o distrito, de início, deixa novamente de ser autarquia local: a autarquia supramunicipal passa a ser apenas a província.

Na verdade, nas primeiras décadas do século XX tinha-se desenvolvido um certo movimento regionalista a favor das províncias, e foi por isso que se optou por restaurar a província, dando-lhe a condição de autarquia local ⁽⁸⁾. À luz da Constituição de 33, foi então elaborado o Código Administrativo de 1936-40, o qual teve por base, do ponto de vista jurídico, um projeto do Prof. Marcello Caetano e, do ponto de vista geográfico, a divisão do território em províncias traçada pelo geógrafo Prof. Amorim Girão ⁽⁹⁾. Assim, as províncias passaram a ser 11: Minho, Douro Litoral, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Beira Litoral, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, e Algarve.

Nesse Código Administrativo de 1936-40, a separação da natureza e das funções entre a província e o distrito foi claramente traçada. O distrito era uma simples circunscrição administrativa sem caráter de autarquia local, que funcionava como área territorial de jurisdição do Governador Civil (e, também, de outros órgãos locais do Estado, como por exemplo os comandos distritais da GNR e da PSP, as direções distritais escolares ou de estradas, etc.). A província, diferentemente, era uma autêntica autarquia local, definida como

⁸ *Idem, idem*, pp. 209-210.

⁹ V. A. Amorim Girão, *A divisão provincial no novo Código Administrativo*, Coimbra, 1937.

«associação de concelhos com afinidades geográficas, económicas e sociais, e destinada a exercer atribuições de fomento, de coordenação económica, de cultura e de assistência».

Os órgãos da província, segundo o Código de 1936-40, eram o conselho provincial e a junta de província.

O *Conselho Provincial* (assembleia) era eleito por quatro anos e composto por um procurador por cada Câmara Municipal, e por outros procuradores das «forças civis» de cada província – v. g., federações de Grémios Nacionais, federações de Sindicatos Nacionais, três procuradores eleitos de entre as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, dois procuradores eleitos pelo senado de cada universidade, um procurador eleito pelos professores efetivos dos liceus e escolas secundárias, um procurador eleito pelos professores efetivos das escolas do ensino técnico e, ainda, os diretores dos distritos escolares da província. Era, portanto, uma assembleia de composição ampla e variada, que procurava inspiração na doutrina do corporativismo. Mas este Conselho Provincial tinha apenas uma reunião ordinária por ano (!), com a duração de quinze dias, e a sua competência era meramente instrumental: eleger os vogais da junta de província, dar parecer sobre o plano anual de atividades desta, votar o relatório e as contas relativos ao ano anterior, discutir e votar as bases do orçamento do ano seguinte, e aprovar ou não certas deliberações mais importantes tomadas pela junta de província.

A *Junta de Província* é que era o órgão executivo, ou de gestão permanente, da autarquia. Tinha 5 membros: um presidente, um vice-presidente e três vogais. Mas as suas atribuições, estranhamente, eram muito escassas e pouco importantes: fazer inquéritos estatísticos, estudar planos de melhoramentos – para serem executados pelo Estado ou pelas Câmaras Municipais (nunca pela Província, como tal) –, organizar exposições regionais, conceder prémios e bolsas de estudo, etc. ⁽¹⁰⁾.

Contudo, na prática, nem o pouco que se lhes pedia as províncias viriam a dar – por falta de pessoas qualificadas, por falta de verbas, por falta de serviços próprios, e sobretudo por falta de interesse do Governo central, que não quis dinamizar e impulsionar a administração provincial, porque o Estado era firmemente autoritário e não aceitava

¹⁰ Toda esta matéria foi acaloradamente discutida na Assembleia Nacional e na Câmara Corporativa, tendo originado, aliás, um interessante parecer desta, de que foi relator o Prof. Mendes Correia: v. o *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 2.º suplemento ao n.º 185, de 13 de abril de 1931.

descentralizar. E, também, porque as províncias não tinham «atribuições cuja necessidade e utilidade se impusesse», revelando-se mal habilitadas para realizar quaisquer tarefas de planeamento regional, apesar de previstas no Código de 1936» (11).

Mas, por tudo isso, a província foi definhando, ao ponto de vinte anos mais tarde se poder escrever: «a autarquia provincial, nos moldes em que foi instituída, é simples homenagem a um regionalismo ineficiente» (12).

De modo que, na revisão constitucional de 1959, foi de novo substituída a província pelo distrito como autarquia supramunicipal. E, como escrevem Castro Caldas e Santos Loureiro, «a Câmara Corporativa, passados vinte anos, defendeu a divisão distrital com a mesma lógica aparente e a mesma convicção com que defendera antes a divisão provincial. Sucedeu assim porque tanto o primeiro parecer como o segundo se baseiam em dados históricos e em conceitos subjetivos, faltando o apoio de base indispensável, isto é, o conhecimento técnico e a atitude mental fundamentais para conceber o problema em termos de organização do espaço continental, em função de situações socioeconómicas reais que aconselhavam as decisões políticas de estruturação interna e de integração noutros espaços mais vastos» (13).

A província ficou ainda referida, como que *honoris causa*, na nova redação do artigo 125.º da Constituição de 1933: «sem prejuízo da designação regional “província”, o território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos (...)». Mas não voltou mais.

E o distrito? Terá tido mais sorte do que a província? O certo é que, olhando as coisas com realismo, a restauração da autarquia distrital não resolvia o problema, apenas o deslocava: da questão das atribuições e dos recursos provinciais passava-se para o problema das atribuições e dos recursos distritais. Mas o legislador não o entendeu assim, e achou que podia solucionar-se a questão dando uma nova *função principal* à autarquia supramunicipal: concebia agora o distrito, sobretudo, como *instrumento de apoio aos municípios*. Passaram mais 20 anos – e essa experiência também falhou. Os distritos nada fizeram de verdadeiramente relevante enquanto autarquias locais; e nem sequer conseguiram, por falta

¹¹ Marcello Caetano, *Manual*, 10.ª ed., I, p. 359.

¹² *Idem*, 4.ª ed., 1957, p. 404.

¹³ V. os autores e a *ob. cit.*, p. 99.

de meios jurídicos e financeiros, desempenhar quaisquer tarefas de apoio significativas aos municípios da sua área.

6. O 25 de abril

É curioso que durante quase um ano, ao elaborar-se a Constituição de 1976, nem uma só voz se levantou na Assembleia Constituinte para defender o distrito, ou para restaurar a província... Ambas as soluções dariam, por certo, a impressão de se aceitar o regresso ao passado. Criou-se assim a *região administrativa* – figura e denominação entretanto nobilitadas pelo «movimento de regionalização» então em curso em vários países europeus, designadamente na Itália e na França, e de certo modo alicerçada numa cautelosa experiência iniciada em 1969, já sob o consulado de Marcello Caetano, para fins de «planeamento e desenvolvimento económico».

Com efeito, fora da lógica da organização local autárquica, foram criadas em 1969 as *regiões de planeamento*, à frente das quais se encontravam as *comissões consultivas regionais*, que dependiam do Presidente do Conselho de Ministros (D. L. n.º 48 905, de 11-3-69). Havia então 4 regiões no Continente – a saber, Norte (Porto), Centro (Coimbra), Lisboa (Lisboa) e Sul (Évora), além das regiões dos Açores (Angra do Heroísmo) e da Madeira (Funchal). Não se tratava de autarquias locais, mas de circunscrições de administração local do Estado, e apenas para fins de coordenação e planeamento económico. Não havia aí, portanto, qualquer nova forma de descentralização, mas apenas mais um esquema «governamentalizado» de desconcentração do Estado.

Apesar disso, a divisão regional então traçada chegou até hoje com pequenas modificações: já não inclui os Açores e a Madeira, que entretanto passaram a ser, como se sabe, *regiões autónomas*; depende do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, e não do Primeiro-Ministro; e, em vez de 4, comporta 5 «regiões-plano» – a saber, Norte (Porto), Centro (Coimbra), Lisboa e Vale do Tejo (Lisboa), Alentejo (Évora) e Algarve (Faro). O principal órgão de gestão dessas regiões são as *comissões de coordenação e desenvolvimento regional* – CCDRs (Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio) –, as quais são coordenadas por um presidente. Este, por ser livremente nomeado e demitido pelo Governo, não tem, nem poderia ter, qualquer protagonismo na opinião pública.

Sublinhe-se que estas «regiões económicas» – que ainda existem e funcionam, embora silenciosamente, como se lhes exige – continuam a ser meras circunscrições administrativas, e não autarquias locais: são o produto de uma desconcentração da ação do Estado, e não o efeito de um movimento de descentralização. São dirigidas por órgãos nomeados pelo Governo, não por autarcas eleitos.

Seja porém como for, a experiência do planeamento regional, ensaiada havia meia dúzia de anos no Continente, influenciou, de par com os outros fatores acima apontados, o legislador constituinte. E foi assim que a Constituição de 1976 determinou que no Continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as *regiões administrativas* (artigo 263.º, n.º 1) ⁽¹⁴⁾.

A situação atual é a seguinte: discute-se se o *distrito* é ou não uma autarquia local, mas sabe-se que está destinado a desaparecer logo que sejam instituídas as regiões; determina-se na Constituição que a *região administrativa* será um dia uma autarquia local (supramunicipal), mas não se sabe se, ou quando, virá a sê-lo ⁽¹⁵⁾.

7. Lições da história

Que concluir da análise levada a cabo nas páginas anteriores?

Em primeiro lugar, importa sublinhar a tendência permanente para organizar o território continental num número restrito de divisões administrativas supramunicipais: meia dúzia, ou uma dúzia, de unidades, com um ou outro nome, com mais ou menos funções, mas sempre existentes.

Por outro lado, cumpre notar a progressiva estabilização da divisão do território, que para esse efeito se tem vindo a consolidar ao longo dos tempos: após várias hesitações iniciais, desenhou-se uma alternância entre a *província* e o *distrito*, e nas últimas décadas

¹⁴ Sublinhado nosso. Este preceito foi aprovado *por unanimidade* na Assembleia Constituinte.

¹⁵ V. sobre a matéria deste número, além dos autores já citados, Ernesto V. S. Figueiredo, *Portugal: que regiões?*, 'INIC', Braga, 1988; e ainda Ministério da Administração Interna, *Livro Branco sobre Regionalização*, Lisboa, 1980; Instituto Fontes Pereira de Melo, *Regionalização – A Resolução Freitas do Amaral*, Lisboa, 1983; Instituto Fontes Pereira de Melo, *Regionalização e Poder Local – Caminho do Progresso*, por Roberto Carneiro, Lisboa, 1983; Luis Valente de Oliveira, *Regionalização*, Porto, 1996; Manuel Ramires Fernandes, *A problemática da regionalização*, Coimbra, 1996; e José António Rocha, *Regionalização no Âmbito na Gestão Autárquica*, Coimbra, 2005.

ambos foram substituídos pelas *regiões* – «regiões autónomas», no caso dos Açores e da Madeira, e «regiões administrativas», no caso do Continente.

Em terceiro lugar, sublinhe-se que, enquanto existiram os dois modelos tradicionais (província ou distrito), a *província* aparecia como uma comunidade humana, isto é, como uma autarquia de base histórica e geográfica, de carácter autónomo e de feição económico-social; ao passo que o distrito era visto mais como uma autarquia de carácter político e administrativo, não consagrada pela evolução histórica, mas imposta por revolução ou reforma legislativa, e muito controlada pelo Governo. Assim, a província parecia ser uma emanção espontânea dos municípios, federados para efeitos de desenvolvimento económico-social, enquanto o distrito se afirmava como prolongamento do poder central, que pretendia estar presente localmente para efeitos de coordenação e tutela dos municípios e, através do Governador Civil, de manutenção da ordem pública.

Por último, há que acentuar a falência total – do ponto de vista administrativo e financeiro –, quer da província quer do distrito como autarquias supramunicipais, na história da nossa Administração Pública dos séculos XIX e XX, e sempre por culpa do Governo central. Apesar disso, cumpre registar em todas as épocas a persistência de «impulsos comunitários que teimosamente se manifestam como realidade presente nas aspirações regionais» ⁽¹⁶⁾, sobretudo numa fase histórica em que «o problema do desenvolvimento económico e do progresso se situa claramente em termos de reorganização do espaço territorial» ⁽¹⁷⁾.

Em consequência do que fica dito, não vemos como se possa continuar a ignorar o problema da autarquia supramunicipal – sobretudo quando alargamos o campo de visão, e passamos a observar, com a devida atenção, o que se passa na generalidade dos países europeus.

¹⁶ Castro Caldas e Santos Loureiro, *ob. cit.*, p. 101.

¹⁷ *Ibidem*, p. 102.

§ 2.º

Algumas experiências regionais europeias relevantes

1. Introdução

1.1. Num trabalho com as características do presente, é fundamental analisar, ainda que brevemente, algumas experiências regionais estrangeiras que se afiguram relevantes, quer pela semelhança com o perfil constitucional das regiões administrativas portuguesas, quer pela proximidade geográfica, política ou cultural com Portugal, ainda que as regiões estrangeiras em causa possam não ter uma natureza jurídica análoga à das nossas regiões administrativas.

Por outras palavras, a relevância das experiências regionais (ou regionalistas) estrangeiras, para o trabalho em curso, não pode ser excluída apenas pela circunstância de as regiões existentes nesses países revestirem a forma de regiões desconcentradas (desconcentração) ou de regiões autónomas (descentralização político-administrativa). Em última análise, uma visão panorâmica dos múltiplos fenómenos regionais europeus revela, com muita clareza, que não existem na prática fronteiras rígidas entre os diferentes tipos de regiões e que cada Estado encontra a solução que mais lhe convém, considerando a continuidade ou descontinuidade do seu território, a sua geografia humana, a sua homogeneidade ou heterogeneidade política, cultural e linguística, bem como as suas assimetrias de desenvolvimento económico.

Assim, raramente a totalidade do território estadual está sujeita exatamente ao mesmo regime. Mormente, as ilhas e os territórios descontínuos beneficiam quase sempre de regimes reforçados de autonomia. E é comum, também, as grandes cidades ou as cidades capitais estarem sujeitas a regimes administrativos *ad hoc*, sem correspondência nas demais partes do território do Estado. Em contrapartida, o nível de autonomia real das diferentes regiões nem sempre tem correspondência no seu estatuto jurídico-constitucional.

Compreende-se que a nota mais saliente na análise da organização territorial interna dos Estados seja de facto a sua disparidade, que aliás segue a par com a ausência de

preocupações conceptuais. O peso da história é enorme neste domínio e, desde logo, há uma grande diferença entre os casos em que são as regiões que se impõem ao Estado e aqueles em que são os Estados que promovem a divisão regional do seu território.

Neste ponto, por exemplo, existe uma diferença muito grande entre os cantões suíços, que são uma realidade muito antiga, ou as regiões belgas, marcadas por divergências linguísticas e políticas fortes, relativamente recentes, e os atuais *Länder* alemães, que são o resultado da pressão dos Aliados após a Segunda Guerra, com o objetivo de dividir verticalmente o poder (sem esquecer que, antes da unificação alemã, muitos dos atuais *Länder* eram reinos, principados ou cidades livres). E, noutro exemplo, poucas semelhanças existem entre os casos, bastantes frequentes, em que as regiões visam dar satisfação a pretensões autonomistas de longa data, arreigadas ou não em sentimentos nacionais, e aqueles em que a regionalização é promovida pelo poder central, como forma de melhorar a qualidade das decisões administrativas e de reforçar a participação democrática dos cidadãos. Não é de estranhar, por isso, que certas regiões autónomas valorizem muito mais a sua autonomia do que alguns Estados federados. Mesmo no contexto de um único Estado, «ser região» tem significados muito díspares.

1.2. Por conseguinte, a tarefa de classificar os diferentes Estados-membros da União Europeia segundo o critério jurídico da respetiva *forma de Estado* não pode ser levada a cabo senão com base em critérios algo formais ⁽¹⁸⁾:

- a) Titularidade do *poder constituinte*, que permite distinguir os Estados federais dos Estados unitários;
- b) Titularidade do *poder legislativo*, que permite distinguir os Estados unitários regionais (total ou parcialmente) dos demais Estados, descentralizados (e/ou desconcentrados) apenas no plano administrativo;
- c) Existência de *personalidade jurídica própria* das regiões, distinta do Estado, associada à *legitimação democrática* dos titulares dos respetivos órgãos, que permite diferenciar os fenómenos de descentralização e regionalização em

¹⁸ V., por todos, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, III, Coimbra, 2010, pp. 276 ss. Na doutrina estrangeira, in Rosenfeld / Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2013: por exemplo, Daniel Halberstam, *Federalism: theory, policy, law*, pp. 576 ss; Sergio Bartoli, *Internal ordering in the unitary state*, pp. 609 ss; Susan Rose-Ackerman, *The regulatory state*, pp. 671 ss..

sentido próprio da simples desconcentração dos serviços do Estado pelo território nacional.

De uma forma muito pragmática:

- a) Os Estados federados dispõem de poder constituinte, elaborando a sua própria Constituição, naturalmente em subordinação à Constituição federal;
- b) As regiões, comunidades ou províncias autónomas, que compõem os Estados unitários regionais, dispõem de estatutos próprios, mas a competência para a sua aprovação final pertence (ainda) aos parlamentos nacionais. Não obstante, as regiões dispõem comumente de poderes de iniciativa e/ou poderes de participação no processo legislativo estatutário. Por regra, as leis estatutárias destas regiões autónomas não são leis ordinárias comuns: são leis especiais, leis reforçadas ou até leis constitucionais (paralelas à Constituição do Estado);
- c) No caso das demais regiões, em que há descentralização administrativa em sentido próprio, tanto pode existir uma lei específica para cada uma delas, como uma lei comum a todas, como ambas as coisas ao mesmo tempo: isto é, um regime igual para todas, seguido de disposições específicas (no mesmo diploma, ou em diplomas autónomos);
- d) Finalmente, apesar de existirem formas intermédias de regionalização e desconcentração – quer porque os serviços desconcentrados são dotados de personalidade jurídica, quer porque se procuram encontrar formas de legitimação ou controlo democrático dos titulares dos entes ou serviços desconcentrados do Estado –, a desconcentração opera-se por lei parlamentar simples, senão mesmo por diploma legislativo do governo.

Insistindo neste ponto, na classificação sumária que iremos empreender dos 28 Estados-membros da União Europeia – e que comporta riscos significativos –, procuraremos qualificar cada um deles, sempre com especial atenção ao primeiro nível de administração imediatamente abaixo do próprio Estado, em:

- A) Estados complexos
 - a. Estado federal
 - b. União real
- B) Estados unitário regionais (descentralização política e administrativa)
 - a. Regional
 - b. Parcialmente regionalizado
- C) Estados unitários simples (descentralização apenas administrativa)
 - a. Parcialmente descentralizado (*idem*)
 - b. Desconcentrado.

Como é bom de ver, há Estados que se enquadram simultaneamente em mais do que uma categoria, consoante se considere a totalidade do seu território – incluindo, por exemplo, território continental e ilhas, ou até território continental e domínios ultramarinos – ou apenas o território continental (ou principal).

1.3. De seguida, procurar-se-á fazer um estudo comparativo de todos os países da União Europeia, após o que se escolherão algumas experiências regionais para uma análise um pouco mais aprofundada: *França, Espanha, Itália, Dinamarca, Grécia e Holanda*. As razões da escolha de cada uma dessas experiências não são uniformes, mas prendem-se com fatores teóricos – proximidade em relação às regiões administrativas portuguesas ou, simplesmente, proximidade política e cultural dos países regionalizados – e com fatores práticos – como a acessibilidade das fontes legislativas e bibliográficas e a língua em que se encontram escritas.

Antes de avançar para a análise das experiências francesa, espanhola, italiana, dinamarquesa, grega e holandesa, que será sempre focada nas regiões continentais, não se compreenderia que, tendo Portugal uma experiência tão interessante e rica de regionalização – e que hoje é absolutamente consensual entre os portugueses, tanto do ponto de vista político, quanto do ponto de vista dos benefícios económicos que trouxe para as populações insulares – ela não fosse tomada em conta neste trabalho. É certo que as regiões autónomas

dos Açores e da Madeira são bem mais do que regiões administrativas – aliás como as comunidades espanholas e as regiões italianas, mesmo considerando apenas as de estatuto geral – e que, de forma alguma, o seu estatuto jurídico-constitucional e financeiro é replicável no continente português.

As regiões dos Açores e da Madeira, contudo, além de titulares de poder legislativo, também são titulares de poderes administrativos, para a prática de regulamentos, atos e planos de ordenamento, em (quase) todas os domínios funcionais (do Estado) que não revestem natureza soberana. Após a sua instituição, pela Constituição de 1976 e com a aprovação dos respetivos estatutos político-administrativos (provisórios e definitivos), procedeu-se, sobretudo nas décadas de 80 e 90 do século passado, a uma transferência gradual de competências administrativas (dos serviços centrais e periféricos) do Estado para os governos regionais, num processo que em natureza não será muito diferente daquele que, a instituírem-se em concreto as regiões administrativas, terá de ser levado a cabo no Continente.

Em suma, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, não obstante corresponderem a um fenómeno qualificado de regionalização política, não deixam também de ser regiões dotadas de autonomia administrativa, como sucede com o modelo constitucional das regiões administrativas do Continente. No quadro da função administrativa, a diferença entre as regiões autónomas e as regiões administrativas é essencialmente de *quantidade*, já que o elenco de atribuições das segundas será sempre mais restrito do que o das primeiras, como revela o cotejo entre o artigo 227.º, n.º 1, da alínea *d*) em diante, e o artigo 257.º da Constituição. No caso dos Açores e da Madeira, evoluiu-se para um modelo dito de «administração única», em que o Governo da República é substituído nos territórios insulares, com exceção das funções soberanas do Estado, pelos governos regionais – sem prejuízo das competências dos municípios das ilhas.

Com efeito, no caso das regiões administrativa dos Continente, tal nunca será possível – sob pena de completo esvaziamento da competência administrativa do Governo, em todos os domínios do Estado social e do desenvolvimento económico do País –, mas o elenco de competências do artigo 257.º da Constituição é meramente exemplificativo, pelo que pode ser alargado consideravelmente (e é normal que o seja) por simples lei ordinária, mediante transferência de competências estaduais, exercidas centralmente ou nos já

existentes serviços periféricos (CCDRs, ARSs, DREs, etc.). O confronto entre o brevíssimo elenco de competências do artigo 257.º e as atribuições previstas no artigo 17.º da Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, depois desenvolvidas nos artigos 25.º e 31.º, é bem significativo a este respeito.

2. *Quadro comparativo da União Europeia*

2.1. Em conformidade com os critérios jurídicos apresentados, procuraremos agora classificar todos os Estados-Membros da União Europeia quanto à sua forma de Estado. Não é tarefa fácil, não apenas porque todos os exercícios classificatórios têm os seus riscos – frequentemente, sob a mesma designação, escondem-se realidades jurídicas bastante diferentes –, mas porque, no caso concreto, relativamente a muitos dos Estados a seguir listados, apenas é possível aceder a traduções em inglês das respetivas Constituições e, no que respeita à legislação ordinária definidora do regime de administração territorial, com raras exceções, nem isso é possível. As descrições não jurídicas das instituições dos diferentes Estados, como é evidente, não permitem superar esta dificuldade, tanto mais que assimilam, com frequência, as regiões que são autarquias locais, as regiões que são estruturas desconcentradas dos Estados e as regiões que são meras circunscrições territoriais, mormente para fins estatísticos.

A este problema de acesso a fontes absolutamente fiáveis – ainda que não necessariamente fáceis de interpretar – somam-se ainda dois outros. Primeiro, a dificuldade em captar as divergências, por vezes significativas, entre a *law in the books* e a *law in action*. Quem ler a parte da Constituição portuguesa relativa ao poder local vai pensar que existem efetivamente regiões administrativas. Segundo, o perigo constante de desatualização dos elementos disponíveis, numa matéria em que se multiplicam as reformas legislativas e, sobretudo, em que o número exato de regiões, municípios e outras autoridades locais está constantemente a mudar (por criação, extinção, fusão ou divisão).

Apenas para ilustrar o que acaba de se dizer, as Províncias holandesas são formalmente encabeçadas por uma figura denominada «Comissário do Rei», que é nomeado pelo ministro competente do governo nacional – o que, como é evidente, apontaria para as classificar como entes desconcentrados do Estado. Sucede que esse Comissário, além de ter escassa competência executiva, é designado sob proposta do Conselho Provincial, que é uma

assembleia eleita e que também designa um Executivo Provincial. Não fosse o acesso à legislação ordinária, ainda que traduzida, teria sido muito difícil detetar esta nuance, que na prática muda por completo a qualificação jurídica das Províncias em causa. Outro problema comum refere-se ao facto de, frequentemente, as reformas da administração territorial dos Estados, com a criação de novas entidades regionais ou locais, não extinguir as anteriores, que permanecem como divisões meramente geográficas do território, por razões históricas ou com fins muito específicos (eleitorais, de polícia). O que acontece com as províncias e, sobretudo, com os distritos portugueses acontece em vários outros países, que têm dificuldade em libertar-se das suas antigas divisões territoriais. Numa palavra, em matéria de organização territorial dos Estados, uma das dicotomias mais importantes é a que separa os níveis de administração *ativos*, de vocação mais ou menos alargada, dos níveis de administração que são resquícios do passado, e que estão por isso *inertes* ou desempenham funções simbólicas ou muito particulares.

Assim, para chegar ao quadro que a seguir se apresenta (e que desconsidera o estatuto quase sempre diferenciado das cidades capitais dos Estados) recorreu-se sobretudo à obra, editada por Angel-Manuel Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, procurando atualizar os dados com recurso aos sites oficiais dos respetivos países (nas línguas originais ou nas traduções em inglês)⁽¹⁹⁾.

2.2. Foram os seguintes os dados recolhidos:

Países da UE	Forma de Estado	Estados federados / Regiões / Municípios / ...
Alemanha	Estado federal	16 Estados, + 439 municípios e +12600 comunas

¹⁹ Com interesse, mas muito desatualizados; Jean Lassale, *Que regiões para a Europa*, Lisboa, 1993; Mário Rui Martins, *As autarquias locais na União Europeia*, Porto, 2001.

Áustria	Estado federal	9 Estados e + 2300 comunas
Bélgica	Estado federal	3 Regiões, 10 províncias e + 580 comunas
Bulgária	Estado unitário descentralizado	28 regiões ou províncias (<i>entes desconcentrados</i>) e + 250 municípios
Rep. Checa	Estado unitário descentralizado, com regiões	14 regiões e + 6250 municípios
Chipre	Estado unitário descentralizado	6 distritos (<i>entes desconcentrados</i>), 33 municípios ou + 490 comunidades
Croácia	Estado unitário descentralizado, com regiões	21 regiões (ou condados, incluindo a capital) e 128 cidades e 428 municípios (rurais)
Dinamarca	Estado unitário descentralizado, com regiões (e dois territórios autónomos)	5 regiões e 98 municípios
Eslováquia	Estado unitário descentralizado, com regiões	8 regiões e + 2800 municípios
Eslovénia	Estado unitário descentralizado	212 municípios (11 urbanos)
Espanha	Estado unitário regionalizado, com comunidades autónomas de estatuto diferenciado	17 comunidades autónomas, 5 de estatuto especial, (50 províncias) e + 8100 municípios
Estónia	Estado unitário descentralizado	15 regiões (<i>entes desconcentrados</i>) e 79 municípios (de 2 tipos: urbanos e rurais)

Finlândia	Estado unitário descentralizado, com regiões	19 províncias (ou regiões, uma com estatuto especial) e + 300 municípios
França	Estado unitário descentralizado, com regiões, uma de estatuto diferenciado (na Europa)	12 regiões continentais e uma insular, de estatuto especial, 96 departamentos e + 36.000 municípios (comunas)
Grécia	Estado unitário descentralizado, com regiões	13 regiões e 325 municípios
Hungria	Estado unitário descentralizado	19 regiões (<i>associadas a entes desconcentrados</i>) e + 3100 municípios
Irlanda	Estado unitário descentralizado	31 autoridades locais
Itália	Estado unitário regionalizado, com regiões autónomas de estatuto diferenciado	20 regiões, 5 de estatuto especial, 110 províncias e + 7900 municípios (comunas)
Letónia	Estado unitário descentralizado	119 autoridades locais, das quais 9 cidades e 110 municípios
Lituânia	Estado unitário descentralizado	10 regiões (<i>entes desconcentrados</i>) e 60 municípios
Luxemburgo	Estado unitário descentralizado	+ 100 municípios
Malta	Estado unitário descentralizado	5 regiões (<i>entes desconcentrados</i>) e 68 concelhos locais
Holanda	Estado unitário descentralizado, com regiões	12 províncias e 355 municípios

Polónia	Estado unitário descentralizado	16 regiões (<i>governador nomeado e assembleia eleita</i>), + 380 condados e + 2400 municípios (de diferente categoria)
Portugal	Estado unitário descentralizado, com duas regiões autónomas	2 regiões, 308 municípios e 3092 freguesias
Reino Unido	União real entre a Grã-Bretanha (Inglaterra, Escócia e Gales) e a Irlanda do Norte (na Europa). A Inglaterra é um Estado unitário descentralizado em termos heterogéneos	4 «Estados». Em Inglaterra: Londres, 6 condados metropolitanos, 75 condados não metropolitanos (« <i>shire countys</i> ») e 55 «autoridades unitárias»
Roménia	Estado unitário descentralizado, com regiões	41 regiões, 320 cidades e + 2800 comunas
Suécia	Estado unitário descentralizado, com regiões	18 condados e 2 regiões, 290 municípios

2.3. Da análise deste quadro pode concluir-se que, deixando de lado os Estados cuja dimensão não os torna candidatos naturais a um sistema de administração territorial que compreenda regiões administrativas – Chipre, Malta e o Luxemburgo –, bem como aqueles que não recorrem aos quadros jurídico-conceptuais dominantes na Europa – o Reino Unido e a Irlanda –, os restantes 23 Estados europeus correspondem no essencial a um dos seguintes seis modelos:

- a) São federações;
- b) Estão divididos em regiões autónomas;
- c) Estão divididos em regiões administrativas;
- d) Estão divididos em regiões administrativas que são, igualmente, entes desconcentrados do Estado;

- e) Estão apenas divididos em regiões que são entes desconcentrados do Estado (ou apenas regiões estatísticas);
- f) Ou têm tão só um nível de administração local (municipal, ainda que compreendendo diferentes tipos de municípios, por exemplo urbanos e rurais).

Neste universo, Portugal, se considerarmos apenas o território continental, está, como se sabe, localizado na alínea *e*), dado que as suas regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve são apenas áreas de jurisdição de serviços ou entidades desconcentradas do Estado (CCDRs, ARSs, DRE, DRAP, etc.). Organizados segundo um modelo próximo estão a Bulgária, a Estónia, a Hungria e a Lituânia, todos países do antigo Bloco de Leste, que acederam recentemente à democracia e ainda mais recentemente à União Europeia. Pode ser coincidência, mas é pouco provável, considerando que os regimes comunistas que aí vigoraram durante décadas eram, por natureza, profundamente centralistas.

Ao que foi possível apurar, numa posição próxima está ainda a Polónia, que parece seguir o modelo de organização da alínea *d*), já que as regiões – *dotadas de órgãos de governo próprio, legitimados democraticamente* – não deixam de representar também o poder central, compreendendo no seu sistema de governo um órgão (um representante ou prefeito) nomeado pelo governo nacional.

Neste ponto, é importante ter cuidado, porque é muito frequente – e até bastante positivo – que o Estado utilize a área de jurisdição das regiões autónomas ou administrativas em que se divide o seu território para organizar também os seus serviços periféricos: *a sua administração regional desconcentrada*. Assim como é frequente – e igualmente positivo – que o Estado se faça representar em cada uma das regiões autónomas ou administrativas através de um prefeito, um delegado, um comissário ou até um governador (civil), que obviamente deverá ser designado pelo Governo nacional ou pelo ministro competente. Naquele caso, há duas estruturas administrativas autónomas a atuar paralelamente no mesmo território (ainda que seja desejável que existam mecanismos de articulação entre uma e outra). Neste caso, o representante do Governo central não faz parte do sistema de governo regional (ainda que possa relacionar-se com os respetivos órgãos de governo próprio).

Simplesmente, a realidade nem sempre faz esta separação de forma clara. Há regiões autónomas e administrativas em que são delegadas tarefas que, por lei, são qualificadas como estaduais e que, por isso, ficam sujeitas a poderes de controlo por parte do Governo. Assim como existem regimes constitucionais ou legais que incluem, de forma mais ou menos intensa, o representante do Estado no sistema orgânico de governo das regiões autónomas ou administrativas. Em última análise, o que permite fazer a distinção entre os modelos *c)*, *d)* e *e)* é a existência de uma assembleia regional eleita pelos cidadãos residentes, dotada de competência decisória autónoma relativamente a um significativo conjunto de matérias, bem como de um órgão executivo também ele legitimado democraticamente, por via direta ou indireta ⁽²⁰⁾.

3. As regiões autónomas portuguesas ⁽²¹⁾

3.1. Conceito

As regiões autónomas dos Açores e da Madeira são *peças coletivas de direito público, de população e território, que pela Constituição dispõem de um estatuto político-administrativo privativo e de órgãos de governo próprio democraticamente legitimados, com competências legislativas e administrativas, para a prossecução dos seus fins específicos*.

Esta definição tem de ser compreendida à luz do artigo 6.º da Constituição, segundo o qual o nosso País constitui um Estado unitário, que respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular. Esta definição tem ainda de ser compreendida à luz do artigo 225.º da Constituição, que estabelece simultaneamente os *fundamentos*, os *fins* e os *limites* últimos da autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira. A saber:

- a) Fundamentos da autonomia:* as características geográficas, económicas, sociais e culturais dos dois arquipélagos e as históricas aspirações autonomistas das populações insulares;

²⁰ Numa perspetiva não necessariamente jurídica, sobre as tendências mais recentes em matéria de descentralização, o recente relatório da OCDE, *Making Decentralization Work – A Handbook for Policy-Makers*, 2019, esp. pp. 59 ss.

²¹ Sobre este ponto, segue-se de muito perto, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, com a colaboração de Luís Fábrika, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha, vol. I, 4.ª ed., 2015, Coimbra, pp. 551 ss..

- b) *Fins a prosseguir*: por um lado, a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais; por outro lado, o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses;
- c) *Limites*: a integridade da soberania do Estado e o respeito da Constituição.

Como é sabido da Teoria Geral do Estado – e já se antecipou a abrir este §3.º –, considerando as diferentes modalidades de estruturação do poder político, podem identificar-se fundamentalmente duas *formas de Estado*: os Estados compostos ou complexos e os Estados simples ou unitários⁽²²⁾.

Os primeiros caracterizam-se pela pluralidade de soberanias na ordem interna e, conseqüentemente, pela pluralidade de Constituições e de sistemas de órgãos de governo soberanos. Além das chamadas uniões reais, de que não abundam exemplos históricos e muito menos atuais, são Estados compostos ou complexos os *Estados federais* ou simplesmente *federações*, hoje com grande divulgação em todos os continentes, mas sobretudo no americano. Entre tantos outros, podem citar-se como exemplos os Estados Unidos da América – aliás, tendo sido neste país que se instituiu o primeiro Estado federal, com a Constituição de 1787, ele representa ainda o paradigma do federalismo –, a República Federativa do Brasil, os Estados Unidos Mexicanos, a República Federal Alemã, a Confederação Suíça, a Federação Russa, a União Indiana e a África do Sul. A própria evolução da União Europeia, não obstante das incertezas presentes, revela uma certa tendência para a criação de um modelo próximo do federal.

Quer isto dizer que cada um dos Estados federais está dividido num número variável de Estados federados – embora possam designar-se *Länder*, cantões, repúblicas, províncias ou mesmo regiões –, que se caracterizam por possuírem a sua própria Constituição, a qual, embora subordinada à Constituição da Federação, é por eles redigida e aprovada. Estes Estados federados dispõem também de um sistema de órgãos que exercem internamente o poder de forma soberana, desenvolvendo funções legislativas, executivas e jurisdicionais. Em contrapartida, não são soberanos na ordem externa, uma vez que não participam na comunidade internacional como sujeitos de pleno direito, nem possuem os outros atributos

²² Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, III, Coimbra, 2010, p. 274 e ss.

que tradicionalmente caracterizam os Estados independentes: o poder de celebrar convenções internacionais, enviar e receber embaixadores, declarar a guerra e estabelecer a paz ⁽²³⁾.

Os Estados unitários, por sua vez, caracterizam-se por apenas possuírem uma Constituição, produto de um único poder constituinte, e por admitirem no seu seio tão-somente um sistema de órgãos de governo que podem arrogar-se o exercício de poderes soberanos. Não quer isto significar que os Estados unitários – como a França, a Dinamarca, a Holanda, a Inglaterra ou a Grécia, e a grande maioria dos outros países espalhados pelo mundo – sejam necessariamente Estados centralizados. Muito pelo contrário, quase todos os Estados unitários, hoje em dia, compreendem dentro de si fenómenos de descentralização, variando apenas o grau de descentralização consagrado e, concretamente, a natureza das funções do Estado que são transferidas para os entes infraestaduais e para os respetivos órgãos. Nuns casos, trata-se apenas de funções de natureza administrativa; noutros casos, a estas funções administrativas acrescem funções políticas e legislativas – mas não funções jurisdicionais –, dando então origem ao fenómeno, presentemente tão dinâmico, do regionalismo político, que conduziu à autonomização dos chamados *Estados unitários regionais*.

Por sua vez, nem todos estes *Estados unitários regionais* são iguais, podendo o regionalismo ser total ou parcial, homogéneo ou heterogéneo. O regionalismo é total quando todo o território estadual está dividido em regiões, comunidades ou províncias autónomas, como sucede com a Espanha ou a Itália, e é parcial quando apenas uma ou algumas parcelas do território nacional gozam de um estatuto autonómico, normalmente motivado pela descontinuidade territorial ou mesmo pela ultraperifericidade. É o que se verifica com a Dinamarca, relativamente à Gronelândia e às Ilhas Feroé, ou com a França, em relação à Córsega e aos domínios ultramarinos. O regionalismo é homogéneo se as regiões, comunidades ou províncias autónomas de um Estado beneficiarem de um estatuto jurídico-político semelhante, sendo heterogéneo se existirem diferenças significativas de estatuto, como se verifica em Espanha e em Itália, com comunidades e regiões de estatuto especial e

²³ *Idem*, p. 286 e ss.

comunidades e regiões de estatuto geral ou comum, estas dotadas de um grau de autonomia claramente inferior àquelas ⁽²⁴⁾.

Pois bem: nos termos dos referidos artigos 6.º e 225.º da nossa Constituição, Portugal é inequivocamente um Estado unitário. E, diga-se, não poderá sequer transformar-se num Estado federal, uma vez que a alínea *a*) do artigo 288.º da Constituição inclui a «unidade do Estado» entre os limites materiais da revisão constitucional.

Em contrapartida, Portugal é um Estado unitário regional. Mas é parcial e homogéneo, porquanto compreende apenas duas regiões autónomas – correspondentes aos arquipélagos dos Açores e da Madeira –, não se encontrando prevista nem permitida na Constituição a criação de «regiões autónomas» do mesmo tipo no Continente.

Cada uma das novas Regiões Autónomas é dotada por força da Constituição de um estatuto político-administrativo específico – estatuto este constante de uma lei de valor reforçado, que é aprovada pela Assembleia da República, após um processo legislativo participado pelas próprias regiões (artigo 226.º). Além disso, as regiões autónomas são ainda dotadas de *órgãos de governo próprio* cujos titulares são designados com a participação dos eleitores residentes nos respetivos territórios. Estes mesmos órgãos de governo próprio possuem amplos poderes administrativos e político-legislativos, destinados a prosseguir o desenvolvimento económico, social e cultural das regiões, desde que salvaguardada a integridade da soberania do Estado.

3.2. Figuras afins

Além de se distinguirem dos Estados federados – como vimos, estes são entes soberanos na ordem interna e, por isso, dispõem de Constituição própria –, as regiões autónomas distinguem-se também das *regiões administrativas*, previstas nos artigos 255.º a 262.º da Constituição para o território do Continente. Na verdade, não obstante a Constituição prever a sua criação conjunta através de uma Lei-Quadro e, após referendo, a sua instituição em concreto também por lei (artigos 255.º e 256.º), estas regiões administrativas não dispõem constitucionalmente de um estatuto jurídico especial – as leis de instituição em concreto são simples leis ordinárias – e, sobretudo, as suas competências

²⁴ *Idem*, p. 277 e ss.

limitam-se ao âmbito da função administrativa, não dispendo elas de quaisquer competências de natureza legislativa. Ou seja, enquanto as regiões autónomas correspondem a um fenómeno de descentralização político-administrativa, as regiões administrativas ficam-se pelo nível da descentralização administrativa.

Por maioria de razão, as regiões autónomas distinguem-se também das *Áreas Metropolitanas* e dos diferentes tipos de *Associações* ou *Comunidades Intermunicipais*, uma vez que estas são pessoas coletivas públicas de natureza associativa. São simples associações de municípios para a administração de interesses comuns, às quais, nos termos do artigo 253.º da Constituição, «a lei pode conferir atribuições e competências próprias». Aliás, ao contrário das regiões administrativas, cuja criação está prevista pela Constituição tão-só para o território continental, nada impede que o legislador ordinário preveja a possibilidade de as autarquias locais dos Açores e da Madeira se associarem entre si – dentro de cada ilha, por exemplo –, como pessoas coletivas de direito público, para articularem ou exercerem em comum as respetivas competências.

Por último, as regiões autónomas têm também uma natureza jurídica completamente distinta das atuais regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, em que operam as chamadas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs), atualmente regidas pelo Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro (apenas com duas alterações). Com efeito, aquelas cinco regiões em que este e outros diplomas legais dividem o Continente português constituem apenas mais uma divisão administrativa do território, a juntar a tantas outras – v. g., os distritos, as regiões militares, os círculos e comarcas judiciais –, em que atuam determinados serviços periféricos da própria pessoa coletiva Estado. Mais precisamente, as ditas regiões correspondem ao âmbito de jurisdição das CCDRs, que são serviços desconcentrados de um determinado ministério (cuja designação e cujas competências têm variado muito, mas que fundamentalmente tem a seu cargo o planeamento e a administração do território) e que, embora disponham de autonomia administrativa e financeira, não possuem sequer personalidade jurídica. São, no fundo, circunscrições administrativas, não personalizadas, que se dedicam a matérias relacionadas com o ambiente, as autarquias locais, o ordenamento do território e o desenvolvimento regional (de um modo geral com o apoio de fundos da União Europeia, no âmbito do chamado QREN). Aliás,

nessas mesmas circunscrições territoriais atuam também, por exemplo, as Administrações Regionais de Saúde ou as Direções Regionais de Educação.

Assim, ao passo que as regiões autónomas correspondem, numa posição muito particular, à ideia de Administração autónoma, traduzindo um fenómeno de descentralização simultaneamente político-legislativa e administrativa, as referidas regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve são meras zonas de atuação de determinados serviços desconcentrados e periféricos do Estado, integrados portanto na Administração direta deste último.

3.3. Evolução histórica

A autonomia político-legislativa das ilhas dos Açores e da Madeira nasceu, apenas, com a atual Constituição de 1976. No entanto, como indica o n.º 1 do artigo 225.º, ao referir-se às «históricas aspirações autonomistas das populações insulares», a autonomia administrativa das nossas ilhas atlânticas é muito mais antiga, remontando pelo menos ao final do século XIX e, mais precisamente, ao Decreto ditatorial de 2 de março de 1895 ⁽²⁵⁾.

Na verdade, foi com este Decreto, da iniciativa de um açoriano – o Conselheiro Hintze Ribeiro, doutor em Direito pela Universidade de Coimbra – que, pela primeira vez, se institucionalizou um regime autonómico potencialmente aplicável aos três distritos açorianos de Angra do Heroísmo, Ponta Delgada e Horta. Estabeleceu-se, então, que, «quando em alguns distritos administrativos dos Açores assim o requeiram dois terços, pelo menos, dos cidadãos elegíveis para os cargos administrativos, poderá o governo, por decreto publicado na folha oficial, autorizar que a esse distrito se aplique a organização administrativa» especial prevista nesse mesmo Decreto de 2 de março.

Consistia essa organização administrativa especial na existência de uma Junta Geral, composta por 25 procuradores eleitos diretamente pelos concelhos e pelo prazo de três anos. Esta Junta Geral, cujas sessões eram abertas e encerradas pelo Governador Civil, dispunha de competências consultivas e de competências deliberativas, sendo que estas últimas tinham natureza administrativa e financeira e se subdividiam em definitivas e provisórias. A Junta Geral nomeava ainda, na sua primeira sessão, uma Comissão Distrital, composta pelo

²⁵ Tal decreto costuma ser designado como «decreto ditatorial» apenas por ter sido emanado pelo Governo e não pelas Cortes. Estas haveriam, depois, de o ratificar mediante a Carta de Lei de 14 de fevereiro de 1896.

presidente da Junta Geral e quatro procuradores, incumbida de executar todas as suas deliberações.

O regime administrativo descrito veio a ser aplicado ao distrito de Ponta Delgada pelo Decreto de 18 de novembro de 1895 e, apenas três anos depois, ao distrito de Angra do Heroísmo pelo Decreto de 6 de outubro de 1898. A experiência destes dois distritos – já que a Horta nunca chegou a requerer a aplicação do regime autonómico – viria, aliás, a ser amplamente invocada no debate parlamentar que antecedeu a Carta de Lei de 12 de junho de 1901, que procedeu à revisão – num sentido restritivo – do regime do Decreto de 2 de março de 1895 e o tornou extensivo ao distrito do Funchal.

Esta Carta de Lei de 12 de junho de 1901 reduziu os membros da Junta Geral de 25 para 15 e os membros da Comissão Distrital de 5 para 3, e condicionou a executoriedade de uma parte muito substancial das deliberações da Junta Geral à aprovação, nuns casos, do Governo e, noutros casos, do Governador Civil. O regime menos descentralizado nela contido haveria de ser aplicado, ainda no ano de 1901, aos distritos do Funchal, de Angra do Heroísmo e de Ponta Delgada, ficando o distrito da Horta, novamente, de fora deste movimento autonómico e, portanto, sujeito à centralização plena, dirigida por Lisboa.

Por sua vez, com a implantação da República, foi aprovada, embora a título provisório, até à publicação de um código administrativo, a Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913, que estabelecia a «organização, funcionamento, atribuições e competências dos corpos administrativos». Da leitura do Título VI desta Lei, epigrafado «disposições especiais para os distritos de Angra do Heroísmo, Ponta Delgada e Funchal», resulta que, apesar de aí se ressaltar expressamente a vigência dos artigos 28.º a 32.º do Decreto de 2 de março de 1895, acabavam por ser pouco significativas as diferenças entre os distritos em causa e os restantes distritos do País: não houve, pois, maior descentralização do que no Continente.

O regime político saído da revolução de 28 de maio de 1926 não passaria também sem instituir um «regime de autonomia administrativa» aplicável aos distritos do Funchal, de Angra e de Ponta Delgada, revogando, em consequência, quer a Lei n.º 88, quer o Decreto de 2 de março de 1895. Constante do Decreto n.º 15 035, de 16 de fevereiro de 1928, depois revisto pelo Decreto n.º 15 805, de 31 de julho de 1928, esse novo regime de autonomia administrativa não reveste, mais uma vez, grande originalidade relativamente ao Decreto de 2 de março, exceto no que toca às receitas dos distritos que, numa primeira fase, são

consideravelmente reforçadas. Fora isso, o paradigma seguido continua efetivamente a ser o do Decreto de 2 de março, ao qual o Decreto n.º 15 035 se refere expressamente, na respetiva exposição de motivos: «a experiência da aplicação desse decreto durante mais de trinta anos, a forma como os três referidos distritos mostraram corresponder à confiança depositada pelo Governo nas respetivas populações e o uso que fizeram das atribuições e recursos que por aquele diploma lhes foram conferidos, mostram que é de justiça satisfazer as suas aspirações, habilitando-as a aperfeiçoar os serviços que lhes estão entregues, muitos deles do mais alto interesse público, exclusivamente a cargo do Estado nos outros distritos do país».

Com o Estado Novo, de acordo com o artigo 124.º, § 2.º, da Constituição de 1933 – aí se estabelecia que «a divisão do território e a organização administrativas das Ilhas Adjacentes serão reguladas por lei especial» –, surge igualmente um novo regime jurídico disciplinador da autonomia administrativa dos Açores e da Madeira: a Lei n.º 1967, de 30 de abril de 1938, que vem estabelecer as bases de uma nova divisão do território e de uma nova organização administrativa, e que, sendo obrigatória para todos os distritos das ilhas, pôs termo à situação de exclusão até então vigente no distrito da Horta.

Foi ao abrigo desta Lei n.º 1967 que veio a ser elaborado um diploma de grande importância no que respeita à configuração da autonomia administrativa regional: o *Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes*, datado de 31 de dezembro de 1940, e posteriormente revisto pelo Decreto-Lei n.º 36 453, de 4 de agosto de 1947. Trata-se de um diploma de grande rigor técnico – da autoria do Prof. Marcello Caetano, que para a respetiva elaboração percorreu demoradamente as ilhas dos Açores e da Madeira –, e que vigoraria até 1974 quase sem alterações.

Não foi dada a natureza autoritária do regime político então vigente em Portugal – «avesso às autonomias» –, um diploma de cunho descentralizador, antes pelo contrário.

Em termos muito sintéticos, o citado Estatuto qualificava os distritos das ilhas como pessoas de direito público, dotando-os de autonomia administrativa e financeira, e de um órgão de administração autónoma – a Junta Geral – que exercia as suas atribuições e competências diretamente ou por intermédio de uma Comissão Executiva.

O Governo era representado, em cada distrito, por um Governador do Distrito Autónomo, a cargo de quem estava a gestão dos interesses políticos e administrativos do Estado, a superintendência na polícia cívica geral, e a tutela da administração distrital

autónoma, dispondo, inclusivamente, do poder de elaborar «regulamentos legislativos sobre quaisquer matérias não reguladas em lei ou decreto».

As juntas gerais eram compostas por sete procuradores, três designados por inerência de entre altos funcionários da Administração e quatro eleitos quadrienalmente pelas câmaras municipais e organismos corporativos, cabendo ao Governador nomear de entre estes últimos o respetivo presidente.

O Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes enumera ainda, uma por uma, todas as atribuições das juntas gerais – administração dos bens distritais, fomento agrário, florestal e pecuário, coordenação económica, obras públicas, fiscalização industrial, viação, saúde pública, assistência, educação, cultura e polícia administrativa –, desdobrando depois, de forma minuciosa, cada uma delas num conjunto mais ou menos vasto de competências a exercer com recurso a regulamentos e atos administrativos. Para além disso, o Estatuto estabelece o regime financeiro dos distritos autónomos, designadamente, atribuindo-lhes a receita de vários impostos e enumerando as respetivas despesas ⁽²⁶⁾.

3.4. *Idem*. O período posterior a 1974

O *Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes* de 1947 veio a ser, em virtude das profundas mudanças políticas ocorridas em Portugal em 1974, revogado com a criação, nos Açores, de uma Junta Administrativa e de Desenvolvimento Regional ⁽²⁷⁾ e, na Madeira, de uma Junta de Planeamento ⁽²⁸⁾, depois denominada Junta Administrativa e de Desenvolvimento Regional ⁽²⁹⁾, ambas incumbidas de promover a transferência de funções da Administração Central para uma nova Administração Regional e de elaborar um projeto de diploma sobre um novo estatuto de autonomia.

Finalmente, a Constituição de 1976, além de erigir os Açores e a Madeira em duas regiões autónomas, dotadas de autonomia política e administrativa e de órgãos de governo próprio, democraticamente legitimados, determinou, no seu artigo 302.º, a realização

²⁶ Sobre a evolução da organização administrativa nos Açores e na Madeira, Jorge Pereira da Silva, «Região Autónoma», in *DJAP*, VII, Lisboa, 1996, p. 138 e ss. Os textos legais referidos podem ser consultados em *A Autonomia dos Açores na Legislação Portuguesa 1892-1947*, org. Reis Leite, Horta, 1987.

²⁷ Decreto-Lei n.º 458-B/75, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 100/76, de 3 de fevereiro.

²⁸ Decreto-Lei n.º 139/75, de 18 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 339-A/75, de 2 de julho.

²⁹ Decreto-Lei n.º 101/76, de 3 de fevereiro.

imediate de eleições para as assembleias regionais e a elaboração de estatutos provisórios, os quais vigorariam até à elaboração e aprovação dos estatutos definitivos, de acordo com o processo previsto no então artigo 228.º da Constituição (hoje artigo 226.º) ⁽³⁰⁾.

Apesar do significado histórico e do alcance da opção fortemente descentralizadora assumida pela Constituição de 1976 no que respeita aos Açores e à Madeira, não se cristalizou aí a autonomia açoriana e madeirense, uma vez que as revisões constitucionais de 1982, 1989, 1997 e 2004 operaram no estatuto constitucional das regiões autónomas importantes desenvolvimentos. Note-se, no entanto, que esses desenvolvimentos se centraram fundamentalmente no domínio da função política e legislativa e em matéria de finanças regionais, e não tanto no âmbito da função administrativa.

As regiões autónomas estão hoje disciplinadas nos artigos 225.º a 234.º da Constituição, devendo estas disposições ser objeto de concretização pelos respetivos estatutos político-administrativos. O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores foi aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, revista pela terceira vez pela Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro, enquanto o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira está contido na Lei n.º 13/91, de 5 de junho, revista pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, e pela Lei n.º 12/2000, de 21 de junho. No domínio financeiro, e por força da revisão constitucional de 1997, os estatutos devem ser complementados por uma Lei das Finanças Regionais, que foi aprovada pela Lei n.º 13/98, de 24 de fevereiro, e cuja versão atual consta da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.

3.5. O sistema de governo regional

Como vimos, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira são dotadas pela Constituição de «órgãos de governo próprio»: são eles a Assembleia Legislativa e o Governo Regional (artigo 231.º). A estes dois órgãos acresce um terceiro, que não é tido pela Constituição como «órgão de governo próprio», mas que integra também o sistema de governo regional: até à revisão constitucional de 2004 esse terceiro órgão era o Ministro da

³⁰ O estatuto provisório dos Açores constou do Decreto-Lei n.º 318-B/76, de 30 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 427-D/76, de 1 de junho, e o estatuto provisório da Madeira do Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 427-F/76, de 1 de junho.

República; depois dessa revisão constitucional passou a ser o Representante da República (artigo 230.º).

Vejamos quais são os traços gerais do especial sistema de governo regional instituído pela Constituição, antes de nos concentrarmos na análise de cada um dos seus órgãos e das respectivas competências de natureza administrativa.

Assim, a assembleia legislativa é eleita por sufrágio universal, direto e secreto, dos cidadãos residentes no arquipélago e de acordo com o princípio da representação proporcional. É o Presidente da República que marca a data da eleição dos deputados das assembleias legislativas dos Açores e da Madeira, podendo também dissolvê-las livremente, respeitados, com as devidas adaptações, os limites fixados no artigo 172.º da Constituição (artigo 133.º, alíneas *b*) e *j*)).

Ao Representante da República cabe nomear o presidente do governo regional, de acordo com os resultados eleitorais e ouvidos os partidos políticos representados na assembleia legislativa, bem como nomear, em número variável, sob proposta do respetivo presidente, os restantes membros do governo regional – denominados vice-presidentes, secretários regionais e subsecretários regionais. Uma vez formado, o governo regional toma posse perante a assembleia legislativa (artigo 231.º, n.ºs 4 e 5).

O governo regional é politicamente responsável perante a assembleia legislativa, efetivando-se essa responsabilidade pelos mecanismos (previstos nos estatutos político-administrativos) da sujeição do programa do governo a debate e votação na assembleia, da moção de censura, e do voto de confiança. Além disso, o governo regional tem de responder às questões que lhe forem colocadas pelos deputados regionais, sujeitar-se nos termos regimentais a interpelações e a inquéritos parlamentares, comparecer nas comissões, etc.

A manutenção em funções do governo regional não depende, portanto, da vontade do Representante da República, mas apenas da assembleia legislativa, que dispõe de amplos poderes de fiscalização da sua atividade. Indiretamente, a subsistência do governo regional depende também do Presidente da República, uma vez que o exercício do poder de dissolução da assembleia legislativa implica a realização de novas eleições e a substituição do executivo regional.

A estrutura do sistema de governo regional possui, assim, as características essenciais de um *sistema de tipo parlamentar*, mas apresenta também algumas particularidades

decorrentes da sua integração num Estado unitário, a saber: os poderes de intervenção pontual cometidos ao Presidente da República; e a existência permanente em cada uma das regiões de um órgão representativo e com funções vicariantes do Chefe de Estado, isto é, a existência de um Representante da República com estatuto de residente na região.

Mutatis mutandis, é um sistema de governo que, nos seus traços essenciais, pode constituir uma boa base para o desenho do sistema de governo das regiões administrativas.

3.6. O Representante da República

O Ministro da República, figura que antecedeu o atual Representante da República, possuía, a vários títulos, um estatuto jurídico-constitucional híbrido. Por um lado, era simultaneamente um órgão desconcentrado da pessoa coletiva Estado, representando este na região, e um órgão integrante do sistema de governo regional, onde desempenhava funções de regulação política. Por outro lado, era um órgão que, sendo nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, dependia da confiança política de ambos, sem se filiar claramente em nenhum deles. Por outro lado ainda, tratava-se de um órgão que desempenhava tanto a função política como a função administrativa⁽³¹⁾.

No desempenho da função administrativa, competia ao Ministro da República «a coordenação da atividade dos serviços centrais do Estado no tocante aos interesses da região, dispondo para isso de competência ministerial e tendo assento em Conselho de Ministros nas reuniões que tratem de assuntos de interesse para a respetiva região», assim como superintender «nas funções administrativas exercidas pelo Estado na região e coordenando-as com as exercidas pela própria região» (n.ºs 2 e 3 do então artigo 232.º)⁽³²⁾.

Com a revisão constitucional de 1997 iniciou-se um processo de redefinição do perfil institucional da figura do Ministro da República, destinado a eliminar as suas competências administrativas e a aproximá-lo da esfera de competências do Presidente da República, em detrimento das do Governo. Ainda assim, mediante delegação deste último, o Ministro da República podia exercer, de forma não permanente, competências de superintendência nos serviços do Estado na respetiva região (n.º 3 do artigo 230.º).

³¹ Desenvolvidamente, Carlos Blanco de Morais, *O Ministro da República*, 'INCM', 1995, p. 81 e ss.

³² Sobre o alcance destas competências administrativas, Diogo Freitas do Amaral e João Amaral e Almeida, «As competências de coordenação e de superintendência do Ministro da República», in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, p. 371 e ss.

Este processo depurativo da figura em causa viria a ser concluído com a revisão constitucional de 2004, que criou a nova figura do Representante da República. Com efeito, este novo órgão constitucional passou a ser livremente nomeado pelo Presidente da República, bastando a simples auscultação do Governo, e não dispõe já de quaisquer competências de natureza administrativa, desenvolvendo a sua atividade exclusivamente no âmbito da função política do Estado. Por essa razão, não se justifica analisar aqui cada uma das suas atuais competências ⁽³³⁾.

3.7. A Assembleia Legislativa

As assembleias legislativas das regiões autónomas são órgãos eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, por um período de quatro anos, regendo-se a eleição pelo princípio da representação proporcional de acordo com o método de *Hondt*.

Os eleitores são todos e quaisquer cidadãos portugueses recenseados nas regiões; não apenas os naturais dos Açores e da Madeira; também não os cidadãos portugueses residentes nas regiões acrescidos dos respetivos naturais residentes noutros pontos do território nacional ou no estrangeiro. Com efeito, não obstante algumas disposições legais terem pretendido definir a capacidade eleitoral ativa, em parte, com base no nascimento em território insular, a jurisprudência constitucional sempre rejeitou tal possibilidade, fundamentalmente porque isso implicaria a criação de um vínculo de subcidadania regional incompatível com o princípio da unidade do Estado ⁽³⁴⁾.

Por outro lado, nos Açores, a eleição dos deputados regionais faz-se por dez círculos eleitorais, que correspondem a cada uma das nove ilhas do arquipélago, mais um círculo regional de compensação. O número de deputados a eleger por cada círculo de ilha varia naturalmente em função do número de eleitores residentes, mas nunca pode ser inferior a dois, sob pena de se inviabilizar o funcionamento do sistema proporcional. Assim, cada ilha elege dois deputados, mais um por cada 7250 eleitores ou fração superior a 1000. Daí também que o número de deputados com assento na assembleia legislativa seja variável, mas sem poder ultrapassar 57. Na Madeira, precisamente para garantir a proporcionalidade do sistema, a eleição faz-se hoje através de um único círculo, que elege 47 deputados.

³³ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição portuguesa*, III, p. 387 e ss.

³⁴ Acórdão n.º 630/99, *DR*, I-A, de 23 de dezembro.

As formações partidárias representadas nos dois parlamentos insulares são, por força do n.º 4 do artigo 51.º da Constituição, meras declinações dos partidos nacionais. Isto é, são estruturas descentralizadas dos partidos nacionais – ainda que a realidade partidária na Madeira tenha vindo a evoluir nas últimas eleições ⁽³⁵⁾.

Os direitos e deveres dos deputados regionais encontram-se definidos, por força do n.º 6 do artigo 231.º da Constituição, nos estatutos político-administrativos, os quais, com algum exagero, equiparam os deputados regionais, em múltiplos aspetos (imunidades, estatuto remuneratório, regalias, etc.), aos deputados à Assembleia da República ⁽³⁶⁾. Por sua vez, quanto aos poderes dos deputados no âmbito do funcionamento da assembleia legislativa, os estatutos político-administrativos destacam os seguintes:

- a) Apresentar projetos de decreto legislativo regional;
- b) Apresentar propostas de resolução;
- c) Apresentar moções;
- d) Requerer do governo regional informações e publicações oficiais;
- e) Formular perguntas ao governo regional sobre quaisquer atos deste ou da administração pública regional;
- f) Provocar, por meio de interpelação ao governo regional, dois debates em cada sessão legislativa ⁽³⁷⁾.

3.8. *Idem*. Competências

A razão pela qual nos detivemos na composição das assembleias legislativas prende-se com o facto de, não obstante a sua designação ⁽³⁸⁾, elas não desempenharem somente a função legislativa. Nem tão-pouco as suas competências se desenvolvem apenas no âmbito da função legislativa e da função política, designadamente no que toca à fiscalização da atividade do governo regional. As assembleias legislativas possuem também uma importante competência de natureza administrativa, que resulta da conjugação da primeira parte da

³⁵ O n.º 4 do artigo 51.º da Constituição estabelece que «não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objetivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional».

³⁶ Artigo 97.º do Estatuto dos Açores e artigos 23.º e 24.º do Estatuto da Madeira.

³⁷ Artigo 31.º do Estatuto dos Açores e artigo 22.º do Estatuto da Madeira.

³⁸ A designação começou por ser «assembleia regional», com a revisão de 1989 passou a ser «assembleia legislativa regional», e com a revisão de 2004 passou a ser «assembleia legislativa da região autónoma».

alínea *d*) do n.º 1 do artigo 227.º, com o n.º 1 do artigo 232.º da Constituição: a competência para regulamentar, no âmbito regional, toda a legislação emanada dos órgãos de soberania, quando estes não reservem para si essa mesma regulamentação. Se o governo regional pode proceder à regulamentação da legislação regional – isto é, os decretos legislativos regionais –, só a assembleia legislativa pode regulamentar a legislação nacional aplicável nas regiões – ou seja, as leis e os decretos-leis nacionais.

Há aqui, portanto, uma diferença muito grande nas relações entre a assembleia legislativa regional e o governo regional, relativamente ao que sucede no plano nacional nas relações entre a Assembleia da República e o Governo da República. Nos Açores e na Madeira, o exercício da função legislativa é atributo exclusivo dos parlamentos regionais, mas a função administrativa é partilhada, embora em quotas desiguais, entre a assembleia legislativa e o executivo regional. Ao contrário, no plano nacional, a função legislativa é repartida, embora em partes desiguais, entre o Parlamento e o Governo, mas a função administrativa é exercida em exclusivo por este último. Num quadro de criação das regiões administrativas, parece evidente que a regulamentação da legislação nacional, quando legalmente admissível, deverá competir exclusivamente à Assembleia Regional (e nunca à Junta).

Vejamos um pouco melhor as competências das assembleias legislativas.

Num primeiro momento, os poderes das regiões autónomas são elencados no n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, cabendo ao artigo 232.º, num segundo momento, identificar as competências reservadas às assembleias legislativas regionais. Num terceiro momento, os estatutos político-administrativos subdividem as competências das assembleias legislativas em quatro grupos diferentes, sendo certo que entre eles não se pode estabelecer uma separação rígida. Mais precisamente, as competências das assembleias legislativas são divididas em políticas, legislativas, de fiscalização e regulamentares ⁽³⁹⁾.

Relativamente a estas últimas, que são as únicas que aqui nos interessam, reza o artigo 41.º do Estatuto Político-Administrativo dos Açores que «*é da exclusiva competência da assembleia legislativa regulamentar as leis e os decretos-leis emanados dos órgãos de soberania que não reservem para o Governo da República o respetivo poder regulamentar*».

³⁹ Respetivamente, artigos 34.º, 37.º, 40.º, 41.º e 42.º do Estatuto dos Açores e artigos 36.º, 37.º, 38.º e 39.º do Estatuto da Madeira.

Com uma redação ligeiramente diferente, o artigo 39.º do Estatuto Político-Administrativo da Madeira estabelece que, no exercício das suas funções regulamentares, compete à assembleia legislativa «*proceder à regulamentação das leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respetivo poder regulamentar*».

Mais problemáticas são as disposições contidas, respetivamente, no n.º 1 do artigo 44.º e no n.º 1 do artigo 41.º dos estatutos dos Açores e da Madeira, segundo as quais *os atos das assembleias por meio dos quais estas exercem as suas competências regulamentares revestem a forma externa de decreto legislativo regional*. É por causa destas duas disposições que, na prática, as assembleias legislativas regionais nunca aprovam decretos regulamentares, mas apenas decretos legislativos. E é também por causa destas duas disposições que a competência regulamentar das assembleias dos Açores e da Madeira é, muitas vezes, completamente esquecida.

Sucede, porém, que tais disposições estatutárias, ao confundirem de forma deliberada a função legislativa e a função regulamentar das assembleias regionais, se nos afiguram de duvidosa constitucionalidade, sobretudo em face da primeira parte do n.º 6 do artigo 112.º da Constituição, segundo a qual «nenhuma lei pode criar outras categorias de atos legislativos». Ora, tanto o n.º 1 do artigo 44.º do estatuto açoriano como o n.º 1 do artigo 41.º do estatuto madeirense criam uma categoria particular de atos legislativos de natureza mista, que são decretos legislativos regionais pela forma, mas que se caracterizam por possuir uma índole materialmente regulamentar ⁽⁴⁰⁾. Não foi esse, porém, o entendimento do Tribunal Constitucional quando lhe foi submetida para fiscalização a última versão do diploma básico dos Açores, embora a justificação dada não se afigure particularmente convincente ⁽⁴¹⁾.

Este princípio constitucional de tipicidade dos atos legislativos não vale em geral para os atos regulamentares, mas, ainda assim, seria importante que a lei definisse muito claramente (taxativamente) as diferentes *formas* que os regulamentos das futuras assembleias das regiões administrativas poderão revestir.

⁴⁰ Jorge Pereira da Silva, «Algumas questões sobre o poder regulamentar regional», in *Perspetivas Constitucionais*, I, p. 856 e ss.

⁴¹ Acórdão n.º 402/2008.

3.9. O Governo Regional

O governo regional é definido nos estatutos político-administrativos como *o órgão executivo de condução da política regional e o órgão superior da administração pública regional* (⁴²).

Ele é formado em função dos resultados eleitorais para a assembleia legislativa. Após as eleições regionais, o Representante da República ouve os partidos representados na assembleia legislativa e, considerando a composição parlamentar, nomeia o presidente do governo regional. Depois, sob proposta deste último, nomeia os restantes membros do governo regional, designados secretários regionais e, se os houver, vice-presidentes e subsecretários regionais. Trata-se, portanto, de um Executivo homogéneo, diferentemente do que sucede com as câmaras municipais – outro ponto a ter em conta na definição do sistema de governo das regiões administrativas.

Uma vez completada a sua formação, o governo regional comparece perante a assembleia legislativa para tomar posse. Mas não começa logo a governar: o governo regional só entra em plenitude de funções após apresentar na assembleia legislativa o seu programa governamental e de este ser aí debatido e apreciado e, no caso da Madeira, formalmente aprovado. Até lá, o governo regional exerce apenas funções de gestão corrente dos assuntos públicos (⁴³). Uma vez em plenitude de funções, o governo regional é politicamente responsável perante a assembleia legislativa, que controla tanto a sua própria subsistência, podendo provocar a sua demissão, como a respetiva atividade, podendo e devendo escrutinar os seus atos. Essas duas vertentes da responsabilidade política dos governos regionais operam pelos institutos já referidos da apreciação do programa do governo, da moção de censura e do voto de confiança, por um lado, e das perguntas, debates e inquéritos parlamentares, por outro.

Naturalmente que a eficácia dos mecanismos de responsabilização política que podem levar à demissão do executivo regional é muito reduzida quando o partido político que formou governo dispõe de maioria absoluta na assembleia legislativa, como quase sempre tem sucedido nos Açores, e sempre aconteceu na Madeira desde que foram instituídas as regiões autónomas. Mas nem por isso deixa de haver responsabilidade do

⁴² Artigo 46.º do Estatuto dos Açores e artigo 55.º do Estatuto da Madeira.

⁴³ Sobre o conceito de «gestão corrente» ver Diogo Freitas do Amaral, *Governos de gestão*, 2.ª ed., Lisboa, 2002, p. 17 e ss.

governo regional perante a assembleia legislativa. Em tais casos, assumem maior importância os outros mecanismos de responsabilização que permitem aos deputados da oposição controlar, de forma sistemática, toda a atividade do governo regional, criticando publicamente as medidas adotadas, apontando erros e insuficiências, denunciando abusos ou aspetos menos claros da governação, e formulando alternativas.

Um outro aspeto importante relativo ao governo regional, que importa aqui ter em conta, diz respeito à sua estrutura e organização interna.

Ora, diz o n.º 6 do artigo 231.º da Constituição que «é da exclusiva competência do governo regional a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento». Trata-se de uma disposição homóloga do n.º 2 do artigo 198.º da Constituição, respeitante ao Governo da República, e que corresponde à manifestação de um princípio geral de auto-organização dos órgãos complexos e dos órgãos colegiais – que vale também para as futuras juntas regionais das regiões administrativas. Em consequência, considerando que o executivo regional não possui competência legislativa, a chamada «lei orgânica do governo regional» consta necessariamente de um regulamento independente, fundado de modo direto naquele preceito constitucional e nas disposições estatutárias que o reproduzem. Por outras palavras, a «lei orgânica do governo regional» não é uma «lei», antes assumindo a forma de «decreto regulamentar regional».

A título de exemplo, a estrutura orgânica do atual Governo Regional dos Açores compreende, além do presidente e de um vice-presidente, nove secretários regionais, que possuem competência própria e delegada, e um único subsecretário regional, este apenas com competência delegada. Os secretários regionais assumem nesta orgânica as seguintes pastas:

- a)* Adjunto e assuntos parlamentares
- b)* Adjunto e relações externas;
- c)* Educação e cultura;
- c)* Solidariedade social;
- d)* Saúde;
- e)* Transportes e obras públicas;
- f)* Agricultura e florestas;

- g) Mar, ciência e tecnologia;
- h) Energia, ambiente e turismo.

Cada secretário regional está, naturalmente, à frente de uma secretaria regional, exceto o vice-presidente, que partilha, com o presidente e os dois secretários adjuntos os serviços da *presidência do governo regional*. Aponte-se ainda o facto de, por força de um princípio de desconcentração interna consagrado no estatuto açoriano, as secretarias regionais terem as suas sedes repartidas por Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta, e de o *conselho do governo regional* ter de reunir, ao longo do ano, pelo menos uma vez em cada uma das nove ilhas do arquipélago – outro ponto importante no desenho das futuras regiões administrativas.

Por sua vez, no diploma orgânico do governo regional da Madeira, prevê-se a existência, além do presidente e de um vice-presidente, de sete secretários regionais, estes com atribuições nos seguintes domínios:

- a) Equipamentos e infraestruturas;
- b) Saúde;
- c) Economia, turismo e cultura;
- d) Inclusão e assuntos sociais;
- e) Educação;
- f) Agricultura e pescas;
- g) Ambiente e recursos naturais.

O governo regional é, portanto, à semelhança do Governo da República, um órgão complexo, compreendendo pelo menos um presidente e vários secretários regionais, os quais formam no seu conjunto o «conselho do governo regional». Eventualmente, o governo regional pode ainda compreender vice-presidentes e subsecretários regionais. Os vice-presidentes, os secretários regionais e os subsecretários regionais, sendo nomeados sob proposta do presidente do governo, dependem da confiança política que este último neles deposita: podem, por isso, ser exonerados em qualquer altura do mandato por indicação do presidente do governo regional, e cessam sempre funções juntamente com ele.

No que respeita ao estatuto dos membros do governo regional, incluindo aqui os deveres, incompatibilidades, imunidades, direitos e regalias, o regime que lhes é aplicável corresponde, *grosso modo*, ao dos membros do Governo da República, tendo a lei estabelecido uma correspondência aproximada entre presidente do governo regional e ministro, e entre secretário regional e secretário de Estado (⁴⁴).

Por fim, também a organização interna dos vários departamentos da administração pública regional – denominados secretarias regionais (além da presidência do governo regional) – segue um modelo muito próximo do tradicionalmente adotado na administração direta do Estado: cada secretaria regional compreende em princípio uma secretaria-geral ou um serviço de apoio geral e vários serviços operativos – designados direções regionais – e, eventualmente, uma inspeção regional (⁴⁵).

Além das secretarias regionais, que no fundo correspondem à *administração regional direta* – sujeita, portanto, ao poder de direção do governo regional –, há que considerar ainda a existência de um significativo número de institutos públicos e de empresas públicas (ainda que constituídas sob forma jurídica privada) na dependência dos governos regionais e, mais concretamente, de alguns dos secretários regionais. Estes institutos públicos e estas empresas públicas constituem, no seu conjunto, a *administração regional indireta*, estando fundamentalmente sujeitos, consoante os acasos, aos poderes de superintendência e de tutela por parte dos governos regionais respetivos (⁴⁶).

⁴⁴ Artigo 104.º do Estatuto dos Açores e artigos 64.º a 68.º e 75.º do Estatuto da Madeira.

⁴⁵ A Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os *princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado* não prevê a sua aplicação às administrações regionais diretas dos Açores e da Madeira. Não obstante, nos Açores, esta lei foi adaptada à região pelo DLR n.º 1/2005/A, de 9 de maio.

⁴⁶ A *Lei-Quadro dos Institutos Públicos*, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, dispõe no seu artigo 2.º: (1) Os institutos públicos integram a administração indireta do Estado e das Regiões Autónomas. (2) A presente lei é aplicável aos institutos públicos da Administração do Estado e será aplicável aos institutos públicos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com as necessárias adaptações estabelecidas em decreto legislativo regional. Por sua vez, o *Regime do Setor Empresarial do Estado*, contido no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, estabelece no seu artigo 4.º o seguinte: «além do Estado, apenas dispõem de setores empresariais próprios as Regiões Autónomas, os municípios, as associações de municípios (...), nos termos de legislação especial, relativamente à qual o presente diploma tem natureza supletiva». Nesta linha, foi aprovado o DLR n.º 7/2008/A, de 24 de março, contendo o Regime do Setor Empresarial da Região Autónoma dos Açores.

3.10. *Idem*. Competências

Os poderes das regiões autónomas que são elencados ao longo das vinte e duas alíneas do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição assumem, como seria previsível, natureza muito diversificada. Há poderes materialmente legislativos (alíneas *a*), *b*), *c*), *i*) e *q*)); poderes que apenas implicam a utilização da forma de decreto legislativo regional (alíneas *l*), *n*) e primeira parte da alínea *p*); poderes de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República (alíneas *e*) e *f*)); poderes de participação na definição de certas políticas nacionais e em processos decisórios internacionais e comunitários em que estejam envolvidas autoridades nacionais (segunda parte da alínea *p*) e alíneas *r*), *s*), *t*), *u*), *v*) e *x*)). Interessa-nos aqui analisar, precisamente, as demais alíneas, uma vez que nelas se contêm os poderes de *natureza estritamente administrativa* de que as regiões autónomas são possuidoras e que, naturalmente, competirá aos governos regionais exercer. São elas:

- d*) Regulamentar a legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respetivo poder regulamentar;
- g*) Exercer poder executivo próprio;
- h*) Administrar e dispor do seu património e celebrar os atos e contratos em que tenham interesse;
- j*) Dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado (...) e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas;
- m*) Exercer poder de tutela sobre as autarquias locais;
- o*) Superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua atividade exclusiva ou predominantemente na região, e noutros casos em que o interesse regional o justifique.

Já tivemos oportunidade de verificar que os poderes regulamentares das regiões autónomas estão repartidos entre a competência das assembleias legislativas e a competência dos governos regionais. Às primeiras cabe em exclusivo regulamentar a legislação nacional (leis e decretos-leis) que se aplique nos territórios insulares e que não reserve para o

Governo da República a elaboração dos regulamentos necessários à sua aplicação. Aos segundos compete regulamentar os decretos legislativos regionais, bem como aprovar os decretos contendo a sua própria orgânica ⁽⁴⁷⁾.

Os regulamentos do governo regional revestem necessariamente a forma de «decreto regulamentar regional», ficando por isso sujeitos à assinatura do Representante da República, sempre que essa seja a forma exigida pelo diploma regulamentado ou quando se trate de regulamento independente (como sucede, desde logo, com o diploma orgânico do governo regional) (n.º 7 do artigo 112.º da Constituição, *a simile*). Fora destes casos, os regulamentos regionais apresentam-se como portarias, despachos normativos, resoluções, regimentos, etc.

Tanto num caso como noutro os regulamentos regionais não devem obediência aos regulamentos emanados do Governo da República, ocupando, dentro do âmbito das competências das regiões autónomas, o mesmo grau hierárquico dos regulamentos daquele órgão de soberania. Eis uma matéria em que o artigo 241º da Constituição impõe a solução inversa para os regulamentos das regiões administrativas, que devem obediência hierárquica aos regulamentos do Governo.

De todas as demais alíneas transcritas a mais importante é, por certo, a alínea g), que confere ao governo regional competência para exercer «poder executivo próprio». Aliás, de certa forma, as demais alíneas que se lhe seguem acabam por limitar-se a autonomizar, do tronco comum previsto na alínea g), algumas faculdades executivas específicas. Em causa está sempre a ideia de promover a aplicação da lei em situações concretas, praticando atos administrativos (quer dirigidos imediatamente a particulares, quer a pessoas coletivas públicas sobre as quais se exercem poderes de tutela ou de superintendência), celebrando contratos e afetando as receitas disponíveis às suas despesas. Em todo o caso, antes de concentrar a nossa atenção no esclarecimento do conceito de «poder executivo próprio», importa deixar algumas notas sobre as restantes competências administrativas do governo regional.

Assim, as alíneas h) e j) revelam que a autonomia dos Açores e da Madeira, além das suas dimensões político-legislativa e administrativa *stricto sensu*, tem também uma importantíssima dimensão financeira, a qual constitui o suporte indispensável daquelas. As

⁴⁷ Artigo 89.º do Estatuto dos Açores.

regiões autónomas têm património próprio e possuem receitas próprias, competindo ao governo regional administrar aquele e praticar todos os atos e realizar todas as operações necessárias ao dispêndio daquelas na satisfação das necessidades coletivas a seu cargo, em consonância com o disposto no orçamento regional previamente aprovado pela assembleia legislativa.

Não pode deixar de se salientar, aliás, a generosidade das disposições constitucionais no que toca à determinação das receitas próprias das regiões autónomas e que, naturalmente, se encontram à disposição dos governos regionais para que estes prossigam as suas competências. É que, além da totalidade das receitas fiscais «cobradas *ou* geradas» nos Açores e na Madeira, as regiões têm ainda um direito constitucional sobre uma parcela das receitas tributárias do Estado – isto é, das receitas cobradas exclusivamente no território continental (e não geradas nas ilhas) –, a que acrescem ainda «outras receitas» que eventualmente lhes sejam atribuídas ⁽⁴⁸⁾.

De facto, todas estas receitas regionais se destinam, como veremos no ponto seguinte, apenas à satisfação do conjunto de necessidades públicas da alçada dos governos regionais, não cobrindo as despesas da atividade administrativa que o Governo da República desenvolve obrigatoriamente nas regiões – sobretudo nas áreas da defesa nacional, negócios estrangeiros, segurança interna, administração da justiça e finanças públicas (incluindo aqui, designadamente, a cobrança de receitas fiscais e as transferências financeiras para as autarquias locais). Trata-se, pois, de um modelo financeiro só possível devido ao facto de apenas uma pequena parcela do território nacional estar regionalizada, uma vez que se Portugal estivesse integralmente dividido em «regiões» que beneficiassem de um regime financeiro idêntico, o Estado não teria quaisquer receitas próprias para prosseguir as suas atribuições e, muito menos, para transferir para os orçamentos regionais dos Açores e da Madeira. Mais um tema em que, manifestamente, o regime das regiões administrativas não pode replicar o regime das regiões autónomas: o sistema financeiro, em particular em matéria de receitas.

Por seu turno, o sentido das referidas alíneas *m)* e *o)*, apesar de algumas imprecisões terminológicas, deve ter-se por sensivelmente idêntico ao da alínea *d)* do artigo 199.º da

⁴⁸ Esta matéria encontra-se regulada na Lei das Finanças Regionais, prevista no n.º 3 do artigo 229.º da Constituição e atualmente contida na Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.

Constituição, que confere ao Governo da República competência para dirigir a administração direta, superintender e tutelar a administração indireta e exercer poder de tutela sobre a administração autónoma.

Efetivamente, cabe ao governo regional, enquanto órgão superior da administração pública da região autónoma, exercer poder de direção sobre os serviços da sua administração direta – constituída pela presidência do governo regional e pelas secretarias regionais –, superintender ou tutelar as entidades da sua administração indireta – os institutos públicos regionais e as empresas públicas regionais – e exercer, nos termos do artigo 242.º da Constituição e da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (com duas alterações), um poder de tutela inspetiva de legalidade sobre as autarquias locais (municípios e freguesias) com sede nos respetivos territórios ⁽⁴⁹⁾.

3.11. *Idem*. O poder executivo do Governo Regional

O que significa, então, dizer-se que os governos regionais dispõem de «poder executivo próprio»?

Nos termos dos artigos 16.º e 90.º do Estatuto dos Açores e do n.º 2 do artigo 7.º do Estatuto da Madeira, *no âmbito das competências dos órgãos regionais, a execução dos atos legislativos no território da Região é assegurada pelo governo regional*. Três ilações se podem extrair destes preceitos:

- a) Primeiro, compete aos governos regionais, e só a eles, aplicar toda a legislação emanada pelas assembleias legislativas das suas regiões, sem qualquer exceção;
- b) Segundo, dada a abrangência com que os preceitos em causa estão redigidos, deduz-se ainda deles que compete também aos governos regionais aplicar nos respetivos territórios insulares uma boa parte da legislação emanada dos órgãos de soberania – a começar pelas leis e decretos-leis que forem regulamentados pelas assembleias legislativas regionais –, mas só «no âmbito das competências dos órgãos regionais»;

⁴⁹ O artigo 16.º desta lei da *tutela do Estado sobre as autarquias locais* dispõe: «o regime da presente lei aplica-se nas regiões autónomas, sem prejuízo da publicação de diploma que defina os órgãos competentes para o exercício da tutela administrativa».

- c) Terceiro, extrai-se também daqueles preceitos que haverá matérias em que a competência para executar a legislação nacional terá de pertencer ao Governo da República em todo o território nacional e, portanto, também nos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Sucedo, porém, que nenhum dos estatutos político-administrativos nos diz qual é o «âmbito das competências dos órgãos regionais» no tocante à execução da legislação nacional cujo âmbito espacial de aplicação abranja também, como é a regra, os territórios insulares⁽⁵⁰⁾. Por isso, a determinação material do conteúdo do poder executivo próprio das regiões autónomas tem de ser feita pelo legislador ordinário caso a caso, matéria a matéria, lei a lei, decreto-lei a decreto-lei, procurando encontrar uma solução equilibrada à luz dos princípios constitucionais que presidem às relações entre o Estado e as regiões autónomas, designadamente os princípios da unidade do Estado, da descentralização, da subsidiariedade e da cooperação entre órgãos de soberania e órgãos de governo próprio⁽⁵¹⁾.

A Constituição estabelece diretivas gerais para uma repartição de competências executivas entre o Governo da República e os governos regionais, mas não traça de forma explícita a linha de fronteira entre as competências de um e as competências dos outros, nem fornece um «critério estrito que haja de ser observado na definição estatutária da autonomia administrativa regional». Em nome do princípio da descentralização administrativa, «podem

⁵⁰ O n.º 2 do artigo 228.º da Constituição prescreve que «na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor».

⁵¹ A opção estatutária em matéria de autonomia administrativa levou, efetivamente, a que o processo concreto de regionalização tenha sido feito caso a caso por lei da República. Foi assim que foram transferidas para as regiões autónomas atribuições e competências em matérias como educação (Decreto-Lei n.º 338/79, de 25 de agosto; Decreto-Lei n.º 503/79, de 24 de dezembro), saúde e a segurança social (Decreto-Lei n.º 276/78, de 6 de setembro, base VII da Lei n.º 48/90, de 29 de agosto; Decreto-Lei n.º 341/78, de 16 de novembro; Decreto-Lei n.º 29/82, de 30 de janeiro), turismo (Decreto-Lei n.º 371/78, de 14 de dezembro), trabalho (Decreto-Lei n.º 243/78, de 19 de agosto; Decreto-Lei n.º 81/79, de 9 de abril; Decreto-Lei n.º 96/81, de 29 de abril), cultura (Decreto-Lei n.º 408/78, de 19 de dezembro; Decreto-Lei n.º 428/78, de 27 de dezembro), agricultura (Decreto-Lei n.º 451/78, de 30 de dezembro; Decreto-Lei n.º 8/79, de 20 de janeiro), administração dos portos e transportes marítimos (Decreto-Lei n.º 326/79, de 24 de agosto; Decreto-Lei n.º 235/79, de 25 de julho), etc. Foi também assim que, pelo Decreto-Lei n.º 247/2003, de 8 de outubro, foram transferidas para a Região Autónoma da Madeira as competências da Direção-Geral dos Registos e Notariado, num dos primeiros sinais de que o regionalismo homogéneo português pode estar a evoluir no sentido da sua transformação num regionalismo de geometria variável. No mesmo sentido, o Decreto-Lei n.º 18/2005, de 18 de janeiro, transfere para a Região Autónoma da Madeira as atribuições e competências dos serviços do Ministério das Finanças existentes no território insular (Direção Regional de Finanças da Madeira), assim se regionalizando a atividade administrativa de liquidação e cobrança de impostos. A matéria dos impostos nacionais, por fazer parte do núcleo duro da soberania do Estado (por isso denominada por alguns «soberania tributária») não devia, a nosso ver, ser regionalizada.

(e devem) ser transferidas todas as funções (e correspondentes serviços) cuja regionalização permita corresponder melhor aos interesses das respetivas populações» (52). Mas também é verdade que o princípio da descentralização, longe de operar sozinho, tem que atuar em concordância prática com os demais princípios constitucionais e, nomeadamente, com o do artigo 267.º, n.º 2, da Constituição, segundo o qual a descentralização e a desconcentração administrativas não podem prejudicar a «necessária eficácia e unidade da ação da Administração». Um preceito como este, num Estado *unitário*, embora regional, não pode ser nunca esquecido.

A competência administrativa regional em matéria de execução de atos legislativos não coincide com a sua autonomia normativa, e muito menos com a sua autonomia legislativa, sendo claramente mais vasta, uma vez que não está sujeita aos mesmos parâmetros delimitadores (53). Pode até dizer-se que, em regra, a competência para a execução das normas legais constantes de leis ou decretos-leis deve considerar-se, na falta de indicação em contrário do legislador nacional, atribuída aos órgãos e serviços das administrações regionais autónomas. Mas, em contrapartida, esta amplitude do poder executivo próprio dos governos regionais «não pode significar que as regiões autónomas disponham do monopólio do poder administrativo nos arquipélagos dos Açores e da Madeira» (54).

Assim, enquanto alguns autores sublinham a existência de «um núcleo irredutível de serviços insuscetível de transferência para os governos regionais», outros referem-se a uma «*reserva de governo da República*», que abarcaria nomeadamente as matérias da «defesa nacional, das relações externas, da segurança pública, da administração eleitoral, da administração judiciária e penitenciária, dos serviços de registos e notariado, do serviço de estrangeiros, da administração financeira, monetária, fiscal, cambial e aduaneira, dos correios e telecomunicações, da gestão e controlo do espaço aéreo e do domínio público marítimo». Outros ainda sustentam que devem ser «reservados ao aparelho do Estado todos

52 Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, II, pp. 673-674.

53 Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, p. 859.

54 Rui Medeiros e Albuquerque Calheiros, «As Regiões Autónomas e a aplicação das diretivas comunitárias», in *Direito e Justiça*, 1993, p. 476 e ss., em especial, p. 500.

os poderes tidos constitucionalmente por necessários para que o sistema funcione unitariamente e a coesão política e territorial não se venha a pulverizar»⁽⁵⁵⁾.

Por conseguinte, não restam dúvidas de que existe uma *reserva executiva do Governo da República*, no âmbito da qual o legislador nacional não pode remeter para os governos e administrações regionais o encargo de aplicar nos Açores e na Madeira certos diplomas legais emanados dos órgãos de soberania. É o que sucede em todos os domínios em que estejam em causa poderes inerentes ao Estado soberano⁽⁵⁶⁾. Designadamente, segundo o n.º 4 do artigo 272.º da Constituição, a organização das forças de segurança é única para todo território nacional. E também neste sentido, o Tribunal Constitucional considerou que a lei não pode «*delegar* a favor das regiões autónomas competências próprias de soberania, sob pena de violação do artigo 113.º da Constituição» e que «os respetivos órgãos não dispõem de competência em matérias de segurança interna ou externa do Estado»⁽⁵⁷⁾.

Em todo o caso, era importante que os estatutos político-administrativos procurassem resolver de forma clara, e tanto quanto possível genérica, as questões relativas à execução nos territórios insulares da legislação emanada dos órgãos de soberania. Evitavam-se, assim, muitos problemas levantados pela decisão casuística, diploma a diploma, de quem tem competência para executar certo regime legal. Muito em particular, evitava-se que certas leis e decretos-leis cujo âmbito espacial de vigência abarca os Açores e a Madeira não venham a ser aí efetivamente aplicados, só porque os governos regionais não se consideram competentes ou não têm simplesmente interesse na sua execução⁽⁵⁸⁾.

3.12. Relações entre o Estado e as Regiões Autónomas

Ao contrário do que sucede com as diferentes categorias de autarquias locais, incluindo as regiões administrativas, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira não se encontram constitucionalmente sujeitas a um poder de tutela administrativa do Estado. As

⁵⁵ Jorge Miranda, «Ministro da República», in *DJAP*, VI., p. 612; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, II, pp. 415-416 e 673-674. Blanco de Moraes, *A Autonomia legislativa regional*, Lisboa, 1993, p. 405.

⁵⁶ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, II, pp. 415-416 e 673-674.

⁵⁷ Acórdão n.º 458/93, *DR*, I-A, de 17 de setembro.

⁵⁸ Para o desenvolvimento das questões relativas ao poder executivo das regiões autónomas, Rui Medeiros e Jorge Pereira da Silva, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado*, Lisboa, 1997, p. 158 e ss. e p. 194 e ss.

regiões autónomas não integram a noção estrita de administração autónoma que, nos termos da alínea *d*) do artigo 199.º, está sujeita a tutela do Governo da República (⁵⁹). Até à revisão constitucional de 2004, previa-se no n.º 1 do artigo 234.º um poder do Presidente da República de dissolução dos órgãos de governo próprio das regiões pela prática de atos graves contrários à Constituição. Mas esse poder, que aliás não correspondia a um poder de tutela administrativa, foi – estranhamente – suprimido naquela revisão constitucional, sem que tenha sido objeto de substituição.

No entanto, passou a ler-se no n.º 4 do artigo 229.º que «o Governo da República e os governos regionais podem acordar outras formas de cooperação [para além das previstas nos números anteriores] envolvendo, nomeadamente, atos de delegação de competências, estabelecendo-se em cada caso a correspondente transferência de meios financeiros e os mecanismos de fiscalização aplicáveis».

Esta disposição é bastante enigmática, sobretudo se tivermos em conta o que acima se disse (sobre o regime das finanças regionais e sobre o âmbito do poder executivo próprio). Que competências do Governo da República são estas cuja delegação nos governos regionais se prevê?

Por uma parte, se estamos no domínio da *reserva executiva do Governo da República*, a delegação não é constitucionalmente admissível. Por outra parte, se estamos no *âmbito das competências dos órgãos regionais*, o poder executivo dos governos regionais é próprio e não delegado.

Assim sendo, a única interpretação que confere à disposição em causa um sentido útil é a que situa as competências do Governo da República delegáveis nos governos regionais numa zona de fronteira ou de transição entre a *reserva executiva do Governo da República* e o *âmbito das competências dos órgãos regionais*, isto é, numa espécie de «terra de ninguém». O legislador nacional, a quem cabe sempre decidir sobre se a execução de um determinado regime nos Açores e na Madeira há de competir ao próprio Governo da República ou aos governos e administrações regionais (⁶⁰), adota uma solução de meio-

⁵⁹ Ver, mais amplamente, André Folque, *A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os municípios*, p. 262 e ss.

⁶⁰ É o que há muito ficou definido nos Pareceres da Comissão Constitucional n.º 77/77 e n.º 11/78, *in Pareceres da Comissão Constitucional*. No mesmo sentido, Paz Ferreira, *As Finanças Regionais*, Lisboa, s/ data, pp. 180 e 181.

termo: reserva ao Governo da República a titularidade das competências de execução, mas delega o seu exercício nos governos regionais. Mas isso tem implicações: o Governo da República, enquanto órgão delegante, pode fiscalizar a forma como os órgãos delegados fazem uso das competências que lhes foram confiadas, aplicando aos casos concretos os regimes legais em causa. E pode também, naturalmente, revogar a delegação e reassumir as competências de que é titular.

Aflora aqui um problema mais vasto e que é o do controlo, por parte do legislador, da forma como a sua própria legislação é aplicada, sobretudo quando essa aplicação é levada a cabo por órgãos e serviços de outras pessoas coletivas públicas que gozam de um estatuto de autonomia. Este problema é resolvido, no que toca às autarquias locais, com o instituto da tutela inspetiva de legalidade. No caso das regiões autónomas, ele poderá (ou deverá mesmo) ser resolvido casuisticamente, sempre que estas sejam chamadas a aplicar legislação nacional de natureza imperativa e não apenas destinada a vigorar nas regiões autónomas a título supletivo ⁽⁶¹⁾.

Na verdade, a ausência de um poder geral de tutela do Governo da República sobre as autoridades regionais não significa que aquele esteja constitucionalmente impedido de dispor de poderes de supervisão nos casos em que as leis nacionais aplicadas pelas regiões autónomas sejam para estas *leis imperativas*, isto é, tenham sido emanadas ao abrigo de uma competência legislativa reservada dos órgãos de soberania e para se aplicarem uniformemente em todo o território nacional ⁽⁶²⁾. No fundo, a conclusão a tirar é a seguinte: «se a legislação é de interesse geral, o resultado da execução dessa legislação é também, por consequência, de interesse geral»; logo, o Estado «não pode desinteressar-se desse resultado, porque legisla para ele e em função dele» ⁽⁶³⁾.

⁶¹ Segundo o n.º 4 do artigo 229.º da Constituição, que consagra o princípio da supletividade da legislação nacional, esse mesmo princípio só vale quando as leis em causa não tenham sido aprovadas pelos órgãos de soberania no exercício de uma competência legislativa reservada.

⁶² Sobre o tema, Rui Medeiros e Albuquerque Calheiros, *As Regiões*, p. 457 e ss.; Pedro Machete, «A obrigatoriedade de executar a legislação nacional: uma obrigação sem sanção?», in *Direito e Justiça*, 1996, I, p. 113 e ss.; Rui Medeiros, «Âmbito e limites da autonomia administrativa regional», in *A Autonomia no Plano Jurídico*, Ponta Delgada, 1995, p. 128 e ss.

⁶³ García de Enterría, «La ejecución autonómica de la legislación del Estado», in *Estudios sobre autonomias territoriales*, Madrid, 1985, p. 218.

4. As 12 regiões metropolitanas francesas

4.1. Conhecida como a pátria do centralismo, dada a influência duradoura da estrutura administrativa napoleónica ao longo da sua experiência constitucional, a França tem hoje uma organização territorial complexa, com múltiplos níveis, e heterogénea, com destaque para os seguintes: as 18 regiões, das quais 13 são metropolitanas (incluindo a ilha da Córsega e as 12 continentais) e 5 ultramarinas; abaixo das regiões existem 96 departamentos no território metropolitano (101, incluindo as regiões ultramarinas); e finalmente mais de 36.000 comunas.

A matéria da organização territorial está regulada nos artigos 72.º a 75.º da Constituição e no extensíssimo *Code Général des Collectivités Territoriales*, composto por uma parte legislativa, uma regulamentar e ainda alguns anexos. Na sua versão presente, este Código incorpora a Lei n.º 2015-991, mais conhecida por «Loi NOTRe» (Nouvelle Organization Territoriale de la République), de sentido bastante descentralizador.

Assim, no plano constitucional é de sublinhar:

- a) No artigo 72.º, a afirmação implícita do princípio da subsidiariedade, quando se estabelece que as coletividades territoriais têm o conjunto das competências que melhor podem pôr em execução no seu nível de administração;
- b) Ainda no mesmo artigo, a previsão (imperativa) de um *Representante do Estado* nas coletividades territoriais, com funções de representação de cada um dos membros do Governo, encarregado da defesa dos interesses nacionais, de controlo administrativo e do respeito pelas leis;
- c) No artigo 72.º-2, o direito das coletividades territoriais a beneficiar de recursos de que possam dispor livremente, e a obrigação de as transferências de competências do Estado serem acompanhadas dos recursos equivalentes aos que antes estavam consignados ao seu exercício;
- d) No mesmo preceito, a necessidade de a lei prever mecanismos de perequação financeira destinados a favorecer a igualdade entre as coletividades territoriais.

No plano legal, interessam-nos sobretudo as 12 regiões continentais, que têm a natureza de regiões administrativas, autarquias de grau superior, ao passo que a Córsega

(Collectivité de Corse) tem hoje um grau de autonomia bastante superior, semelhante ao de outras regiões ou comunidades autónomas europeias – e as regiões ultramarinas têm outras especificidades decorrentes da sua natureza insular e da sua localização ultraperiférica. Em contrapartida, a região mais central de todas – Île-de-France – também apresenta algumas especificidades, que aqui não importa considerar.

É o seguinte o mapa das 12 (13) regiões francesas, segundo a Loi NOTRe, de 2015:



4.2. O *Code Général des Collectivités Territoriales* começa por estabelecer, nos diferentes subartigos L-1111, um conjunto de princípios aplicáveis aos três tipos de coletividades, mormente:

- a) Livre administração das coletividades territoriais, por meio de conselhos eleitos;
- b) As três coletividades territoriais constituem o quadro institucional de participação dos cidadãos na vida local;
- c) Elas concorrem com o Estado na boa administração do território, no desenvolvimento económico, no combate às desigualdades e na proteção do ambiente;
- d) Não existe nenhuma forma de tutela entre coletividades territoriais, nem mesmo quando uma preste apoio financeiro a outra;
- e) O Estado pode delegar competências nas coletividades territoriais e estas podem delegar competências entre si;
- f) Na repartição de competências entre o Estado e as três coletividades, deve em princípio cada competência ser adjudicada na íntegra a um único nível de administração;
- g) Não obstante, há competências cujo exercício necessita do concurso de diversas coletividades territoriais.

Entre estas últimas, a região está encarregada de liderar as ações comuns de diferentes comunidades nas matérias seguintes:

- «1.º (...) l'aménagement et (...) développement durable du territoire;
- 2.º (...) protection de la biodiversité;
- 3.º (...) climat, (...) qualité de l'air et (...) l'énergie;
- 4.º (...) politique de la jeunesse;
- (...)
- 7.º (...) l'intermodalité et (...) complémentarité entre les modes de transports, notamment à l'aménagement des gares;
- 8.º (...) l'enseignement supérieur et (...) recherche».

4.3. Bem mais à frente, do artigo L-4111 em diante, o mesmo Código contém uma regulamentação detalhada da Região enquanto coletividade territorial, começando por:

- a) Proceder à criação das regiões constantes do mapa acima apresentado – o que quer dizer que aquelas foram instituídas por simples lei parlamentar. A modificação do nome e área territorial das regiões é também objeto de decisão estadual (lei ou decreto do Conselho de Estado), após consulta ou mediante requerimento do Conselho Regional ou dos conselhos departamentais interessados. À transferência da capital aplica-se um procedimento semelhante;
- b) Admitir a possibilidade de celebração de convênios com o Estado ou com outras coletividades, para o exercício das suas competências;
- c) Afirmar que a divisão regional não põe em causa nem a unidade da República nem a integridade do território.

4.4. No que respeita ao sistema de governo, as regiões são administradas por um Conselho Regional eleito diretamente pelo povo, para um mandato (longo e renovável) de seis anos (e coincidente com o dos órgãos departamentais). Após as eleições, compete ao Representante do Estado convocar os conselheiros eleitos para a primeira reunião, fixando data e hora para a mesma.

Este Conselho Regional tem a sua sede no «hotel da Região», mas este pode ser deslocado por decisão do próprio Conselho dentro do território regional.

Na sequência da sua própria eleição, o Conselho Regional, reunido com quórum mínimo de dois terços dos conselheiros, elege o seu Presidente por maioria absoluta dos presentes. Este constitui o órgão executivo da Região, que prepara e põe em prática as deliberações daquele. Nessa qualidade, dirige os serviços administrativos da Região.

O Conselho elege também por maioria absoluta, agora por escrutínio de lista «*sans panachage ni vote préférentiel*», a denominada Comissão Permanente, que é composta por entre quatro a quinze vice-presidentes, bem como, eventualmente, por outros membros. Esta Comissão apenas tem a competência que nela for delegada pelo Conselho Regional. Este é assistido por um órgão consultivo, denominado Conselho Económico, Social e Ambiental, e pode ainda criar Comissões específicas, com objeto delimitado em função da matéria.

Por decisão do Presidente, o Conselho reúne pelo menos uma vez por trimestre, mas pode também ser convocado pela Comissão Permanente e por um terço dos seus membros. Este espaçamento entre as reuniões do Conselho Regional explica, de certa forma, a necessidade de um órgão permanente que o substitua e que acompanhe de perto a ação do Presidente.

Se o funcionamento do Conselho Regional se tornar inviável, ele pode ser dissolvido por decreto fundamentado do Conselho de Ministros, informado o Parlamento. O Presidente assume a gestão corrente da Região, mas as suas decisões só se tornam exequíveis mediante acordo do Representante do Estado.

O Código regula ainda as diferentes garantias dos titulares de «mandato regional», em matéria de situação profissional, segurança social, reforma, etc. Dessas garantias destacamos, pelo seu interesse, o «direito a formação», que compreende o direito a aceder a formação adequada às suas funções no primeiro ano do mandato e a 20 horas em cada um dos anos subsequentes.

4.5. O Representante do Estado não é, evidentemente, um órgão da Região, mas tem um papel muito importante na sua vida. Ele está encarregado de defender os interesses nacionais, o respeito pelas leis e de proceder ao «controlo administrativo», verificando se as autoridades regionais exercem regularmente as suas competências.

O Representante do Estado é a única pessoa a poder usar da palavra, em nome do Estado, perante o Conselho Regional. Não obstante, a não ser que o Primeiro-Ministro o determine, esse uso da palavra está condicionado pelo acordo do Presidente do Conselho Regional.

Para o exercício das suas atribuições, o Representante do Estado recebe do Presidente do Conselho as informações necessárias para o efeito. Em contrapartida, tem a obrigação de enviar ao Conselho Regional um «relatório especial» sobre a atividade dos serviços do Estado na região – o qual pode ser objeto de debate público.

O Representante do Estado envia ao tribunal administrativo competente os atos dos órgãos regionais que considere ilegais, nos dois meses seguintes à sua prática. Em determinadas matérias, mormente em caso de violação de liberdades individuais, o tribunal administrativo pode suspender a eficácia dos atos administrativos em causa.

Finalmente, compete ao Representante do Estado proceder, em conjunto com o Presidente do Conselho Regional, à coordenação da atividade dos serviços do Estado na região e da atividade dos serviços regionais. Pelo menos duas vezes por ano realizar-se-á uma «conferência de harmonização» em matéria de investimento público do Estado na região. Nesta linha de administração cooperativa, o Presidente do Conselho Regional pode dispor, na medida do necessário, dos serviços desconcentrados do Estado para a preparação e execução das deliberações do órgão a que preside.

Em suma, trata-se de um sistema de governo parlamentar de assembleia. Dir-se-ia mesmo que tem alguma inclinação convencional. Por um lado, o Presidente é presidente do Conselho Regional e não do Governo Regional, que aliás não existe enquanto tal. Menos ainda se poderá intitular presidente da região. Por outro lado, o órgão executivo colegial denomina-se Comissão Permanente – é um órgão que faz parte da estrutura orgânica complexa do Conselho Regional – e, sobretudo, não tem competências próprias, mas apenas delegadas.

4.6. No que toca às atribuições das regiões e às competências dos seus órgãos, o Código é também bastante desenvolvido, pelo que nos concentraremos nas primeiras, que, aliás, se encontram divididas entre atribuições gerais e atribuições em matéria de planeamento e desenvolvimento económico.

Começando pelas primeiras (artigo L-4211-1):

- 1.º Toutes études intéressant le développement régional;
 - 2.º Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques;
 - 3.º La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct;
 - 4.º La réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct (...);
 - 4.º *bis* Le financement des voies et des axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional et sont identifiés par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (...);
 - 5.º Toute participation à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct;
- (...)

- 7.º L'attribution pour le compte de l'Etat d'aides financières que celui-ci accorde aux investissements des entreprises concourant au développement régional (...);
- 8.º La participation au capital des sociétés de capital-investissement, des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région (...);
- 9.º La souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises;
(...)
- 12.º Le versement de dotations pour la constitution de fonds de participation prévus (...) au Fonds de cohésion, (...) au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen (...);
(...)
- 14.º La détention d'actions d'une société (...) dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire;
- 14.º *bis* Le soutien et la participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire;
- 15.º L'attribution d'aides à des actions collectives au bénéfice de plusieurs entreprises, lorsque ces actions s'inscrivent dans le cadre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

E prosseguindo para as segundas (artigo L-4251-1), num registo bastante mais programático:

La région (...) élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économique de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Le schéma identifie les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt regional (...).

Tanto basta para poder concluir, em termos porventura demasiado sintéticos, que as atribuições das regiões respeitam ao planeamento e ordenamento equilibrado do território, com vista a um desenvolvimento económico sustentável. Daí a preocupação com a criação de infraestruturas, com a utilização dos recursos financeiros disponíveis (em particular os europeus), com as ajudas aos empreendedores e às empresas promotoras de desenvolvimento, mas também o cuidado com a preservação do ambiente e dos recursos naturais e com a correção das desigualdades sociais e territoriais.

Sem surpresa, num outro preceito (L-4332-3), é fixada nominalmente uma «dotação regional» de 660 milhões de euros para equipamentos escolares. E ainda num outro preceito (L-4332-9) prevê-se um fundo de «perequação fiscal», revelando que a coesão territorial é tomada a sério.

5. *As 12 comunidades autónomas espanholas de estatuto geral*

5.1. Por decisão estruturante da Constituição de 1978, a Espanha centralizada do franquismo transformou-se num Estado unitário regional ou, na terminologia aí mais comumente utilizada, um Estado autonómico. Além do território continental europeu, o País compreende as cidades de Ceuta e Melilla e os arquipélagos das Canárias e das Baleares, ambos constituídos em comunidades autónomas. A totalidade do território continental, por sua vez, está dividida em 15 comunidades autónomas, sendo cinco de *estatuto especial* – as denominadas comunidades históricas, Galiza, País Basco, Comunidade foral de Navarra, Catalunha e Andaluzia – e as restantes dez de *estatuto geral*: Principado das Astúrias, Cantábria, Rioja, Aragão, Comunidade Valenciana, Castela e Leão, Comunidade de Madrid, Castela-a-Mancha, Região de Múrcia e Extremadura⁶⁴.

Em conformidade com o mapa seguinte:

⁶⁴ Para uma visão geral, E.A. Conde, A. García-Moncó, R.T Ansina, *Derecho Autonómico*, Tecnos, 2013.



Naturalmente, a organização territorial espanhola não se esgota na divisão regional. Segundo o artigo 137.º, «o Estado organiza-se territorialmente em municípios, em províncias e nas comunidades autónomas que se constituam. Todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão dos respetivos interesses». Em particular, no artigo 141.º, as províncias – que são hoje em número de 50 – são qualificadas como entidades locais «com personalidade jurídica própria, determinada pelo agrupamento de municípios e como divisão territorial para o cumprimento das atividades do Estado». Estão um pouco a meio caminho entre a descentralização, uma vez que têm personalidade jurídica e prosseguem os respetivos interesses, bem como o dos municípios que agregam, e a desconcentração, dado que servem de referência para a organização dos serviços desconcentrados do Estado. Note-se, aliás, que são as províncias que constituem os círculos eleitorais para as eleições legislativas nacionais, Câmara dos Deputados e Senado, e não as regiões.

Do ponto de vista orgânico, as províncias compreendem «deputações e outras corporações de carácter representativo», nos termos definidos por lei, que presentemente aponta para a existência de um Pleno, uma Junta de Governo, Vice-Presidentes e um Presidente. Contudo, as suas atribuições são muito escassas: assegurar os princípios da solidariedade e equilíbrio intermunicipais e participar na coordenação da administração local, da comunidade autónoma e do Estado. O seu catálogo de competências espelha isso mesmo: assistência aos municípios, prestação de serviços de carácter supramunicipal, administração eletrónica, exercício de funções de coordenação interadministrativa, etc.

A circunstância de as províncias terem origem na divisão territorial de 1933 explica um pouco a relevância limitada que hoje têm na organização territorial espanhola. Acresce que, em conformidade com o artigo 143.º da Constituição, eram as províncias, isolada ou conjuntamente, as titulares do direito à autonomia (previsto no artigo 2.º), pelo que, uma vez exercido esse direito, com a instituição das Comunidades Autónomas, é normal que sejam estas (e já não aquelas) a ter o protagonismo em matéria de organização política e territorial do Estado. Uma vez concluído o processo de transformação da forma do Estado, são as novas entidades que ocupam o primeiro plano. As que estiveram na sua origem acabam por definhar.

5.2. Bem mais relevantes são as 17 comunidades autónomas, das quais nos interessam sobretudo as 10 comunidades ditas de estatuto geral: excluindo, portanto, as comunidades insulares – porque a descontinuidade territorial implica sempre especificidades do ponto de vista jurídico – e as cinco comunidades em que, historicamente, existem fortes aspirações autonomistas ou mesmo independentistas. Ou seja, aquelas comunidades que não aceitam a premissa da «indissolúvel unidade da Nação espanhola» (artigo 2.º), nem a consequência daí decorrente de serem as Cortes Gerais a aprovar os seus estatutos políticos.

Importante é, neste quadro, notar que a Constituição espanhola, no seu título VIII, contem simultaneamente dois pressupostos do processo autonómico: o princípio da solidariedade entre as regiões; e o princípio do equilíbrio económico entre as diferentes partes do território. E um conjunto de proibições destinadas a preservá-los: proibição de restrições à liberdade de circulação de pessoas e bens; proibição de privilégios económico-

sociais; proibição de federações entre comunidades (e limitação dos convênios à gestão e prestação de serviços).

5.3. Um dos pontos mais decisivos – e, por isso, também mais polémicos – do processo autonómico espanhol reside nos parâmetros a que obedece a repartição de competências entre o Estado e as comunidades autónomas, os quais se encontram fixados nos artigos 148.º e 149.º da Constituição, que vale a pena transcrever em parte:

Artículo 148

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:
 - 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.
 - 2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
 - 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
 - 4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
 - 5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma (...).
 - 6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
 - 7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
 - 8.ª Los montes y aprovechamientos forestales.
 - 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.
 - 10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos (...).
 - 11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
 - 12.ª Ferias interiores.
 - 13.ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
 - 14.ª La artesanía.
 - 15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música (...).
 - 16.ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
 - 17.ª El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

- 18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
 - 19.^a Promoción del deporte (...).
 - 20.^a Asistencia social.
 - 21.^a Sanidad e higiene.
 - 22.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones (...).
2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
- 1.^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (...).
 - 2.^a Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
 - 3.^a Relaciones internacionales.
 - 4.^a Defensa y Fuerzas Armadas.
 - 5.^a Administración de Justicia.
 - 6.^a Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
 - 7.^a Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
 - 8.^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan (...).
 - 9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
 - 10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
 - 11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
 - 12.^a Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
 - 13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
 - 14.^a Hacienda general y Deuda del Estado.
 - 15.^a Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

- 16.^a Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
- 17.^a Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
- 18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (...) sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
- 19.^a Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
- 20.^a Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
- 21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
- 22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos (...).
- 23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente (...).
- 24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
- 25.^a Bases de régimen minero y energético.
- 26.^a Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
- 27.^a Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión (...).
- 28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
- 29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas (...).
- 30.^a Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (...).
- 31.^a Estadística para fines estatales.
- 32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.
- 2.** (...).

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Uma análise de relance destes artigos permite concluir:

- a) Assume-se que as (atribuições e) competências das comunidades autónomas não de ser transferidas do Estado – e não dos municípios ou províncias.
- b) As listas destes artigos, que delimitam positiva e negativamente as competências autonómicas, são simultaneamente competências legislativas e administrativas. Seja como for, mesmo considerando apenas estas últimas, o catálogo das competências estaduais vai muito além das típicas funções soberanas do Estado (defesa, justiça, negócios estrangeiros, segurança interna, moeda, etc.).
- c) As competências das comunidades autónomas devem estar elencadas como tal nos respetivos estatutos, que são leis reforçadas pelo procedimento, e não simples leis ordinárias comuns. Assim, nem todas as comunidades terão as mesmas competências, desde que respeitada a igualdade de direitos de todos os espanhóis. A assunção de competências deve ser acompanhada da transferência dos respetivos serviços (artigo 147.º, n. 2, alínea *d*)).
- d) A transferência de competências não é um processo fechado, mas também não é um processo permanentemente aberto. O alargamento do acervo inicial de competências só pode ser efetuado, mediante alteração dos estatutos, cinco anos depois da aprovação destes (ou de cinco em cinco anos).
- e) Os estatutos podem atribuir às comunidades autónomas respetivas competências não constantes de nenhuma das listas constantes dos artigos transcritos. Em contrapartida, as competências não assumidas pelos estatutos como pertencendo às comunidades autónomas permanecem na titularidade do Estado, cujas normas prevalecerão em caso de conflito sobre a normação autonómica.

O complexo sistema de repartição de competências entre o Estado e as Comunidades Autónomas não se esgota nestes dois longos preceitos. Desde logo, o artigo 150.º permite ainda que leis próprias venham a proceder à delegação em comunidades específicas de competências em matérias normalmente pertencentes ao Estado, desde que estas sejam «pela sua natureza» (não soberana) suscetíveis de ser exercidas num plano infraestadual. Tais leis de delegação devem, por imperativo constitucional, prever também a transferência dos meios financeiros necessários para o exercício das competências em causa, bem como os poderes de controlo por parte do Estado ⁽⁶⁵⁾.

5.4. A terminar esta síntese do sistema autonómico espanhol refira-se que o sistema de governo das comunidades autónomas é parlamentar (artigo 152.º): prevê-se uma Assembleia Legislativa, eleita por sufrágio universal, segundo um sistema de representação proporcional, mas que assegure também a representação das diferentes zonas do território regional. Responsável perante esta Assembleia, existe um Conselho de Governo, com funções executivas. Nota menos parlamentar decorre de existir um Presidente, eleito pela Assembleia de entre os seus membros, que é nomeado pelo Rei e que representa superiormente a respetiva Comunidade e ordinariamente o Estado na Comunidade. Não admira, assim, que o presidente da comunidade autónoma seja por regra uma figura bastante mediática, e não apenas um *primus inter pares*.

Fora do sistema do governo em sentido próprio está o Delegado do Governo, que dirige a administração do Estado no território de cada Comunidade e a coordena, quando se justifique, com a administração autonómica. Ainda que possa reportar ao governo central ilegalidades ou irregularidades de que tenha conhecimento, praticadas pelas autoridades regionais, não tem funções formais de controlo destas. O controlo da atividade dos órgãos regionais compete ao Tribunal Constitucional, ao Governo, aos tribunais administrativos e ao Tribunal de Contas.

⁶⁵ Este sistema de repartição de competências é controverso desde o seu nascimento: Inacio de Otto y Pardo, *La prevalência del derecho estatal sobre el derecho regional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, v.1, nº 2, 1981, pp. 57 ss; numa perspetiva comparada, Porras Nadales, *Il regionalismo differenziato: sfide e prospettive (un bilancio dall'esperienza spagnola)*, in *Il regionalismo differenziato*, org. Dominici e alli, Milão, 2004, pp. 15 ss.

Finalmente, em casos extremos de prática de atos inconstitucionais ou ilegais, a Constituição prevê um procedimento de cumprimento compulsivo das obrigações a que a Comunidade está vinculada, sob determinação do Governo central, após aprovação por maioria absoluta do Senado. Em última análise, o Governo pode assumir a direção de todas as autoridades da Comunidade Autónoma em causa. É o procedimento do artigo 155.º, recentemente celebrizado pelo caso da declaração de independência da Catalunha.

6. *As 15 regiões autónomas italianas de estatuto geral*

6.1. Até ao chamado *risorgimento*, que consumiu grande parte do século XIX, entre 1815 e 1870, o território hoje italiano estava dividido em múltiplos reinos, ducados, grão-ducados e cidades, sem esquecer naturalmente os denominados Estados Pontifícios. Após a reunificação, apesar de algumas oscilações territoriais, em particular durante a Primeira Guerra, Itália mantém-se um Estado unitário.

Após a Segunda Guerra, a Constituição de 1947 – apesar de não ter seguido o exemplo federal alemão, em larga medida imposto pelos Aliados e, em particular, pelos EUA – veio a enveredar por um modelo de administração territorial à época bastante original: um Estado unitário cujo território era integralmente dividido em 20 regiões autónomas, mas em que nem todas estas regiões tinham o mesmo estatuto jurídico.

Por um lado, a Itália tem duas grandes ilhas no Mediterrâneo: a Sicília e a Sardenha. Por outro lado, além de uma divisão demográfica e económica muito marcada entre o Norte e o Sul, integra regiões junto à sua fronteira Norte, com a Suíça e com a Áustria, que historicamente acalentam pretensões autonomistas (e, aliás, entraram no território italiano mais recentemente): Valle d’Aoste, Friuli-Venezia Giulia, e Trintino-Alto Adige. Daí a designação de Estado regional integral, mas heterogéneo, dada a existência de dois tipos de regiões: umas de regime especial, cujos estatutos constam de leis constitucionais (avulsas); outras de regime geral – que são, aliás, as que mais nos interessam aqui.

Mais precisamente, segundo o artigo 114.º da Constituição, a República é, do ponto de vista da sua organização territorial, constituída pelas seguintes «entidades autónomas com estatutos próprios», que cooperam «para o desenvolvimento do interesse geral, com base no

princípio da subsidiariedade» (artigo 118.º, § 4.º): os Municípios; as Províncias; as Cidades metropolitanas; e as Regiões, conforme o mapa *infra*:



6.2. O conhecido título V (da parte segunda – «ordenamento da República») foi objeto de uma importante revisão constitucional em 2001, aprovada em referendo popular (o primeiro da história italiana). Em termos muito gerais, esta revisão constitucional é caracterizada como abrindo caminho à *transformação progressiva da Itália num Estado federal*, ainda que juridicamente as regiões mantenham a mesma designação e, mais

importante, não tenham ganhado poder constituinte, para aprovarem a sua própria Constituição federada (⁶⁶).

Não obstante, segundo o artigo 123.º, «cada Região tem um estatuto que (...) determina a forma de governo e os princípios fundamentais da sua organização e funcionamento», o qual é «aprovado e modificado pelo Conselho Regional por lei aprovada por maioria absoluta dos seus membros, em duas deliberações sucessivas».

Obviamente, o Governo da República pode submeter as leis estatutárias a fiscalização do Tribunal Constitucional, mas estas não carecem de «aposição do visto» por parte do Comissário do Governo junto de cada Região. Curiosamente, o mesmo artigo prevê ainda a possibilidade de o estatuto ser sujeito a referendo regional, a requerimento de um quinquagésimo dos eleitores ou um quinto dos deputados do Conselho Regional.

O que mudou profundamente foi também, no artigo 117.º, o sistema de repartição de competências entre o Estado e as regiões, com o surgimento de uma lista de competências legislativas (e consequentemente regulamentares) exclusivas do Estado, com remissão para o domínio concorrente das demais matérias – o que, efetivamente, se aproxima dos modelos clássicos de repartição de competências em Estados federais.

Além disso, as regiões ganharam poder para, em matérias da sua competência, celebrar acordos com Estados ou entidades públicas internas de outros Estados – o que significa atribuição às regiões de uma parcela, ainda que limitada, do chamado *treaty making power* (ou *ius tractum*), que é uma manifestação típica da soberania na ordem externa (e que a generalidade dos Estados federais não partilha sequer com os seus estados federados).

Marcadamente ao arripio dos modelos federais, a Constituição não prevê a transferência para as regiões de nenhuma parcela da função jurisdicional. Prevê-se a criação de órgãos de justiça administrativa em cada Região, mas são tribunais do Estado, estabelecidos por lei da República – e não tribunais próprios, encarregados de resolver questões submetidas às leis regionais.

⁶⁶ Vincenzo C. Irelli e Cesare Pinelli, *Verso il federalismo: normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bolonha, 2004; Giancarlo Rolla, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milão, 2005; Francesco Teresi, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, in *Il regionalismo differenziato*, org. Dominici e alli, Milão, 2004, pp. 41 ss.

6.3. O sistema de governo das regiões é de cariz presidencialista, apesar de a remissão para os estatutos regionais permitir outras soluções.

São órgãos da Região:

- a) o Conselho Regional, que é um órgão legislativo eleito;
- b) a Junta, que é o órgão executivo da região;
- c) o seu Presidente, que representa a Região, dirige a política da Junta e responde por ela, promulga as leis e emana os regulamentos regionais e, mediante instruções do Governo da República, conduz as funções administrativas delegadas por aquele na região;
- d) e o Conselho das autonomias locais, que é órgão consultivo de articulação entre a Região e as entidades locais.

A natureza presidencialista do sistema decorre do § 5.º do artigo 122.º, que claramente afirma – salvo solução diversa dos estatutos regionais – que «o Presidente da Junta regional (...) é eleito por sufrágio direto e universal». E, uma vez eleito, nomeia e exonera (livremente) os membros da Junta. Ora, a legitimidade democrática direta do presidente (a par do Parlamento) e a titularidade do poder executivo pelo presidente (com liberdade de escolha dos seus colaboradores) são precisamente as duas principais características do presidencialismo.

O sistema não pode sequer ser qualificado como semipresidencialista, uma vez que o Presidente preside pessoalmente à Junta, que é um órgão executivo e, portanto, é ele claramente o chefe do executivo. Não é um Presidente que se limite a desempenhar funções representativas, deixando para outro personagem (um chanceler ou um primeiro-ministro) a função de liderar o órgão executivo.

Ainda que os §§ 3.º e 4.º do artigo 126.º venham estabelecer que o Conselho Regional pode expressar desconfiança relativamente ao Presidente da Junta (mesmo sendo este eleito diretamente), mediante moção aprovada por maioria, a verdade é que isso só introduz no sistema uma (importante) nota de atipicidade. O sistema de governo não muda de natureza. Trata-se apenas de um presidencialismo imperfeito, como vários outros, porque

o Presidente da Junta e a sua Junta são colocados a responder pelas suas políticas perante o Conselho Regional.

De resto, o que os preceitos em causa fazem (e os estatutos seguem em geral) não é rigorosamente conceder ao Conselho Regional o poder de destituir o Presidente e a própria Junta, mas sim antecipar as eleições regionais. A censura do Presidente implica tanto a queda do Presidente e da Junta quanto a auto-dissolução do Conselho, conduzindo a nova eleição de ambos os órgãos. É uma solução interessante, que certamente evita a aprovação, de ânimo leve, de moções de censura, assim contribuindo para a estabilidade governativa.

6.4. A Constituição italiana revela, em vários momentos, a necessidade de estabelecer de forma clara quais são os limites essenciais da autonomia das suas regiões, em nome da unidade do Estado e dos princípios da constitucionalidade e legalidade.

Em particular, sem quaisquer complexos centralistas, os artigos 120.º, 126.º e 127.º:

- a) Proíbem limitações, fiscais ou outras, à liberdade de circulação de pessoas e bens entre as regiões, incluindo a liberdade de trabalhar em qualquer parte do território;
- b) Atribuem ao Governo um poder de substituição relativamente aos órgãos regionais, em caso de violação de normas internacionais ou europeias ou quando estiver em causa a segurança pública, a unidade económica ou as prestações essenciais decorrentes dos direitos civis e sociais;
- c) Concedem ao Presidente da República o poder de dissolução do Conselho Regional e a remoção do Presidente da Junta, como sanção pela prática de atos contrários à Constituição e graves violações da lei ou por motivos de segurança nacional;
- d) Por fim, conferem ao Governo o poder de suscitar a questão da constitucionalidade dos diplomas regionais perante o Tribunal Constitucional.

6.5. No que respeita ao modelo de repartição de competências entre o Estado e as regiões, o artigo 117.º começa, pois, por definir as áreas da competência legislativa e – exceto se houver delegação – regulamentar exclusiva do Estado, num elenco muito

conseguido daquelas matérias que, em qualquer circunstância, são indissociáveis da soberania ou cuja regulação uniforme é fundamental para a coesão do Estado.

A saber:

- a) política externa e relações internacionais do Estado; relações do Estado com a União Europeia; direito de asilo e condição jurídica dos cidadãos de Estados que não pertencem à União Europeia;
- b) imigração;
- c) relações entre a República e as confissões religiosas;
- d) defesa e Forças Armadas; segurança do Estado; armas, munições e explosivos;
- e) moeda, tutela da poupança e mercados financeiros; tutela da concorrência; sistema monetário; sistema tributário e contabilístico do Estado; coequeção dos recursos financeiros;
- f) órgãos do Estado e respetivas leis eleitorais; referendo estatais; eleição do Parlamento Europeu;
- g) ordenamento e organização administrativa do Estado e das entidades públicas nacionais;
- h) ordem pública e segurança, com exclusão da polícia administrativa local;
- i) cidadania, estado civil e registos civis;
- l) jurisdição e normas processuais; ordenamento civil e penal; justiça administrativa;
- m) determinação dos níveis essenciais das prestações referentes aos direitos civis e sociais que devem ser garantidos em todo o território nacional;
- n) normas gerais sobre a educação;
- o) segurança social;
- p) legislação eleitoral, órgãos do governo e funções fundamentais de Municípios, Províncias e Cidades metropolitanas;
- q) alfândegas, proteção das fronteiras e profilaxia internacional;
- r) pesos, medidas e determinação do tempo; coordenação informativa estatística e informática dos dados da administração estatal, regional e local; obras do engenho;
- s) tutela do ambiente, do ecossistema e dos bens culturais.

Não é esta, porém, a única lista a ter em conta para definir o sistema de repartição de atribuições entre o Estado e as regiões. O mesmo artigo 117.º contém igualmente uma lista de atribuições concorrentes, em que tanto o Estado como as regiões podem intervir, mas em que o primeiro tem de se cingir à definição dos princípios fundamentais dos regimes em causa. Para além destas duas listas, a Constituição – seguindo o tal princípio parafederal acima referido –, acaba por estabelecer que «cabe às Regiões o poder legislativo (e consequentemente regulamentar e administrativo) referente a cada assunto não expressamente reservado à legislação do Estado».

A lista de atribuições concorrentes, porém, já não se afigura tão conseguida como a das atribuições exclusivas:

- a) relações internacionais e com a União Europeia das Regiões;
- b) comércio com o exterior;
- c) tutela e segurança do trabalho;
- d) educação, exceto a autonomia das instituições escolares e com a exclusão da educação e da formação profissional;
- e) profissões;
- f) pesquisa científica e tecnológica e apoio à inovação para os setores produtivos;
- g) tutela da saúde;
- h) alimentação;
- i) ordenamento desportivo;
- j) proteção civil;
- k) governação do território;
- l) portos e aeroportos civis;
- m) grandes redes de transporte e de navegação;
- n) ordenamento da comunicação;
- o) produção, transporte e distribuição nacional de energia;
- p) previdência complementar e integrativa;
- q) harmonização das finanças públicas e do sistema tributário;
- r) valorização dos bens culturais e ambientais e promoção e organização de atividades culturais;
- s) caixas económicas, bancos rurais, bancos de crédito de carácter regional;

entidades de crédito fundiário e agrícola de caráter regional.

7. As 5 regiões da Dinamarca

7.1. A Dinamarca é uma monarquia cuja Constituição em vigor foi aprovada em 1953. Trata-se de um Estado unitário parcialmente regionalizado, dado que a Gronelândia e as Ilhas Faroé constituem dois territórios dotados de ampla autonomia política. Com efeito, apesar da sua exígua dimensão em termos populacionais – a Gronelândia não chega aos 60.000 habitantes, e as Faroé nem atingem os 50.000 –, a geografia, a história, as especificidades étnicas e a existência de movimentos autonomistas têm vindo a afastar estes dois territórios da Dinamarca. Nenhum deles, aliás, faz parte da União Europeia.

A Constituição é muito sucinta em matéria de organização territorial, limitando-se, no seu § 82.º, a estabelecer que «*o direito de os municípios gerirem os seus assuntos com independência, sob supervisão estadual, deve ser estabelecido por lei*». Tudo sobre a matéria em causa está, portanto, disciplinado por lei ordinária e, mais especificamente, num conjunto de 50 leis diferentes aprovadas com o objetivo de implementar a profunda reforma da administração pública – estadual, regional e municipal – que entrou em vigor em 2007. Concretamente, esta importante reforma de 2007 não se limitou a dividir a Dinamarca em cinco regiões: ela promoveu a fusão dos 271 municípios vindos da anterior reforma de 1970 nos presentes 98; extinguiu os 14 condados há muito existentes e criou as cinco regiões administrativas atuais; e efetuou uma nova redistribuição de atribuições estaduais, confirmando a Dinamarca como um País em que o princípio da descentralização é tomado muito a sério.

Em termos práticos, os municípios são bem mais importantes do que as regiões, já que são eles que, por defeito, constituem o ponto de acesso dos cidadãos ao setor público. De resto, do ponto de vista financeiro, ao contrário do que sucede com os municípios, as regiões não podem cobrar impostos e, por isso, aqueles contribuem, juntamente com o Estado, para o seu funcionamento.

O mapa das regiões é muito simples: no território continental, temos as regiões Norte, Centro e Sul. Acresce a região da capital, Copenhaga, e uma quinta região – a Zelândia – também de natureza insular, a Sul da capital. Nos termos seguintes:



7.2. Considerando que se trata de uma reforma recente do sistema de administração territorial, tem interesse fazer algumas considerações sobre o procedimento que conduziu ao seu desenho final ⁽⁶⁷⁾.

Assim, em 2002, o Governo dinamarquês criou uma Comissão, composta por representantes do governo local, dos ministérios e de especialistas, para estudar a estrutura administrativa do País e apresentar possíveis modelos de reforma. Em janeiro de 2004, a

⁶⁷ Júlia Costa e Jean-Pierre Liouville, *Local and regional democracy in Denmark*, in The congress of local and regional authorities, Estrasburgo, CE, 2013; *Municipalities and Regions – Tasks and Financing*, Copenhagen, 2014; *The local government reform – in brief*, Copenhagen, 2005.

Comissão apresentou as suas conclusões: primeira, tanto os 271 municípios quanto os 14 condados eram demasiado pequenos para assumir adequadamente muitos assuntos públicos; segunda, existiam muitas zonas cinzentas no sistema de repartição de competências entre os diferentes níveis de administração, terceira, existiam também dificuldades de coordenação entre unidades administrativas, com prejuízo para a sua eficiência. Tomando estas premissas, a Comissão propôs seis modelos estruturais diversos para a reforma da administração territorial. Em abril desse ano, o Governo apresentou o seu projeto, designado «Uma nova Dinamarca – um setor público simples próximo dos cidadãos», e iniciou negociações políticas com os demais partidos do Parlamento, para a obtenção de um acordo.

Alcançado esse acordo, foram então aprovadas as 50 leis da reforma, após audiência pública, e a reforma no seu conjunto viria a entrar em vigor a 1 de janeiro de 2007. Essa reforma obedeceu a vários princípios práticos, que vale a pena enunciar:

- a) A reforma deve ser neutra do ponto de vista financeiro, não gerando nem mais despesa nem mais impostos;
- b) Os fundos públicos seguem as tarefas; as autoridades que recebem as tarefas devem ser compensadas financeiramente pelas autoridades que perdem as tarefas, na exata medida das tarefas transferidas;
- c) Os edifícios, os equipamentos e os funcionários públicos seguem também as tarefas;
- d) Mais precisamente, os funcionários públicos envolvidos pela reforma – cerca de 170.000 – passaram a ter um novo empregador (ainda que na generalidade dos casos não tenham mudado de local de trabalho);
- e) Os inevitáveis custos com as operações de fusão devem ser compensados com as poupanças decorrentes das sinergias daí resultantes, bem como com as poupanças decorrentes da redução muito significativa do número de políticos locais (365 milhões de coroas, anualmente, desde 2007).

7.3. No que respeita ao novo mapa da Dinamarca, a reforma estabeleceu que o objetivo para a criação de novos municípios deveria ser de 30.000 habitantes, mas previu também uma dimensão mínima de 20.000. Os municípios que não se quisessem fundir

deveriam entrar numa associação com outros municípios vizinhos, até atingirem no seu conjunto 30.000 habitantes. Um regime especial foi autorizado para os municípios cujo território fosse coincidente com o de uma só ilha.

Após um processo de consultas, dos anteriores 271 municípios apenas quatro não preencheram os requisitos do acordo político. O resultado final foi de 65 fusões, 33 municípios permaneceram inalterados e 11 foram divididos. A média de habitantes por município é hoje de 55.000.

Por outro lado, os condados e a autoridade da grande Copenhaga foram extintos, sendo criadas cinco regiões com uma dimensão entre 600 mil e 1,6 milhões de habitantes. Mais precisamente, em 2005, a população das regiões era a seguinte:

a) Norte	577.000
b) Centro	1.212.000
c) Sul	1.183.000
d) Copenhaga	1.631.000
e) Zelândia	805.900

Os condados oscilavam entre os 220.000 e os 660.000 habitantes. Na sua maior parte, passaram a integrar uma região sem serem divididos.

7.4. Um dos principais objetivos da reforma de 2007 foi o de reforçar a democracia participativa, de modo a que mais decisões políticas pudessem ser tomadas a nível local e a que os cidadãos pudessem estar mais envolvidos nesses processos decisórios. É preciso não esquecer que, com municípios e regiões muito maiores, diminuiu a proximidade dos cidadãos relativamente aos decisores locais, pelo que estes deveriam encontrar instrumentos para compensar esse afastamento relativo. Em contrapartida, autoridades locais de maior dimensão criaram a oportunidade para a assunção de mais responsabilidades nesse nível administrativo: menos políticos locais, mas muito mais atribuições dos órgãos de governo regionais e locais. Enfim, eliminação das zonas cinzentas na repartição de competências entre os diferentes níveis de administração criaram a oportunidade para uma participação mais consciente dos cidadãos nos processos decisórios mais próximos de si.

No que respeita ao sistema de governo, os eleitores de cada uma das cinco regiões elege diretamente um Conselho Regional, composto por 41 membros, que têm um mandato de quatro anos. As eleições regionais e municipais coincidem, realizando-se em novembro, para os órgãos eleitos tomarem posse no início do ano seguinte.

O sistema eleitoral é simplesmente proporcional: isto é, não compreende institutos de personalização do voto. E, considerando o número relativamente elevado de membros do Conselho Regional, é de supor que a percentagem de votos para eleger um deputado seja bastante baixa, a rondar os 2,4% dos sufrágios expressos.

Após as eleições, o Conselho Regional elege, de entre os seus membros, o respetivo presidente (*chair*), que terá um mandato de quatro anos. Cada Conselho Regional é obrigado por lei a estabelecer um comité executivo (*business committee*), responsável, entre outras coisas, pela preparação do projeto de orçamento e pela administração das finanças e do pessoal da região. O Conselho Regional tem ainda de constituir um comité de contacto, que é composto pelo presidente do próprio Conselho e pelos «*mayors*» dos municípios do território regional. Quando entender necessário, o Conselho Regional pode ainda criar comités especiais, para conduzir políticas setoriais.

Não tendo sido possível obter uma tradução da *Law of Local Self Government (na versão aprovada pela Lei n.º 900, de 20 de agosto de 2012)*, na sua versão em vigor, afigura-se que o sistema de governo regional – diferentemente do municipal, em que existe um *mayor* – se aproxima dos sistemas convencionais, em que uma assembleia governa através de comités executivos, que têm muito pouca margem de autonomia na administração dos assuntos da região. Acresce que estes comités têm uma composição heterogénea, já que integram proporcionalmente membros dos diferentes partidos representados no Conselho Regional.

7.5. No que respeita ao sistema de repartição de competências entre os três níveis de administração, a reforma de 2007 assumiu o princípio da subsidiariedade como referência e procurou, com base nele, criar todo um novo setor público em que aos municípios cabe a generalidade das tarefas operacionais que implicam relacionamento direto com os cidadãos. Por outras palavras, os municípios são uma espécie de *front desk* do setor público no relacionamento com os cidadãos. Este significativo aumento do número de atribuições

municipais conduziu, assim, a uma redução das tarefas estaduais e a uma definição não muito generosa das atribuições regionais, com uma única grande exceção: a saúde, no que se refere à prestação de cuidados hospitalares.

Em concreto, são as seguintes as áreas de intervenção municipal:

- a) Social services: total responsibility for financing, supply and authority;
- b) Child care;
- c) Primary school, including any special education and special pedagogical assistance for small children;
- d) Special education for adults;
- e) Care for the elderly;
- f) Health care: preventive treatment, care and rehabilitation that do not take place during hospitalisation, treatment of alcohol and drug abuse, home care, local dental care, special dental care and social psychiatry;
- g) Activation and employment projects for the unemployed without insurance in job centres run jointly with the state;
- h) Integration and language education for immigrants;
- i) Citizen service regarding taxation (...) in cooperation with state tax centres;
- j) Supplies and emergency preparedness;
- l) Nature, environment and planning: e.g. specific authority and citizen-related tasks, preparation of local plans (...) regarding water, waste and water supply;
- m) Local business service and promotion of tourism;
- n) Participation in regional transport companies;
- o) The local road network;
- p) Libraries, schools of music, local sports facilities and culture.

Por sua vez, as atribuições regionais são bastante mais restritas:

- a) Hospital service, including hospitals, psychiatry and health insurance as well as general practitioners and specialists;
- b) Regional development, i. e. nature, environment, business, tourism, employment, education and culture as well as development in the fringe areas of the regions and in the rural districts;

- c) Soil pollution;
- d) Raw material mapping and planning;
- e) Operation of a number of institutions for exposed groups and groups with special needs for social services and special education;
- f) Establishment of transport companies throughout Denmark.

Por último, para o Estado ficam as tradicionais funções soberanas no domínio da defesa, negócios estrangeiros, ordem pública, asilo, cobrança de impostos. A estas funções acresce a educação, para além do ensino básico, as infraestruturas rodoviárias e ferroviárias nacionais, o planeamento do setor da saúde, entre outras.

7.6. Um elevado nível de descentralização como o que acaba de se descrever, em que municípios e regiões gastam uma percentagem muito elevada dos recursos públicos (65% da despesa pública, em 2010), implica também a existência de mecanismos de supervisão por parte do Estado.

Assim, além dos poderes de inspeção do Ombudsman, a lei prevê vários instrumentos de supervisão estadual, em diferentes níveis:

- a) Os cinco *Statsforvaltninger* (administradores do Estado), localizados numa cidade por cada região, verificam a legalidade – e só a legalidade – das decisões municipais e regionais, incluindo a sua conformidade com os próprios regulamentos municipais e regionais;
- b) O ministro competente do Governo dinamarquês analisa igualmente a legalidade das decisões municipais e regionais, podendo alterar as decisões dos *Statsforvaltninger*;
- c) Em matérias específicas, existem conselhos especiais de supervisão e de apelação, para receber queixas dos cidadãos e para averiguar se as administrações regionais e locais cumprem adequadamente as suas obrigações;
- d) As contas dos municípios e das regiões são analisadas por auditores.

8. As 13 regiões da Grécia

8.1. País tradicionalmente conhecido pelo seu elevado nível de centralização, mas também pelas sucessivas reformas da administração territorial ocorridas nas últimas décadas, a Grécia foi dividida em 1986 em regiões correspondentes a áreas de atuação do governo central («Reforma Kapadistrias»), tendo esse projeto evoluído, em 1998/2010, durante o governo do primeiro-ministro socialista Andréas Papandréou, para a criação de 13 regiões administrativas («Peripheries»), quatro das quais têm natureza marcadamente arquipelágica, com o respetivo território dividido por uma infinidade de pequenas ilhas. Esta ampla reforma, que não se ficou pela criação destas regiões, foi desenhada e implementada em conformidade com o denominado «Plano Kallikrates».

As 13 regiões resultam do agrupamento das 50 prefeituras antigas («Nomarchia»), herdadas do período autoritário e cujos dirigentes eram designados pelo poder central.

Nos seguintes termos ⁽⁶⁸⁾:



⁶⁸ Cesary Trutkowski / Nokilaos-Kmoninos Hlepas, *Training needs analysis of local government in Greece*, Centre of Expertise for Local Reform, EU/CE, 2018.

No desenvolvimento das suas atividades, porém, a administração desconcentrada do Estado não utiliza esta divisão regional do território, antes agrupando as 13 regiões do mapa apresentado em 7 grandes regiões («Apokentromeni diikesi»), dirigidas por um secretário geral nomeado pelo Governo de Atenas. Em contrapartida, com a grande reforma da administração local operada por Kallikrates, a Grécia reduziu os seus anteriores 1034 «Demos» e «Koinotis» (cidades e vilas) para 325 municípios («Demos»), o que constitui, em termos absolutos, um número bastante mais razoável, considerando que o país tem cerca de onze milhões de habitantes.

Nos termos a seguir apresentados⁶⁹:

DE-CONCENTRATED ADMINISTRATIONS	REGIONS «Periphéria»	MUNICIPALITIES «Demos»
Macedonia-Thrace	Eastern Macedonia-Thrace	22
	Central Macedonia	38
Western Macedonia-Epirus	Western Macedonia	12
	Epirus	19
Thessaly-Central Greece	Thessaly	25
	Central Greece	25
Peloponnese-Western Greece-Ionian Islands	Ionian Islands	7
	Western Greece	19
	Peloponnese	26
Attica	Attica	66
Aegean	North Aegean	8
	South Aegean	34
Crete	Crete	24
TOTALS	7	325

⁶⁹ Este quadro, bem como os subsequentes, são da autoria de Nikolaos-Kimonios Hlepas e estão publicados, a pp. 257 e ss., na obra coletiva organizada por Angel-Manuel Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012

8.2. A Constituição grega de 1975 dedica a sua secção VI à Administração Pública e o capítulo I desta secção à organização administrativa do território.

Na sua versão em vigor, começa por consagrar, no artigo 101.º, o princípio da descentralização e a necessidade de fundar a divisão territorial do País em critérios geoeconómicos, sociais e de condições de transporte. Nesta linha, determina-se ainda que o legislador e, no exercício do seu poder regulamentar, a administração devem ter em especial consideração a necessidade de promover o desenvolvimento dos territórios montanhosos e insulares. Em contrapartida, o conteúdo remanescente deste artigo 101.º refere-se às «administrações regionais do Estado», que, além de constituírem a autoridade decisória geral nas matérias da sua competência, possuem também um poder de coordenação e fiscalização da legalidade dos atos das administrações regionais e locais.

Bem mais relevante é o artigo 102.º, que na sua atual redação determina que a administração dos «assuntos locais» é assegurada por instituições governativas de primeiro e de segundo nível, e que, em relação a esses mesmos assuntos locais, existe uma presunção de competência das correspondentes instituições. Ou seja, além de uma garantia constitucional de dois níveis de administração autónoma, a Constituição estabelece uma espécie de reserva de administração local, ainda que delimitada por um conceito indeterminado: «assuntos locais». Este preceito estabelece ainda que as instituições governativas locais – de primeiro e de segundo nível, repita-se – beneficiam de independência administrativa e financeira e os respetivos órgãos são eleitos por sufrágio universal e secreto. Aliás, também as associações de instâncias de governo local – voluntárias ou compulsivas – deverão ter administrações eleitas.

No que respeita ao papel do Estado, diz o artigo 102.º que lhe compete exercer um poder de fiscalização das instituições de governo local, que consistirá exclusivamente no controlo da legalidade e em caso algum deverá limitar a iniciativa e a liberdade de ação destas. A imposição de sanções ou a suspensão de titulares de órgãos eleitos só pode ser feita por um conselho composto maioritariamente por juízes.

O Estado está ainda obrigado a aprovar as medidas legislativas, regulamentares e fiscais necessárias para garantir a independência financeira das instituições de governo local, de modo a que estas possam exercer adequadamente as suas competências – assim como as

medidas que garantam a transparência na gestão desses fundos. E, finalmente, determina-se que as transferências de competências das administrações central e regional (desconcentrada) do Estado para as autoridades locais de governo – regiões e municípios – implica também a transferência dos correspondentes fundos.

A margem de liberdade que fica para o legislador ordinário é, ainda assim, bastante grande, mas há vários fatores que impedem um alargamento muito significativo do papel das regiões e dos municípios:

- a) A não aplicação integral da Carta Europeia da Autonomia Local, dado o elevado número de reservas levantado pela Grécia aquando da ratificação deste tratado;
- b) A existência de outras disposições constitucionais que apontam como responsabilidade do Estado algumas matérias como a educação, a saúde, a proteção do ambiente, o planeamento, etc. (artigos 16.º, 21.º, 24.º, 106.º);
- c) O monopólio do Parlamento na criação de impostos;
- d) A jurisprudência do Conselho de Estado, que é muito ciosa na aplicação da regra da responsabilidade do Estado na prossecução de importantes políticas públicas.

8.3. Apesar da presença destes fatores, que impedem um nível de descentralização mais elevado, reservando ao Estado o exercício de um conjunto de funções no domínio do Estado social – para além, obviamente, das tradicionais funções de soberania –, a reforma Kallikrates promoveu a transferência para os municípios e para as regiões de um significativo conjunto de matérias (antes integradas na competência das prefeituras), ao mesmo tempo que se procurou promover uma maior cooperação entre os diferentes níveis de administração. As sete regiões desconcentradas do Estado ficaram essencialmente responsáveis por matérias ambientais: florestas, planeamento regional, gestão da água, etc.

É o seguinte o quadro das competências regionais e municipais:

Municipalities (<i>Demos</i>)	Regions (<i>Peripheria</i>)
A. Housing, infrastructure and community amenities	
<ul style="list-style-type: none"> – construction, maintenance and management of municipal roads, parks and public spaces – initiating urban planning, housing, building licensing and control – traffic regulation and planning – public parking – licensing and control of vehicles 	<ul style="list-style-type: none"> – construction, maintenance and management of provincial roads – implementation of public works programs – planning, licensing and control of transportation (buses, trucks)
B. Environmental protection	
<ul style="list-style-type: none"> – waste management, water supply, irrigation and sewage systems – protected areas – environmental controls and fines – renewable energy 	<ul style="list-style-type: none"> – environmental impact assessment – waste management planning – environmental controls and fines
C. Education	
<ul style="list-style-type: none"> – construction of school buildings – maintenance and management of school buildings and facilities – transportation of public school pupils – adult education – vocational training 	<ul style="list-style-type: none"> – vocational training – adult education and life-long learning
D. Recreation and culture	
<ul style="list-style-type: none"> – municipal cultural centres/museums – cultural and sports facilities 	<ul style="list-style-type: none"> – cultural centres and institutions sports facilities
E. Social protection	
<ul style="list-style-type: none"> – nurseries and kindergartens, – centres for the elderly and disabled – social inclusion programmes 	<ul style="list-style-type: none"> – application of social programmes; establishment of centres for social services – licensing and control of social workers

<ul style="list-style-type: none"> – licensing and control of private welfare institutions and private care units – social welfare subsidies (e. g., for the disabled, the poor and minors) 	
F. Health	
<ul style="list-style-type: none"> – local medical centres – public health protection and controls – licensing and control of health/medical institutions 	<ul style="list-style-type: none"> – licensing and control of health/medical institutions, laboratories and professions
G. Economic affairs and development	
<ul style="list-style-type: none"> – licensing and control of local shops and small enterprises (tertiary sector) – municipal enterprises and development agencies – licensing and control of local economic activities and professions 	<ul style="list-style-type: none"> – regional development planning and policies – implementation of development programmes – regional enterprises and development agencies – evaluation and subsidy of private investment projects – support and monitoring of economic activities in the primary, secondary and tertiary sectors
H. Public order and safety	
<ul style="list-style-type: none"> – municipal police 	<ul style="list-style-type: none"> – emergency planning and coordination
I. General public services	
<ul style="list-style-type: none"> – registration and certification of civil status – organisation of elections – one-stop shops for public services 	<ul style="list-style-type: none"> – registration and certification of civil status – organisation of elections

Como é compreensível, os municípios insulares assumiram mais competências, nomeadamente em matéria de pescas, transportes (marítimos), pequenas empresas, etc.,

assim como as regiões com grandes áreas metropolitanas, agora em matéria de ambiente e transportes.

8.4. No que respeita ao sistema de governodas regiões, são os seguintes os órgãos a ter em conta.

- a) o Presidente da região («Peripheriarch»);
- b) os «Peripheriarchs» adjuntos, sendo que uns correspondem às antigas prefeituras, agora integradas na região, e outros são designados pelo Presidente;
- c) aquele e estes formam, no seu conjunto, o Conselho Executivo, que tem por obrigação monitorizar e coordenar a execução das políticas regionais;
- d) o Conselho Regional, composto por entre 41 e 100 membros (dependendo da população), de entre os quais são eleitos, para um mandato de dois anos, um presidente, um vice-presidente e um secretário;
- e) o Comité Financeiro, responsável pelo planeamento financeiro e pelo controlo dos contratos públicos;
- f) o Ombudsman («Sibarastatis») regional, a quem a reforma confiou a tarefa de evitar a corrupção e outros vícios que eram comuns na administração local grega.

No que respeita ao seu funcionamento, as regiões seguem em larga medida o modelo dos municípios, o que significa que o Presidente e o Conselho Regional são eleitos diretamente pelo povo, para um mandato de cinco anos. O Presidente da região não é membro do Conselho Regional, mas cada candidato à presidência apresenta uma lista completa de candidatos a membros do Conselho. Com uma forte preocupação em assegurar a estabilidade governativa, um peculiar sistema eleitoral a duas voltas determina que quem ganhar as eleições com maioria absoluta garante automaticamente três quintos dos lugares do Conselho Regional, ao passo que os segundos classificados guardam para si os restantes dois quintos de assentos ⁽⁷⁰⁾.

⁷⁰ A solicitação do primeiro signatário deste estudo, esta informação foi confirmada em termos gerais por carta do Embaixador da Grécia em Lisboa, de 14 de junho deste ano.

Este modelo atípico, bem como o facto de o Presidente não carecer da confiança política dos Conselho Regional, fazem com que o protagonismo político daquele seja por regra muito forte.

8.5. Por último, importa fazer uma referência aos mecanismos de controlo da administração local e, em particular, das regiões.

Com efeito, esse controlo é efetuado – para além dos tribunais, do ombudsman nacional e regional, da inspeção-geral da administração pública, etc. – por um «serviço especial de supervisão», que o Plano Kallikrates criou em cada uma das sete regiões desconcentradas do Estado. Estes serviços especiais são dirigidos por um «auditor de legalidade», nomeado na sequência de concurso público.

Por lei, um conjunto alargado de decisões dos órgãos da administração local (concursos, impostos e taxas, empréstimos, expropriações, bens públicos, etc.) são remetidas obrigatoriamente ao auditor de legalidade para efeitos de revisão e, eventualmente, de anulação por ilegalidade. Mas, por outro lado, qualquer pessoa que tenha um interesse legítimo pode também apelar para o auditor de legalidade, que tem a possibilidade de suspender a execução de quaisquer atos ou decisões dos órgãos regionais. Ponto é que a requerente invoque «razões sólidas» e que demonstre a execução do ato ou decisão administrativa lhe causará graves prejuízos.

9. *As 12 províncias da Holanda*

9.1. A divisão territorial da Holanda em dois níveis de administração não é propriamente uma novidade na história constitucional deste país. Bem pelo contrário, as primeiras leis que regularam as Províncias e os Municípios entraram em vigor pouco depois da Constituição de 1848 e regiam, ao tempo, 11 Províncias e cerca de 1200 Municípios.

De resto, a origem histórica muito antiga das instituições provinciais e municipais justifica que o texto atual da Constituição estabeleça a favor destas autoridades locais uma reserva de competência, de exercício autónomo, no confronto com o Estado. Ou seja, naquelas matérias que tradicionalmente têm sido assumidas pelos entes infraestaduais, seria

inconstitucional proceder a uma transferência substancial de atribuições para o Estado. Aliás, apesar de o princípio da subsidiariedade não estar consagrado na Constituição, a lei determina que quaisquer transferências ascendentes de competências tem de ser justificada pelo legislador à luz de critérios de eficiência ou economia.

Entretanto, com a junção da Flevoland, conquistada ao mar, as 11 Províncias originais aumentaram para 12 – e o número dos Municípios foi drasticamente reduzido para 418 (e atualmente já são apenas 355). Em 1994, novas leis vieram disciplinar umas e outros, tendo essas leis sido largamente emendadas em 2006. O que significa, em termos práticos, que a Holanda (excluindo as ilhas das Caraíbas) é facilmente caracterizável como um Estado unitário descentralizado, com dois níveis de administração legitimados pelo voto popular, exercido de forma direta e secreta.

Para uma população total de cerca de 15 milhões, as Províncias holandesas oscilam entre os 380.000 (Zeeland) e os quase 3,7 milhões de habitantes (Holanda do Sul). A desigualdade de dimensão é significativa, mas a verdade é que sete das doze Províncias se situam numa faixa intermédia entre os 800.000 e os 1,2 milhões de residentes.

Geograficamente, a Holanda divide-se em Províncias nos seguintes termos:



9.2. O capítulo sétimo da Constituição é dedicado, precisamente, às Províncias e aos Municípios, que, segundo o artigo 123.º, podem ser constituídos, dissolvidos, e as suas fronteiras reguladas por simples lei do Parlamento.

De acordo com o artigo 125.º, as Províncias e os Municípios são, respetivamente, dirigidos por Conselhos provinciais e municipais, ambos eleitos diretamente pelo povo e que reúnem publicamente. Aqueles oscilam entre 39 e 55 membros; estes entre 9 e 45 membros. A administração da Província é levada a cabo por um Executivo provincial e pelo Comissário do Rei (ou da Rainha), ao passo que a administração do Município fica a cargo do Colégio de Burgomestres e do *Mayor*.

Não obstante a autonomia dos órgãos provinciais e municipais para prosseguirem as respectivas competências, incluindo a criação de corpos específicos de administração, a Constituição prevê – artigos 124.º e 126.º – a possibilidade de eles serem chamados a executar ou regulamentar legislação emanada do Parlamento nacional. Por maioria de razão, o Comissário do Rei pode ser encarregado por lei da execução de instruções do Governo.

Em conformidade com o artigo 129.º, os membros dos conselhos provinciais e municipais são eleitos, para um mandato de quatro anos, pelos nacionais holandeses (ou estrangeiros, nos termos da lei) residentes nos respetivos territórios, segundo um sistema eleitoral de representação proporcional. O mandato dos membros dos conselhos é representativo e não imperativo.

Seguramente o ponto mais controverso do sistema de governo local holandês decorre do artigo 131.º, segundo o qual o Comissário do Rei e o *Mayor* são nomeados por decreto real. Não são, portanto, nem eleitos diretamente, nem eleitos pelos respetivos conselhos provinciais ou municipais. A realidade, porém, é menos chocante que a letra da Constituição. Na prática, tratando-se de uma monarquia constitucional, o rei não decide nada e limita-se a confirmar a decisão do Governo nacional (e, em particular, do Ministro do Interior). E este, por sua vez, decide, como uma margem de liberdade muito limitada, em função de propostas formuladas pelos conselhos das Províncias e dos Municípios.

Não deixa de ser uma solução inédita no quadro europeu, mas se se pensar que o sistema de governo é parlamentar, percebe-se que não adianta nomear para a função de Comissário ou *Mayor* pessoas que não tenham de todo a confiança dos respetivos Conselhos de Província ou de Município. Acresce que estes dois órgãos singulares chefiam órgãos executivos colegiais, compostos por vereadores – entre três e sete nas Províncias; e até 20% do número dos membros do Conselho, nos Municípios – que são designados pelos respetivos Conselhos (embora não necessariamente de entre os seus membros).

Ainda que o mandato do Comissário do Rei e do *Mayor* seja de seis anos – mais longo, portanto, do que o dos respetivos conselhos provinciais e municipais –, a sua recondução pressupõe nova proposta destes dirigida ao Ministro do Interior. Sobretudo, quando o Comissário do Rei ou o *Mayor* perdem a confiança do Conselho Provincial ou Municipal respetivo, se não se demitirem autonomamente, a sua exoneração pode ser proposta ao Ministro do Interior.

Finalmente, a Constituição preocupa-se ainda com a necessidade de supervisão da atividade administrativa dos órgãos das Províncias e Municípios, remetendo essencialmente para lei do Parlamento, mas adiantando que a anulação das decisões desses órgãos apenas pode ser efetuada por decreto do rei e com fundamento em ilegalidade ou conflito com o interesse público – para além, naturalmente, da possibilidade de anulação judicial. Os cidadãos têm ainda direito de acesso a um Ombudsman, quer se trate do Ombudsman nacional – que, na realidade tem jurisdição sobre as 12 Províncias e sobre grande parte dos 418 Municípios – quer se trate de uma instituição semelhante, a constituir pelas autoridades locais, isolada ou conjuntamente, nos termos da lei.

9.3. A Província, enquanto entidade pública autárquica está meticulosamente regulada pela Lei de 10 de setembro de 1992, com diversas alterações posteriores. Não obstante, este diploma contém essencialmente disposições orgânicas e procedimentais, faltando-lhe uma descrição das atribuições das Províncias.

Estas resultam de um conjunto alargado de leis avulsas e que, de forma sintética, podem ser agrupadas em sete categorias:

- a) Desenvolvimento espacial sustentável, incluindo gestão da água;
- b) Ambiente, energia e clima;
- c) Agricultura e floresta;
- d) Acessibilidades regionais e transportes públicos regionais;
- e) Economia regional;
- f) Infraestruturas culturais e a sua preservação;
- g) Qualidade da administração pública.

9.4. Detalhando o que acima se disse, seguindo agora a Lei acima referida, são três os principais órgãos da Província:

- a) o *Conselho Provincial*, que representa a totalidade da população, é composto por 39 a 55 membros (residentes no respetivo território) e é presidido pelo Comissário do Rei, que toma parte nas suas deliberações; no exercício do voto, os membros do Conselho não estão vinculados por um mandato; o quórum

deliberativo é de metade dos membros do Conselho, mas a aprovação de uma proposta carece de maioria absoluta; as deliberações carecem de assinatura do Comissário do Rei.

- b) o *Executivo Provincial* é um órgão composto pelo Comissário do Rei e por três a sete vereadores, nomeados (estes) pelo Conselho Provincial e que (salvo casos particulares) exercem a sua função de forma remunerada e em dedicação exclusiva; se o Conselho Provincial decidir que perdeu a confiança num dos vereadores e este não se demitir, aquele pode decidir afastá-lo (sem que os fundamentos desse afastamento possam ser revistos em tribunal); as suas deliberações carecem de assinatura do Comissário do Rei.
- c) o *Comissário do Rei* é nomeado para um mandato de seis anos por decreto do rei, sob recomendação do ministro competente do Governo nacional; este ministro consulta o Conselho Provincial sobre o perfil do futuro titular do cargo, que reúne em comité reservado para aconselhar o ministro; a recomendação deve conter dois nomes, ordenados, e deve em princípio ser aceite pelo ministro, exceto se este entender que existem «sérias razões» para se afastar da proposta; o Comissário é responsável perante o Conselho pela gestão dos assuntos provinciais, podendo ser (suspensão e) destituído a todo o tempo por decreto real, por recomendação do ministro competente, ou por recomendação do Conselho de Província, em caso de «relação disfuncional» entre os dois órgãos.

Por sua vez, o Conselho e o Executivo podem constituir ou nomear, consoante os casos, como órgãos auxiliares da Província:

- a) um Gabinete de auditoria, para acompanhar e fiscalizar a execução financeira da Província;
- b) um Ombudsman Provincial (um Ombudsman conjunto ou um comité «ombuts»), para receber queixas dos cidadãos relativas aos seus direitos;
- c) Comités especializados consultivos ou executivos (criados pelo Conselho ou pelo Executivo);
- d) o Secretário Provincial, livremente nomeado e exonerado pelo Executivo.

9.5. De resto, no que toca aos poderes dos órgãos provinciais, a Lei de 10 de setembro de 1992 começa por decretar que o poder de regular e administrar os «assuntos internos» da Província está investido nas autoridades provinciais. São, no fundo, os poderes próprios das Províncias. Mas as autoridades provinciais podem ser solicitadas por lei (especial) do Parlamento a assumir outras responsabilidades, adotar planos ou políticas, caso em que o governo central tem de reembolsar o orçamento da Província pelos custos em que esta incorreu.

Por outro lado, as autoridades provinciais têm o direito a ser informadas pelo Governo sobre aquelas que são as posições e intenções deste que tenham interesse para a Província, mormente sobre projetos legislativos ou outras decisões que:

- a) requeiram regulamentação ou execução das Províncias;
- b) alterem, em termos relevantes, as funções e poderes das Províncias;
- c) afetem, em termos relevantes, as finanças das Províncias.

Ainda a este respeito da articulação entre autoridades autárquicas e nacionais, a lei estabelece a obrigação de o Governo promover a descentralização em favor das Províncias, determinando que – sem prejuízo das atribuições municipais – as propostas que tratem como responsabilidade do governo central certas medidas ou políticas só podem ser aprovadas se a matéria em questão não puder ser tratada eficientemente pelas autoridades provinciais.

No que respeita à repartição de tarefas entre os três principais órgãos do sistema de governo das Províncias, a Lei começa por enfatizar importantes competências do Conselho Municipal:

- a) um amplo poder regulamentar (tanto independente quanto de legislação nacional), incluindo o estabelecimento de normas sancionatórias;
- b) um poder de instituir inquéritos à gestão dos assuntos provinciais, com possibilidade de exigir documentos a um alargado número de pessoas, chamar testemunhas e ouvir peritos em sessões públicas, etc;
- c) criar impostos;
- d) aprovação do orçamento e das contas.

No que respeita ao Executivo Provincial, são as seguintes as principais funções definidas por lei:

- a) conduzir a gestão diária da Província;
- b) preparar e implementar as decisões do Conselho Provincial;
- c) adotar regulamentos de organização dos serviços;
- d) nomear e demitir funcionários públicos;
- e) celebrar contratos privados;
- f) conduzir ações legais e procedimentos administrativos em representação da Província e dos seus órgãos.

Finalmente, o Comissário do Rei, que tanto protagonismo parece ter na vida da Província e nas relações desta com o Governo nacional, surge bastante reduzido nos seus poderes formais. Com efeito, começa por estar investido numa função de supervisão:

- a) da pontual preparação, adoção e implementação das políticas provinciais;
- b) da cooperação adequada entre diferentes Províncias e com as autoridades governamentais;
- c) da qualidade dos procedimentos de participação pública;
- d) da resposta adequada às queixas apresentadas às autoridades provinciais, etc.

Para além destas funções de supervisão, compete ao Comissário do Rei:

- a) representar legal e institucionalmente a Província;
- b) promover a cooperação dos funcionários públicos;
- c) visitar regularmente os Municípios;
- d) aconselhar o Governo sobre assuntos relativos à Província;
- e) e, porventura a mais importante em termos práticos, assumir a coordenação da proteção civil.

Do que se conclui, portanto, que apesar da sua forte posição simbólica no sistema de governo das Províncias, e porventura até da sua influência política, as competências decisórias, com impacto real na governação e nas políticas públicas, não estão nas mãos do Comissário do Rei. Longe disso, elas centram-se no Conselho Provincial, cabendo ao Executivo (colegial) (e, eventualmente, aos Comités) a sua preparação, primeiro, e execução prática, depois. Como, aliás, é próprio de um sistema de governo marcadamente parlamentar, que apenas tem no modo de nomeação do Comissário do Rei, precisamente, a sua mais óbvia nota de atipicidade.

PARTE II

A REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO CONTINENTE

CAPÍTULO I

Questões prévias

§ 1.º

Vantagens e inconvenientes da Regionalização

1. À partida, Portugal tem três fortes razões básicas para querer concretizar a Regionalização.

A primeira é esta: trata-se de respeitar e aplicar um imperativo constitucional, consagrado de forma inequívoca no Título VIII da Parte III da Constituição (artigos 235.º e ss., e 255.º a 262.º). Num *Estado de Direito democrático*, não é legítimo que os partidos políticos ou os órgãos de soberania – nomeadamente, a Assembleia da República – decidam não cumprir uma parte da Constituição, ou adiem sucessivamente, *sine die*, o seu cumprimento, o que vem a dar no mesmo. É até motivo de grande estranheza, e de severa crítica, que numa Constituição em vigor há mais de quarenta anos e que comporta 24 capítulos, haja um capítulo inteiro por cumprir!

A segunda e a terceira razões que motivam a Regionalização – como vimos nos §§ 1.º e 2.º da Parte I deste estudo – são as que decorrem da história da administração local portuguesa – desde 1834 que temos tido sempre uma autarquia supramunicipal – e da lição

da administração pública comparada europeia – a generalidade dos países estudados comportam a divisão em regiões administrativas (salvo quando vão ainda mais longe e estabelecem Estados federados ou comunidades autónomas dotadas de autogoverno). Portugal não pode ter estado *sempre* equivocado, sobre este aspeto, nos últimos 185 anos. Nem a grande maioria dos países europeus pode agora estar enganada sobre esta matéria.

2. Para além das razões básicas enunciadas, há outras tantas que não merecem menor atenção.

Em primeiro lugar, o artigo 6.º, n.º 2, da Constituição, depois de definir Portugal como «Estado unitário» (isto é, não federal), proclama formalmente o princípio da «descentralização democrática da Administração Pública». Isto significa que a nossa Administração Pública tem de ter, por um lado, uma estrutura *descentralizada* – ou seja, não reduzida apenas ao Estado, mas composta por várias outras pessoas coletivas públicas, juridicamente distintas dele, e dotadas de personalidade jurídica e autonomia de gestão. Por outro, não basta haver pluralismo jurídico de entidades administrativas: é preciso, além disso, que pelo menos as regiões autónomas e as autarquias locais, incluindo nestas as «regiões administrativas», tenham *uma base democrática*, quer dizer, órgãos dirigentes eleitos pelo povo soberano. A Regionalização visa cumprir este princípio constitucional, mantendo-o quanto aos municípios e às freguesias, como já acontece, mas estendendo-o às regiões administrativas continentais, aonde ainda não chegou.

Em segundo lugar, a noção de «descentralização democrática da Administração Pública» ganha um redobrado vigor quando se pensa no seguinte: Portugal já tem, no seu território continental, cinco regiões *económicas* bem delimitadas – a saber, Norte (com sede no Porto), Centro (Coimbra), Lisboa e Vale do Tejo (Lisboa), Alentejo (Évora) e Algarve (Faro). São regiões dirigidas pelas respetivas CCDRs., sobretudo incumbidas das tarefas do desenvolvimento regional, do ordenamento do território e das cidades, e da proteção do ambiente ⁽⁷¹⁾. Estas cinco regiões desempenham funções da maior relevância num Estado moderno, que tem como tarefa essencial promover o desenvolvimento económico e social do país. Mas não são estruturas democráticas: nos termos da legislação em vigor, os seus órgãos

⁷¹ Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de maio, com várias alterações (Decretos-Leis. n.º 68/2014, de 8-5, e n.º 24/2015, de 6-2).

são nomeados e demitidos pelo Governo, não são eleitos pelo povo. Para garantir, nos termos constitucionais, a «descentralização democrática da Administração Pública» não basta, pois, criar ou manter entidades territoriais autónomas e de base eletiva. É preciso, mais do que isso, que as principais regiões administrativas de fins gerais (como as dirigidas pelas CCDRs) mudem de natureza: deixem de ser meras circunscrições da administração desconcentrada do Estado, e passem a constituir autarquias locais, dirigidas (como as restantes espécies de autarquias) por órgãos eleitos pelos cidadãos recenseados, e que respondam perante estes pela forma como prosseguem os seus fins.

Em terceiro lugar, há ainda dois outros princípios ou diretrizes constitucionais que também justificam seriamente a necessidade da Regionalização: trata-se do «princípio da subsidiaridade» (artigo 6.º, n.º 1) e, bem assim, do «princípio da aproximação dos serviços [públicos] às populações» (artigo 267.º, n.º 1). Vejamo-los.

3. O primeiro – que nasceu no âmbito da «doutrina social da Igreja» e está hoje acolhido no Direito da União Europeia, tal como na nossa Constituição – consiste em dispor que as entidades públicas maiores (v. g., o Estado) não devem ocupar-se de assuntos que melhor possam ser resolvidos por *entidades públicas menores*: que o Estado não trate do que a região puder resolver melhor do que ele, que a região não intervenha no que ficar melhor a cargo do município, e que este não interfira no que a freguesia tiver melhores condições para fazer por si. Trata-se, pois, de promover a transferência de atribuições e competências administrativas *de cima para baixo*, e não de baixo para cima, de modo a difundir a responsabilidade pelas decisões de interesse coletivo ao longo do organismo social, manifestando confiança nos «corpos intermédios». Deste princípio resulta, de maneira evidente, que a Regionalização não pode ser feita através da transferência de atribuições e competências municipais para as regiões administrativas, mas sim, e sobretudo, por transferências da administração central para o nível regional – além, evidentemente, da transferência horizontal de tarefas e responsabilidades de serviços regionais do Estado (como, por exemplo, as CCDRs) para as regiões administrativas e, até, se for caso disso, da subida de atribuições e competências de órgãos e serviços distritais do Estado para o nível superior das regiões administrativas. Nesta última hipótese, o movimento ascendente (*bottom up*) não terá a natureza de ato centralizador, mas sim descentralizador: as competências

passarão do Estado para as regiões administrativas (descentralização), embora, dentro destas, subam do nível distrital para o nível regional.

Esta visão «descendente» da descentralização – e, portanto, também da Regionalização – não é apenas uma conceção teórica ou doutrinária: é também aquela que consta da «Carta Europeia da Autonomia Local», de 1985, ratificada sem reservas por Portugal em 1990 (Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, publicada no *DR I*, de 23 de outubro). Dela constam as seguintes cláusulas:

- «Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos» (artigo 4.º, n.º 3, 1.ª parte);
- «A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade [entenda-se: mais distante dos cidadãos] deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia» (artigo 4.º, n.º 3, 2.ª parte);
- «As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central (...), a não ser nos termos da lei» (artigo 4.º, n.º 4);
- «Em caso de delegação de poderes por uma autoridade central (...), as autarquias locais devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais» (artigo 4.º, n.º 5) ⁽⁷²⁾.

4. O segundo princípio a que aludimos – o princípio da aproximação dos serviços públicos às populações – aplica-se tanto aos serviços desconcentrados do Estado (é por isso que os «serviços de finanças» têm que existir em cada concelho, e não apenas nos distritos), quanto às entidades administrativas descentralizadas, através, nomeadamente, da aproximação dos serviços municipais às populações de cada uma das respetivas freguesias. Mas não basta aos órgãos municipais dialogar com os dirigentes das respetivas freguesias: é preciso instalar nestas, sempre que necessário, delegações dos serviços municipais que tenham maior contacto com o público, de modo a evitar, tanto quanto possível, a deslocação à sede do município de pessoas que residam nas freguesias mais distantes.

⁷² V., sobre esta *Carta*, *Curso de Direito Administrativo*, I, 4.ª ed., 2016, com a colaboração de Luís Fábria, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha, pp. 415-422.

Do princípio da aproximação dos serviços públicos às populações decorrem dois corolários úteis, em matéria de Regionalização: primeiro, os processos que puderem deixar de ser tratados no Terreiro do Paço e mereçam ser transferidos para a competência das regiões administrativas, devem sê-lo; segundo, não deve haver, como regra (e salvo casos absolutamente excepcionais), assuntos que hoje em dia possam ser tratados por particulares com os órgãos e serviços municipais e que a lei transfira para a competência de órgãos ou serviços regionais. Seria uma violação frontal do princípio da aproximação dos serviços públicos às populações: em vez de se caminhar no sentido da maior proximidade, haveria mais distanciamento.

5. Até aqui, temos vindo a apresentar os fundamentos e as vantagens da Regionalização com base em argumentos de índole histórica, comparativa e jurídico-constitucional. É agora o momento de apresentar as principais justificações da Regionalização na perspetiva do desenvolvimento económico e social ⁽⁷³⁾. Essas justificações podem reconduzir-se a duas ordens de motivos:

- Por um lado, *motivos referentes ao crescimento económico*: espera-se e pretende-se que a criação das regiões administrativas, dirigidas por órgãos eleitos, politicamente responsáveis perante os cidadãos recenseados na região, crie um novo dinamismo político e administrativo que acelere de modo significativo o «desenvolvimento económico e social» [Constituição, artigo 80.º, al. e)] e, concretamente, que promova, de forma visível, «o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas [*id.*, artigo 81.º, al. a)];
- Por outro lado, a Regionalização também se justifica por motivos sociais respeitantes à efetivação da «igualdade real entre os portugueses» [*id.*, artigo 9.º, al. d)]. Como? Contribuindo, em cada região administrativa, no contexto da política nacional de desenvolvimento, para promover «a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões, e eliminando

⁷³ Nesta perspetiva, o recente relatório da OCDE, *Making Decentralization Work – A Handbook for Policy-Makers*, 2019, esp. pp. 99 ss.

progressivamente as diferenças económicas e sociais *entre a cidade e o campo, e entre o litoral e o interior*» [ibid., artigo 81.º, al. d)] (74).

6. Os enunciados que antecedem não precisam de grandes explicações, pois os conceitos utilizados são evidentes por si próprios. Mas há um ponto que merece ser aqui destacado: será que a criação das regiões administrativas, dirigidas por órgãos eleitos pelo povo soberano, é mesmo um fator de aceleração do desenvolvimento e, simultaneamente, de progressiva correção das assimetrias regionais?

Temos para nós que, sob esse aspeto, a Regionalização é uma condição necessária, embora não seja uma condição suficiente.

É uma *condição necessária*: já dissemos que qualquer política de desenvolvimento envolve sempre uma tripla perspetiva – nacional, sectorial e regional. Hoje em dia ninguém aceita um plano ou programa de desenvolvimento que não tenha uma dimensão regional: o que é que já existe em cada região? o que é que falta? como se devem preencher as lacunas existentes? onde devem localizar-se os principais investimentos? qual a «malha urbana» necessária? e quais as correspondentes vias e meios de comunicação?

Porém, a experiência (nossa e alheia) tem demonstrado que a dimensão regional de um plano ou programa de desenvolvimento económico-social ganha muito se, em vez de ser apenas estudada nos gabinetes do Terreiro do Paço, for também estudada *in loco*. Assim como ganha igualmente muito em ser executada sob a liderança e animação de dirigentes eleitos pelas populações. É claro que as regiões administrativas, como de resto se passa com os municípios, têm de cooperar estreitamente com o Governo e a administração central: é algo de absolutamente indispensável. Mas os governadores civis, enquanto existiram, dialogavam constantemente com todos os Ministros: e nunca apresentavam qualquer programa de desenvolvimento (ou mesmo um simples plano de melhoramentos...). O mesmo sucede com as CCDRs, que existem desde 1969, ou seja, há 50 anos: que planos ou programas apresentaram por sua própria iniciativa para a sua região? qual o impacto real que a sua atividade tem no progresso das respetivas regiões? A opinião pública nacional pouco ou nada sabe a este respeito, e faz muita falta.

⁷⁴ Sublinhados nossos.

Um dos grandes argumentos, senão o maior, a favor da Regionalização – hoje como ontem, cá dentro como lá fora – resulta precisamente do que acabamos de dizer: *uma parcela do território nacional, dirigida por agentes da confiança do Governo, só progride se, e na medida em que, o poder central se interessar por ela; se porém for dirigida por órgãos eleitos pelo povo soberano, beneficiará sempre da iniciativa e dinamismo dos seus próprios líderes (naturalmente, em diálogo com o Governo), porque para serem eleitos terão de estudar os problemas e prometer soluções, e se não fizerem algo que se veja não serão reeleitos*. Numa palavra: a Regionalização não se limita a tornar *mais democrática* a nossa Administração Pública. Cabe-lhe, além disso, torná-la *mais eficiente*.

Torna-a mais democrática em vários sentidos. Primeiro, reforça a participação democrática dos cidadãos, que passam a eleger mais uma instância da Administração Pública. Segundo, os titulares dos órgãos dessa nova instância administrativa respondem diretamente perante os cidadãos por aquilo que fazem ou deixam de fazer na prossecução do interesse público. Terceiro, a referida instância regional contribui para acentuar a separação vertical do poder. A história demonstra que a democracia não assenta apenas na separação horizontal do poder, entre legislativo, executivo e jurisdicional, mas também numa separação do poder em diferentes instâncias sobrepostas, na vertical, que repartem atribuições e competências e se controlam reciprocamente, para evitar o abuso do poder.

Torna-a mais eficiente porque o equilíbrio entre a proximidade relativamente aos problemas concretos dos cidadãos e a escala necessária para os resolver adequadamente, sempre em diálogo com os outros níveis de administração, acima e abaixo, permite decisões mais informadas, de melhor qualidade e, portanto, sem desperdício de recursos. Cada vez mais, as administrações têm de trabalhar articuladamente, em rede, para encontrar o nível adequado de intervenção, alocando à satisfação de cada problema os recursos humanos e materiais estritamente necessários, e não mais do que esses. Nesta linha, a Regionalização do continente deverá ter como efeito colateral positivo a reforma da administração desconcentrada do Estado, que deverá adotar as circunscrições regionais na delimitação das áreas de atuação dos seus serviços.

Como dissemos, a Regionalização é condição *necessária*, mas não é *suficiente*: terá sempre de ser acompanhada por políticas públicas nacionais, bem definidas e bem executadas – designadamente em matéria de infraestruturas e obras públicas,

desenvolvimento económico, nacional e setorial, e ordenamento do território e cidades (malha urbana) (*infra*, §3.º).

7. Vejamos agora o reverso da medalha. A Regionalização também tem os seus inconvenientes. Quais são os principais? E haverá forma de os anular ou reduzir significativamente?

As grandes críticas à Regionalização, pelo menos em Portugal, provêm de três fontes diversas: os Ministros (dos mais diversos governos), os tecnocratas (poderosos na administração estadual, central ou desconcentrada) e os adeptos (políticos) de um Estado forte e com autoridade para se impor por igual em todo o país.

8. Os Ministros, e em geral os membros do governo, dos gabinetes ministeriais, das secretarias-gerais e das direções-gerais dos ministérios, etc., costumam opor-se à Regionalização (ou, pelo menos, tudo fazem para que ela não seja ampla ou não resulte), às vezes por razões doutrinárias – Estado forte, primado do interesse geral sobre os interesses locais, necessidade de comando unificado –, mas mais frequentemente por razões psicológicas: a todos foi difícil chegar onde chegaram, por isso acham que é preciso aguentar e é essencial não perder poder. Delegar diminui um pouco o poder, mas descentralizar faz perder muito poder. Repare-se nisto: quando um Ministro em separado dialoga com mais de 300 presidentes de câmara, não se sente nada diminuído, porque eles são muitos; mas se tiver de dialogar com cinco ou sete presidentes de juntas regionais, aí percebe que perdeu poder. Eles são poucos, mas cada um deles pode chegar a representar milhões de cidadãos, além das «forças vivas» da sua região, e, pior que tudo, estão agora a exercer, perante o Ministro, poderes legais que pouco tempo antes eram do próprio Ministro. Talvez este não se sinta exatamente «roubado», mas tenderá a pensar que foi obrigado a «partilhar», ficando só com uma parcela, que poderá considerar pequena.

Isto é assim, mas os Ministros que pensem deste modo têm de ser instruídos, pelo Primeiro-Ministro de cada governo, e pelos respetivos partidos, no sentido de que a Democracia e o Estado de Direito assentam na filosofia da limitação jurídica do Poder político, pelo que exigem, além do mais, a descentralização.

9. A tecnocracia tem aversão a toda e qualquer descentralização e, de forma mais aguda, à descentralização regional. Não tanto por razões políticas ou psicológicas, mas por razões intelectuais e científicas. Só se sente bem a fazer o seu *métier* à escala nacional ou internacional: são as estradas e autoestradas, as pontes e viadutos, as grandes barragens, os cabos submarinos intercontinentais, os modelos macroeconómicos, as euroestatísticas, os índices mundiais da ONU, etc. É um sentimento que faz parte da sua natureza.

Mas, também aqui, não será muito difícil aos Governos atuarem como se impõe: todo o funcionalismo público que trabalha para o Executivo (tanto os burocratas como os tecnocratas) pertence à administração direta do Estado, e sobre esta o Governo exerce poder de direção hierárquica, a que corresponde da parte dos subalternos o dever de obediência [Const., artigo 199.º, al. d)]. Além de que, nos termos constitucionais, o Governo «é o órgão superior da Administração Pública» (*id.*, artigo 182.º). De modo que os Governos, se quiserem, podem mesmo resolver o problema. Uma vez com paciência para fazer pedagogia, outras com coragem para substituir quem não for capaz de se adaptar.

10. Resta a oposição mais generalizada, surda e inorgânica, que existe em vários quadrantes, à própria ideia de Regionalização – oposição essa que raramente se manifesta em público, preferindo as mesas de café, os almoços de amigos e, sobretudo, o voto secreto em referendos que venham a ser convocados.

Os principais argumentos em que se alicerça tal oposição são tanto de carácter político como de natureza financeira.

No *plano político*, alega-se que a Regionalização tem sempre por efeito dividir a unidade do Estado, enfraquecer a autoridade democrática, criar uma nova classe política ávida de mais benesses e, segundo alguns, abrir as portas a acordos bilaterais entre regiões portuguesas e espanholas, nas zonas fronteiriças, os quais tenderão a realizar-se longe da vista do Poder central, invadindo abusivamente a competência exclusiva dos órgãos de soberania em matéria de política externa e de acordos internacionais, ainda que bilaterais.

Não será talvez possível convencer a mudar de ideias todos os que tão arreigadamente colocam este tipo de objeções de fundo à ideia da Regionalização em si. Mas as várias objeções que reproduzimos têm todas resposta válida:

- A) Os eventuais perigos para a unidade do Estado podem e devem ser combatidos, desde logo, na Lei-Quadro que definir o estatuto jurídico das regiões administrativas, ao abrigo do disposto no artigo 267.º, n.º 2, da Constituição, nos termos do qual «a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização administrativa (...), *sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração* ⁽⁷⁵⁾ e dos poderes de (...) superintendência e tutela dos órgãos competentes»;
- B) Quanto à afirmação, sempre que necessária, da autoridade do Estado democrático e das leis, a Constituição fornece todos os meios jurídicos e materiais indispensáveis, quer no artigo 199.º, alíneas *c)*, *d)* e *f)* ⁽⁷⁶⁾, quer nos capítulos relativos às Forças Armadas, à polícia, ao Ministério Público e aos tribunais;
- C) A eventual criação de uma nova classe política ao nível regional da administração pública, em posição intermédia entre os níveis central e municipal, não será por certo um efeito negativo a rezear, sobretudo se o Estado, as universidades públicas e os partidos políticos, cada um na sua esfera própria de atuação, cumprirem o seu dever de dar formação adequada a essa «nova classe», quer antes de assumir funções, quer ao longo do seu desempenho. Tanto o INA como o ex-CEFA, hoje FEFAL (Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais), poderão ser pioneiros nesta matéria;
- D) Por último, os eventuais riscos para a unidade da nossa política externa podem e devem ser contrariados na Lei-Quadro das regiões administrativas, cabendo a essa lei estabelecer claramente a inderrogabilidade, em todo e qualquer caso, das normas constitucionais relativas à celebração de acordos internacionais [v. g., quanto ao Presidente da República, artigos. 134.º, als. *b)* e *g)*, e 135.º; quanto à Assembleia da República, artigo 162.º, al. *i)*; e quanto ao Governo, *artigos* 197.º, n.º 1, als. *b)* e *c)*, 200.º, n.º, al. *d)*, e 201.º, n.º 1, al. *c)*]. Na prática – e para que

⁷⁵ Sublinhado nosso.

⁷⁶ Compete ao Governo, nos termos do artigo 199.º: «(...) fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis» [al. *c)*]; «dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado (...), superintender na administração indireta, e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma» [al. *d)*]; «defender a legalidade democrática» [al. *f)*].

não restem dúvidas –, entendemos que, sempre que se colocar a hipótese de negociar e assinar um acordo entre uma região administrativa portuguesa e uma comunidade autónoma fronteiriça, o que a lei deverá determinar (como aliás tem sido feito, na prática, pelo menos desde 2005) é que:

- a) o início de negociações carece sempre de autorização prévia conjunta do Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Ministro sectorial competente em razão da matéria;
- b) a aceitação ou recusa do texto final, bem como a sua publicação como acordo internacional que não haja de ser submetido à Assembleia da República, dependem sempre de aprovação em Conselho de Ministros [Const. artigo 200.º, n.º 1, al. d)] e de promulgação pelo Presidente da República [artigo 134.º, al. b)].

11. Vejamos agora os principais argumentos contrários à ideia de Regionalização na ótica das finanças públicas. O que se alega sob esse aspeto é em resumo o seguinte:

- A) A criação de cinco ou sete regiões administrativas custará demasiado dinheiro ao Erário público – novas despesas de instalação, de pessoal, de funcionamento corrente, e de investimento;
- B) Se a lei permitir que haja défices orçamentais nas regiões administrativas, aumentará logo a dívida pública nacional, e em qualquer caso, é praticamente certo que terá de haver mais impostos – os «impostos regionais» –, que aliás o artigo 238.º, n.º 4, da Constituição autoriza, «nos casos e nos termos previstos na lei», delegando a decisão na Assembleia da República;
- C) Para além dos respetivos órgãos (assembleia regional e junta regional), a que se somará um «representante do Governo» junto de cada região, com os seus serviços de apoio, as regiões administrativas terão necessariamente de, mediante decreto-lei, possuir os serviços administrativos que forem necessários, em função das respetivas atribuições e competências, e esses serviços terão, por sua vez, de ser dotados do pessoal que for indispensável – o que, dizem os críticos, aumentará ainda mais os efetivos da função pública e a despesa pública correspondente, abrindo as portas a novas fornadas de «jobs for the boys»;

- D) De tudo resultará, afinal, mais burocracia, mais lentidão do aparelho administrativo e maiores incómodos para o cidadão comum;
- E) E, como tantas vezes acontece neste tipo de situações, a corrupção no setor público quase certamente aumentará também.

12. Descontando os exageros que sempre é hábito acompanharem as visões pessimistas sobre o futuro, cumpre reconhecer que nas posições negativistas acima reproduzidas estão de facto mencionados *os principais riscos* que a Regionalização, em princípio, fará correr. Não podemos limitar-nos a trocar o pessimismo pelo otimismo, pensando que «não há de ser nada». Como dizem os anglo-saxónicos, em matéria de gestão, «if anything can go wrong, it will go wrong»!

Há que tomar medidas. Mais vale prevenir do que remediar. Fazer uma regionalização falhada, do ponto de vista financeiro, é pior do que não fazer nenhuma Regionalização.

Consideremos, pois, as objeções usualmente formuladas. Para o efeito, convém separar os aspetos financeiros dos que dizem respeito ao problema da corrupção.

13. No que diz respeito aos perigos de descontrolo financeiro, eles existem e parecemos haver que tomar contra eles as devidas precauções na Lei-Quadro das regiões administrativas (ou numa lei das finanças regionais). Estamos a pensar, nomeadamente, em medidas como as seguintes:

- Elaboração de um orçamento previsional para cada uma das regiões administrativas e para o conjunto delas, antes da aprovação da Lei-Quadro;
- Tomada de posição clara, na lei, sobre se há lugar, ou não, a impostos regionais, e em que termos, bem como sobre défice orçamental e capacidade de endividamento das regiões administrativas;
- Aprovação, mediante decreto-lei, dos quadros de pessoal das regiões administrativas e determinação, nele, de que, salvo quanto ao «gabinete de apoio aos órgãos regionais» (assembleia regional e junta regional), todos os funcionários públicos das regiões administrativas, nos primeiros três mandatos

(12 anos), terão de ser recrutados por transferência de outros serviços públicos. O número global de efetivos da função pública não aumentará, pois, em dimensão significativa;

- Escolha e preparação atempada, pelo Governo, dos edifícios que servirão de sede aos órgãos regionais e respetivos serviços. Para poupar o dinheiro dos contribuintes, deviam ser consideradas pelo menos três hipóteses cautelosas: (a) a do aproveitamento integral, para este efeito, das instalações das atuais CCDRs; (b) a do aproveitamento – se ainda for possível – dos edifícios dos «governos civis», que possam eventualmente estar ou ficar vagos; (c) a da instalação dos órgãos e serviços regionais em edifícios já pertencentes ao património do Estado, ou do património municipal, nas localidades onde forem instalados órgãos e serviços das regiões administrativas;
- Instalação, à entrada do edifício sede de cada região administrativa, de um serviço de atendimento ao público, a exemplo do que já sucede em várias câmaras municipais, bem como de uma «loja do cidadão» devidamente equipada;
- Obrigação, para cada junta regional, da publicação anual, até 31 de março, do relatório e contas relativo ao ano civil anterior;
- Obrigação, para cada junta regional cessante, de publicar um relatório e contas final, que abranja todo o período em que exerceu funções;
- Etc., etc.

14. A fim de evitar, desde o primeiro dia, que as regiões administrativas possam vir a ser suspeitas de albergar no seu seio focos de corrupção, deveria ser aprovada uma «lei de prevenção da corrupção nas regiões administrativas», em simultâneo com a Lei-Quadro e com a lei das finanças regionais, lei essa que fosse inovadora e abrangente, de modo a poder dizer-se que *é na administração regional que começa uma nova fase do combate à corrupção em Portugal.*

Uma das novidades dessa lei poderia ser a seguinte medida inovadora e de alto significado: no ato de posse de cada um dos titulares dos órgãos regionais, o juramento de

«cumprir com lealdade as funções que me são confiadas» deveria ser alargado por forma a incluir uma segunda frase do seguinte teor, assinada pelo próprio após a leitura:

«E prometo, por minha honra, não praticar quaisquer atos nem adotar comportamentos que correspondam, segundo a lei penal, a casos de corrupção, peculato ou participação económica em negócio».

Como é evidente, a prática de qualquer um dos atos ilícitos referidos na declaração de honra lida, assinada e datada, deveria constituir *circunstância agravante* na fixação da medida da pena aplicável e, em regra, ter como efeito a proibição do exercício de funções do mesmo tipo, nos termos do artigo 66.º do Código Penal.

15. Enunciadas as vantagens e fundamentos da Regionalização, e enumerados os seus principais inconvenientes e riscos, bem como indicadas as formas de compensar aqueles e de evitar estes, é chegado o momento de concluir este capítulo.

Em nosso entender, as vantagens da Regionalização superam francamente os seus inconvenientes; e os riscos que ela comporta podem e devem ser prevenidos mediante medidas como as que indicámos, além de muitas outras, de idêntico sentido e alcance, que é possível conceber. Prova disso é o facto de a generalidade dos países europeus mais próximos de nós (além dos federais) se encontrarem em certo sentido regionalizados, e sem que se manifeste, tanto quanto sabemos, qualquer movimento ou corrente de opinião no sentido de abolir ou governamentalizar as regiões existentes.

O que acabamos de dizer não equivale a garantir que o processo de Regionalização do continente português seja uma tarefa fácil ou que possa ser executada com precipitações. Há que avançar, sim, mas de forma bem planeada e dando passos muito seguros.

§ 2.º

Haverá alternativas à Regionalização?

1. Vamos admitir, por um instante, que a Assembleia da República, na sua próxima legislatura – que começa em 15 de outubro de 2019 –, não consegue chegar a um consenso multipartidário no sentido de concretizar o disposto na Constituição sobre a regionalização do Continente; ou que esse consenso, convertido em referendo, recebe neste um segundo «não». A pergunta que importa fazer é esta: se uma dessas hipóteses acontecer, o que é que se há de fazer a seguir? Deixar tudo como está, ou encontrar alternativas à Regionalização?

2. Em nosso entender, não seria bom para o interesse nacional deixar tudo como está – ou seja: apenas dois tipos de autarquias locais (o município e a freguesia), conjugados com 5 CCDRs não autárquicas, que, por não o serem, não dispõem de órgãos dirigentes eleitos pelo povo soberano.

O sistema atual, para além de não cumprir o disposto na Constituição, de ser contrário à nossa tradição histórica – pois desde 1822 sempre tivemos autarquias locais de nível supramunicipal (Parte I, §1.º) –, e de nos colocar praticamente isolados no contexto europeu (Parte I, §2.º), tem vários defeitos e inconvenientes específicos, que vivamente desaconselham a sua manutenção por mais tempo.

3. Em primeiro lugar, sendo as CCDRs serviços (locais) da administração do Estado, na dependência hierárquica do poder central, e sendo por isso os respetivos dirigentes órgãos subalternos do Governo, que os nomeia e pode demitir livremente, além de os dirigir no quotidiano por meio de ordens e instruções às quais eles devem obediência, é óbvio que tais órgãos não gozam de autonomia decisória e não fazem parte do Poder local, pois não representam os cidadãos eleitores da região: representam, sim, o Governo, o Poder central, e estão ali para executar as políticas definidas no Terreiro do Paço.

É por isso que, nos 50 anos de existência das CCDRs – completados em 2019 ⁽⁷⁷⁾ –, nunca ninguém ouviu um presidente de uma CCDR fazer uma proposta pública essencial para o desenvolvimento da sua região, ou criticar alguma decisão ou omissão de algum Governo, ou demitir-se por discordar do que um determinado Executivo faz ou não faz em matéria de desenvolvimento regional. Os Governos não os deixam falar: se falarem, são demitidos. O país conhece bem os seus principais autarcas, sobretudo presidentes de câmara, porque eles falam, mexem-se e por vezes criticam; mas ninguém, em Portugal, sabe dizer o nome dos presidentes das CCDRs do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo ou Algarve. Porquê? Porque os autarcas são eleitos pelos cidadãos e, se nada fizerem de relevante, não serão reeleitos; ao passo que os órgãos regionais podem passar um mandato inteiro calados e ser reconduzidos pelo Governo para novo mandato, desde que não incomodem. Se incomodassem é que seriam substituídos.

Confirma-se, assim, que as CCDRs não são meios ou instrumentos de efetivação do princípio constitucional da «descentralização *democrática* da Administração Pública» (artigo 6.º, n.º 1). Não só não contribuem para estender o âmbito desse princípio ao nível regional ou supramunicipal, como têm constituído – desde 1976 até hoje (já lá vão 43 anos) – um forte obstáculo à criação de regiões administrativas como autarquias locais, pois aliviam a má consciência das elites centralizadoras, que vão dizendo que «para tratar do desenvolvimento regional até já existem as CCDRs», ou que estas «têm feito bem o seu trabalho».

4. O segundo grande defeito das CCDRs, olhadas de uma perspetiva que valorize sobretudo a dinamização do desenvolvimento regional, é a natureza *híbrida* – e por isso muitas vezes *contraditória* – que a legislação atualmente em vigor lhes confere. Na verdade, o artigo 2.º («missão e atribuições») do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, incumbe as CCDRs de uma tripla função:

- Assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas sectoriais (do Estado) de âmbito regional;

⁷⁷ Pois foram criadas pelo Subsecretário de Estado João Salgueiro, em 1969, no primeiro ano de governo de Marcello Caetano.

- Executar as políticas (governamentais) de ambiente, de ordenamento do território e cidades;
- Apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, dentro das respetivas áreas de atuação.

Ora, esquecendo aqui o apoio técnico às autarquias locais – que podia estar nas CCDRs ou noutra qualquer instância –, as duas primeiras funções são contraditórias: *executar a política de ambiente, ordenamento do território e cidades* é levar a cabo uma política pública setorial, incluída no âmbito do Ministério do Ambiente, o que faz das CCDRs órgãos locais deste ministério, sob a direção do respetivo ministro; ao passo que *coordenar e articular as políticas governamentais de âmbito regional* traduz-se em compatibilizar as políticas regionais de *todos* os ministérios entre si, o que faz das CCDRs órgãos locais da Presidência do Conselho de Ministros, que deviam estar colocados sob a necessária direção do Primeiro-Ministro, único membro do Governo a quem compete, por força da Constituição, a tarefa da «coordenação interministerial» [artigo 201.º, n.º 1, al. a)]. Portanto, o referido decreto-lei, ao transferir uma competência constitucional do Primeiro-Ministro para um dos seus Ministros, sem sequer a tornar dependente de uma delegação de poderes daquele neste, é de constitucionalidade muito duvidosa.

Mas esse aspeto não é aqui o mais importante: o que verdadeiramente interessa é que um mesmo órgão local do Estado não deve (e não pode) ser, simultaneamente, um subalterno de um dos Ministros setoriais, para a execução das políticas ambientais, de ordenamento do território e afins, e um subalterno do Primeiro-Ministro, para a coordenação das políticas regionais de todos os ministérios. Desde logo, porque há aí um permanente conflito de interesses, nomeadamente o risco de qualquer CCDR dar prioridade às políticas ambientais e de ordenamento do território sobre quaisquer outras (segurança interna, finanças regionais e municipais, obras públicas, etc.).

Em resumo: não só não seria boa ideia manter as CCDRs tal como estão, se a Regionalização não fosse para a frente, ou não pudesse avançar já, como tão-pouco seria desejável que a dupla natureza das CCDRs viesse a ser transferida, tal e qual, para as novas regiões administrativas a criar.

5. Uma segunda alternativa à Regionalização do continente – no caso de esta não poder avançar já na próxima legislatura – seria a do restabelecimento das províncias desenhadas, com apurado critério, pelo Prof. Amorim Girão e reduzidas a 11 pelo Código Administrativo de 1936-40 (*supra*, Parte I, §1.º, n.º 5).

Mas tal solução seria muito provavelmente inconstitucional: porque a nossa Constituição determina que «no continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas» (artigo 236.º, n.º 1); por consequência, criar em todo o território continental uma espécie de autarquia supramunicipal *diferente da da região administrativa* só seria viável através de uma adequada revisão constitucional.

Acresce que a «dimensão ótima» para dividir o território em autarquias supramunicipais aponta, hoje em dia, mais para cinco ou sete unidades, do que para onze ou treze (*infra*, cap. III, §1.º).

6. A terceira e última alternativa seria, eventualmente, a de fazer ressurgir a divisão do território em *distritos*. Note-se: falamos da divisão em *autarquias distritais*, e não em *circunscrições estaduais* dirigidas por governadores civis, pois neste caso não estaríamos perante a noção constitucional de «descentralização *democrática* da Administração Pública»: artigo 6.º, n.º 1, da Constituição.

Temos esta via alternativa por mais inconveniente ainda do que a do regresso às *províncias*: porque estas seriam 11 (ou até 9), ao passo que os distritos teriam de voltar a ser 18 – o que retiraria ao sistema qualquer capacidade efetiva de contribuir com eficácia para dinamizar o desenvolvimento regional. Só no Norte, em vez de uma ou duas regiões, teríamos 5 distritos: era a pulverização autárquica (que aliás foi experimentada entre 1959 e 1974, e falhou).

Seria o regresso à autarquia distrital, ao menos, uma alternativa isenta de inconstitucionalidade?

À primeira vista, parece-nos que tal solução seria tão inconstitucional como a do regresso às províncias. Porque a Constituição de 1976, mantendo a freguesia e o município, substituiu o distrito e a província pela região administrativa (artigo 236.º, n.º 1).

Contudo, há que ponderar com alguma atenção uma especial particularidade. É que, nas suas «disposições finais e transitórias», a Constituição de 1976 determinou o seguinte, no artigo 291.º, n.º 1:

«Enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas abrangido».

Este preceito podia ter sido interpretado, desde as eleições autárquicas de dezembro de 1976, no sentido de que, até haver regiões administrativas a funcionar, o distrito continuava a ser a única autarquia supramunicipal, com existência obrigatória, e devendo os seus órgãos principais ser designados por eleição, sempre que se realizassem eleições autárquicas. Não foi essa, porém, a interpretação de nenhum dos órgãos de soberania portugueses. E, em nosso entender, bem.

Na verdade, lendo o disposto nos n.ºs 2 e 3 do mesmo preceito, percebe-se logo que a intenção do legislador constituinte, ao estabelecer que até haver regiões administrativas «subsistiria a divisão distrital», não tinha nada a ver com o distrito *enquanto autarquia local*, mas sim com o distrito *enquanto circunscrição local do Estado*, área de atuação do *governador civil*. Subsistiriam, pois, os governadores civis, embora acompanhados por uma «assembleia deliberativa» em cada distrito, mas não as entidades públicas distritais enquanto autarquias locais ⁽⁷⁸⁾.

Entendemos, pois, que não seria conforme à Constituição ressuscitar a autarquia distrital, ainda que sob o pretexto de que a instituição em concreto das regiões administrativas não estaria com isso a ser *ignorada*, ou *eliminada*, mas apenas *adiada* por mais algum tempo.

7. Em resumo e conclusão: somos da opinião de que recriar as autarquias provinciais ou as distritais, como alternativa às regiões administrativas, só seria possível através de uma

⁷⁸ Determinando o referido artigo 291.º que os governadores civis e as assembleias distritais *ad hoc* subsistiriam até à instituição em concreto das regiões administrativas, foi a nosso ver *inconstitucional* a decisão do Governo de Passos Coelho (2011) de não nomear quaisquer governadores civis, bem como, sobretudo, a de ordenar o desmantelamento das assembleias distritais e serviços delas dependentes. O facto, porém, passou aparentemente despercebido, mesmo aos olhos dos partidos da oposição.

revisão constitucional, que expressamente abolisse as terceiras e colocasse no lugar delas as primeiras ou as segundas.

Na falta de uma tal revisão constitucional, a única alternativa viável a curto prazo afigura-se-nos que seria a da manutenção das atuais CCDRs, embora, quanto a estas, fosse necessário eliminar a inconstitucionalidade parcial que inquina a respetiva legislação, na parte em que atribui a um ministro sectorial uma competência que a própria Constituição reserva ao Primeiro-Ministro.

Mas manter as CCDRs seria o mesmo que: (a) não cumprir a Constituição; (b) não ultrapassar as enormes insuficiências das atuais CCDRs; e (c) desistir das numerosas vantagens da Regionalização.

Esta *tripla* deficiência constitui, a nosso ver, mais um importante argumento a favor da concretização, agora, da Regionalização.

§ 3.º

A Regionalização não afasta a necessidade de três políticas nacionais: de infraestruturas; de ordenamento do território e cidades; e de desenvolvimento regional

1. Há muitas pessoas, do lado dos pró-regionalistas, que pensam que uma vez criadas as regiões administrativas continentais, com órgãos eleitos e devidamente dotados com os necessários recursos humanos e financeiros, o desenvolvimento de cada uma delas – isto é, o «desenvolvimento regional» do nosso país – dará um grande salto em frente e ganhará rapidamente uma dinâmica acelerada, possante e sustentável.

Do lado oposto, os antirregionalistas, que são centralizadores e preferem um Estado unitário puro, com municípios e freguesias, mas sem regiões, pensam precisamente o contrário: o modelo regional, para além de muitos inconvenientes políticos e financeiros, em nada contribuirá, ou só contribuirá muito pouco, para estimular e sustentar o desenvolvimento regional, porque este só terá significado visível se assentar em grandes investimentos, públicos e privados, e uns e outros só chegarão à periferia pela mão dos Governos e dos grandes grupos económicos privados.

Como já dissemos, a nossa opinião situa-se entre as duas teses acabadas de resumir: para nós, a Regionalização é uma *condição necessária* do desenvolvimento regional (e, portanto, nacional), mas não, só por si, uma *condição suficiente*: é indispensável, em simultâneo, que o Governo defina – e a Assembleia da República debata e aprove, no quadro de um programa plurianual de desenvolvimento – pelo menos três políticas públicas cuja inexistência (pelo menos de forma programada) nos tem feito muita falta: a política de infraestruturas; a política de ordenamento do território e cidades; e a política nacional de desenvolvimento regional.

Não é preciso repetir aqui o que já ficou explanado atrás: que o início de uma nova era, que seja dinâmica e dê resultados visíveis, na conceção e execução das políticas de desenvolvimento *regional*, uma em cada região administrativa, carece, como condição necessária, dos competentes órgãos de cada região administrativa, eleitos pelos cidadãos recenseados em cada área regional. Pois só a eleição, acompanhada do inerente risco de não reeleição, constituirá incentivo suficientemente forte para que os órgãos regionais – e, em especial, as juntas regionais – puxem a sério, e de forma visível, pelo progresso das suas terras e das suas gentes.

Ora bem, a pergunta que cumpre fazer, neste ponto, é apenas esta: porque é que entendemos que a eleição dos órgãos regionais, com todas as suas consequências, sendo necessária, não é, por si só, suficiente?

Não vale a pena perder muito tempo a mostrar que, instaladas as primeiras regiões administrativas e eleitos os primeiros órgãos regionais em todo o Continente, o Governo – por si só ou através de propostas a enviar à Assembleia da República – vai ter muito que trabalhar para efetuar a segunda fase do processo de Regionalização (v. g., promovendo novas transferências de funções e de recursos para todas as regiões administrativas), bem como as políticas que forem aprovadas em matéria de Desconcentração, Deslocalização e readaptação das «áreas metropolitanas» e das «comunidades intermunicipais» – matérias, todas elas, estudadas e objeto de propostas no presente Estudo (*infra*, a Parte II e vol. II).

Pretendemos, sim, chamar a atenção para três novas políticas públicas nacionais que também são, em nosso entender, condição necessária para se alcançar, continuamente, um melhor desenvolvimento regional do país, quer dizer, de todas e cada uma das Regiões Administrativas estretanto criadas.

2. Uma delas é a *política nacional de infraestruturas*, correspondente em grande parte à tradicional política de obras públicas, iniciada em Portugal, de forma sistemática, com a criação do respetivo ministério, em 1853, por iniciativa e sob a direção do grande estadista Fontes Pereira de Melo.

É claro que esta política pública tem de ser nacional, pois tem de obedecer a um plano de conjunto, apoiado numa visão global, e, sobretudo, porque as estradas, as pontes e aquedutos, os caminhos de ferro, as barragens, os portos e aeroportos, a reconstrução ou a reparação dos monumentos nacionais que estão em ruínas, e a construção de escolas, hospitais e habitação social, não podem ficar apenas registadas num programa ou desenhadas num mapa: têm de ser executadas no terreno.

Muitas delas situar-se-ão, possivelmente, na área de uma só região administrativa. Mas um número apreciável desse tipo de obras abrange, necessariamente, o território de duas ou mais regiões administrativas: por exemplo, a autoestrada e o caminho de ferro Sines-Badajoz (que ligará Portugal ao centro da Europa, via Espanha), envolverá necessariamente, pelo menos, a região administrativa de Lisboa e Vale do Tejo e a do Alentejo; e uma eventual autoestrada do interior, que ligasse Faro a Bragança, teria de ser devidamente articulada com todas as regiões administrativas (cinco, sete ou mais) que tivessem sido criadas.

Não se esqueça, por outro lado, que, em matéria de infraestruturas (como em todas as outras políticas sectoriais), não há somente que articular os projetos governamentais com os planos ou programas das regiões recetoras: é necessário também, e com igual disponibilidade e desejo de cooperação, atender – na medida do possível – os projetos, iniciativas e pedidos vindos das próprias regiões administrativas, que estão lá para isso mesmo.

Será, pois, necessário, um *esforço permanente de concertação*, leal e empenhada, entre o Governo central e os órgãos regionais eleitos.

3. A *política de ordenamento do território e das cidades*, que chegou tarde ao elenco das nossas políticas públicas, já hoje dispõe da legislação básica indispensável, embora ao nível dos planos regionais e municipais ainda haja muito por fazer.

As razões pelas quais a incluímos no elenco das três políticas nacionais indispensáveis ao êxito do processo de Regionalização são em tudo análogas às que enunciámos a respeito da política de infraestruturas ou de obras públicas: muito, ou quase tudo, é concebido no papel, mas só pode ser executado no terreno; e no terreno estarão as regiões administrativas. É preciso ouvi-las e fazer compromissos de interesse nacional com elas.

4. O problema é mais vasto, e bastante mais complexo, a propósito da definição e execução de uma (necessária) *política nacional de desenvolvimento regional*.

Para começar, importa, desde já, distinguir, com a maior clareza possível, os conceitos, por vezes misturados em amálgama a-científica, de «desenvolvimento regional» e de «ordenamento do território» (também confundido, este, na nossa legislação, com uma terceira realidade, da qual se tem de separar, que é a do *urbanismo*).

Sobre o que deva entender-se pelas noções, bem diferentes, de «ordenamento do território» e de «urbanismo», o primeiro cossignatário deste Estudo tornou clara a sua posição em junho de 1994, em artigo científico publicado no n.º 1 da nóvel *Revista Jurídica de Urbanismo e do Ambiente*, sob o título de «Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: objeto, autonomia e distinções»⁽⁷⁹⁾.

Destacando desse trabalho apenas aquilo que aqui nos interessa, mencionaremos que a noção moderna de ordenamento do território nasceu em França, com uma comunicação feita ao Conselho de Ministros em 1950, pelo ministro Claudius Petit, intitulada «Pour un plan national d'aménagement du territoire». Segundo o autor da ideia, «o ordenamento do território é a procura, no quadro geográfico [do país], de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das atividades económicas»; ou, em resumo, uma melhor repartição geográfica, em dado país, da localização dos homens e das suas atividades (*ob. cit.*, p. 160).

⁷⁹ Mais tarde incluído na coletânea de Diogo Freitas do Amaral, *Estudos de Direito Público e Matérias Afins*, vol. II, 'Almedina', Coimbra, 2004, pp. 157-169.

A partir deste objetivo genérico, o ministro elencou logo um conjunto de objetivos específicos ⁽⁸⁰⁾ que, por nos parecerem muito esclarecedores, reproduzimos aqui, por palavras nossas:

- «a) Estabelecimento de uma repartição geográfica mais racional das atividades económicas;
- b) Restabelecimento dos equilíbrios desfeitos entre a capital e a província, entre o litoral e o interior, entre regiões desenvolvidas e regiões (...) em vias de desenvolvimento;
- c) Descentralização geográfica (a que chamamos Deslocalização: *infra*, Parte II) da localização dos serviços públicos e das indústrias;
- d) Preservação das orlas marítimas, dos solos agrícolas e das zonas florestais [matéria hoje incluída no direito e nas políticas do Ambiente];
- e) Criação de novas cidades ou de pólos de crescimento industrial e urbano [em França, denominadas *metrópoles de equilíbrio*; em Inglaterra, *new towns*]: é o problema, fulcral, da «malha urbana»;
- f) Travagem da expansão desmesurada das grandes cidades, e resolução dos problemas de articulação entre estas e os respetivos núcleos suburbanos por elas satelitizados;
- g) Etc., etc.».

Basta ler este conjunto de preocupações – e não se trata, de todo, de uma enumeração exaustiva, mas apenas exemplificativa – para logo se perceber que algumas delas, tendo tudo a ver com o desenvolvimento regional do país, não podem ser transformadas em políticas públicas, programas de ação e operações de execução no terreno apenas pelas regiões administrativas de per si, ou mesmo em cooperação horizontal de umas com as outras: é indispensável a intervenção ativa do Estado, através do Governo e da sua administração central, direta e indireta.

⁸⁰ Citados em Laubadère, Venezia e Gaudemet, *Traité de Droit Administratif*, tomo 2, 8.^a ed., ‘LGDJ’, Paris, 1986, p. 455 e ss.

Porquê? Primeiro, porque cada região administrativa não terá nunca os meios e recursos necessários para muitos dos «grandes projectos» que serão indispensáveis; segundo, porque as regiões administrativas não podem definir projetos sozinhas, a pensar apenas no seu próprio território, antes têm de se concertar com a ou as regiões administrativas vizinhas; terceiro, porque para a cooperação transfronteiriça com comunidades autónomas espanholas será sempre constitucionalmente necessária a intervenção dos órgãos de soberania (Governo e/ou Assembleia da República, e Presidente da República); quarto, porque a cooperação vertical entre Estado e o conjunto das regiões administrativas não deve ser impulsionada só de baixo para cima, nem apenas de cima para baixo: precisa de ser permanente e paralela nos dois sentidos, ou seja, carece de ser estruturada num sistema de vasos comunicantes.

Mas há mais. Segundo informam os autores citados, um dos instrumentos mais eficazes para apoiar o desenvolvimento mais rápido das regiões administrativas, sobretudo das menos desenvolvidas, tem sido a criação de «sociedades de economia mista para o desenvolvimento regional» (uma por cada região administrativa), em cujo capital participam o Estado, a região administrativa em causa, e acionistas privados. Ora, é evidente que a preparação e a criação destes instrumentos só pode partir do Governo central, que aliás nos parece dever assumir uma posição acionista forte – e, desejavelmente, uma «golden share» –, porquanto a maioria dos capitais a investir há de pertencer ao Estado, ou ser canalizada por este quando os fundos provenham de financiamento externo (v. g., comunitário), ou ainda ser negociados e fiscalizados pelo Estado, se se tratar de capitais privados nacionais.

5. Uma última nota gostaríamos de deixar aqui registada.

Se as principais atribuições e competências das regiões administrativas – que constituirão a sua missão principal, a sua grande razão de ser – vão necessariamente, como bem destaca a Constituição em artigo autónomo (artigo 258.º), sob a epígrafe «planeamento», corresponder à ideia prioritária de que «*as regiões administrativas elaboram planos regionais e participam na elaboração dos planos nacionais*» (artigos 90.º a 92.º), então terão de colocar-se de imediato as seguintes questões:

- 1) Necessidade de regular por lei as normas aplicáveis à elaboração e execução dos planos regionais de desenvolvimento regional;

- 2) Indispensabilidade de garantir a compatibilização dos planos regionais, não apenas entre si, mas também com os planos nacionais – ou, na falta destes, pelo menos com um programa plurianual, elaborado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República – com as linhas gerais das três políticas nacionais preconizadas neste parágrafo 3.º: a saber, política de infraestruturas; de ordenamento do território e cidades; e de desenvolvimento regional;
- 3) Conveniência de inserir na legislação aqui proposta uma referência, pequena que seja, às formas pelas quais as regiões administrativas participarão; (a) na elaboração dos planos nacionais, ou seus sucedâneos (artigo 258.º); (b) bem como na respetiva execução, que a Constituição prescreve que deve ser «descentralizada regionalmente (...)» (artigo 91.º, n.º 3).

A continuada inexistência de planeamento económico a nível nacional constitui, entre nós, uma outra grande *inconstitucionalidade por omissão*, porque os artigos 90.º e 91.º não têm sido substancialmente cumpridos, desde 1976 até hoje. Sabe-se porquê. E não compete aos autores do presente Estudo tomar posição sobre a questão.

A única coisa que sentimos o dever de declarar, com toda a frontalidade, é que se as ideias expostas neste parágrafo, em 2., 3. e 4. (ou pelo menos em 3. e 4.), não forem implementadas, a tempo e sem subterfúgios, a principal missão das regiões administrativas – elaborar e executar *planos de desenvolvimento regional* (artigo 258.º) – ficará irremediavelmente paralisada ou reduzida a muito pouco.

CAPÍTULO II

Princípios constitucionais a respeitar

§ 1.º

Enquadramento constitucional da Regionalização: pontos firmes

1. A Constituição da República Portuguesa, aprovada em 2 de abril de 1976 e revista seis vezes até hoje (⁸¹), trata expressamente das «regiões administrativas» no Capítulo IV do seu Título VIII («Poder local»). O Capítulo IV compreende oito artigos (os artigos 255.º a 262.º), que versam as matérias seguintes:

- criação legal
- instituição em concreto
- atribuições
- planeamento
- órgãos da região
- assembleia regional
- junta regional
- representante do Governo em cada região administrativa.

2. Contudo, importa acrescentar que no texto constitucional (versão de 1997) há mais nove artigos que, por conterem regras comuns às várias espécies de autarquias locais –

⁸¹ A única revisão constitucional que se ocupou da matéria das regiões administrativas foi a 4.ª revisão, efetuada em 1997 (v. a Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro).

«freguesias, municípios e regiões administrativas» – e por as regiões administrativas continentais serem formalmente qualificadas pela Constituição como *autarquias locais*, também são aplicáveis, diretamente, às regiões administrativas. Esses artigos ocupam-se dos seguintes aspetos:

- autarquias locais
- categorias de autarquias locais e divisão administrativa
- descentralização administrativa
- património e finanças locais
- órgãos deliberativos e executivos
- referendo local
- poder regulamentar
- tutela administrativa
- pessoal das autarquias locais.

3. É da conjugação destes dois grupos de preceitos que se pode extrair, de forma completa, o regime jurídico básico estabelecido na Constituição para as regiões administrativas. Vamos examiná-lo de seguida, começando por aqueles aspetos que nos parecem «pontos firmes», que ninguém pensa com certeza em alterar. Para o parágrafo seguinte ficarão alguns outros que se nos afiguram «pontos controversos», que poderão eventualmente vir a ser alterados através de um processo de revisão constitucional e que, por isso, merecem ser ponderados à luz dessa possibilidade.

Assim, os pontos firmes parecem-nos ser os seguintes:

- A qualificação jurídica das regiões administrativas como *autarquias locais*, e não como *regiões autónomas*, categoria só aplicável aos Açores e à Madeira;
- A conseqüente caracterização das regiões administrativas como entidades administrativas, capazes de desenvolverem uma administração autónoma (*autoadministração*), mas não como entidades político-administrativas, habilitadas constitucionalmente com órgãos de governo próprio e poderes legislativos (*autogoverno*);

- A atribuição às regiões administrativas de personalidade jurídica pública, autonomia administrativa, património e finanças próprias, poder regulamentar e direito de realização de referendos regionais sobre matérias das suas atribuições e da competência dos seus órgãos;
- A existência, em cada região administrativa, de dois órgãos decisórios: uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos («Assembleia Regional») e um órgão executivo colegial perante ela responsável («Junta Regional»);
- A eleição da *maioria* dos membros da Assembleia Regional por sufrágio universal dos cidadãos recenseados na respetiva área, segundo o sistema da representação proporcional ⁽⁸²⁾. Além dos membros diretamente eleitos, e em número inferior ao deles, também haverá um *segundo grupo de membros* da Assembleia Regional, constituído por representantes das assembleias municipais da mesma área, previamente eleitos por um colégio eleitoral *ad hoc* ⁽⁷¹⁾;
- O direito de opção do legislador, quanto à designação da Junta Regional, entre o sistema da eleição *direta* pelos cidadãos recenseados na área de cada região administrativa e o sistema da sua designação *indireta*, através de votação no seio da própria Assembleia Regional – o primeiro sistema será *presidencializante*, o segundo tenderá a ser *parlamentar*;
- A sujeição das regiões administrativas à «tutela administrativa» do Estado, embora limitada à verificação da *legalidade* dos seus atos (e não podendo abranger o seu *mérito*);
- A possibilidade de criação, por lei, do cargo de «representante do Governo» junto de cada região administrativa, nomeado em Conselho de Ministros, cuja competência se exercerá quer junto da região, quer sobre as outras autarquias locais existentes na área respetiva – isto é, os municípios e freguesias de cada área;
- Um elenco minimalista, mas que pode ser ampliado pela Lei-Quadro, das atribuições da região administrativa:

^{82 e 71} Acerca dos sistemas eleitorais possíveis para a designação dos membros das assembleias regionais, ver adiante (*infra*, cap. III, §4.º).

- a direção de serviços públicos, que pode ser limitada aos seus próprios serviços ou ser ampliada a alguns serviços desconcentrados do Estado ou de institutos públicos estaduais;
- Coordenação e apoio aos municípios da respetiva área, com respeito dos seus poderes e autonomia;
- Elaboração de planos regionais, a qual pode confinar-se aos planos ou programas de desenvolvimento, ou abranger outros, como por exemplo os planos de ordenamento do território ou de proteção da floresta;
- Participação na elaboração dos planos nacionais (que, apesar de continuarem previstos nos artigos 90.º a 92.º pela Constituição, perderam a sua força vinculativa e são elaborados em termos rotineiros).

§ 2.º

Enquadramento constitucional da Regionalização: pontos controversos

1. Os aspetos da versão de 1997 da Constituição, lida com os nossos olhos de hoje, que suscitam ou podem vir a suscitar mais controvérsia são os que dizem respeito:

- a) à criação legal das regiões administrativas;
- b) à aprovação do mapa das regiões administrativas e à localização dos seus órgãos; e, sobretudo,
- c) ao modo de instituição em concreto das regiões administrativas.

A instituição em concreto, à luz do texto atual da Constituição, tem de ser feita através dos seis atos seguintes (artigos 255.º e 256.º):

- 1.º, criação simultânea, em abstrato, das várias regiões administrativas definidas pelo legislador (Assembleia da República), através de uma *Lei-Quadro das regiões administrativas*, «a qual define os respetivos poderes, a composição, a

competência e o funcionamento dos seus órgãos», podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma (outro ponto controverso);

- 2.º, aprovação pela Assembleia da República, sob a forma de resolução, de um projeto de referendo nacional sobre a Regionalização do continente, o qual deverá formular duas perguntas:
 - *(a responder por todos os cidadãos nacionais)*: concorda com a instituição simultânea, e em concreto, das regiões administrativas previstas no mapa anexo?
 - *(a responder pelos cidadãos recenseados na área de cada região administrativa)*: concorda com a instituição em concreto da região administrativa na qual se encontra recenseado? ⁽⁸⁴⁾;
- 3.º, submissão ao Tribunal Constitucional, pelo Presidente da República, da mencionada resolução da Assembleia da República, para verificação da sua constitucionalidade e legalidade (conformidade com a lei do referendo);
- 4.º, convocação pelo Presidente da República do mencionado referendo, com fixação da data para a sua realização, com indicação das duas perguntas necessárias e do mapa das regiões constantes da Lei-Quadro. Tratando-se de um *referendo sobre a concretização de normas constitucionais* e de um *referendo necessário*, entende-se que o Presidente não pode abster-se de o convocar, uma vez recebida a proposta da Assembleia e declarada pelo Tribunal Constitucional a sua não inconstitucionalidade e ilegalidade;
- 5.º, realização do referendo citado, seguido do apuramento e divulgação dos seus resultados;
- 6.º, se maioria dos cidadãos participantes responder positivamente à primeira pergunta (nacional), bem como a todas as segundas perguntas (de alcance regional), deve a Assembleia da República aprovar, para cada uma das regiões

⁸⁴ Nos termos do artigo 256.º, n.º 2, da Constituição, se não houver uma maioria dos cidadãos participantes que responda favoravelmente à primeira pergunta, todas as respostas à segunda, mesmo positivas, caducam. Entendemos que a inversa também é verdadeira: se a maioria dos votantes responder «sim» à primeira pergunta, mas houver uma ou mais regiões administrativas em que a resposta da maioria não seja favorável, tudo fica sem efeito, porque todas as regiões administrativas definidas por lei têm de começar a funcionar simultaneamente; falhando uma, o conjunto fica paralisado.

administrativas, a respetiva «lei de instituição em concreto», nos termos do artigo 256.º, n.º 1, da Constituição. Mais uma vez, tratando-se de um referendo especial, imposto pela Constituição, *o seu resultado (positivo) será vinculativo, mesmo que não tenha havido uma taxa de participação no referendo superior à maioria absoluta dos cidadãos recenseados em Portugal.*

(Depois, ainda haverá que determinar, por ato legislativo, alguns aspetos complementares: v. *infra*, cap. IV, §2.º).

2. Não é este o momento adequado para analisar em pormenor a questão de saber se, com vista à concretização da Regionalização na legislatura de 2019-2023, se justifica ou não recomendar uma revisão constitucional que permita agilizar a aplicação prática do Capítulo IV do Título VIII da Parte III da Constituição em vigor (v. *infra*, cap. IV).

Por agora, basta deixar aqui registado que a grande complexidade e morosidade do processo legislativo-referendário constante dos artigos 255.º e 256.º da Constituição, na sua versão de 1997, ficou a dever-se a uma difícil negociação, realizada nesse ano, entre o PS (com António Guterres como Primeiro-Ministro) e o PSD (com Marcelo Rebelo de Sousa como líder da Oposição), a qual resultou do facto de o segundo partido ter entendido que, numa matéria como a da Regionalização do território continental – da maior importância para Portugal e para a estrutura básica da nossa Administração Pública –, deveria ter havido um acordo político prévio entre o PS e o PSD, em vez da clivagem bipolarizada entre PS/PCP, de um lado, e PSD/CDS, do outro.

Seja como for, o *esquema em seis fases* a que acabou por se chegar tornou muito difícil, e até problemático, o êxito de um processo regionalizador conduzido nos precisos termos que então ficaram exarados na Constituição. Tão difícil e tão problemático que o próprio Marcelo Rebelo de Sousa – já depois de ter cessado as funções de presidente do PSD, e na qualidade de professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – o reconheceu explicitamente cerca de dois anos depois. São dele as lúcidas palavras seguintes:

«Esta natureza constitucional híbrida do referendo – em vez da distinção no tempo entre a pergunta nacional e a pergunta regional – maximiza as rejeições, visto que

junta aos antirregionalizadores em abstrato e aos críticos ao mapa global aqueles que, em concreto, discordam do traçado da sua própria região. *É mesmo difícil conceber regime constitucional mais convidativo a uma rejeição de qualquer divisão regional do Continente»* (85).

3. Como seria de esperar, tendo em conta as circunstâncias políticas de então, os resultados do referendo efetuado em oito de novembro de 1998 foram triplamente negativos:

- Não votaram mais de 50% dos eleitores inscritos, mas apenas 41,2% na pergunta de alcance nacional, e entre 45 e 50% em seis das oito regiões propostas, quanto à pergunta de alcance regional;
- Na pergunta nacional, o *não* venceu com 60,87% dos votantes;
- Nas perguntas regionais, o *não* só venceu em *quatro* das oito regiões propostas (ver o quadro inserido no número seguinte), enquanto nas outras *quatro* venceu o *sim* (86).

4. A título meramente informativo – e porque os elementos que se seguem podem revelar-se úteis quando analisarmos adiante o tema do mapa da divisão regional do Continente (*infra*, cap. III, §1.º) –, eis os resultados comparados do *sim* e do *não* nas oito regiões administrativas propostas em 1998 (em percentagem de votos expressos em relação aos votantes):

⁸⁵ V., do autor citado, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, 'Lex', Lisboa, 1999, p. 401.

⁸⁶ Dados colhidos na *ob. cit.*, p. 403.

Região	Sim	Não
Entre Douro-e-Minho	40,4	34
Trás-os-Montes	31,5	45
Beira Litoral	22,84	56
Beira Interior	23,42	56
Estremadura / Ribatejo	23,76	55
Lisboa / Setúbal	41,02	33
Alentejo	49,31	24,5
Algarve	49,05	24,5

É curioso notar, desde já, que nem tudo foram respostas negativas: o *sim* foi claramente superior ao *não* em quatro das oito regiões propostas: Entre Douro-e-Minho, Lisboa / Setúbal, Alentejo e Algarve. O *não* só foi superior ao *sim* nas outras quatro regiões propostas: Trás-os-Montes, Beira Litoral, Beira Interior, e Estremadura / Ribatejo.

Também se nos afigura curioso sublinhar, numa perspetiva sociopolítica, que:

- Nas quatro regiões tidas por mais conservadoras, o *não* venceu em três (Trás-os-Montes, Beira Interior, Beira Litoral), mas o *sim* ganhou em uma (Entre Douro-e-Minho);
- Nas quatro regiões consideradas mais liberais e/ou progressistas, o *sim* venceu em três (Lisboa / Setúbal, Alentejo, Algarve), e o *não* só ganhou em uma (Estremadura / Ribatejo).

CAPÍTULO III

As grandes opções a fazer

§ 1.º

A questão do mapa das regiões administrativas e da sede dos respetivos órgãos

1. Introdução: alguns estudos científicos importantes

1.1. A questão do mapa das regiões administrativas é, seguramente, uma das mais controversas relativas ao tema da regionalização. Antes de a analisarmos – respondendo à questão de saber qual será, neste momento, a melhor divisão administrativa do nosso território continental em «regiões administrativas» –, afigura-se-nos útil começar por tomar conhecimento de três estudos de elevada qualidade efetuados no passado: um em 1878, pelo Eng.º Bernardino Barros Gomes ⁽⁸⁷⁾; outro em 1937, pelo Prof. A. Amorim Girão ⁽⁸⁸⁾; e outro ainda em 1966, pelo Prof. E. de Castro Caldas e pelo Dr. M. Santos Loureiro ⁽⁸⁹⁾, que foram os principais trabalhos científicos que precederam o presente Estudo na matéria de que ele se ocupa ⁽⁹⁰⁾.

É certo que, no nosso modo de ver, a divisão do território em regiões administrativas, no quadro de uma Administração Pública descentralizada, não pode basear-se apenas em critérios geográficos ou somente em critérios económicos. Mas não é menos verdade que

⁸⁷ *Carta Orográfica e Regional de Portugal*, Lisboa, 1878.

⁸⁸ *A divisão provincial no novo Código Administrativo*, Coimbra, 1937.

⁸⁹ *Regiões homogéneas no continente português. Primeiro ensaio de delimitação*, Lisboa, 1966.

⁹⁰ Castro Caldas e Santos Loureiro, na *ob. cit.*, referem os dois primeiros autores, a pp. 125-126 e 126-128. No mesmo capítulo, mencionam ainda estudos dos geógrafos M. Lautensach, pp. 128-129, e Orlando Ribeiro, pp. 129-131, bem como do agrónomo silvicultor Manique e Albuquerque, pp. 131-132: não os tratamos no texto, porque seguem critérios exclusivamente geográficos (solos, climas, planície-montanha, etc.), que só por si não podem servir de base a uma divisão do território para efeitos de administração local autárquica. De notar que as divisões regionais do Continente português propostas pelos cinco autores citados se encontram todas desenhadas em mapas, inseridos nas páginas em que os seus estudos são resumidos, e cuja consulta recomendamos.

tão-pouco os pode ignorar: eles não são critérios suficientes, mas são necessários. Só depois de os conhecer e avaliar bem é que se pode introduzir na equação outros critérios relevantes, nomeadamente critérios políticos, administrativos e financeiros, para além da ponderação atenta das lições da história e da administração pública comparada.

1.2. Com notável antecipação para a época, Barros Gomes publicou em 1878 uma *Carta Orográfica e Regional* que, embora baseada em «latitudes, exposição e relevo», constituía, segundo o autor, «um ponto de partida seguro para estudos sociais de primeira ordem», culminando numa «carta regional» do Continente.

Para ele, o fundamento último da divisão regional do país devia assentar no cruzamento de dois critérios: a separação horizontal entre «norte do Tejo» e «sul do Tejo», e a separação vertical entre «litoral» e «parte interna» (a que hoje chamamos «interior»). A articulação desses dois critérios básicos com outros, complementares, originava a sua proposta de divisão do território em *12 regiões*, a saber:

• *A norte do Tejo:*

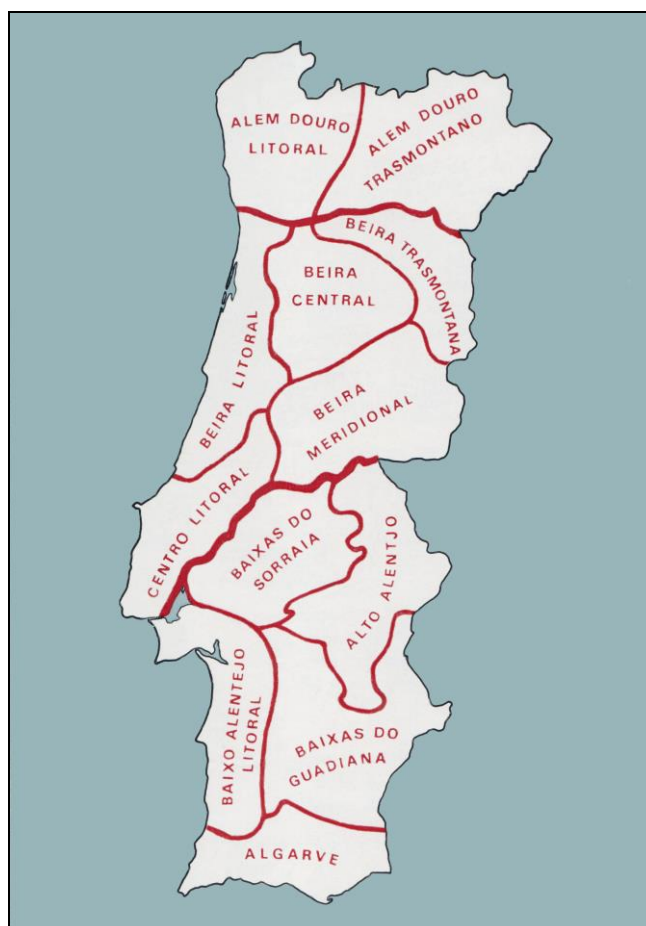
- *Litoral:*
 - Além-Douro litoral
 - Beira litoral
 - Centro litoral
- *Interior:*
 - Além-Douro transmontano
 - Beira transmontana
 - Beira central
 - Beira meridional

• *A sul do Tejo:*

- *Interior:*
 - Alto Alentejo
 - Baixas do Sorraia
 - Baixas do Guadiana
- *Litoral:*
 - Alto Alentejo
 - Algarve

Esta divisão regional, muito adiantada para a época em termos científicos, oferece algumas particularidades de grande interesse atual: a divisão norte-sul baseada sobre o rio Tejo; a divisão litoral-interior, cada vez mais relevante, dado o atraso do segundo em relação ao primeiro; a separação entre o Minho e Trás-os-Montes; a autonomização (cremos que pela primeira vez) do Baixo Douro e do Alto Douro, bem como do Ribatejo (com outro nome); e a distinção, que se prolongou até ao fim do Estado Novo, entre o Alto Alentejo (Portalegre e Évora) e o Baixo Alentejo (Beja).

A divisão de Barros Gomes exerceu grande influência, nem sempre confessada, em vários autores do séc. XX.



1.3. O geógrafo e professor de Coimbra, Doutor Amorim Girão, publicou em 1933 um *Esboço de uma Carta Regional de Portugal*, que viria a servir de base à divisão do território consagrada no Código Administrativo de 1936 (revisto em 1940), e divulgou em 1937 um opúsculo sobre o modo como tinha concretizado as suas ideias para esse diploma, em matéria de divisão provincial. O objetivo foi o de satisfazer «a necessidade de apoiar a divisão administrativa em bases científicas». E a novidade, para a época, consistiu em sair dos critérios geográficos puros, passando da geografia física à geografia humana, e desta à geografia económica. Porquê? Porque, segundo ele, era necessário colocar em primeiro lugar «as necessidades reais das populações» em cada espaço regional. Daí, como consequência lógica, que o autor tenha preconizado, para efeitos de divisão provincial do território, a substituição do conceito de «região natural» pelo de «região económica», única forma, quanto a si, de «compatibilização de conceitos geográficos com as necessidades pressentidas de organização económica do espaço ou da estruturação administrativa do território».

A esta luz, propôs a divisão do continente em 13 regiões: Minho, Trás-os-Montes, Baixo Douro, Alto Douro, Beira Transmontana, Beira Litoral, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, e Algarve. Contudo, ao transformar-se este esquema teórico num projeto de divisão em províncias a inserir no novo Código Administrativo de 1936, o número de províncias foi reduzido a 11: Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Douro Litoral, Beira Alta, Beira Baixa, Beira Litoral, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, e Algarve. (As duas províncias suprimidas, por incorporação nas que ficaram, foram o Alto Douro e a Beira Transmontana).

O critério misto adotado – de natureza geográfica, económica e social – traduziu-se na própria definição de província, dada pelo Código no seu artigo 284.º: «Província é a associação de *concelhos com afinidades geográficas, económicas e sociais*, dotada de órgãos próprios para a prossecução de interesses comuns» ⁽⁹¹⁾. Na decorrência de tal conceito, o artigo 311.º do mesmo diploma estabelecia que as atribuições provinciais eram: 1.º, de fomento e coordenação económica; 2.º, de cultura; e 3.º, de assistência. Mas a principal função era a de fomento económico, desenvolvida no artigo 312.º

De acordo com este preceito, as áreas de intervenção da província como autarquia local no setor da economia pareciam ser bastante completas: incremento da vida económica,

⁹¹ Sublinhado nosso.

planos de melhoramentos a executar, harmonização das indústrias, estímulos à agricultura e à pecuária, fomento das exportações regionais, apoio às escolas técnicas para manter as indústrias regionais tradicionais.

Porém, os meios de intervenção em qualquer dessas áreas eram escassos e pouco eficazes: realização de inquéritos, divulgação de estatísticas, instituição de prémios, criação de bolsas de estudo, atribuição de subsídios às escolas técnicas. O Estado não pretendia gastar dinheiro com as províncias. Prova disso é que os «planos de melhoramentos materiais» (terminologia de Fontes Pereira de Melo, mais de meio século antes) eram elaborados pelas Juntas de Província para, uma vez aprovados pelo Governo, serem «executados pelo Estado na província, ou pelas câmaras municipais nos respetivos concelhos»: a Província nada decidia e nada executava; apenas podia estudar e propor. Outro grave defeito da rede de autarquias provinciais foi o de nunca terem sido dotadas de serviços próprios, com quadros técnicos especializados: lamentavelmente, ficaram a ser «orgânicas praticamente nominais» (Castro Caldas e Santos Loureiro).

Ou seja: nada fizeram, porque nada podiam fazer. Ao fim de meros 23 anos – no quadro de um regime político que durou 48 –, a província como autarquia local foi extinta e substituída pelo distrito, que aliás não teve melhor sorte. Mas a Constituição de 1933, na sua revisão de 1959, para acalmar os numerosos adeptos das províncias, dispôs generosamente que a nova divisão distrital devia ser entendida «sem prejuízo da designação regional “província”» (artigo 125.º).

O esquema das províncias desenhado por Amorim Girão teve, contudo, o mérito inegável de entrar na consciência dos portugueses: todos sabiam, e ainda hoje sabem, «a que província pertencem». E conhecem os correspondentes patronímicos: «sou minhoto», sou «transmontano», sou «beirão», etc.

Eis o mapa das 13 províncias por ele propostas:



O tempo foi-se encarregando, porém, de unir algumas das províncias de Amorim Girão: o Minho e o Baixo Douro integraram-se no Entre Douro-e-Minho; a província de Trás-os-Montes incorporou o Alto Douro; a Beira Transmontana e a Beira Alta fundiram-se; a Estremadura uniu-se, em boa parte, ao Ribatejo; e o Alto e o Baixo Alentejo formaram um único Alentejo. Das 13 províncias de Amorim Girão o legislador de 1936-40 só aceitou 11 províncias: Minho, Douro Litoral, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve.

Compare-se, na verdade, o mapa original de Amorim Girão com o mapa oficial adotado pelo Código Administrativo de 1936-40:



Como se vê, o legislador simplificou o esquema de Amorim Girão: as províncias passaram de 13 para 11. O mapa de 1936-40 já não diferia muito do das oito regiões que foi referendado em 1998.

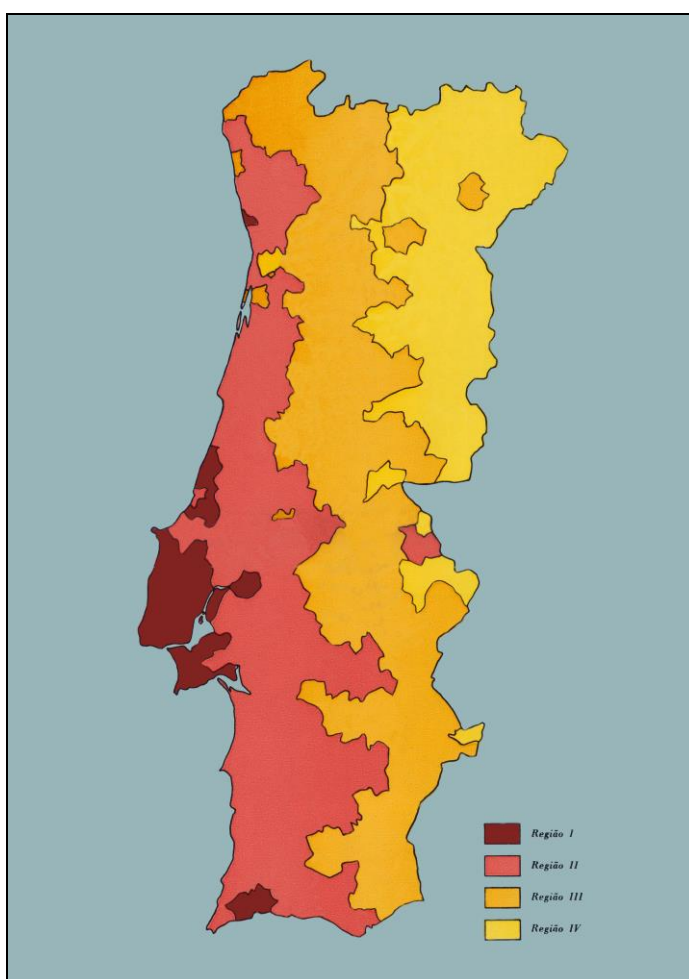
1.4. Resta-nos agora analisar os dois modelos de divisão do Continente propostos por Castro Caldas e Santos Loureiro, com base em «regiões homogéneas» definidas por critérios económicos: primeiro, o critério da «dinâmica do desenvolvimento», nos períodos de 1900-1960 e de 1950-1960, atendendo sobretudo à «massa tributária» e ao consumo de «energia elétrica»⁽⁹²⁾; segundo, o critério dos «níveis de desenvolvimento», atingidos no ano de 1960⁽⁹³⁾. Trata-se de um estudo científico, moderno, que utiliza a fundo os instrumentos de análise mais recentes disponíveis na década de 60 do século XX (PIB, população ativa, produção agrícola e industrial, número de estabelecimentos, capital fixo, consumo de energia

⁹² *Ob. cit.*, pp. 135-144.

⁹³ *Ob. cit.*, pp. 179-187.

elétrica, níveis salariais, número de fogos com e sem eletricidade, radiorecetores por mil habitantes, massa tributária, etc.). Todos estes índices foram estudados *por concelho*, e só depois é que os concelhos foram agrupados em *regiões económicas homogéneas*.

O primeiro critério, da «dinâmica do desenvolvimento», conduziu os autores do trabalho à divisão do Continente em 4 grandes regiões, não denominadas no estudo feito, mas que podemos designar, nós, como Litoral muito desenvolvido (I), Litoral comum (II), Interior em desenvolvimento (III) e Interior menos desenvolvido (IV).



Como cresceram, e com que diferenças, essas 4 regiões? Eis o quadro, bem revelador, apresentado pelos autores (⁹⁴):

⁹⁴ *Ob. cit.*, p. 145.

	Acréscimos populacionais		Massa tributária	Energia elétrica
	1950-1960	1900-1960		
Região I	303.3	20.1	640.7	128.7
Região II	185.3	7.2	336.4	114.9
Região III	135.5	(1.9)	224.9	108.1
Região IV	130.8	(6.5)	214.2	108.7

Se tomarmos como base os indicadores da região I, entre 1950 e 1960, podemos concluir que nela a *população* aumentou 100 em I, 61 em II, 44,7 em III, e 43,1 em IV; que a *massa tributária* cresceu 100 em I, 52,5 em II, 35,1 em III, e 33,4 em IV; e que o *consumo de energia elétrica* aumentou 100 em I, 81,2 em II, 84,4 em III, e 84,4 em IV. (De notar que o consumo de energia elétrica foi o indicador que revelou menores disparidades entre as quatro regiões).

Fazendo a média dos três indicadores – população, massa tributária e consumo de energia elétrica –, obteremos o resultado seguinte:

Região I – 100

Região II – 60

Região III – 44

Região IV – 42

Quer dizer, e em síntese: face ao litoral muito desenvolvido (índice 100), o litoral comum apresenta um índice 60, o interior em desenvolvimento 44, e o interior menos desenvolvido 42. O índice da região II é superior a 50, mas os índices III e IV não ultrapassam 45. Sublinhe-se a surpreendente proximidade do índice IV em relação ao III.

Em resumo: a divisão do território continental em função da «dinâmica do desenvolvimento» retrata com clareza as disparidades económicas regionais, que crescem muito do litoral para o interior, mas não parecem obedecer a qualquer dicotomia norte-sul. Não será obviamente possível, com base neste primeiro mapa de Castro Caldas e Santos Loureiro, efetuar uma divisão administrativa regional, que aliás agravaria ainda mais o fosso

entre as zonas ricas e muito ricas e as zonas pobres e muito pobres. Mas a forte disparidade entre um litoral desenvolvido e um interior com índices inferiores a metade dos daquele não pode, a nosso ver, deixar de ser tida em conta ao traçar o mapa da divisão administrativa regional ⁽⁹⁵⁾.

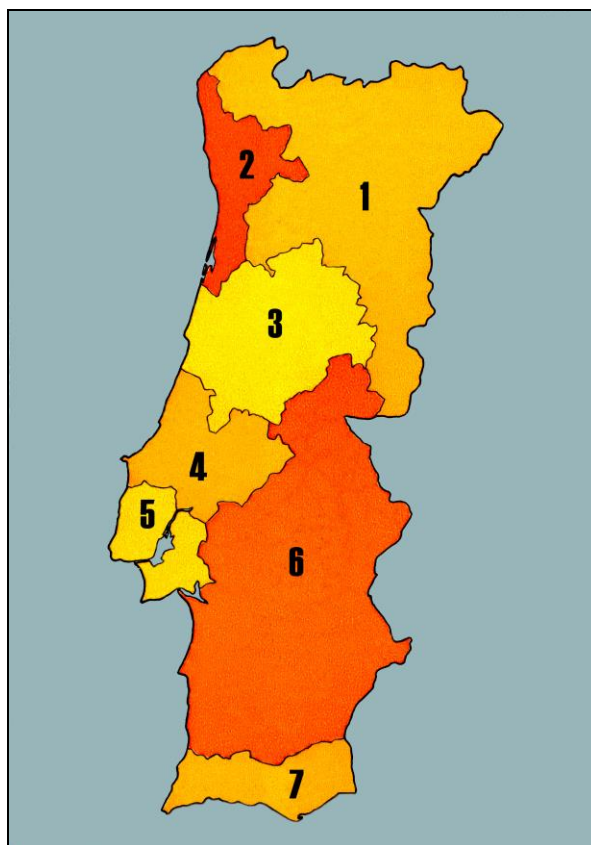
1.5. O segundo critério adotado por Castro Caldas e Santos Loureiro foi o dos «níveis de desenvolvimento» atingidos em 1960 ⁽⁹⁶⁾. Foram utilizados três tipos de indicadores: estrutura económica (agricultura/indústria), população (volume e densidade) e bem-estar (condições de habitação, percentagem de radioreceptores) ⁽⁹⁷⁾.

Da conjugação destes grupos de critérios resultou uma proposta de divisão do território em sete regiões económicas homogéneas, que os autores não denominam, mas que podemos designar, aproximadamente, da forma seguinte: 1) Norte litoral; 2) Trás-os-Montes e Beira Alta; 3) Centro litoral e interior; 4) Estremadura e Ribatejo; 5) Grande Lisboa; 6) Beira Baixa e Alentejo; 7) Algarve.

⁹⁵ Ver os dados atuais no n.º 1.6.

⁹⁶ *Ob. cit.*, p. 179 e ss.

⁹⁷ *Ob. cit.*, pp. 182-187.



Para se fazer uma ideia das disparidades dos níveis de desenvolvimento atingidos pelas referidas regiões em 1960, podemos servir-nos de um quadro apresentado pelos autores⁽⁹⁸⁾, mas convertido por nós na base de um índice 100 correspondente à região da Grande Lisboa:

Grande Lisboa	100
Norte litoral	63
Estremadura e Ribatejo	48
Algarve	32
Centro litoral e interior	29
Beira Baixa e Alentejo	24
Trás-os-Montes e Beira Alta	20

⁹⁸ *Ob. cit.*, p. 192

Através destes números – obtidos a partir de um estudo económico, de alto valor científico, feito pelos dois autores citados –, reaparece inesperadamente a dupla dicotomia de Barros Gomes: (a) o litoral e o Algarve com níveis de vida que, em média, se situam acima do índice 60, por contraste com os 100 da Grande Lisboa, enquanto o interior norte, beirão e alentejano se ficam pelo baixo índice de 24; e (b) o norte (regiões 1, 2, 3 e 4) apresenta o índice médio de 40, Lisboa 100, e o sul 28. A diferença entre o norte e o sul, excluindo Lisboa, é de 40/28 ⁽⁹⁹⁾.

Este segundo modelo de Castro Caldas e Santos Loureiro, o dos «níveis de desenvolvimento», não só confirma as disparidades económicas regionais então existentes (1966), como sugere implicitamente – apesar de não ter qualquer objetivo político-administrativo – uma divisão do território em sete regiões, das quais quatro são mais desenvolvidas e três bastante menos. É de novo a clivagem «litoral/interior» ou, noutros termos, a diferença «desenvolvimento/atraso» que a nossa Constituição – e bem – manda corrigir, ao prescrever, como uma das «incumbências prioritárias do Estado (...) no âmbito económico e social» [artigo 81.º, al. d)]:

«Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e *regiões*, e *eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo, e entre o litoral e o interior*» ⁽¹⁰⁰⁾.

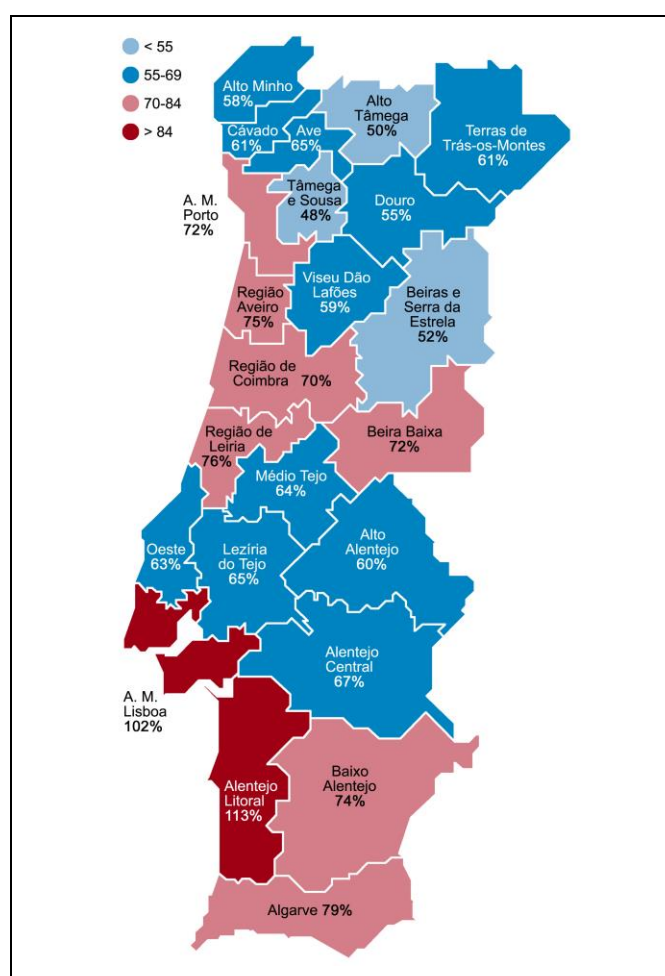
É útil, parece-nos, recordar esta obrigação constitucional do Estado – eliminar progressivamente as diferenças cidade/campo e litoral/interior – para que fique claro que a Regionalização, tal como a nossa Constituição a concebe, não tem apenas o propósito *liberal* de descentralizar o Poder, mas também prossegue, em simultâneo, o objetivo *social* de eliminar as disparidades de nível de vida e crescimento, com vista a promover «a igualdade real entre os portugueses» [Const., artigo 9.º, al. d)].

⁹⁹ Ver os dados atuais já a seguir, no n.º 1.6.

¹⁰⁰ Sublinhados nossos.

1.6. Quais serão os dados atuais correspondentes aos critérios de 1996 utilizados por Castro Caldas e Santos Loureiro? Sem necessidade de refazer o estudo destes autores, podemos com facilidade obter uma resposta adequada procurando os dados divulgados pelo Eurostat para Portugal, segundo o critério (mais completo) do PIB *per capita* a preços correntes nas NUTS 3 do nosso país (2017), em relação à média da União Europeia.

Eis os referidos dados incluídos num mapa de Portugal continental (¹⁰¹):



PIB per capita a preços correntes nas NUTS 3 de Portugal (2017) em relação à média da União Europeia

¹⁰¹ Dados e mapa divulgados no artigo «O Portugal profundo», de Ruben Martins, *in Público*, de 19-5-2019, pp. 12-13.

O que se pode retirar deste mapa (aliás, não dividido em sete regiões, como o de Castro Caldas e Santos Loureiro, mas antes em 23 NUTS 3), para além da óbvia confirmação de que a economia de Portugal continental – tal como, de resto, as dos Açores e da Madeira – cresceu muito entre 1960 e 2017, são sobretudo os aspetos seguintes:

- Já não existe uma clivagem tão nítida entre o litoral e o interior: há zonas do litoral que se desenvolveram pouco (Alto Minho, Cávado, Oeste) e há zonas do interior que se desenvolveram mais do que outras também do interior (Trás-os-Montes, Douro e Beira Baixa, bastante mais do que Alto Tâmega, Tâmega e Sousa, Beiras e Serra da Estrela);
- Há mais zonas desenvolvidas na Região Centro do que na Região de Lisboa e Vale do Tejo (com exceção da NUT 3 de Lisboa, propriamente dita);
- Lisboa e, curiosamente, o Alentejo litoral sobem a índices superiores a 100, ficando, pois, acima da média europeia;
- Continua a haver grandes disparidades regionais, ou subregionais (a NUT 3 mais baixa tem o índice 48, e a mais alta 113; e há 14 NUTS 3 entre 55 e 69, mas apenas sete entre 70 e 84, e somente 2 acima de 100) ⁽¹⁰²⁾;
- De tudo se conclui, até pela simples leitura do próprio mapa, que uma divisão do continente em cinco ou sete regiões administrativas conduzirá necessariamente à existência de regiões economicamente heterogéneas, pelo que os respetivos órgãos dirigentes terão de programar o desenvolvimento das suas áreas de competência com uma forte e visível componente de combate às disparidades dentro de cada região.

2. Os dois principais modelos

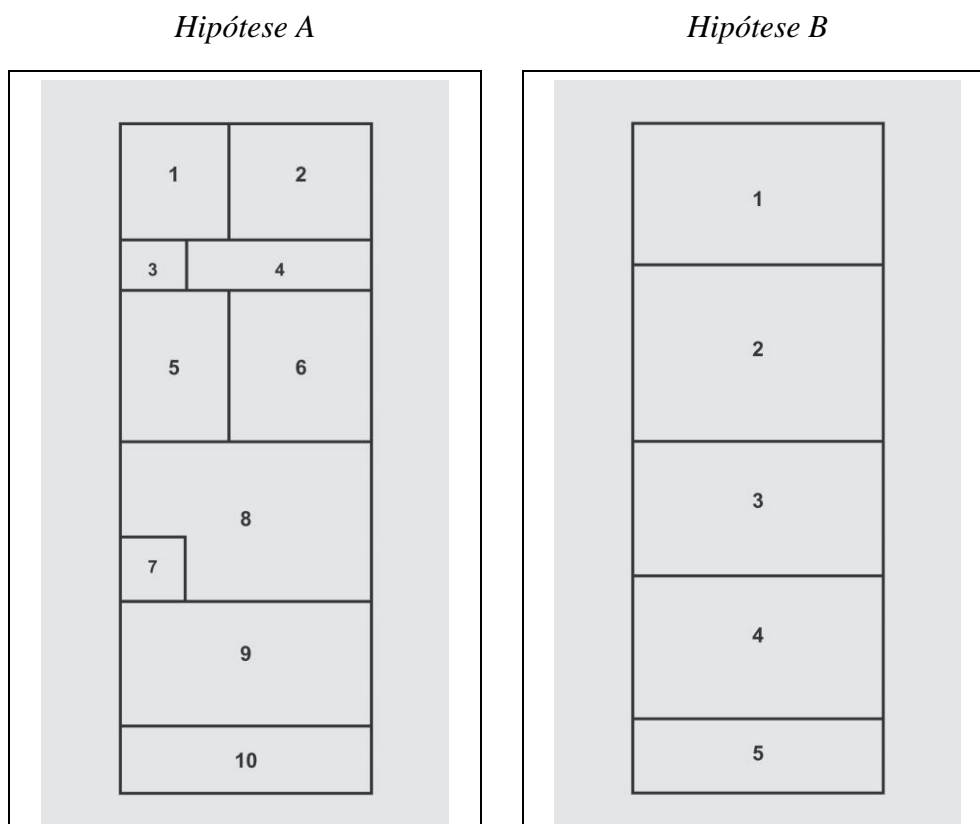
2.1. Desde 1980, pelo menos, que um Governo constitucional ⁽¹⁰³⁾, tendo inscrito a Regionalização no seu programa, mandou elaborar um documento preliminar sobre a

¹⁰² Desenvolvidamente, tanto em NUTS 2 quanto em NUTS 3, o estudo coordenado por Fernando Alexandre, *Assimetrias e convergência regional: implicações para a descentralização e desconcentração do Estado em Portugal*, U. Minho, Associação Comercial do Porto, nov. 2018, pp. 8 ss..

¹⁰³ O VI Governo, presidido por Francisco Sá Carneiro.

matéria, publicado com o título *Livro Branco sobre Regionalização* ⁽¹⁰⁴⁾. O trabalho foi preparado sob a orientação do então Secretário de Estado da Administração Regional e Local, Dr. José da Silva Peneda, e no final sujeito a uma revisão efetuada pelo Vice-Primeiro-Ministro ⁽¹⁰⁵⁾.

Aí se apresentam, sem optar por nenhum deles, os dois modelos em abstrato possíveis – denominados *hipótese A* e *hipótese B* –, que surgem esquematizados nos seguintes tipos de mapas em confronto ⁽¹⁰⁶⁾:



A *hipótese A* concretiza o denominado «modelo vertical» (porque, além de várias linhas horizontais, há também separação de regiões mediante «linhas verticais»); na gíria dos especialistas, este modelo é também conhecido como o «mapa da risca ao meio». A *hipótese*

¹⁰⁴ Editado pelo MAI – Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1980, e cuja leitura se recomenda.

¹⁰⁵ Era o primeiro signatário do presente Estudo.

¹⁰⁶ Mapas A e B, do Livro Branco Sobre Regionalização, cit., p. 5.

B configura o chamado «modelo horizontal», porque todas as regiões propostas são separadas por linhas horizontais.

No nosso ensino universitário, chamámos à hipótese *A* o *modelo da média região*, «que daria cerca de dez ou onze regiões», e à hipótese *B* o *modelo da grande região*, «que daria cinco ou seis regiões administrativas». E acrescentámos: «no fundo, trata-se de optar entre as cinco ou seis comarcas da monarquia tradicional e as dez ou onze províncias dos séculos XIX e XX» (¹⁰⁷).

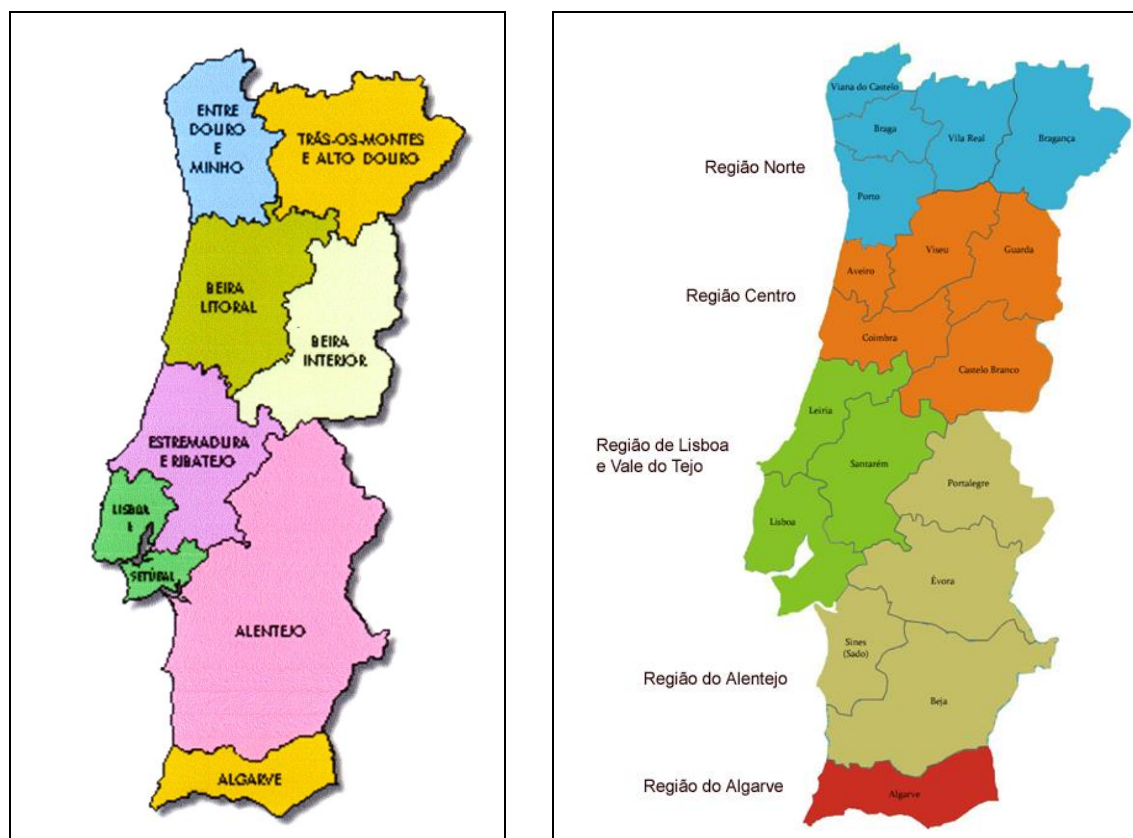
2.2. É interessante notar – antes de discutir as vantagens de um e outro modelo – que, em 1998, aquando do primeiro referendo nacional sobre a Regionalização proposta por António Guterres, também se confrontaram os defensores do modelo *A* (PS e PCP) com os adeptos do modelo *B* (PSD e CDS). Assim, a posição do PS (¹⁰⁸) apontava para oito regiões – Entre Douro-e-Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Interior, Beira Litoral, Estremadura / Ribatejo, Lisboa / Setúbal, Alentejo, e Algarve –, ao passo que a posição do PSD defendia apenas cinco regiões – Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Nesta segunda linha, aliás, se havia pronunciado o Prof. Luís Valente de Oliveira, dois anos antes, em 1996, num estudo então publicado, onde afirma categoricamente que «para efeitos de desenvolvimento, as regiões que fazem sentido são as cinco» (¹⁰⁹).

Comparem-se os respetivos mapas:

¹⁰⁷ V. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.^a ed., Coimbra, 2006, pp. 671-672.

¹⁰⁸ Convertida na Lei de Criação das Regiões Administrativas (Lei n.º 19/98, de 28 de abril).

¹⁰⁹ *Regionalização*, Porto, 1996, pp. 59 ss., e esp. 71.



2.3. Qual a natureza das *regiões-comarca*, ou *grandes regiões*, e a das *regiões-província*, ou *médias regiões*?

Transcrevemos uma passagem do nosso *Curso* já citado:

[A resposta] «passa necessariamente pela conceção que se tenha acerca do que são, ou do que devem ser, as regiões administrativas continentais.

«As regiões devem ser grandes unidades *heterogéneas*, espaços muito amplos e diversificados, sobretudo voltadas para o crescimento económico? Então deve seguir-se o esquema da *região-comarca* (ou *grande região*). – As regiões devem ser unidades *homogéneas*, de tipo médio, verdadeiras comunidades naturais, encaradas numa perspetiva regionalista? Então deve seguir-se o esquema da *região-província* (ou *média região*).

«Um exemplo concreto: no norte de Portugal [incluindo os distritos de Viana do Castelo, Porto, Braga, Vila Real e Bragança], deverá haver uma única região, com sede no Porto? Será o esquema da *região-comarca*. Ou deverá haver a região do Minho, a região de

Trás-os-Montes e, eventualmente, a região da área metropolitana do Porto? Será o esquema da *região-província*»⁽¹¹⁰⁾.

Poderemos talvez acrescentar, aqui e agora, que a *grande região*, ou *região-comarca*, estará sobretudo vocacionada para continuar, sob a forma de autarquia local, as funções económicas de desenvolvimento regional e ordenamento do território que atualmente são desempenhadas, nas «regiões-plano», pelas CCDRs; diferentemente, a *média região*, ou *região-província*, se também pode, com as necessárias adaptações, assumir funções de relevo no campo do desenvolvimento económico e do ordenamento do território, está porventura mais vocacionada para assumir a «direção de serviços públicos» próprios (estaduais), de que fala o artigo 257.º da Constituição, quer em virtude de medidas de descentralização, quer de desconcentração ou deslocalização (v. *infra*, Parte III).

No fundo, e talvez forçando um pouco a nota, a *grande região*, ou *região-comarca*, tenderá a ser um prolongamento, embora de base eletiva, das regiões-plano hoje dirigidas pelas CCDRs. Ao passo que a *média região*, ou *região-província*, funcionará mais como uma espécie de associação ou federação de municípios, emanada de baixo para cima, embora apta a beneficiar, como eles, de vários atos de descentralização ou desconcentração de poderes governamentais e, naturalmente, também sujeita, como a grande região, à tutela administrativa e ao controlo financeiro do Estado.

3. *Vantagens e inconvenientes de cada modelo*

3.1. Também sobre este aspeto nos pronunciámos já⁽¹¹¹⁾. Reformulando e atualizando o que escrevemos em 2006, diremos aqui:

– A favor da *região-comarca*, ou *grande região*, podem enunciar-se os seguintes argumentos:

- a) é mais favorável ao planeamento/desenvolvimento económico regional;
- b) permite compensar deficiências com potencialidades em largas áreas economicamente heterogéneas (litoral/interior, cidade/campo, pólos avançados/zonas atrasadas);

¹¹⁰ V. o nosso *Curso de Direito Administrativo*, I, cit., p. 672. (Os sublinhados são do presente Estudo).

¹¹¹ V. o *Curso...*, cit., pp. 672-673.

- c) confere maior peso às decisões, propostas, estudos e declarações dos órgãos regionais;
- d) será mais fácil ao Governo central dialogar com cinco presidentes de Juntas Regionais do que com sete, oito ou nove;
- e) envolve menor despesa pública corrente, pois haverá menos órgãos, menos serviços, menos funcionários e menos sedes, do que se houver um número maior de regiões.

– Quanto aos inconvenientes desta solução, importa considerar sobretudo um: dado que a grande região, em regra, integra zonas litorais mais desenvolvidas, a par de zonas interiores mais atrasadas, o risco que se corre é o de a sede regional tratar as segundas com a mesma desatenção de que ela própria se queixa em relação a Lisboa. E, se isso acontecer, quem é que pode protestar em nome das zonas menos desenvolvidas, para além de um ou outro presidente de câmara municipal afoito?

3.2. A favor da *região-província*, ou *média região*, podem, por seu turno, invocar-se os argumentos seguintes:

- a) a tradição histórica, desde o início do constitucionalismo (1820), é mais favorável à região-província do que à região-comarca;
- b) nos países europeus com uma dimensão semelhante à de Portugal, está porventura mais generalizado o modelo da média região, com excessão da Dinamarca;
- c) a média região tem maior autenticidade comunitária e, até pela sua menor dimensão, será mais sentida como «sua» pela respetiva população;
- d) se houver médias regiões e se, nomeadamente no norte e no centro do país, houver distinção entre regiões litorais e regiões do interior (as regiões de Trás-os-Montes, da Beira Alta, e da Beira Baixa), as segundas não ficarão dependentes das primeiras e, sendo dirigidas por autarcas escolhidos pelas populações, poderão conseguir maior polarização dos entusiasmos regionais,

através de líderes eleitos, que puxarão com mais força e autoridade pelo desenvolvimento do interior;

- e) só a opção pela região-província, com a divisão do território em sete ou nove regiões, permitirá em rigor dispensar os governadores civis: se houver apenas quatro ou cinco grandes regiões, como pode o Governo central dispensar a continuação de 18 governadores civis? Note-se, a propósito, que nos fogos florestais de 2017, as deficiências de coordenação entre o poder central e os municípios foram manifestas, sobretudo pela falta de governadores civis como elos de ligação entre aquele e estes.

– Inconvenientes:

- a) ao separar o litoral desenvolvido do interior atrasado, o modelo da média região, se não for compensado por um forte acréscimo de investimento (público ou privado) nas zonas do interior, tenderá a manter ou a acentuar os desníveis existentes entre litoral e interior;
- b) as despesas de primeira instalação e de funcionamento corrente serão maiores com sete ou nove regiões do que com quatro ou cinco;
- c) por idênticos motivos, o diálogo necessário entre o Governo central e os presidentes das Juntas Regionais será tanto mais lento quanto maior for o número de regiões;
- d) ainda pela mesma ordem de razões, a pressão política dos líderes regionais sobre o Governo central e, em especial, sobre as finanças públicas do Estado, seria maior ou mais ampla e diversificada, se o número de líderes for maior.

Enumeradas, de forma tão completa quanto possível (mas não exaustiva), as vantagens e inconvenientes das soluções *A* e *B*, é agora o momento de fazer o balanço, e definir concretamente as alternativas.

4. *Discussão do problema*

4.1. Impõe-se começar por sublinhar que a escolha do modelo *A* ou do modelo *B* é uma *opção política*, a efetuar oportunamente através de lei da Assembleia da República, com base nas posições que então forem assumidas pelos partidos políticos com assento parlamentar.

O presente Estudo é um trabalho de carácter *técnico* (sobretudo jurídico-administrativo): não compete aos seus autores emitir opiniões pessoais sobre qual seja a melhor decisão *política*, mas apenas fornecer à CID e, através dela, aos órgãos de soberania, aos partidos políticos e à opinião pública o maior número possível de elementos a tomar em conta por quem tiver de decidir.

As duas hipóteses de solução acima analisadas em pormenor são, a nosso ver, plenamente conformes à Constituição, por serem ambas descentralizadoras e pressuporem que as regiões administrativas a criar terão a natureza de autarquias locais. Do ponto de vista do respeito pela Constituição, a opção por um ou outro modelo é livre. Ponto é que, qualquer que seja a escolha feita, se incluam nela dispositivos que permitam prosseguir o objetivo constitucional de «eliminar progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo, e entre o litoral e o interior» [artigo 81.º, al. *d*)].

Seja qual for o modelo que venha a ser escolhido pela Assembleia da República, é certo e seguro que ele terá as suas vantagens, mas não as vantagens do modelo rejeitado. E, simetricamente, o modelo escolhido terá os seus inconvenientes, mas não os do modelo alternativo. Haverá um preço a pagar pela escolha.

Também é inevitável que qualquer dos modelos comporte os seus riscos: há que tê-los sempre presentes, para tentar minimizá-los em toda a medida do possível.

4.2. Existem pelo menos duas características comuns aos modelos *A* e *B*:

- a) Ambos podem, e devem, ser concebidos e estruturados como *fatores ativos de promoção do desenvolvimento regional*, em cada uma das regiões que forem criadas;

- b) Em qualquer dos modelos que venha a ser escolhido é necessário prever estruturas e medidas adequadas à gradual correção das assimetrias regionais existentes, nomeadamente a disparidade litoral desenvolvido/interior atrasado.

Destas duas exigências não será possível fugir, em nenhum dos modelos possíveis.

4.3. Abstraindo agora de considerações de menor relevância, podemos resumir assim as vantagens e inconvenientes mais importantes de cada um dos modelos estudados:

- a) O modelo *A* implica tendencialmente uma despesa pública corrente maior do que o modelo *B*;
- b) O modelo *A* será mais sentido como «seu» pela população residente em cada região do que o modelo *B*, em que a «identificação regional» das pessoas será menor;
- c) Com o modelo *B* é mais difícil garantir que seja dada a atenção necessária ao desenvolvimento das zonas interiores do que com o modelo *A*, onde os órgãos eleitos terão por certo como prioridade puxar pelo progresso das suas terras;
- d) Se se começar pelo modelo *B*, será sempre possível, um dia, propor a sua evolução para o modelo *A*; a inversa não será fácil.

Em suma: o modelo *A* tem a seu favor as vantagens 2) e 3), enquanto o modelo *B* beneficia das vantagens 1) e 4). Aquelas e estas não são equivalentes: os modelos são, na verdade, diferentes; e cada um tem o seu valor e os seus riscos. Por consequência, embora informada e fundamentada tecnicamente, em última análise, *a opção só pode ser política.*

5. Mapas tecnicamente recomendados para cada modelo

Esta secção do presente Estudo não ficaria completa se não explanássemos aqui qual a configuração do mapa das regiões administrativas que consideramos tecnicamente preferível, quer venha a ser escolhido o modelo *A*, quer se opte pelo modelo *B*.

5.1. Quando ao modelo A, são possíveis essencialmente duas modalidades.

A.1) O modelo das 8 regiões de 1997

Foi o proposto pelo PS com vista ao referendo de 1998. Este modelo parece-nos, em princípio, prejudicado pelo facto de ter sido recusado em referendo: não faria sentido insistir num mapa tão frontalmente rejeitado. (Tinha, aliás, o defeito técnico de separar, dividindo-os por regiões distintas, a Estremadura, o Ribatejo, e Lisboa).

A.2) Um modelo com 7 regiões

Inspirado no referido sistema da risca ao meio, e correspondendo à separação litoral-interior, mas sem multiplicar excessivamente o número de regiões, pode conceber-se um mapa com sete regiões, a saber:

- Entre Douro-e-Minho (Porto)
- Trás-os-Montes (Vila Real)
- Beira Litoral (Coimbra)
- Beira Interior (Viseu)
- Lisboa e Vale do Tejo (Lisboa)
- Alentejo (Évora)
- Algarve (Faro).

Note-se que, a ser perfilhado este modelo, haverá apenas mais duas regiões do que no modelo das cinco NUTS 2 e CCDRs: serão elas as que resultarem da divisão entre o norte litoral e o norte interior (Entre Douro-e-Minho + Trás-os-Montes) e da separação entre o centro litoral e o centro interior (Beira Litoral + Beira Interior). Ficava por resolver o problema dos limites geográficos da Beira Litoral: ela talvez pudesse abranger Aveiro, Coimbra e Leiria – mas o ponto é discutível.

5.2. Quanto ao modelo *B*, também podem conceber-se fundamentalmente duas modalidades:

B.1) *As 4 regiões de 1969* ⁽¹¹²⁾:

- Norte (Porto)
- Centro (Coimbra)
- Lisboa (Lisboa)
- Sul (Évora)

Estas regiões deviam passar a cinco, com a autonomização do Algarve (Faro), caso em que a região entre Lisboa e o Algarve se passaria a denominar Alentejo.

B.2) *As 5 regiões correspondentes às NUTS 2 e, no essencial, às CCDRs* ⁽¹¹³⁾

- Norte (Porto)
- Centro (Coimbra)
- Lisboa e Vale do Tejo (Lisboa)
- Alentejo (Évora)
- Algarve (Faro)

Em nossa opinião, sendo esta modalidade B.2) a que existe desde há décadas – embora no quadro da administração desconcentrada do Estado, e não no da descentralização autárquica –, há boas razões para a manter: funciona, está bem rodada, tem instalações próprias e pessoal treinado, possui experiência acumulada, e deve ter bons arquivos, estudos feitos e talvez documentos publicados, ou publicáveis, além de que tanto os dirigentes

¹¹² Nos termos do Decreto-Lei n.º 48.905, de 11-3-1969.

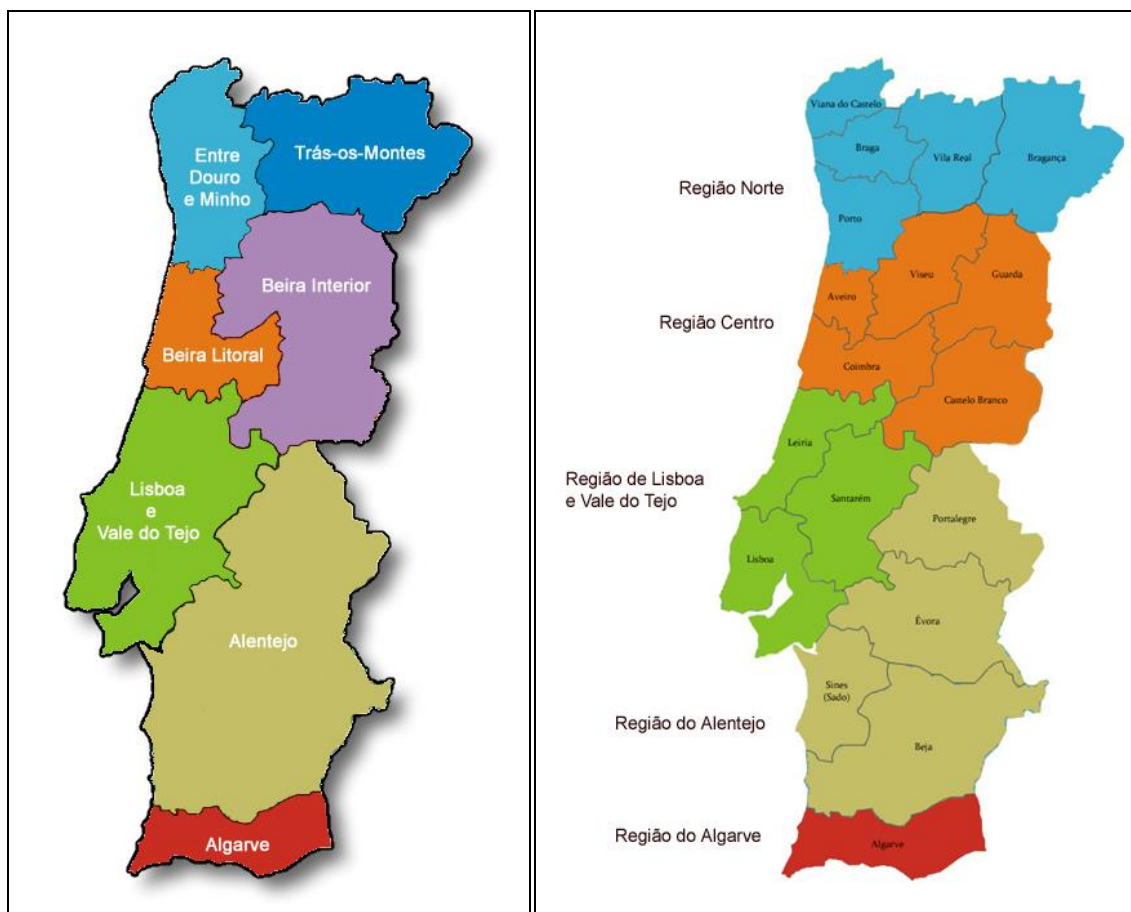
¹¹³ Nos termos do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25-10, por sua vez precedido pelo Decreto-Lei n.º 134/2007.

municipais como os gestores empresariais devem estar habituados a contactar cada CCDR ou a ser por ela contactados.

5.3. Eis a tradução, em mapas, dos modelos que, do ponto de vista técnico, se afiguram ser os melhores para concretizar quer a hipótese A, quer a hipótese B:

Hipótese A (7 regiões)

Hipótese B (5 regiões)



6. *Localização dos órgãos regionais*

Já depois de criada a CID, têm surgido na comunicação social sugestões no sentido de os dois principais órgãos de cada região ficarem instalados em locais diferentes, e até nenhum deles na maior cidade da região. Assim, por exemplo, a haver uma região Norte, nenhum dos seus órgãos deveria ficar no Porto: a assembleia regional poderia ser sediada em Vila Real, a junta regional em Braga ou Viana do Castelo, e num terceiro local se colocaria a sede do Representante do Governo junto da região administrativa.

Que pensar destas ideias? Sem necessidade de grandes aprofundamentos, podemos dizer desde já que somos favoráveis à regra da dispersão dos órgãos regionais por cidades diferentes: numa, a assembleia regional; noutra, a junta regional; numa outra, o Representante do Governo, e noutra, ainda, o conselho consultivo regional, se existir. É essa a experiência dos Açores, com bons resultados na manutenção da chamada «tripolaridade do arquipélago»: o Governo Regional em Ponta Delgada; o Representante da República em Angra do Heroísmo; e a Assembleia Legislativa na Horta; ao que acresce ainda a dispersão das secretarias regionais pelas mesmas cidades e ilhas.

Não se trata, como alguns dizem, de concretizar melhor a ideia de «descentralização», pois não haverá aqui transferência de poderes e recursos do Estado para as regiões. Trata-se, sim, do fenómeno diferente da «deslocalização»: não colocar todos os órgãos na capital do país ou da região (*supra*, Parte III, cap. IV).

Há, contudo, um aspeto da sugestão aqui examinada com o qual não podemos concordar: o de que nenhum dos órgãos regionais fique situado na maior cidade da região. No modelo das cinco regiões, não poderia haver nenhum órgão regional no Porto, em Coimbra, em Lisboa, em Évora ou em Faro. No nosso modo de ver, uma tal orientação tornaria as regiões *acéfalas*, ou seja, sem uma cabeça ou capital. Isso retirar-lhes-ia dignidade e importância, além de que – cremo-lo bem – seria mal compreendido e mal aceite pela população de cada região.

Quanto a nós, um dos órgãos representativos de cada região administrativa deve ficar instalado na maior cidade da respetiva região. E entendemos que deverá ser a *junta regional*, por ser esta o órgão executivo, de funcionamento permanente, que deve por isso simbolizar a própria região. A escolha do local deverá ser feita na Lei-Quadro das regiões administrativas, segundo critérios objetivos (*v.g.*, o da população residente, conjugado com o

da garantia do equilíbrio litoral-interior). Poderia assim chegar-se a uma solução global deste tipo:

- A *junta regional* ficaria na sede da respetiva região;
- A *assembleia regional* seria instalada noutra cidade;
- O *Representante do Governo* teria a sua sede numa terceira cidade;
- O *Conselho consultivo regional*, enfim (a existir), ficaria em outra cidade ou vila da respetiva região.

Também seria possível, claro, colocar a assembleia na sede da região, dado que a base de um sistema parlamentar é o órgão deliberativo, e por isso este deve ter a primazia. Por outro lado, a seguir-se o exemplo dos Açores, mais uma vez, a junta regional poderia assumir a obrigação de, periodicamente, reunir fora da sua sede, em diferentes cidades ou municípios da região.

§ 2.º

Atribuições e competências das regiões administrativas

1. Introdução

Esta é a segunda grande opção a fazer, uma vez decidida a questão do mapa das regiões.

Começaremos por recordar o que nos diz, e impõe, a Constituição sobre o assunto, e quais as lições que se podem extrair da nossa história e da administração comparada.

Depois, exporemos – em contraste absoluto – duas opções extremas que se podem fazer nesta matéria: a *opção maximalista* (tal como constava da primeira Lei-Quadro das Regiões Administrativas: Lei n.º 56/91, de 13 de agosto), e a *opção minimalista* (baseada na Constituição e, em parte, na lei orgânica das CCRDs: o Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, com duas alterações, em 2014 e 2015).

Seguidamente, apresentaremos a nossa proposta de transferência de atribuições e competências do Estado para as regiões administrativas, que será uma *opção intermédia*, orientada pela adoção de um método gradualista e por fases. Só concretizaremos, por razões que nesse contexto se tornarão compreensíveis, um projeto de conteúdo para a primeira fase (de dois a quatro anos) e em linhas gerais o possível conteúdo da segunda fase. A par disso, indicaremos qual o procedimento, que nos parece dever ser seguido, para se desenhar e concretizar, em pormenor, a segunda fase e as subsequentes.

A terminar, deixaremos duas breves notas sobre as competências dos órgãos das novas autarquias regionais e sobre a importância de cumprir o princípio constitucional da desburocratização na organização dos serviços das regiões administrativas.

2. Dados constitucionais

Repetindo o que ficou dito atrás (*supra*, cap. II, §1º), recordamos que a Constituição, na sua versão de 1997, estabelece as tarefas ou funções que as regiões administrativas não poderão deixar de desempenhar, precisamente porque impostas por normas constitucionais imperativas:

- por um lado (artigo 257.º), «a direção de serviços públicos» e a «coordenação e apoio à ação dos municípios», com «respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes»;
- por outro lado (artigo 258.º), «as regiões administrativas» (todas e cada uma delas) «elaboram planos regionais [de desenvolvimento da sua região] e participam na elaboração (e execução (¹¹⁴)) dos planos nacionais.

3. Lições da história e da administração comparada

3.1. Da nossa história administrativa, não há infelizmente muitas lições positivas a tirar. Resumem-se a três.

Em primeiro lugar, temos uma longa tradição de assegurar, entre os municípios e o Estado, a existência legal de autarquias de nível supramunicipal – umas vezes *províncias*, outras vezes *distritos*. Mas a verdade é que nunca a autarquia supramunicipal prestou relevantes serviços à administração pública portuguesa, quer por falta de adequadas atribuições e competências, quer sobretudo por falta de recursos humanos e financeiros – que os governos sempre lhes negaram.

Em segundo lugar, o Código Administrativo de 1936-40, muito influenciado pelo «regionalismo económico» do Prof. Amorim Girão, quis fazer das *províncias*, então criadas, verdadeiros motores, *avant la lettre*, de desenvolvimento regional. Dizia, com efeito, o artigo 231.º desse diploma que a «província é a associação de concelhos [municípios] com afinidades geográficas, económicas e sociais». O artigo 258.º colocava em primeiro lugar, no elenco das funções das «juntas de província», as «de fomento e coordenação económica». E o artigo 259.º, especificando essa prioridade, para além de falar constantemente na «vida económica da província», e até na «economia regional», incumbia as juntas de província de estudar e propor [ao Governo] «os planos de melhoramentos que, em seu entender, devam ser executados pelo Estado na província, ou pelas câmaras municipais nos respetivos concelhos» (artigo 259.º, n.º 3). Os meios legalmente previstos para o desempenho dessa tarefa eram, contudo, muito rudimentares: realização de inquéritos e estatísticas (n.ºs 1 e 2),

¹¹⁴ A participação das regiões administrativas na *execução* dos planos nacionais resulta do disposto no artigo 91.º, n.º 3, da Constituição, já citado.

organização de exposições e criação de bolsas de estudo (n.ºs 5 e 6) e propostas de criação de escolas técnicas (n.º 8).

Em terceiro lugar, a experiência até hoje mais bem sucedida a nível supramunicipal – apesar da atuação silenciosa imposta pelos Governos a órgãos não eleitos pelas populações, mas nomeados e demitidos livremente pelo Executivo – foi a das «regiões de planeamento económico», criadas em 1969 e, estranhamente, mantidas após o 25 de Abril de 1974, com pequenas alterações de orgânica, mas não de natureza (CCRs, depois, CCDRs).

As suas principais funções incluem, à luz da legislação em vigor, desde logo o *desenvolvimento regional* (mas apenas sob a forma de «coordenação e articulação das diversas políticas sectoriais [de cada ministério] de âmbito regional); o *apoio técnico às autarquias locais* da respetiva área; e, na dependência direta do respetivo ministro, a execução das *políticas de ambiente, e de ordenamento do território e das cidades* (Decreto-Lei n.º 228/2012, artigo 1.º).

Algo inesperadamente, e sem qualquer explicação no preâmbulo da sua lei orgânica, as CCDRs estão ainda incumbidas, nas correspondentes áreas geográficas, de executar a política de *incentivos do Estado à comunicação social* (artigo 2.º, n.º 2); e, apenas na região Norte (sem qualquer explicação do legislador), da missão de proteger, conservar e valorizar, bem como divulgar e promover, a «Paisagem Cultural Evolutiva e Viva do Alto Douro Vinhateiro» (património mundial) e, bem assim, articular e coordenar as entidades da administração central e local com competências na «Região do Douro» (artigo 2.º, n.º 4).

3.2. Em resumo, Portugal teve, desde 1834 a 1974/76, uma autarquia supramunicipal, com órgãos eleitos, mas sem competências nem recursos para atuar com eficiência e produzir resultados visíveis; e tem, desde 1969 até hoje, «regiões de desenvolvimento», que são cinco no continente, as quais têm competências significativas, mas não são autarquias locais dirigidas por órgãos eleitos. Antes são circunscrições locais do Estado a cargo de órgãos cujos titulares são escolhidos pelo Governo, e com este sempre muito alinhados (quer na ditadura, quer em democracia).

Nenhuma destas experiências nos serve.

Sendo inviável regressar às 11 províncias ou aos 18 distritos do passado, o caminho mais indicado – após 45 anos de hesitações e de recuos – parece ser o de *construir as novas*

regiões administrativas, previstas na Constituição, a partir de uma conversão ou transformação, gradual, mas profunda, das atuais CCDRs em verdadeiras autarquias locais.

3.3. No que respeita ao acervo de atribuições das regiões administrativas de outros países, parece só haver duas notas comuns.

A primeira é a de que os municípios, como nível de administração mais próximo dos cidadãos – aliás, em conformidade com o princípio da subsidiariedade –, têm um leque de atribuições bem mais amplo e diversificado do que as regiões. A segunda é a de que todas elas têm importantes funções no que toca às matérias do planeamento e ordenamento do território, por um lado, e do desenvolvimento regional, por outro. Frequentemente também se encontram entre as atribuições regionais matérias como as infraestruturas e equipamentos coletivos, os transportes, a proteção do ambiente, nas suas diferentes vertentes (recursos naturais, energia, controlo da poluição, biodiversidade), e o turismo. Em resultado destes dois pontos comuns, é também compreensível que a generalidade das regiões administrativas europeias tenha relações muito estreitas com os municípios da sua área de jurisdição, mas aqui em sentidos diferentes (alternativos ou cumulativos): relações de coordenação e controlo; relações de promoção da sua atividade.

Por outro lado, constituindo um grau de administração intermédio, as regiões administrativas têm também relações privilegiadas com o Estado e a sua Administração, central ou desconcentrada. Nuns casos, porém, as regiões têm apenas atribuições próprias, que exercem plenamente enquanto autarquias locais. Noutros casos, substituem-se ao Estado na prossecução de atribuições que, em última análise, continuam a ser funções estaduais. Nalguns casos, essa substituição implica gerir serviços ou equipamentos públicos que continuam a ser do Estado.

Com exceção da matéria da Saúde, no caso dinamarquês, raramente se encontra uma região administrativa – o caso das regiões e comunidade autónomas é aqui muito diferente – com amplas atribuições no domínio das funções sociais do Estado: saúde, educação, trabalho e segurança social. E também a proteção civil parece excluída do núcleo das atribuições regionais. Em todo o caso, é importante salientar que, apesar de ser muito importante uma repartição clara de atribuições entre os três níveis de administração (evitando conflitos

positivos e negativos), essa repartição nem sempre se faz por matérias, separadas verticalmente umas das outras. Com efeito, há muitas matérias em que o Estado, as regiões e os municípios partilham atribuições horizontalmente ou, digamos assim, por camadas. Por exemplo, é evidente que há estradas nacionais, regionais e municipais, em que – sem prejuízo de a rede ter de fazer sentido – cada uma das instâncias trata das suas. Assim como há esquemas de repartição de atribuições de matérias muito amplas, como a educação, em que os municípios ficam com o ensino básico, as regiões com o ensino profissional e de adultos e o Estado com o secundário e o superior.

4. *Dois opções extremas: maximalista e minimalista*

Para mostrar bem o contraste total que se pode encontrar nos diferentes modelos de definição das atribuições e competências das Regiões Administrativas, vamos aqui resumir brevemente dois exemplos portugueses: o da opção maximalista feita pela Lei-Quadro de 1991, e o da opção minimalista feita pela Constituição de 1976, na sua versão revista de 1997.

4.1. O principal exemplo, entre nós, da *opção maximalista* é o que consta da Lei-Quadro das Regiões Administrativas (Lei n.º 56/91, de 13 de agosto), em cujo artigo 17.º são indicadas, numa cláusula geral com onze alíneas, as possíveis «atribuições regionais», que ulteriormente deverão ser especificadas, com maior ou menor amplitude, nas leis de criação em concreto de cada região administrativa ⁽¹¹⁵⁾.

Procurando agrupar o vasto conjunto de atribuições enumeradas pela referida lei em algumas categorias mais concentradas, chegaremos às sete seguintes:

- 1) Desenvolvimento económico-social [artigo 17.º, alínea *a*)];
- 2) Ordenamento do Território e Ambiente [*id.*, alíneas *b*) e *c*)];
- 3) Equipamento social e vias de comunicação, ou infraestruturas [*id.*, alínea *d*)];
- 4) Educação e formação profissional; cultura e património histórico; juventude, desporto e tempos livres [*id.*, alíneas *e*), *f*) e *g*)];

¹¹⁵ Neste sentido, v. Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições...*, I, cit., p. 393.

- 5) Turismo [*id.*, alínea *h*];
- 6) Abastecimento público e apoio às atividades económicas [*id.*, alíneas *i*) e *j*]);
- 7) Apoio à ação dos municípios [*id.*, alínea *l*)] e, por imposição constitucional, não mencionada na Lei-Quadro, tutela administrativa sobre os municípios e freguesias da área de cada região administrativa (CRP, artigo 242.º).

Como se vê, trata-se de uma opção maximalista, por assentar num elevado número de atribuições genéricas, aliás desdobráveis em muitas mais atribuições específicas, e correspondentes às missões de pelo menos nove ou dez ministérios ou secretarias de Estado atuais – *v.g.*, Ambiente, Ordenamento do Território, Infraestruturas, Educação, Cultura, Juventude e Desportos, Turismo, Economia e Agricultura. Só ficam de fora, além dos inevitáveis setores da Defesa Nacional, dos Negócios Estrangeiros e da Segurança Interna, os ministérios das Finanças, da Justiça, da Saúde e da Segurança Social – decerto por se entender que gerem aqueles grandes serviços públicos nacionais que não devem, em princípio, ser afetados por quaisquer formas de descentralização administrativa, mesmo regional (¹¹⁶).

4.2. Cremos que o melhor exemplo da *opção minimalista*, entre nós, é o que se encontra muito sucintamente vertido nos artigos 257.º e 258.º da Constituição (versão de 1997). Não – note-se bem – que a nossa lei fundamental tenha pretendido optar por um modelo particularmente restritivo quanto às atribuições das regiões administrativas, mas porque quis precisamente estabelecer o mínimo abaixo do qual entende que a Regionalização não faz sentido, porque seria inútil. Na verdade, no artigo 257.º as atribuições indicadas são precedidas do advérbio *designadamente*, o que revela não se tratar de uma enumeração exaustiva.

Em bom rigor – e dado que desde 1976 nunca se fizeram planos económicos nacionais dignos desse nome –, a Constituição limita-se a referir três tipos de atribuições:

¹¹⁶ Isto não tem necessariamente de ser assim: a administração europeia comparada mostra que na Saúde, na Segurança Social e na Assistência, pelo menos, há muitas vezes parcelas de atribuições governamentais que podem ser transferidas, por lei ou delegação de poderes, para as regiões administrativas ou até para municípios e freguesias.

- 1) Planeamento do desenvolvimento regional;
- 2) Direção de serviços públicos, que poderão ser serviços próprios (regionais) ou serviços estaduais delegados pelo Governo;
- 3) Coordenação e apoio à ação dos municípios.

Sublinhe-se que nas matérias que incluímos na alínea 2) deste n.º 8 cabem, naturalmente e sem esforço, todas aquelas que mencionámos atrás nas alíneas 2) a 6) do n.º 7, e outras que poderiam lá estar, como as referidas na última nota de rodapé, e não só.

5. *Discussão do problema*

Como facilmente se percebe, não somos de todo em todo favoráveis – quer do ponto de vista político (perceção do eleitorado), quer sob a perspetiva administrativa (cumprimento do dever de boa administração) ⁽¹¹⁷⁾ – a qualquer das opções extremas acabadas de enunciar.

5.1. Rejeitamos a *opção minimalista*, porque com ela, se fosse tomada à letra e sem um conteúdo mais substancial, nada mudaria de essencial na natureza e no modo de funcionamento da nossa Administração Pública: mexia-se em muito, mas pouco se conseguiria obter. *Much ado about nothing*.

Recusamos também a *opção maximalista*, como ponto de partida do processo de Regionalização, porque com ela iríamos sobrecarregar excessivamente, nos primeiros anos de funcionamento das regiões administrativas, um conjunto de aparelhos orgânicos acabados de criar, porventura ainda mal apetrechados e sem qualquer experiência acumulada.

Há ainda uma razão suplementar para não adotar, *ab initio*, a opção maximalista. É que, como dissemos, as categorias de atribuições previstas na Lei-Quadro de 1991 estão indicadas de forma muito genérica: carecem, todavia, para serem exequíveis na prática, de muitas e complexas especificações, que terão de ser claramente definidas nas leis que instituírem *em concreto* cada uma das regiões administrativas, após a realização de um

¹¹⁷ V. o artigo 5.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, que sintetiza o conteúdo desse dever: «a Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade», para além, naturalmente, do respeito pelo princípio da legalidade (artigo 3.º).

referendo nacional cujo resultado seja favorável à Regionalização. Ora, a nosso ver, não haverá tempo suficiente – nem antes do referendo, nem logo a seguir a ele – para que a Assembleia da República, ou os grupos parlamentares dos partidos favoráveis à Regionalização, dialoguem, e negociem com o Governo que estiver em funções, os detalhes das transferências de atribuições, competências, recursos humanos e financeiros, instalações físicas, etc.

Apenas um exemplo: diz-se na Lei-Quadro de 1991 que uma das matérias «regionalizáveis» é o turismo. Mas que parcela ou parcelas da atual Secretaria de Estado do Turismo vão ser, na realidade, regionalizadas: a Direção-Geral do Turismo, o Fundo de Turismo, as regiões turísticas, as «juntas de turismo», a Inspeção-Geral de Jogos? Se multiplicarmos estas questões pelos dez ministérios e secretarias de Estado em que, segundo a referida Lei-Quadro, há atribuições conferidas por lei ao Governo e à administração central que são regionalizáveis, logo concluiremos que a especificação, em concreto, para cada região administrativa, do que vai ser transferido e do que continuará em Lisboa, é uma tarefa muito delicada, que dificilmente se pode executar num semestre, e talvez precise de um ano ou mais para ficar bem feita.

5.2. Daqui resulta a nossa proposta – assente numa firme convicção – de que o processo de Regionalização do continente português deve ser desdobrado em fases sucessivas, segundo um método gradualista.

Deverá começar-se, em nosso entender, com apenas meia dúzia de atribuições, que correspondam ao *mínimo indispensável* para as regiões administrativas poderem fazer obra útil e, depois, em três ou mais fases, ir aumentando o número e a variedade das atribuições a transferir do Estado para as regiões administrativas, não até se atingir o *máximo possível*, mas até se chegar à *dose conveniente*. Como dizem os especialistas norte-americanos de Ciência da Administração, nem o *minimum size*, nem o *over size*, mas sim o *right size*.

5.3. Para os efeitos do presente Estudo, interessa sobretudo procurar definir qual deverá ser o *conteúdo da primeira fase* do processo de Regionalização. Porque os conteúdos das fases subsequentes serão, naturalmente, os que resultarem, por um lado, da experiência

vivida na primeira fase e, por outro, do diálogo aprofundado entre o Governo e o Parlamento.

Ora, para propor em bases sólidas o conteúdo mais conveniente para a primeira fase – e dando por assente que o planeamento ou programação do desenvolvimento regional, bem como o apoio aos municípios, têm de constar necessariamente do elenco, pois são impostos pelos artigos 257.º e 258.º da Constituição –, quer-nos parecer que se torna indispensável aproveitar o melhor possível as estruturas, competências e recursos das CCDRs. A questão que se tem de colocar é apenas esta: todos, ou apenas uma parte deles?

5.4. Como já explicámos, as CCDRs desempenham atualmente, nos termos da lei, três tipos de funções que têm natureza e objeto diferentes:

- I – São órgãos incumbidos de estudar, propor e, na medida que lhes for autorizada, executar programas ou projetos de *desenvolvimento regional*, bem como ações de apoio aos municípios;
- II – São órgãos desconcentrados do Ministério do Ambiente em matéria de *ambiente*, e de *ordenamento do território e cidades*;
- III – São órgãos de *coordenação interministerial* a nível regional.

Pela parte que nos toca, somos da opinião de que a função I pode e deve ser transferida, na sua totalidade, das CCDRs para as regiões administrativas: elas constituem o núcleo duro e o *minima minimorum* das atribuições de qualquer região administrativa criada como autarquia local.

A função II também nos parece que deve passar a ser desempenhada pelas regiões administrativas, até para não quebrar a unidade orgânica e de ação das CCDRs, que têm atuado desde há anos, desenvolvendo em simultâneo as funções I e II. Contudo, há um trabalho delicado a fazer, neste aspeto: é preciso distinguir claramente, antes de começar a primeira fase, que funções, em matéria de ambiente, ordenamento do território e cidades, podem na realidade ser transferidas do Estado para as regiões administrativas – ficando a constituir atribuições e poderes *próprios* de cada região administrativa –, e que funções, por carecerem de atos de orientação ou aprovação superior do ministério competente, só podem

ser delegadas (por lei) nas regiões administrativas –, continuando como funções *estaduais*, embora exercidas por cada região administrativa sob a superintendência do Governo central. (Esta modalidade especial é usada em alguns países europeus, como a Dinamarca ou a Grécia – *supra*, Parte I, §2.º) e tem pleno cabimento à luz da fórmula ampla usada no primeiro segmento do artigo 257.º da nossa Constituição, ao dizer: «às regiões administrativas são conferidas (...) a *direção de serviços públicos* (...)».

Como já tínhamos tido a oportunidade de esclarecer, nesta fórmula tanto cabe a direção de serviços próprios de cada região administrativa – criados *ex novo*, ou transferidos do Estado para as regiões administrativas – como a direção de serviços estaduais delegados em cada região administrativa pelo Governo, e por este mantidas sob a sua superintendência.

5.5. Já quanto à função III, pelas razões que apresentámos a seu tempo, não pode, em nosso entender, ser conferida às regiões administrativas pelo mesmo motivo que torna inconstitucional o diploma que comete tal função às CCDRs, sob a direção do Ministro do Ambiente: trata-se, segundo disposição expressa da Constituição [artigo 201.º, n.º 1, al. a)], de uma função essencial do Estado que só pode ser exercida pelo Primeiro-Ministro – ou, quando muito, por delegação dele.

Porém, cumpre-nos também acentuar que a função de coordenação horizontal das políticas de cada ministério com projeção regional é *absolutamente indispensável*, não podendo deixar de ser desempenhada – e bem desempenhada – no nosso país. Nunca foi levada muito a sério, mas agora vai ter de sê-lo, por causa do efeito combinado da Regionalização, da Desconcentração e da Deslocalização.

A solução que se adotar tem de obedecer a três requisitos: respeitar a Constituição, ser bem organizada e eficaz, e não implicar a criação ou manutenção de estruturas paralelas.

Parece-nos que essa solução existe e está à vista dos nossos olhos: é a que consistirá em confiar a coordenação interministerial a nível regional, por delegação do Primeiro-Ministro e sob a superintendência deste, ao *representante do Governo* junto de cada região administrativa. Este representante do Governo, sendo por natureza um órgão do Estado, pode legitimamente receber poderes delegados do Primeiro-Ministro – desde que tal delegação seja autorizada por lei – e sujeitar-se-á às suas ordens e instruções. Aliás, tendo sido nomeado pelo Conselho de Ministros (artigo 262.º), presume-se que dispõe da confiança

política de todos os membros do Governo; e possuindo uma competência territorialmente limitada à área geográfica de cada região administrativa, é precisamente nessa área que há de atuar.

Questão diferente é a de saber se o Primeiro Ministro tem de fazer pessoalmente o acompanhamento da atividade dos cinco representantes do Governo em cada uma das regiões administrativa – e, conseqüentemente, também o acompanhamento da atividade dos próprios órgãos regionais. É claro que não. O que sucede é que essa tarefa não pode constituir, por lei, competência própria de um dos seus ministros setoriais. Mas nada impede que possa ser delegada pelo Primeiro Ministro num vice-primeiro ministro ou num ministro de Estado e das administrações públicas, que em qualquer dos casos atuam em nome do chefe do Governo e a ele reportam diretamente.

6. Propostas finais

Com o conjunto de propostas que aqui deixamos feitas, afigura-se-nos que se conseguirão atingir em pleno os seguintes objetivos que reputamos corretos:

- Estabelecer um processo de Regionalização gradual e por fases;
- Arrancar na primeira fase com um número não muito elevado de atribuições das regiões administrativas, mas que seja suficientemente forte e homogéneo para, só por si, justificar a criação, e permitir o bom funcionamento, de novas autarquias locais, dotadas de órgãos eleitos;
- Prever a progressiva ampliação das atribuições das regiões administrativas em fases subsequentes;
- Aproveitar na íntegra as funções das atuais CCDRs (bem como as respetivas instalações, se necessário, e os seus recursos humanos e financeiros);
- Retirar das competências das CCDRs, hoje diretamente associadas a um ministro sectorial, a função de coordenação interministerial a nível regional, mas sem a transferir para as regiões administrativas. Com efeito, ela tem de pertencer a um órgão do Estado por delegação, e sob a direção, do Primeiro-Ministro, estando assim indicado para o efeito, sem ter de se criar uma nova estrutura que seria

paralela e cara, a outorga dessa missão delegada ao representante do Governo junto de cada região administrativa;

- Enfim, com a entrada em funcionamento dos primeiros órgãos eleitos das regiões administrativas (ou alguns meses depois, se tal for conveniente para assegurar uma transição bem ordenada), extinguir por completo as CCDRs – sem prejuízo de se poder, e dever, aproveitar as suas instalações, competências e recursos em benefício das regiões administrativas (e dos representantes do Governo junto delas), que passarão a tratar dos mesmos assuntos, pelo menos, e exatamente nas mesmas áreas territoriais, mas com diferente estatuto jurídico-administrativo. Sob este aspeto, o que se vai passar, se a nossa proposta for aceite, revestirá um importantíssimo significado simbólico: a conversão das CCDRs em regiões administrativas representará, nada mais nada menos, a *substituição de um modelo estatista e centralizado (ainda que desconcentrado) por um modelo pluralista, descentralizado e autárquico*.

7. Linhas gerais do conteúdo a conferir à segunda fase

Não sendo possível, nem conveniente, indicar aqui de modo exaustivo o conteúdo desejável da segunda fase do processo de Regionalização em matéria de atribuições e competências das regiões administrativas, mas parecendo útil indicar desde já as respetivas linhas gerais – até para que não se venha a correr o risco de o provisório se converter em definitivo –, diremos que, em nossa opinião, o conteúdo da segunda fase deverá ser formado a partir da lista contida no já citado artigo 17.º da Lei-Quadro de 1991, a saber:

- Equipamento social e vias de comunicação
- Educação e formação profissional
- Cultura e património cultural
- Juventude, desporto e tempos livres
- Abastecimento público
- Apoio às atividades produtivas
- Turismo

Além destas atribuições genéricas, previstas na Lei-Quadro de 1991, entendemos que poderiam acrescentar-se (ainda que de forma limitada) algumas funções parcelares nos seguintes sectores:

- Saúde
- Segurança social
- Emprego

O que fica dito constitui apenas um apanhado das grandes linhas do que poderá ser o conteúdo genérico da segunda fase da Regionalização. Na altura própria, e mediante um diálogo estreito das regiões administrativas (já a funcionar), do Governo e da Assembleia da República, haverá que especificar, em concreto, quais as novas atribuições e competências a transferir para as regiões administrativas.

8. Competências dos órgãos regionais

Diferente da questão das *atribuições* das regiões administrativas, que temos vindo a tratar, é a questão das *competências* dos respetivos órgãos, que aqui apenas podemos aflorar.

8.1. A confusão entre uma coisa e outra é muito comum, na linguagem corrente e, inclusivamente, na legislação ordinária sobre organização administrativa.

Por isso, convém sublinhar que as atribuições referem-se às pessoas coletivas públicas e as competências aos seus órgãos (deliberativos, executivos, representativos ou de controlo). As atribuições correspondem a áreas temáticas ou matérias que o legislador decidiu que uma pessoa coletiva pode e deve assumir, considerando a sua natureza (soberana ou não soberana), a sua dimensão humana e geográfica, à luz de princípios como os da descentralização, da subsidiariedade, da boa administração e da eficiência. As competências são os poderes jurídicos bem definidos – embora umas vezes de exercício vinculado e outras de exercício discricionário – que a lei confere a cada um dos diferentes

órgãos da pessoa coletiva para que eles prossigam, à sua maneira, as atribuições daquela: uns deliberando, outros executando, outros fiscalizando, etc (¹¹⁸).

Neste sentido, mais para diante, quando o legislador tiver definido o elenco das atribuições das regiões administrativas na sua primeira fase de vida, deverá desenhar o sistema de governo regional tendo em conta aquelas que são as *categorias de competências* tipicamente exercidas pelos órgãos (deliberativos e executivos) das autarquias locais.

8.2. Assim, as competências típicas das assembleias deliberativas das autarquias locais – e as regiões administrativas não constituem exceção – são de cinco categorias:

- 1) *competência eleitoral e destitutiva* (eleição e destituição da junta regional);
- 2) *competência de orientação geral e financeira* (aprovação do plano e orçamento para o ano seguinte, das contas do ano anterior e, bem assim, dos planos ou programas de desenvolvimento regional plurianuais);
- 3) *competência de fiscalização da junta regional* (debates regulares, bem como inspeções, comissões de inquérito, auditorias);
- 4) *competência deliberativa própria* (em matéria regulamentar, administrativa e, se for caso disso, tributária);
- 5) *competência de aprovação de alguns atos da junta regional* (nos casos em que, por lei, os atos da junta careçam de aprovação da assembleia, como por exemplo em matéria de ordenamento do território, urbanismo, ambiente, florestas, etc.).

8.3. Por sua vez, também a junta regional deve ter, nos termos da futura Lei-Quadro, as competências de que precisar para, no plano executivo, prosseguir adequadamente as atribuições regionais. Deverão ser, em princípio, poderes de 5 tipos:

- 1) *Poderes de admissão e exclusão dos funcionários da região*, a exercer nos termos e dentro dos limites da lei (nomeações, seleção por concurso, aceitação de transferência de pessoal de outros quadros, exoneração, etc.);

¹¹⁸ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, com a colaboração de Luís Fábica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha, vol. I, 4.^a ed., 2015, Coimbra, pp. 639 ss.

- 2) *Poderes hierárquicos sobre os funcionários da região* (v. g., poder de direção e poder disciplinar);
- 3) *Poderes de estudo e proposta* (nomeadamente, em matéria de desenvolvimento regional);
- 4) *Poderes decisórios* (se as regiões tiverem à partida, ou vierem a receber, competência para autorizar, para licenciar ou para contratar);
- 5) Em geral, *poderes de gestão e execução*, em todas as áreas ou setores abrangidos pelas *atribuições* da região administrativa.

9. Desburocratização

Finalmente, no que toca à organização espacial e funcional dos serviços administrativos regionais, conviria reduzir ao mínimo, para não prejudicar a comodidade dos cidadãos e das empresas, o número de casos em que os cidadãos ou as instituições privadas tenham de deslocar-se à sede de uma região para tratar de assuntos correntes – v.g., obter autorizações, licenças ou outros documentos oficiais. Sempre que esses documentos não possam ser obtidos por via eletrónica, deve ser matéria a tratar com os serviços de nível municipal ou de freguesia, ou então, se forem assuntos indissociáveis das atribuições do Estado, com as delegações locais deste ou através das lojas do cidadão.

Uma das formas mais rápidas de fazer com que a Regionalização corra mal, aos olhos dos particulares, é transformar a região em mais uma etapa da verdadeira *via crucis* que os portugueses têm de percorrer, com grande frequência, para resolver problemas correntes do seu dia a dia junto das repartições públicas. É um obstáculo desagradável, que por isso tem de ser evitado na mais ampla medida possível.

A desburocratização não é apenas um princípio constitucional, que deve presidir sempre às relações entre a Administração Pública e os administrados. Neste caso concreto, é também uma condição de sucesso do processo de Regionalização, que deverá corresponder a um novo salto em frente na qualidade das relações entre os cidadãos e os serviços públicos, como outros, de diferente natureza, que foram dados no passado: Código do Procedimento Administrativo, Simplex, etc.

§ 3.º

Sistema de governo das regiões administrativas

1. Introdução

Um dos problemas que a criação das regiões administrativas inevitavelmente coloca é o da definição *por lei*, tanto do respetivo *sistema de governo*, quanto do *sistema eleitoral* a adotar na eleição dos deputados às assembleias regionais e, eventualmente, dos membros das juntas regionais (n.º 3 do artigo 239.º). Essa lei encontra-se naturalmente sujeita a parâmetros constitucionais imperativos, de *natureza formal* – orgânica e procedimental – e de *natureza material*.

1.1. Quanto aos primeiros, cumpre sublinhar, antes de mais, que se trata necessariamente de lei parlamentar, em virtude da reserva absoluta de competência da Assembleia da República, fixada pelas alíneas *l*) e *m*) do artigo 164.º da Constituição. Com efeito, estas duas alíneas integram na reserva absoluta o regime das «eleições dos titulares dos órgãos do poder local» e o «estatuto dos titulares dos órgãos (...) do poder local». Ainda que a alínea *n*) do mesmo artigo 164.º, sobre «criação (...) de autarquias locais», não seja literalmente convocável a este respeito – porque não estamos por ora a tratar das leis que instituirão, em concreto, cada uma das regiões, previstas no n.º 1 do artigo 256.º, mas antes da Lei-Quadro das regiões administrativas, prevista no artigo 255.º (e que há de substituir a Lei n.º 56/91, de 13 de agosto), a verdade é que o n.º 2 do artigo 166.º, sobre forma dos atos, vem determinar de modo taxativo que a lei prevista no referido artigo 255.º reveste a forma de lei orgânica. Ora, como é evidente, só a Assembleia da República pode aprovar leis orgânicas, dado que apenas nela se pode efetuar uma «votação final global, por maioria dos deputados em efetividade de funções», conforme exige a primeira parte do n.º 5 do artigo 168.º

A técnica legislativa utilizada pelo legislador de revisão constitucional em 1997, não sendo talvez a melhor, permite duas primeiras certezas: as matérias aqui em causa terão de ser objeto não apenas de *lei parlamentar* – sendo de excluir a hipótese de autorização legislativa, que só é possível a respeito do «estatuto das autarquias locais» (alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º) –, mas também de revestir a *forma de lei orgânica*, aprovada, portanto,

(apenas) em votação final global, por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções. Ou seja, pelo voto favorável de pelo menos 116 deputados.

Mas a Constituição não se fica por aqui em matéria de parâmetros formais. Na segunda parte do n.º 5 do artigo 168.º, alarga este regime de aprovação por maioria absoluta, próprio das leis orgânicas, às «disposições relativas à delimitação territorial das regiões, previstas no artigo 255.º», que devem também «ser aprovadas, na especialidade, em Plenário, por idêntica maioria». Note-se que as regiões estão de facto previstas no artigo 255.º, mas a sua delimitação territorial, em rigor, e a manter-se a repartição de tarefas entre a Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, e a Lei n.º 19/98, de 28 de abril, poderá não constar da lei prevista nesse artigo (que é a Lei-Quadro), mas da denominada lei (ou leis) de instituição em concreto e em simultâneo de cada uma das regiões – esta(s) sim objeto de referendo necessário. Seja como for, «disposições relativas à delimitação territorial das regiões», onde quer que se encontrem, exigem aprovação por maioria absoluta, não apenas na votação final global, mas também na votação na especialidade (o que só é possível em plenário).

Para concluir os parâmetros formais – sem contar com o sério problema do referendo –, importa ainda referir o n.º 6 do artigo 168.º, em particular a sua alínea *d*), de onde se extrai que «carecem de aprovação por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, (...) as disposições das leis (...) relativas ao sistema e método de eleição dos órgãos previstos no n.º 3 do artigo 239.º», ou seja, relativas à eleição do «órgão executivo colegial» – o qual, no caso das regiões administrativas, se designa junta regional (artigo 261.º). Por outras palavras, ainda que em geral a matéria do sistema de governo e do sistema eleitoral das regiões administrativas deva constar de lei orgânica, as disposições dessa lei relativas ao sistema e método de eleição das juntas regionais passam acima desse patamar de exigência, saltando para a maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.

Em causa estão, portanto, leis *sui generis*, cujas disposições são reforçadas em diferente grau pelo seu procedimento de aprovação.

1.2. Os parâmetros materiais do sistema de governo das regiões administrativas serão analisados com detalhe mais adiante. Por agora, convém referir alguns dados importantes.

Em primeiro lugar, a Constituição parametriza o sistema de governo das regiões administrativas em dois momentos diferentes: nos artigos 235.º a 243.º, a respeito dos princípios gerais das autarquias locais – em especial no artigo 239.º; e nos artigos 255.º e seguintes, que especificamente disciplinam as regiões administrativas – em particular, nos artigos 259.º a 262.º, onde são tratados de forma sucessiva a assembleia e a junta regionais (os dois órgãos de governo próprio da região) e o representante do Governo (que, não sendo órgão *da* região, não deixa de ser um órgão do Estado *na* região, e que, a existir, detém competências que interferem com a prossecução das atribuições desta).

Em segundo lugar, estas disposições – por força do elemento sistemático da interpretação – devem ser concretizadas à luz dos princípios gerais da organização do poder político, que a Constituição formula nos seus artigos 108.º a 119.º, a abrir a parte III. Ainda que algumas destas disposições respeitem, pelo menos na sua letra, apenas aos órgãos de soberania, é evidente que os seus efeitos normativos se projetam também em matéria de autarquias locais. Será o caso das que estabelecem os princípios da democracia participativa, do direito de oposição, da separação de poderes, do funcionamento dos órgãos colegiais, do estatuto dos titulares de cargos políticos, da renovação de mandatos, da publicidade e transparência, etc.

Em terceiro lugar, a Constituição não esgota a disciplina do sistema de governo regional. Longe disso. E não é só de um problema de exiguidade das normas que tratam expressamente dessa matéria, em particular dos artigos 239.º e 259.º a 261.º. É mais do que isso, porque a revisão constitucional de 1997 foi antecedida de uma grande discussão política acerca do sistema de governo municipal e da sua eventual reforma. Como não houve entendimento partidário no sentido de avançar com essa reforma, introduziu-se no artigo 239.º uma remissão para a lei – não para uma lei qualquer, mas para uma *lei reforçada pelo procedimento*, a aprovar por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior ao número de deputados em efetividade de funções (segunda parte da alínea *d*) do n.º 6 do artigo 168.º) –, que assim não tem apenas de *complementar* o regime que já se encontra definido constitucionalmente. Tem de tomar uma *opção essencial* entre dois grandes modelos possíveis de designação do presidente do órgão executivo: o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia; ou o primeiro candidato da lista mais votada para o próprio executivo. Apenas eleição da assembleia de forma direta; ou dois

órgãos (colegiais) eleitos diretamente, assembleia e executivo? Aquele modelo é o que tem estado em prática na designação dos presidentes das juntas de freguesia; este é o que sempre tem sido seguido, entre nós, nos municípios, para a designação do presidente da câmara.

Ainda que a discussão política acima referida tenha tido por referência o sistema de governo municipal, a verdade é que o n.º 3 do artigo 239.º se aplica agora também às regiões administrativas. Pode criticar-se o legislador da revisão constitucional de 1997 neste ponto: ou bem que a matéria do sistema de governo das autarquias locais é tida por fundamental e, então, deve ser constitucionalizada; ou bem que não é, caso em que deveria ficar na disponibilidade do legislador ordinário. A solução *ad hoc* a que se chegou traduz-se numa *paraconstitucionalização*, em que tudo pode ficar rigorosamente como está (de 1997 *ad aeternum*), mas, para se fazer a alteração projetada requer-se uma lei cujas disposições relativas ao novo sistema de governo das autarquias locais têm de ser aprovadas por uma maioria de dois terços, embora um degrau abaixo da maioria de revisão constitucional. Seja como for, é o que resulta da Constituição e aplica-se na íntegra à definição do sistema de governo das regiões administrativas.

Numa palavra, no que concerne a parâmetros materiais, o legislador ordinário – por maioria qualificada – tem uma opção muito importante a tomar.

2. Sistemas de governo em geral

2.1. Não existe propriamente uma teoria dos sistemas de governo das entidades públicas infraestaduais, quer sejam estados federados, quer províncias ou regiões autónomas, quer municípios ou freguesias. *Mutatis mutandis*, aplicam-se a estas entidades de menor expressão territorial os mesmos modelos básicos que se aplicam aos Estados soberanos, por uma de duas razões. Por um lado, sobretudo nos Estados federais, é comum verificar que os estados federados mimetizam tanto quanto possível a organização política (e até a organização administrativa) do Estado federal a que pertencem: o caso mais paradigmático, aqui, será o dos Estados Unidos da América. Por outro lado, os sistemas de governo dos entes públicos infraestaduais tendem a seguir *modelos simplificados* ou *modelos atípicos* dos sistemas de governo (típicos) dos Estados em que se inserem. Derivações que, aliás, bem se compreendem, tendo em conta que o seu âmbito de jurisdição é menor, espacial e

humanamente, e que o seu acervo de atribuições e competências também é substancialmente mais reduzido.

Note-se, a este respeito, que há uma projeção muito comum das formas de Estado nos sistemas de governo. Com efeito, nos Estados de tipo federal, o parlamento é normalmente bicameral, de modo a que uma câmara possa representar a população, proporcionalmente, e a outra possa ter a responsabilidade de representar os estados-membros. As duas câmaras são eleitas, mas de modo distinto e desempenham funções diferentes. É o caso dos Estados Unidos, mas também o alemão. O mesmo princípio de organização pode ocorrer nos Estados unitários regionais, em que a totalidade do território esteja dividida em regiões, mas é menos frequente encontrar-se uma câmara (alta) com uma função específica de representação das regiões. No essencial, é esse o caso do senado espanhol, mas já não do senado da República italiana. A simples existência de regiões administrativas não tem, por regra, consequências no que toca à divisão do Parlamento nacional. Mas, em contrapartida, há muitos casos em que o bicameralismo não decorre da forma de Estado, mas de razões históricas, políticas, culturais ou outras.

Veremos, de imediato, os modelos típicos dos principais sistemas de governo. A seguir, os diferentes sistemas de governo adotados pelo direito português, desde a República até à freguesia. E, finalmente, qual é constitucionalmente – e qual poderá ser legalmente – o sistema de governo das regiões administrativas. Compreende-se esta metodologia cautelosa, passo a passo, porque deve haver alguma coerência entre o sistema de governo das regiões administrativas e, pelo menos, o das demais autarquias locais portuguesas.

2.2. Como é sabido, em democracia representativa, existem três grandes sistemas de governo: parlamentar, presidencialista e semipresidencialista (¹¹⁹). Existem outros mais raros, como o sistema diretorial ou o sistema convencional, mas há, sobretudo, muitos sistemas *atípicos* – que correspondem a declinações dos modelos base – e alguns sistemas *mistos* – que procuram combinar características dos referidos modelos base.

¹¹⁹ Para uma análise sistemática destes três sistemas, Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo*, I, Coimbra, 2007, pp. 59 ss..

Tentaremos ser muito sintéticos, na descrição abstrata dos três sistemas principais, cingindo-nos ao que importa para o objeto deste estudo. Os sistemas diretorial e convencional merecerão apenas uma nota breve.

A) No sistema de governo parlamentar, existem *três órgãos de governo, mas apenas um deles é eleito diretamente pelo povo*: o parlamento (ou, pelo menos, a câmara baixa do parlamento, representativa da população). O chefe de Estado não é eleito de todo (como no caso das monarquias) ou é eleito indiretamente pelo Parlamento. Por sua vez, o governo é uma emanção da maioria parlamentar, pelo que, ao menos quando o resultado das eleições legislativas é muito claro, dá a ideia de que é eleito pelo povo. Mas não é. Ou é eleito (ou investido) pelo parlamento, após as eleições, ou é designado pelo chefe de Estado com base na composição do Parlamento.

Em qualquer dos casos, o chefe do executivo – que tem a designação de primeiro-ministro, presidente do governo ou chanceler – escolhe, com grande liberdade, os seus ministros ou secretários de Estado.

Por ser uma emanção do parlamento, a sua manutenção em funções depende da confiança do mesmo, perante o qual é responsável a todo o tempo.

Responde politicamente pelos seus atos e omissões, no exercício de quaisquer das suas competências. E, muito importante, o Parlamento pode fazê-lo cair através de vários institutos: apreciação do programa, moção de censura, voto de confiança, etc.

O chefe de Estado não se confunde de todo com o chefe do executivo. Com fraca (ou nenhuma) legitimidade democrática, uma vez que não é eleito diretamente pelo povo, tem relativamente pouco peso político e poucas funções constitucionais.

Ainda que tenha por regra poder de dissolução do Parlamento, trata-se de uma competência formal (sujeita a referenda ministerial), de confirmação de uma decisão tomada por outrem.

Há diversas variantes deste sistema, de pendor mais parlamentar ou mais governamental. Para prevenir o risco da instabilidade governativa, vários países

adotaram aquilo que se designa por «moção de censura construtiva», cuja aprovação pelo parlamento só determina a queda do governo se o partido proponente apresentar uma solução de governo alternativa ⁽¹²⁰⁾.

Seja como for, em quase todas essas variantes, o chefe de Estado tem uma função puramente simbólica. Nalguns casos, está mesmo ausente (como nalguns países da Commonwealth).

Daí que em determinados sistemas de governo infraestaduais, em que por definição não pode haver chefe de Estado, seja frequente falar-se de sistema parlamentar sem qualquer explicação complementar. Pode até estar prevista uma figura política representativa do Estado ou do Governo, embora se trate inevitavelmente de uma personagem exterior ao sistema de governo.

B) No sistema presidencialista, só existem *dois órgãos de governo*: o presidente e o parlamento, sendo *ambos eleitos diretamente pelo povo*. Todo o sistema é condicionado por esta dupla – e forte – legitimidade democrática.

Por isso, nem o parlamento – bicameral, dado que, por alguma razão, os sistemas presidencialistas mais relevantes são federações – pode destituir o presidente por razões políticas, nem o presidente pode dissolver o parlamento. Entre os politólogos, diz-se que o presidencialismo é um sistema de «casamento sem divórcio», dado que nenhum dos protagonistas pode livrar-se do outro, mesmo que estejam muito desavindos.

Mas a verdade é que também é um casamento em que cada um pode fazer a sua vida com grande independência. Não são obrigados a coabitar. Cada um é detentor exclusivo de uma função do Estado. O parlamento detém a (quase) totalidade do poder legislativo. O presidente é simultaneamente chefe de estado e chefe do executivo.

Em particular, o presidente pode ou não concentrar a totalidade do poder executivo. Nalguns países o presidente forma o seu governo com inteira liberdade e demite os ministros ou secretários de Estado da mesma maneira. Nem existe verdadeiramente

¹²⁰ Guilherme d'Oliveira Martins et alli, *A revisão constitucional e a moção de censura construtiva*, Lisboa, 1988, *passim*.

um governo, como órgão autónomo do presidente. Noutros países, todavia, o presidente está mais condicionado politicamente, mormente pela composição do parlamento, e os ministros têm competência (e alguma vida política) própria. (v.g. no Brasil)

Finalmente, um dos pontos mais salientes do presidencialismo é o esquema denominado de «*checks and balances*», que visa evitar que o presidente seja forçado a executar leis contrárias ao seu programa e garantir, em contrapartida, que o presidente não possa bloquear o normal exercício do poder legislativo. Trata-se aqui, como é sabido, dos institutos do veto e da superação do veto.

Algumas destas características dos sistemas presidencialistas tornam difícil a sua adoção por entidades públicas de nível inferior a Estados federados. Sem uma dicotomia marcada entre poder legislativo e poder executivo não existe verdadeiramente presidencialismo, mesmo que o chefe do executivo seja eleito diretamente. Não basta haver um órgão deliberativo e um executivo. Há presidentes de regiões e comunidades autónomas com muito protagonismo político, com grande capacidade de decisão, mas isso não faz do sistema um sistema presidencialista. A sua legitimidade democrática decorre da sua força no parlamento regional.

- C) O sistema semipresidencialista não é, em rigor, um sistema misto. Tem características parlamentares – no que respeita à formação do governo e à sua responsabilidade perante o parlamento – e características presidencialistas – porque o presidente é eleito diretamente pelo povo e porque dispõe de um verdadeiro poder de veto das leis.

Para além destas, porém, o semipresidencialismo assume características próprias, que não se encontram em nenhum dos seus precedentes: sendo eleito diretamente, o presidente, sem ter, regra geral, poder executivo, tem poderes muito relevantes. Mormente, tem um poder autónomo de dissolução do parlamento, assim como alguma capacidade de condicionar a formação do governo e, sobretudo, uma capacidade real de controlar e até bloquear a ação governativa.

Nesta linha, embora com intensidades muito diferenciadas, consoante os países, pode dizer-se que o governo é (simultaneamente) responsável perante a assembleia e perante o presidente.

Este sistema é muito flexível, no sentido de que pode funcionar, em concreto, de formas muito diferentes: com pendor parlamentar, governamental ou presidencial. Mas, ao mesmo tempo, é um sistema complexo, que pressupõe duas eleições diretas – uma para um órgão colegial e outra para um órgão unipessoal – e a possibilidade de acomodar três órgãos politicamente ativos.

Não admira que não seja um sistema que se encontre em sistemas de governo não estaduais, mesmo naqueles países que o adotam ao nível nacional. Sobretudo, o semipresidencialismo adjudica ao presidente um papel de fiscalização e controlo político, sendo que essa não é uma função viável ao nível infraestadual, mesmo quando se trata de autonomia político-administrativa, menos ainda quando se trata de mera autonomia administrativa.

- D) A nota prometida para os sistemas diretorial e convencional justifica-se porque a grande simplicidade de ambos os torna, por vezes, adequados a entidades públicas menores.

Assim, o sistema diretorial (tal como praticado, por exemplo, na Suíça) caracteriza-se por ter apenas um órgão eleito diretamente – o parlamento, detentor originário do poder legislativo –, que por sua vez elege um órgão executivo colegial, chamado diretório. Após a sua eleição (indireta), este diretório torna-se em larga medida autónomo do parlamento, que não o pode destituir. De entre os diretores, destaca-se um para assumir (transitória e rotativamente) a chefia do Estado. Mas este chefe de Estado não deixa as suas funções como diretor: acumula as duas tarefas, e é apenas um *primus inter pares*.

Isto demonstra que o princípio da colegialidade do diretório é tomado muito a sério. Sempre teria de ser assim, porque ao contrário do que sucede com todos os outros sistemas analisados até agora, o executivo aqui não é homogéneo politicamente, sendo composto por diretores dos principais partidos representados no parlamento.

O sistema convencional é mais simples ainda, porque pressupõe um parlamento todo poderoso, eleito pelo povo, e que *a priori* concentra tanto o poder legislativo como o poder executivo. Naturalmente, a aplicação das leis pressupõe a existência de um ou vários órgãos executivos, em regra (ou sempre) colegiais, que são eleitos pelo parlamento e por ele destituídos livremente e a todo o tempo. A competência destes órgãos é meramente delegada e nem sequer existe chefe de Estado.

3. *Sistemas de governo nacional, das regiões autónomas, dos municípios e das freguesias*

3.1. Como é sobejamente conhecido, o sistema de governo português é semipresidencialista. Não vale a pena insistir neste ponto. Mas vale a pena sublinhar que ele não nasceu semipresidencialista por decisão, a regra e esquadro, de um conjunto de peritos em ciência política e direito constitucional. Nasceu de um compromisso político entre duas forças divergentes que pretendiam, respetivamente, um sistema presidencialista e um sistema parlamentar. Em particular, o compromisso impôs-se porque todas as partes comungaram das mesmas preocupações: o receio óbvio de concentrar demasiado o poder numa só pessoa – como sucede no presidencialismo –, mas igualmente o medo da instabilidade governativa que caracterizou a primeira república – como é comum nos sistemas parlamentares sem (dois) partidos fortes ou sem um sistema partidário estabilizado.

Mais do que a preocupação de desenhar um sistema concetualmente perfeito, prevaleceu a preocupação de adotar um sistema moderado, equilibrado e capaz de funcionar na prática. É com esta mesma preocupação que abordaremos o problema da escolha do sistema de governo das futuras regiões administrativas.

3.2. Como já se adiantou aquando da análise das experiências de regionalização relevantes (*supra*, parte I, §3.º), as regiões autónomas dos Açores e da Madeira são dotadas pela Constituição de «órgãos de governo próprio»: são eles a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional (artigo 231.º). A estes dois órgãos acresce um terceiro, que não é tido pela Constituição como «órgão de governo próprio», mas que integra também o sistema de governo regional: até à revisão constitucional de 2004, esse terceiro órgão era o Ministro da República; depois dessa revisão constitucional passou a ser o Representante da

República (artigo 230.º). Recordemos quais são os traços gerais do sistema de governo das Regiões Autónomas instituído pela Constituição.

A assembleia legislativa regional é eleita por sufrágio universal, direto e secreto, dos cidadãos residentes no arquipélago e de acordo com o princípio da representação proporcional. É o Presidente da República que marca a data da eleição dos deputados das assembleias legislativas dos Açores e da Madeira, podendo também dissolvê-las livremente, respeitados, com as devidas adaptações, os limites fixados no artigo 172.º da Constituição (artigo 133.º, alíneas *b* e *j*)).

Ao representante da República cabe nomear o presidente do governo regional, de acordo com os resultados eleitorais e ouvidos os partidos políticos representados na assembleia legislativa, bem como nomear, em número variável, sob proposta do respetivo presidente, os restantes membros do governo regional – denominados vice-presidentes, secretários regionais e subsecretários regionais. Uma vez formado, o governo regional toma posse perante a assembleia legislativa (artigo 231.º, n.ºs 4 e 5).

O governo regional é politicamente responsável perante a assembleia legislativa, efetivando-se essa responsabilidade pelos mecanismos (previstos nos estatutos político-administrativos) da sujeição do programa do governo a debate e votação na assembleia, da moção de censura, e do voto de confiança. Além disso, o governo regional tem de responder às questões que lhe forem colocadas pelos deputados regionais, sujeitar-se nos termos regimentais a interpelações e a inquéritos parlamentares, comparecer nas comissões, etc.

A manutenção em funções do governo regional não depende, portanto, da vontade do representante da República, mas apenas da vontade da assembleia legislativa, que dispõe de amplos poderes de fiscalização da sua atividade. Indiretamente, a subsistência do governo regional depende também do Presidente da República, uma vez que o exercício do poder de dissolução da assembleia legislativa implica a realização de novas eleições e a subsequente substituição do executivo regional.

A estrutura do sistema de governo regional possui, assim, as características essenciais de um *sistema de tipo parlamentar*, mas apresenta também algumas particularidades decorrentes da sua integração num Estado unitário. A saber: os poderes de intervenção pontual cometidos ao Presidente da República; e a existência permanente em cada uma das

regiões de um órgão representativo e com funções vicariantes do chefe de Estado, isto é, a existência de um representante da República com estatuto de residente na região.

3.3. O traço mais marcante do sistema de governo dos municípios portugueses é a existência de dois órgãos colegiais eleitos diretamente pelo povo e, mais precisamente, pelos cidadãos (e, nos termos do n.º 4 do artigo 15.º da Constituição, por alguns estrangeiros) residentes na área do concelho: a *assembleia municipal*, que é um órgão colegial de tipo assembleia, e a *câmara municipal*, que é também um órgão colegial, mas de tipo executivo.

Tanto basta para perceber que o sistema de governo municipal não se enquadra em nenhum dos paradigmas clássicos, acima revisitados (¹²¹). Mormente:

- A) O sistema não é parlamentar, porque o órgão executivo – a câmara municipal – é eleito diretamente pelo povo. Tem legitimidade democrática própria, ao passo que em todos os parlamentarismos o órgão executivo, sob diferentes formatos, é sempre uma emanção do parlamento e da maioria aí existente ou, na ausência desta, da correlação de forças aí presente.

- B) Esta realização de duas eleições paralelas e autónomas aproxima o sistema em causa do presidencialismo (ou até do semipresidencialismo), mas a verdade é que também não chega para o tornar presidencialista. Com efeito, no presidencialismo elege-se um órgão executivo singular, enquanto nos municípios o órgão executivo é claramente colegial. Não se elege isoladamente o presidente da câmara. Por muito protagonismo que ele possa ter na campanha eleitoral e no dia a dia da autarquia, e apesar de ter um significativo acervo de competências próprias, ele é essencialmente um *primus inter pares*. Elege-se sim a câmara municipal, que é um órgão colegial (de dimensão variável) e cujas competências próprias, diga-se de passagem, nem sempre são rigorosamente executivas. Os eleitores votam em listas partidárias (ou listas de

¹²¹ Luís Fábria e Joana Colaço, *Anotação ao artigo 239º*, in Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, Coimbra, 2007, pp. 465 ss.; Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra, 2013, pp. 262 ss.;

candidaturas independentes), sem que conste do boletim de voto que são encabeçadas pelo candidato *X* ou pela candidata *Y* à presidência da câmara.

- C) No sentido de defender a natureza parlamentar do sistema pode argumentar-se com a responsabilidade da câmara municipal perante a assembleia. A parte final do n.º 1 do artigo 239.º é clara ao dizer que o órgão executivo colegial é responsável perante a assembleia. É um argumento de peso, porque a presença da câmara municipal (e do seu presidente) nas reuniões da assembleia municipal, para responder pelos seus atos e omissões, para defender as suas iniciativas e propostas, para fazer aprovar o orçamento, revela uma clara subordinação do órgão executivo perante o órgão deliberativo. A assembleia municipal até pode propor e aprovar moções de censura contra a câmara municipal (alínea *l*) do n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

Contudo, como a câmara tem uma legitimidade democrática própria, resultante da sua eleição direta, a aprovação destas moções de censura não acarreta a demissão da câmara municipal. A lei, aliás, não prevê qualquer consequência para a aprovação de uma moção de censura. Esta pode até constituir uma espécie de «cartão amarelo», mas num jogo cujas regras excluem a possibilidade de «cartão vermelho». A responsabilidade da câmara ficou a meio caminho: a assembleia pode controlar a atividade da câmara, mas não pode fazer cessar a permanência em funções do próprio órgão ⁽¹²²⁾.

É possível que esta solução constitucional, primeiro, e legal, depois, tenha sido estabelecida com o objetivo de forçar artificialmente a estabilidade dos executivos municipais, evitando constantes eleições locais e obrigando os autarcas dos diferentes partidos a entenderem-se, em nome dos interesses locais. É possível, mas é uma solução, tão quanto se sabe, muito peculiar no contexto da administração comparada europeia.

¹²² Cândido de Oliveira, *Idem*, pp. 265-266.

- D) Esta capacidade de vida própria da câmara relativamente à assembleia, outrossim, sendo uma consequência direta da existência de duas eleições autónomas – ainda que realizadas em simultâneo, no mesmo ato eleitoral – é um fator de aproximação ao sistema presidencialista, em que o congresso não pode afastar o presidente por simples razões políticas. Afinal, o voto popular que elege aquele vale exatamente o mesmo que o voto que elege este. Com efeito, ainda que a câmara precise do apoio da assembleia municipal para governar bem, para aprovar o orçamento, e para levar a cabo o seu programa, a verdade é que não precisa da confiança política da câmara para continuar em funções. Pode até ficar bastante bloqueada na sua ação, mas não tem de recear uma votação parlamentar conducente à sua demissão.
- E) Em contrapartida, a total (e até natural) ausência de mecanismos de «*checks and balances*» impede que se vá muito mais além nesta linha de aproximação do sistema de governo dos municípios aos sistemas de governo presidencialistas. O presidente da câmara – ou a própria câmara – não têm nenhum poder semelhante ao veto e, em particular, nenhuma capacidade de se eximirem à execução das deliberações (legalmente) aprovadas pela assembleia. Até têm competências próprias e delegadas, mas são responsáveis perante a assembleia e estão sempre obrigados a executar as suas deliberações.
- F) Finalmente, a existência de duas eleições paralelas permite o chamado «*voto diferenciado*»: o eleitor vota num partido para a assembleia e pode votar noutro diferente para o executivo – o que é comum, aliás, em alguns presidencialismos. De onde resulta, na prática, que há presidentes de câmara que têm a maioria na assembleia, mas estão em minoria na câmara. E vice-versa. Nuns casos, a implementação das suas políticas é bloqueada na assembleia, ao passo que noutros a oposição está dentro da própria câmara municipal. E isto já não tem nada de presidencialista, porque nenhum presidente admitiria ter a oposição dentro da sua própria equipa.

Para além destas características que ora afastam, ora aproximam o sistema de governo dos municípios dos modelos parlamentar e presidencialista, há ainda três características muito peculiares do sistema português que, no seu conjunto, o tornam verdadeiramente único.

A) Na verdade, as assembleias municipais são compostas por deputados eleitos diretamente pelos cidadãos residentes no concelho e por deputados designados por inerência, ou eleitos indiretamente, porque são os presidentes de todas as juntas de freguesias que compõem o município (artigo 251.º). Na prática, é como se o parlamento do município fosse bicameral – um bicameralismo perfeito, aliás, porque ambas as câmaras têm exatamente os mesmos poderes –, mas em que as duas câmaras reúnem invariavelmente em sessão conjunta, porventura por uma questão de simplicidade. Ou seja, é como se o município fosse uma federação de freguesias e, por isso, estivesse dotado de duas assembleias: uma para representar os eleitores recenseados; outra para representar as freguesias federadas.

É um regime bastante peculiar, porque o mesmo órgão parlamentar tem dois tipos de titulares, com diferentes fontes de legitimidade democrática. Mas, sobretudo, quando um município tem muitas freguesias, gera assembleias municipais demasiado grandes (às vezes, com mais de 100 membros...) e, por isso, pouco eficientes no desempenho das suas funções. De resto, um município com muitas freguesias pouco populosas acabará em princípio por ter uma assembleia maior do que outro município vizinho com menos freguesias e mais população total. A dimensão da assembleia é essencialmente determinada pelo número de freguesias, ao passo que a população determina a dimensão do executivo camarário (embora este critério acabe também por ser convocado para aumentar a dimensão da assembleia, por força do n.º 2 do artigo 42.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

B) A segunda característica a ter aqui em conta é a natureza heterogénea dos executivos municipais – que, aliás, aproxima o sistema governativo municipal do *sistema de governo diretorial*, embora não totalmente, porque os diretores são eleitos pelo parlamento. Aqui, como os eleitores votam nas listas (fechadas) de candidatos

apresentadas pelos partidos ou por independentes, o primeiro candidato da lista mais votada assume a presidência da câmara e os restantes membros do órgão, designados vereadores, são repartidos proporcionalmente pelo conjunto das listas em função da percentagem dos votos obtidos por cada uma. O número de vereadores varia entre 16 e 4, consoante a população residente no concelho, sendo que, quanto mais reduzido é o número de vereadores, mais distorcida acaba por ficar a proporcionalidade a favor das listas ou partidos mais votados. Na prática, há presidentes que conseguem ter a maioria absoluta na câmara; há muitos que não o conseguem; destes, alguns conseguem formar coligações pós-eleitorais, a troco de concessões aos vereadores da oposição; outros nem isso (¹²³).

- C) A existência de maiorias e minorias é da essência da democracia. Está na natureza de todos os órgãos de tipo parlamentar. Mas não é de todo normal dentro de um órgão executivo, que, por elementares razões de eficiência, deve ser coeso, unitário e solidário, com todos os seus membros a remar para o mesmo lado. Se no órgão executivo câmara municipal estão simultaneamente membros eleitos de (quase) todos os partidos, além de eventuais independentes, como é possível gerir a casa? Se, dada a enorme quantidade de trabalho, o presidente da câmara é obrigado a oferecer pelouros a vereadores de partidos ou listas da oposição, com o propósito de os cativar para o seu programa e de os tornar menos aguerridos, como é possível dirigir a equipa? Para se perceber a dimensão do problema, imagine-se que um primeiro-ministro socialista tinha um governo com ministros de todos os partidos, incluindo os respetivos líderes da oposição, uns com pasta e outros sem pasta, mas todos com direito de voto no conselho de ministros!

Não é assim de estranhar que, ao longo do tempo, tenham existido propostas para alterar o nosso sistema de governo municipal, eliminando a eleição direta da câmara e permitindo ao presidente desta formar um executivo unitário e homogéneo, ou de coligação formal. No fundo, organizar uma equipa de trabalho, unida em torno de um programa, e que aceite a existência de uma liderança clara.

¹²³ Cândido de Oliveira, *Idem*, pp. 268-272.

D) É verdade que num contexto de alguma secundarização das funções de controlo das assembleias municipais, o sistema de governo descrito tem funcionado como uma forma de limitação do poder dos presidentes da câmara, sempre desejosos de popularidade, que assim são vigiados de muito perto pelos vereadores da oposição. Mas, se já não seria correto colocar uma parte do órgão executivo a fiscalizar a outra parte, substituindo-se ao papel do órgão deliberativo, o custo deste sistema tem sido elevadíssimo, com muitas câmaras municipais bloqueadas inutilmente. Os bloqueios mais persistentes só se resolvem provocando eleições, e nem sempre.

Estes são seguramente dados a ter em conta no momento de decidir se se deve ou não transportar para as regiões administrativas este sistema de governo municipal, que tem simultaneamente características parlamentares, presidencialistas e diretoriais, mas que, contas feitas, é apenas um *sistema profundamente atípico* e, em muitos casos, disfuncional.

E) Finalmente, a terceira característica que singulariza o funcionamento dos órgãos do município em Portugal prende-se com o sistema de repartição de competências em escadinha: a assembleia é o órgão deliberativo da pessoa coletiva, ainda que, muitas vezes, só possa atuar sob proposta (artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro); por sua vez, a câmara é um órgão executivo colegial, que deve executar as deliberações da assembleia, mas também tem muitas competências próprias de natureza deliberativa (artigo 33.º); relativamente a estas é o presidente da câmara que assume funções executivas (artigo 35.º). Do que resulta, portanto, que a câmara municipal tem, tal como Jano, uma dupla face: uma face executiva virada para a assembleia; outra face deliberativa voltada para o presidente da edilidade.

3.4. Finalmente, a terminar este já longo percurso, falta analisar o sistema de governo das freguesias, que é bastante mais simples do que o das autarquias de grau imediatamente superior.

A) A freguesia tem dois órgãos: a assembleia, que é eleita diretamente pelos vizinhos, que são os cidadãos portugueses ou, nos termos do n.º 4 do artigo 15.º, estrangeiros

residentes no respetivo território; e a junta, que é o órgão executivo da freguesia e que é politicamente responsável perante aquela. A junta não é eleita nessa qualidade, mas, como é *típico dos sistemas parlamentares*, é uma emanação da assembleia de freguesia e da correlação de forças que aí está presente.

- B) O presidente da junta é o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia, pelo que acaba por ser também eleito pelos vizinhos. O presidente da junta, apesar de a Constituição não o autonomizar nos seus artigos 244.º a 248.º, não deixa de ser um órgão da freguesia, embora seja ao mesmo tempo membro de um órgão colegial: é um *primus inter pares*. Não é propriamente um presidente da freguesia, eleito autonomamente, à imagem de alguns chefes de Estado nos sistemas de governo estaduais.
- C) A responsabilidade da junta perante a assembleia é aqui plena. Como nos sistemas parlamentares, a responsabilidade reveste duas modalidades: tanto há lugar a responsabilidade pelo exercício das suas funções, quanto há responsabilidade para pôr termo às suas funções. A assembleia aprecia e fiscaliza toda a atividade da junta e autoriza a prática, por esta, de muitos atos (artigo 9.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de dezembro). O presidente e os vogais da junta devem obrigatoriamente estar presentes nas reuniões da assembleia (artigo 12.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro). Além disso, a assembleia pode «*votar moções de censura à junta de freguesia, em avaliação da ação desenvolvida pela mesma ou por qualquer dos seus membros, no âmbito do exercício das respetivas competências*» (alínea *p*) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 169/99). Aprovada a moção de censura, a junta cai, cessa funções, caso em que ou se elege nova junta na assembleia – inevitavelmente com o mesmo presidente, mas decerto outros vogais – ou é necessário realizar novas eleições. Note-se que o preceito legal transcrito distingue claramente moções de censura contra a junta e moções de censura contra membros da junta, no exercício das suas competências.
- D) Os vogais da junta de freguesia são eleitos pela assembleia sob proposta do presidente daquela (artigo 24.º da Lei n.º 169/99) – o que, ao contrário do que sucede

nos municípios, permite ao presidente da junta organizar um executivo razoavelmente coerente. Não será uma equipa escolhida pelo presidente da junta com inteira liberdade, porque os vogais têm de ser todos membros da assembleia e porque, naturalmente, é necessário garantir a sua eleição, mas já se poderá dizer que a junta de freguesia é uma equipa. De modo que, também neste ponto, se confirma a natureza parlamentar deste sistema de governo: *parlamentar puro ou de assembleia*, dado que inclusivamente há investidura do executivo pela assembleia deliberativa (sem intervenção de um terceiro órgão).

- E) Uma última nota apenas para referir que a natureza do sistema não muda – apenas se simplifica – nas freguesias mais pequenas, em que o «plenário dos cidadãos eleitores» substitui a assembleia. A reduzida dimensão de algumas freguesias permite a substituição da democracia representativa pela democracia direta. Mas subsiste a distinção, fundamental, entre o órgão deliberativo e o órgão executivo.

4. Sistema de governo das regiões administrativas

Iremos agora analisar o sistema de governo das regiões administrativas, primeiro *de jure condito*, considerando as normas constitucionais e o disposto nos artigos 22.º a 31.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas – que nunca foi revogada, apesar de se poder defender que caducou com o referendo de 1998 –, e depois *de jure condendo*, procurando formular uma nova proposta que seja equilibrada. Neste trabalho não devemos estar vinculados por nenhum dos sistemas de governo nacionais ou estrangeiros anteriormente apresentados. Bem pelo contrário, considerando as diferenças que em Portugal existem entre os sistemas de governo regionais, municipais e das freguesias, a regionalização poderia ser uma boa oportunidade para iniciar uma reforma dos sistemas de governo das autarquias locais, que está adiada *sine die* pelo menos desde a revisão constitucional de 1997. Seja como for, parece já evidente da análise acima efetuada que o sistema de governo municipal não deve ser replicado nas regiões administrativas que venham a ser criadas.

De igual modo, é a própria Constituição que exclui claramente o modelo presidencialista. Fá-lo quer quando omite o presidente da junta regional do elenco fechado de órgãos representativos da região (artigos 239.º a 259.º); quer quando estipula que a junta

regional é responsável perante a assembleia regional, e pode por esta ser destituída (artigo 239.º, n.º 1); quer ainda quando confere à Assembleia da República, através da Lei-Quadro, o direito de optar livremente entre a eleição direta e a eleição indireta da junta regional (artigo 239.º, n.º 3). Parece óbvio que, se a junta regional, incluindo o seu presidente, em vez de ser eleita diretamente pelo povo da região, pode, por lei ordinária, ser um órgão eleito pela assembleia regional, o sistema de governação das regiões não é, de todo, um sistema presidencialista. Para que o fosse seriam necessários três requisitos, intencionalmente excluídos pela Constituição: que o presidente da junta fosse considerado como órgão representativo da região; que tivesse sempre de ser eleito por forma direta pelo povo; e que não pudesse nunca ser destituído pela assembleia regional. Nada disto acontece, nem pode ser determinado pela Lei-Quadro, que nesse caso seria inconstitucional.

4.1. Não por acaso, o sistema de governo das regiões administrativas está bem mais próximo do definido legalmente para as freguesias do que para os municípios. Quase se diria que está nos antípodas do sistema adotado nos municípios. Com efeito, do confronto entre o artigo 22.º e o artigo 27.º da Lei-Quadro, percebe-se que só um dos dois órgãos do sistema de governo regional resulta (e apenas em parte) do voto direto do povo: a assembleia regional. Segundo o artigo 27.º da Lei-Quadro, a junta – incluindo o seu presidente – é eleita pela assembleia, na sua primeira sessão após eleições. Um órgão (em parte) eleito diretamente, o outro (todo) eleito indiretamente.

Há, contudo, quatro importantes diferenças do sistema governativo das regiões relativamente ao sistema de governo das autarquias portuguesas de menor dimensão.

A) A assembleia regional – ao contrário do que sucede nas freguesias e, curiosamente, em alguma sintonia com o que sucede nas assembleias municipais – agrega dois tipos de deputados. Regressa-se aqui àquilo a que chamámos «*bicameralismo de uma só câmara*», em que uma parte dos deputados é eleita diretamente pelos cidadãos residentes na área da região e a outra parte é eleita indiretamente, por um colégio eleitoral composto por todos os deputados municipais eleitos diretamente, nos municípios integrantes do território de cada região. Os primeiros representam os cidadãos residentes dentro da área de

jurisdição da região administrativa, os segundos representam os interesses dos municípios dessa mesma região – ou, como diz a lei, as assembleias municipais dessa região.

Os deputados municipais por inerência em relação às funções de presidente de junta de freguesia não são aqui tidos nem achados. Não têm capacidade eleitoral ativa na eleição (indireta) dos deputados regionais, pelo que se julga evidente que também não têm capacidade eleitoral passiva.

Pode questionar-se a adequação desta engenharia eleitoral, mas ela não resulta apenas da lei ordinária (artigo 22.º da Lei-Quadro), sendo antes imposta pelo artigo 260.º da Constituição, cuja redação vem de 1989.

Para evitar assembleias regionais demasiado grandes, não são todos os presidentes de câmara que têm lugar na assembleia regional. É apenas um conjunto relativamente restrito de deputados municipais que são designados pelo tal colégio eleitoral *ad hoc*, numa eleição fechada. Não há, portanto, qualquer incompatibilidade entre ser deputado municipal e ser deputado regional. Bem pelo contrário, a lei prevê expressamente a cumulação – numa clara derroção ao princípio geral da proibição de acumulação de cargos públicos, consagrado no artigo 269.º, n.º 4, da Constituição.

Algo simplisticamente, a Lei-Quadro fixa o número de deputados das assembleias regionais com base numa única fasquia populacional: acima ou abaixo de 1,5 milhões de eleitores. Abaixo desta fasquia, as assembleias terão 15 membros indiretos e 31 diretos, num total de 46. Acima de tal fasquia, haverá 20 membros indiretos e 41 diretos, num total de 61. Não há, por conseguinte, qualquer indexação entre o número de cidadãos eleitores residentes numa região e o número de deputados regionais a eleger – circunstância que pode não ser irrelevante, tendo em conta que quanto maiores são os círculos eleitorais do ponto de vista do número de mandatos a preencher mais perfeita (ou menos distorcida) sai a proporcionalidade na repartição desses mandatos.

Em todo o caso, julga-se que estes números da Lei-Quadro estão pensados para um mapa com mais regiões – oito ou nove – e não para um mapa de cinco

regiões, correspondentes no essencial às atuais CCDRs, como parece ser hoje a tendência dominante.

- B) A segunda grande diferença consiste em o presidente da junta não ser o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia, mas sim o primeiro elemento da lista mais votada para a eleição (indireta) da própria junta – é o que se extrai não tanto da letra, mas da localização sistemática do n.º 2 do artigo 27.º Isto quer dizer, em termos práticos, que o líder do partido mais votado para a assembleia, mas que tenha ficado aquém da maioria absoluta, pode perder a presidência da junta regional se, por exemplo, os partidos da oposição se organizarem para fazer uma lista conjunta, com mais apoio na assembleia do que o vencedor (isolado) das eleições. Nas freguesias, a assembleia elege os vogais da junta, mas não o respetivo presidente; nas regiões administrativas, a assembleia elege tanto o presidente como os vogais da junta, porque todos devem constar da mesma lista plurinominal (e fechada) que vai a votos.
- C) Por esta razão, a junta regional, não obstante a sua qualificação como órgão executivo colegial, constitui verdadeiramente uma equipa escolhida pelo futuro presidente, e unificada pelo mesmo projeto político. Na verdade, segundo o n.º 1 do artigo 27.º da Lei-Quadro, a junta é eleita *«segundo o sistema de representação maioritária, por escrutínio secreto e por listas plurinominais, na primeira sessão da assembleia regional»* após as eleições. Quer dizer que, apesar de a lei não se referir expressamente a uma proposta do candidato a presidente da junta, só pode ser ele que apresenta a lista plurinominal (fechada) para votação. Como o sistema é maioritário, quem tiver mais votos ganha, e elege a lista toda. A lista que ficar em segundo lugar não elege ninguém. Por isso, as juntas regionais correspondem a um executivo homogéneo – o que quer dizer que se querem evitar, nas regiões administrativas, os mesmos problemas de (in)coerência dentro do executivo que encontramos nas câmaras municipais e até, embora em menor medida, nas juntas de freguesia.

O facto de o legislador ter optado aqui por um sistema de eleição que qualifica (desnecessariamente) de maioritário não suscita nenhum problema de constitucionalidade, uma vez que a Constituição apenas faz profissão de fé no sistema de representação proporcional na eleição direta de órgãos colegiais do tipo assembleia: 239.º, n.º 2, parte final; 260.º; mas também n.º 5 do artigo 113.º, segundo o qual «*a conversão dos votos (populares) em mandatos far-se-á segundo o princípio da representação proporcional*».

- D) De assinalar ainda que, ao contrário do que sucede com o regime legal das freguesias, a Lei-Quadro prevê de forma muito clara o regime da moção de censura – *iniciativa* por um mínimo de um quarto dos deputados e *aprovação* por maioria absoluta – e as respetivas consequências: demissão da junta e realização necessária, no prazo de 30 dias, de novas eleições.

Não quer isto dizer que o regime seja o mais adequado. Com efeito, considerando que o presidente da junta regional é eleito pela assembleia, não se vê a necessidade de ir imediatamente para eleições apenas porque a junta é derrubada. Podem existir outras possibilidades de formar uma junta (estável) no mesmo quadro parlamentar, mormente se se formarem coligações supervenientes às eleições e à primeira reunião da assembleia.

Admitimos, todavia, que este *duplo efeito* da moção de censura – derrube da junta e autodissolução da assembleia – seja uma forma de dissuadir os deputados de derrubarem a junta. Ou seja, os deputados que votam para derrubar a junta estão também a votar a cessação do seu próprio mandato. Não podem querer uma coisa sem, pelo menos, se conformarem com a outra. E, como não é normal os deputados quererem voluntariamente encurtar o seu próprio mandato, este regime de duplo efeito da moção de censura pode efetivamente moderar bastante a sua utilização por parte dos partidos da oposição, já que sabem de antemão que não acedem ao governo da região sem novas eleições.

Acresce que existe a ideia de que os eleitores portugueses não apreciam particularmente a atitude de quem provoca instabilidade governativa, sancionando os partidos em causa nas eleições subsequentes – o que constituiria

um segundo fator de prevenção do uso abusivo ou irresponsável da moção de censura.

4.2. Excetuando sobretudo a insistência no dito «*bicameralismo de uma só câmara*», mesmo quando manifestamente não é possível representar na assembleia regional todos os municípios (são 278, só no continente) – insistência que, todavia, corresponde a um imperativo constitucional –, a avaliação do regime atualmente previsto na Lei-Quadro é positiva. Mais positiva do que a do regime das freguesias e decerto melhor do que a do regime dos municípios. Não obstante, aproveitando as margens de conformação deixadas pelos artigos 239.º e 260.º da Constituição, julgamos que é possível desenhar um sistema mais coerente e, porventura, mais aberto e flexível do que o atualmente previsto na Lei-Quadro. Vamos por partes.

A) Em primeiro lugar, considerando um cenário de apenas cinco (ou sete) regiões, julgamos que o número de deputados que compõem as assembleias regionais não pode ser fixado casuisticamente, nem em função de dois ou três escalões definidos em termos mais ou menos arbitrários. Antes de mais, deve ser fixado um teto máximo para a totalidade dos deputados regionais das cinco (ou sete) regiões administrativas, o qual deve depois ser repartido equitativamente entre as mesmas. Esse teto máximo poderá corresponder ao número de deputados à Assembleia da República, embora não ao seu número total de 230, mas aos 215 deputados que são eleitos pelos 18 distritos do continente. Não faz grande sentido que o conjunto das assembleias regionais tenha mais deputados do que o Parlamento nacional. Em contrapartida, também não faz sentido descer muito abaixo do número de 215, porque, por um lado, parte desse número tem de ser afetado à quota dos deputados que representarão as assembleias municipais e porque, por outro lado, assembleias muito reduzidas são inevitavelmente órgãos com menor índice de proporcionalidade e que, portanto, representam menos fielmente o eleitorado. Seria certamente mais popular, mas a assembleia precisa de ter uma dimensão que permita aos partidos mais pequenos – e às listas independentes – eleger alguns

deputados. Caso contrário, se não for para melhorar a representatividade política em Portugal, há um dos objetivos da regionalização que se perde.

Quanto à divisão dos cerca de 215 deputados pelas diferentes regiões, é preciso ter em conta que, em termos populacionais, e num cenário de cinco regiões, haverá sempre três regiões muito grandes, com vários milhões de habitantes cada – Norte, Centro, e Lisboa e Vale do Tejo, independentemente da repartição concreta de municípios que se venha a adotar entre estas duas últimas – e duas regiões bastante pequenas a sul – Alentejo, na ordem dos 750 mil habitantes, e Algarve, à volta de 430 mil habitantes. Havendo sete regiões, com o Norte e o Centro cortados verticalmente, a disparidade é menor, mas as três regiões do litoral acima do Tejo continuariam a ser muito maiores que as outras.

A população não pode, por isso, ser o único critério, sob pena de ficarmos com três assembleias gigantescas e duas (ou quatro) assembleias de muito menor dimensão. Outros critérios, como a extensão territorial (que favorece o Alentejo) ou os níveis de desenvolvimento económico (que porventura valoriza o Algarve) têm de ser convocados para equilibrar a dimensão das cinco assembleias. Também o critério da perifricidade, ou da interioridade, pode alavancar as regiões com menor expressão populacional.

É muito importante que exista um limite máximo e critérios objetivos de repartição. Caso contrário, todas as regiões (e todos os partidos políticos) vão querer ter uma assembleia de maior dimensão. Haja em vista o tamanho de algumas assembleias municipais, onde no seu conjunto, mesmo depois da reforma de 2013, têm assento mais de 6000 deputados. E haja em vista também a realidade das regiões autónomas, em que para representar um universo de 500.000 portugueses são necessários 105 deputados. Se existir um limite máximo aceite por todos, o alargamento de uma assembleia só pode ser feito à custa de outra, o que naturalmente não será aceite por esta. Se não existir um critério objetivo, as regiões maiores terão a tendência para se aproveitar do seu peso político para ter mais assentos nas respetivas assembleias.

Dir-se-á mesmo que, por uma questão de igualdade do voto dos cidadãos – isto é, idêntico peso de cada voto, e idêntico nível de representatividade – o número de

deputados a eleger por cada círculo eleitoral regional deve ser razoavelmente proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos, à semelhança do que estipula o n.º 2 do artigo 149.º

Finalmente, no que toca à repartição, dentro de cada região, entre o número de deputados eleitos pelo colégio eleitoral *ad hoc* previsto no artigo 260.º da Constituição e os deputados diretamente eleitos pela população residente, a lei apenas tem de ter a preocupação de não defraudar o imperativo constitucional. O que significa que os deputados eleitos indiretamente não poderão ser menos de um quarto do total de lugares a preencher em cada assembleia. A Lei-Quadro em vigor prevê cerca de um terço: 15 para um total de 46; e 20 para um total de 61. Mas não se vê qual a utilidade de aumentar os deputados eleitos por via indireta, uma vez que sempre se ficará muito longe de conseguir representar todos os municípios.

- B) Por sua vez, no que toca à junta regional, o disposto no artigo 27.º da Lei-Quadro ainda vigente está bastante bem pensado, no quadro de um sistema de governo parlamentar de assembleia. Com efeito, a junta regional – presidente e vogais – deve ser eleita pela assembleia na primeira reunião desta após as eleições. A maioria necessária para a sua eleição é a maioria simples: mais votos a favor do que os depositados em qualquer das outras listas. Quem tiver mais votos, independentemente da percentagem alcançada, elege a totalidade da lista. É este o sentido da qualificação do sistema eleitoral como «de representação maioritária». Assim, as listas concorrentes podem ser apresentadas e integradas por qualquer deputado (eleito diretamente) e devem conter tantos nomes quantos os lugares a preencher na junta. É este o sentido da qualificação da lista como «plurinominal». Como a lista é fechada, eleita em bloco, o primeiro candidato da lista mais votada assume a presidência da junta, ao passo que os demais candidatos dessa mesma lista assumem os restantes lugares ou pelouros dentro do órgão executivo da região. O presidente da junta tem assim, desde o início, a sua equipa de trabalho constituída: um executivo homogéneo, comprometido com o seu programa eleitoral e que aceita a sua liderança.

Os membros da junta são, antes de mais, deputados regionais. Quando são eleitos para a junta, suspendem a sua função como deputados: os dois cargos são incompatíveis entre si. Se um membro da junta renunciar ao seu mandato no executivo, pode regressar à assembleia e nova eleição (por esta) será necessária para preencher o lugar deixado vago na junta.

Eleita pela assembleia, pode discutir-se se a junta não deveria tomar posse perante um órgão exterior ao sistema de governo regional: o primeiro-ministro, o ministro competente em razão da matéria (ministro das administrações públicas, das autarquias ou do desenvolvimento regional), ou o representante do Governo na região. Julgamos que isso seria positivo, uma vez que, mais até do que os municípios e as freguesias, as regiões administrativas deverão desenvolver as suas competências em forte articulação com o Governo e com os serviços periféricos do Estado na sua área de jurisdição. A solução seria de certa forma inversa à das regiões autónomas, em que o presidente do governo e os secretários regionais são nomeados pelo Representante da República e, depois, tomam posse perante a Assembleia Legislativa.

- C) Sendo uma clara emanção da assembleia regional, a junta há de responder perante aquela pelos seus atos e omissões. É normal que todos os membros da junta, a começar pelo presidente, tenham de estar presentes nas reuniões da assembleia para defenderem as suas iniciativas, para responder a todas as perguntas dos deputados, para dar informações sobre a condução dos dossiês da região administrativa. É o que decorre da natureza parlamentar do sistema.
- D) Mais delicado é o problema da outra modalidade de responsabilidade política, em que o órgão dominante – detentor da legitimidade democrática mais forte – determina a demissão do outro, que é perante si politicamente responsável. Numa de duas modalidades: moção de censura e voto de confiança.

O regime das freguesias parece prever um mecanismo altamente *sui generis* de moção de censura contra a junta e moção de censura contra membros da junta, em que só a primeira determinaria a demissão definitiva da junta. Já o regime da Lei-

Quadro das regiões administrativas também prevê um mecanismo particular de moção de censura contra a junta regional, no qual, expressamente, a aprovação daquela tem duas consequências: a demissão da junta e a autodissolução, conducente à realização de novas eleições. Por lei, não existe uma coisa sem a outra.

Num sistema de governo parlamentar não estadual, em que não existe um chefe de Estado para exercer, pelo menos formalmente, o poder de dissolução, compreende-se alguma dificuldade em decidir quando é que um determinado quadro parlamentar está esgotado e é necessário dissolver a assembleia e convocar eleições. A falta de um órgão que constitua uma referência tutelar do sistema, adequado a exercer o poder em causa, leva por vezes ao desenho de soluções atípicas, como as de dissolução automática, verificados certos pressupostos. No caso das regiões autónomas portuguesas, quando se trata de superar cenários de ingovernabilidade persistente, ultrapassa-se o Representante da República e recorre-se excecionalmente ao Presidente da República, atribuindo-lhe o poder de dissolução.

Acreditamos, todavia, que no caso das regiões administrativas é perfeitamente possível encontrar uma solução simples que supere o seguinte dilema: penalização de toda a assembleia pelo mau desempenho da junta; ou isenção da junta das suas responsabilidades para não penalizar toda a assembleia.

Em particular, *defendemos que só se marquem eleições se no prazo de 30 (ou 45) dias após a aprovação da moção de censura (ou da rejeição de um voto de confiança), por maioria absoluta dos deputados, a assembleia regional não eleger uma nova junta regional.* Não há nenhuma razão para precipitar uma crise política, obrigando a eleições, sem antes dar ao mesmo quadro parlamentar uma segunda oportunidade.

Em alternativa, caso se queira proteger a estabilidade política em cenários de executivos não estribados em maiorias absolutas, moderando aí a utilização da moção de censura, pode recorrer-se à solução da exigência de uma *moção de censura construtiva*, típica dos sistemas parlamentares racionalizados. No fundo, trata-se de uma moção de censura em que o efeito de queda do executivo só se

produz quando a maioria parlamentar que aprova essa moção é capaz de se transformar de maioria negativa (rejeição do trabalho do governo) numa maioria positiva, capaz de se pôr de acordo para formar uma solução de governo alternativa.

Como é sabido, têm sido feitas propostas semelhantes relativamente ao sistema de governo português, mas tem-se entendido que elas não se coadunam com a existência de um poder autónomo de Presidente da República de dissolução da Assembleia da República. Mas aqui esse problema não se coloca, porque ninguém tem poder de dissolução da assembleia regional. Pragmaticamente, a moção de censura teria de ser votada em conjunto com uma nova lista fechada de candidatos à junta regional ⁽¹²⁴⁾.

§ 4.º

Sistema eleitoral das regiões administrativas

1. Introdução

Intimamente ligada com a matéria dos sistemas de governo está a matéria dos sistemas eleitorais. Com efeito, os sistemas eleitorais têm uma grande influência – dir-se-ia mesmo uma influência decisiva – no número e dimensão das forças políticas representadas nos parlamentos (nacionais, regionais ou locais), o que depois condiciona o modo concreto de relacionamento entre os eleitores e os eleitos, a câmara legislativa e o executivo, o chefe de Estado e estes dois órgãos, etc. Numa palavra, o modo concreto de funcionamento de um sistema de governo depende tanto do sistema de partidos quanto das normas constitucionais ou legais que regulam as eleições de cada órgão.

¹²⁴ Guilherme d'Oliveira Martins *et alli*, *A revisão constitucional e a moção de censura construtiva*, Lisboa, 1988, *passim*.

Vamos primeiro resumir os dois grandes modelos de sistema eleitoral, salientando os valores democráticos que servem, para depois fazer referência a algumas tentativas de conciliar as vantagens de uns e de outros. Só depois poderemos olhar para os sistemas eleitorais portugueses, na Constituição e nas leis eleitorais, terminando com o estudo do problema nas regiões administrativas.

Antes de avançar, cumpre apenas referir que, tal como nos sistemas de governo, também aqui o tema dos sistemas eleitorais é normalmente discutido a respeito do modo de conversão dos votos em mandatos nas eleições diretas destinadas a eleger o parlamento ⁽¹²⁵⁾. Não obstante, os mesmos conceitos e princípios podem ser utilizados, com algumas adaptações, a respeito de outro tipo de eleições, como sucede com a eleição de órgãos singulares, de órgãos executivos (colegiais), de eleições indiretas – e, obviamente, de órgãos de autarquias locais, de diferente grau ⁽¹²⁶⁾.

2. Sistemas eleitorais em geral

2.1. Porventura o sistema eleitoral mais antigo e mais simples é o sistema maioritário, em que o *candidato* ou a *lista de candidatos* que obtêm maior número de votos expressos recebem, respetivamente, o *mandato* ou a *totalidade dos mandatos* disponíveis para eleição no círculo em causa. Isto significa, antes de mais, que o sistema maioritário pode funcionar com círculos eleitorais uninominais – os que elegem um só deputado – ou com círculos eleitorais plurinominais – aqueles que elegem uma pluralidade, mais ou menos alargada, de deputados.

No primeiro caso, dos diferentes candidatos submetidos ao veredicto popular, ganha o que tiver maior número de votos, independentemente da percentagem de votos obtida. Se só houver dois candidatos, exceto no caso improvável de empate, um deles terá inevitavelmente mais de 50% dos votos. Mas se houver muitos candidatos (*v.g.*, cerca de 10), e se as candidaturas forem muito equilibradas do ponto de vista do seu mérito político, é

¹²⁵ V., sobre os sistemas eleitorais, os dois volumes publicados na sequência da revisão constitucional de 1997, sob a coordenação de Manuel Braga da Cruz, *Sistema eleitorais: o debate científico*, Lisboa, 1998; *Idem*, *Sistema eleitoral português: debate político e parlamentar*, Lisboa, 1998.

¹²⁶ Henk van der Kolk, *Sistemas eleitorais locais na Europa ocidental*, *Análise Social*, LX, 2005, pp. 847 ss.

possível um candidato ser eleito com uma percentagem relativamente baixa de votos (15% ou 20%).

Para evitar este problema da eleição de um candidato com uma percentagem relativamente baixa de votos, com o qual, portanto, a grande maioria dos eleitores do círculo não se identifica – gerando um problema de representatividade real dos eleitos – é possível configurar uma segunda volta da eleição, em que só podem apresentar-se os (dois) candidatos mais votados à primeira volta. Os eleitores dos candidatos menos votados da primeira volta são, assim, convidados a indicar a sua segunda preferência, mas apenas de entre os candidatos mais votados.

Este problema da fraca representatividade dos eleitos em sistema maioritário agrava-se ainda mais quando se trata de círculos plurinominais. Na verdade, como as listas são fechadas, mesmo que a lista vencedora tenha uma percentagem de votos relativamente reduzida, é eleita na íntegra, desde o primeiro ao último dos seus membros. As outras listas, ainda que recebam numerosos votos, não elegem rigorosamente ninguém. Embora isso também possa suceder com círculos uninominais, sobretudo quando os dois principais partidos estão muito próximos no que toca ao número de círculos ganhos, um dos problemas mais sérios dos círculos plurinominais maioritários é a possibilidade de ganhar as eleições a força política que teve, ao nível nacional, menor número de votos.

Isto dito, o sistema maioritário tende a concentrar o voto dos eleitores nas forças políticas que, em cada círculo, têm realmente a possibilidade de ganhar. É o conhecido mecanismo do *voto útil*, na sua fórmula original, uma vez que os eleitores que têm simpatia por um dos candidatos sem hipóteses reais de ganhar o círculo preferem não desperdiçar o seu voto e acabam por votar num dos que têm mais possibilidades de vencer. Há um efeito de dupla sobre-representação dos partidos mais votados: muitos eleitores votam útil nos candidatos dos maiores partidos; para além disso, os partidos mais pequenos não têm um número de lugares no parlamento que espelhe a sua percentagem total de votos, dado que não conseguem ganhar um número de círculos que faça jus aos votos que tiveram.

Fraco, ou muito fraco, na função de representar o eleitorado – o parlamento não espelha de todo as muitas preocupações políticas dos cidadãos –, este sistema eleitoral tem, todavia, a vantagem de propiciar a formação de maiorias absolutas e, portanto, a estabilidade governativa. É um sistema que assenta numa cultura política dual, em que, sem prejuízo da

riqueza do debate de ideias, o importante é haver um *governo* e uma *oposição*, com papéis bem definidos. Ou se apoia o governo, que deve ser estável, ou se critica o governo, através de uma oposição que deve ser forte.

Para além da vantagem da governabilidade, a estes sistemas maioritários é ainda apontado o mérito de permitirem uma relação próxima entre eleitores e eleitos – o que é particularmente importante numa época em que a abstenção atinge números demasiado elevados. Em rigor, porém, este mérito não tem tanto a ver com o sistema maioritário em si mesmo, mas sim com os círculos uninominais em que este funciona por regra, e que são inevitavelmente círculos pequenos em número de eleitores recenseados (e, eventualmente também, em extensão geográfica). Se o parlamento tem 300 lugares, o território do Estado estará dividido em 300 pequenos círculos, de dimensão tão idêntica quanto possível, que permitem uma campanha eleitoral personalizada e, depois da eleição, uma relação de proximidade, em que o eleito tem de dar conta do que faz ou deixa de fazer aos seus eleitores. É claro que há uma grande diferença entre *proximidade*, traduzida no conhecimento pelos eleitores do deputado que foi eleito pela circunscrição, e *identificação* política. Como a eleição é maioritária, grande parte do eleitorado do círculo não votou no deputado eleito, mas pelo menos sabe quem ele é quando chegar o tempo de lhe exigir responsabilidades, o mais tardar nas eleições seguintes.

De resto, tanto em Inglaterra como em França, onde estes sistemas são tradicionalmente utilizados, a uma e duas voltas, respetivamente, há um costume muito arreigado no sentido de cada deputado passar todos os fins de semana (salvo em períodos oficiais de férias) no seu círculo eleitoral, onde têm de dispor de um gabinete para receber não apenas os seus eleitores, mas qualquer cidadão recenseado no círculo, em regra para apresentarem queixas ou pedir apoio para a resolução de problemas.

2.2. Nos antípodas do sistema maioritário está o sistema proporcional, por regra considerado mais justo. Traduz-se simplesmente em atribuir os mandatos a preencher de forma proporcional aos votos de cada lista: *grosso modo*, uma lista que tenha 15% dos votos terá (aproximadamente) 15% dos mandatos a concurso; uma lista que tenha obtido 27% dos votos terá (sensivelmente) 27% dos lugares a preencher; e por aí adiante. Seguramente, é um

sistema que nunca dá a vitória nas eleições a quem tiver tido menos votos a nível nacional. Mas também não é um sistema isento de dificuldades.

Antes de mais, ele só funciona com círculos plurinominais: não se pode dividir um único mandato proporcionalmente. Mais ainda, ele só funciona adequadamente se todos e cada um dos círculos plurinominais tiverem uma dimensão razoável: círculos de 2, 3, 4 ou 5 deputados distorcem muito a proporcionalidade em favor dos partidos mais votados e, ao mesmo tempo, tornam muito difícil a eleição de deputados pelos partidos mais pequenos. O referencial para eleger um deputado num círculo de 4 deputados é 25%, ao passo que num círculo de 50 deputados descerá para 2%. Proporcionalidade em sentido matemático só existe nos sistemas de círculo nacional único, com 100 ou mais deputados. Daí que os partidos mais pequenos elejam por regra os seus deputados nos círculos de uma dimensão muito alargada. Por isso, em sistema proporcional também há voto útil, uma vez que nos círculos muito pequenos todos os votos nos partidos de menor dimensão serão deitados à rua. Em termos práticos, para os partidos de menor dimensão, os círculos pequenos são piores do que uma cláusula-barreira de, por exemplo, 5% ou mesmo 10%.

Por outro lado, é importante ter em conta que há uma proporcionalidade prévia à repartição proporcional dos lugares a preencher em função dos votos obtidos pelas diferentes listas concorrentes. Trata-se da proporcionalidade, ao nível nacional, entre o *número de deputados a eleger em cada círculo* e o *número de cidadãos eleitores aí inscritos no recenseamento*. Assim, assumindo que cada círculo deverá em princípio corresponder a uma qualquer circunscrição administrativa previamente estabelecida (região, condado, departamento, município, comuna, etc.), as deslocções populacionais registadas pelo recenseamento, por exemplo das zonas rurais para as zonas urbanas, ou do interior para o litoral, têm de ser acompanhadas, em cada eleição, da correção do número de deputados a eleger por cada círculo. Os círculos mais pequenos tendem a reduzir-se ainda mais, em prol dos maiores que se agigantam continuamente. Os círculos eleitorais são assim uma realidade dinâmica, visto que têm de acompanhar de perto as mutações demográficas, sob pena de se gerar um problema de desigualdade do voto, isto é, do peso do voto dos eleitores residentes nas diferentes circunscrições.

Além disso, a atribuição dos mandatos às listas concorrentes em função do número de votos não é matematicamente uma operação tão linear como se pode pensar. Há vários

métodos de conversão dos votos em mandatos, cuja aplicação dá resultados bastante diferentes. Os métodos mais simples passam por dividir a totalidade dos recenseados/votantes em cada círculo ou ao nível nacional pelo número de mandatos a atribuir em cada círculo ou ao nível nacional, obtendo assim um quociente (eleitoral ou nacional) que depois se aplica à votação de cada um dos partidos. No fundo, pretende-se saber quantos votos são necessários para eleger um deputado. O problema é que estes métodos deixam restos, por vezes muito grandes, que depois têm de ser distribuídos segundo outros critérios cuja escolha é razoavelmente discricionária. Outros métodos denominam-se da *média mais alta* e implicam uma divisão sucessiva da votação de cada partido por números sequenciais até alcançar o total de deputados a eleger (v.g. 1, 2, 3, 4) ou a aplicação de fórmulas matemáticas equivalentes e, num segundo momento, a atribuição dos mandatos por ordem decrescente dos quocientes encontrados (v.g., métodos de Hondt, Webster/Sainte-Lague, Hare, Hagenbach-Bischoff). Não sendo métodos neutros na perspetiva dos resultados das eleições, sendo comum a ideia de algum enviesamento a favor dos partidos mais votados, têm pelo menos a vantagem de não deixar restos para distribuir.

Nestes sistemas eleitorais, como de um modo geral as listas são bloqueadas, os eleitores não têm nenhum estímulo para saber quem são os candidatos que as integram e, portanto, votam apenas em partidos (e no candidato de cada partido a Primeiro-Ministro). Por assim dizer, os deputados são eleitos «à boleia» do partido e, por isso, depois de sentados no parlamento, estarão na inteira disponibilidade do partido e do seu líder. Daí a ideia de distanciamento entre eleitores e eleitos, bem como de ausência de uma relação de confiança e de responsabilidade destes perante aqueles. Daí também a fungibilidade dos deputados eleitos, que podem sair e regressar ao parlamento (por um dia, por um mês ou por um ano) sem qualquer problema.

Para evitar estes aspetos negativos, alguns sistemas proporcionais recorrem a boletins de voto mais extensos e complexos, em que não figuram apenas os símbolos e siglas dos partidos concorrentes, mas o nome de todos os candidatos que integram cada uma das listas partidárias (listas abertas). Os eleitores ficam assim com um poder de escolha reforçado, dado que têm a possibilidade de votar diretamente num dos candidatos que integra o leque apresentado por cada partido – ou até compor uma espécie de lista pessoal, com recurso a candidatos de vários partidos –, podendo eventualmente o seu voto ser transferido para outro

candidato, caso o correspondente à sua primeira preferência já tenha votos suficientes para assegurar a sua eleição (voto transferível). Sem poder aqui desenvolver este tema, são estas, basicamente, as ideias que estão na base de sistemas eleitorais como o holandês (no que toca às listas abertas) ou o irlandês, australiano ou neo-zelandês (no que concerne ao voto único transferível).

Finalmente, como contraponto à capacidade que estes sistemas têm de espelhar no parlamento a realidade política do País – na sua diversidade territorial e, sobretudo, na diversidade das suas correntes de opinião e anseios –, a fragmentação partidária dificulta a formação de maiorias absolutas e, portanto, a existência de estabilidade governativa. Com muitos partidos a concorrerem às eleições, se o prémio dos partidos mais votados não for significativo (*v.g.*, decorrente de alguns círculos pequenos, do método de conversão de votos em mandatos, ou de cláusulas-barreira), é muito difícil formar uma maioria absoluta monopartidária. Por isso, é fundamental a abertura para a formação de coligações à direita, à esquerda ou ao centro, sob pena de se gerar um problema sério de instabilidade governativa, que nem sempre pode ser adequadamente combatido com institutos constitucionais de sustentação artificial do governo (*v.g.*, limitação das moções de censura, moção de censura construtiva).

2.3. Os sistemas mistos têm por objetivo, regra geral, conciliar as vantagens dos sistemas maioritários com as vantagens dos sistemas proporcionais. Ou melhor, são no essencial sistemas que, fazendo profissão de fé na maior justiça dos sistemas proporcionais, procuram juntar-lhes a relação direta entre eleitores e eleitos, que é uma marca típica dos sistemas maioritários. Nesse sentido, estes sistemas mistos combinam círculos uninominais com círculos plurinominais, ao que acresce, por vezes, um «círculo nacional de compensação», para repor nesse plano alargado a proporcionalidade perdida nos círculos parcelares. E podem atribuir aos eleitores um ou dois votos diferentes: um voto personalizado e um voto destinado a contribuir para o resultado global da eleição. Naturalmente, o que ganham na combinação da representatividade do parlamento e da proximidade entre cidadãos e deputados, estes sistemas mistos perdem em simplicidade e transparência – que não deixam também de ser valores importantes num sistema eleitoral.

A) Um primeiro sistema misto começa por dividir o território em círculos plurinominais de considerável dimensão, que depois subdivide em tantos círculos uninominais quantos os deputados a eleger por aquele. Aos círculos plurinominais, aplica as regras de um normal sistema proporcional, com listas partidárias fechadas; aos círculos uninominais aplica as regras de um comum sistema maioritário (a uma volta), com os candidatos a aparecer nominalmente no boletim de voto. Como os eleitores têm dois votos, tudo se passa como se houvesse duas eleições paralelas. No parlamento nacional vão sentar-se dois tipos diferentes de deputados, em número idêntico: uns eleitos maioritariamente; outros proporcionalmente.

A componente proporcional do sistema só prevalece porque, feitas todas as contas, a diferença entre o que resulta da soma destes dois tipos de deputados e aquilo que resultaria de uma eleição puramente proporcional é compensada através de um ajustamento, que fica a cargo de um círculo nacional (algo) fictício e, inclusivamente, da possibilidade de variação do número total de deputados que compõem o Parlamento. No fundo, os desvios à proporcionalidade resultantes da conjugação dos círculos regionais e locais são corrigidos por uma outra proporcionalidade, mas agora no plano nacional.

Em traços gerais, será este o modelo seguido pelo sistema alemão.

B) Um outro modelo de sistema misto faz também uma dupla divisão do território em círculos plurinominais e uninominais. A diferença relativamente ao sistema anterior é que aqui o número de círculos uninominais é bastante inferior ao número de deputados a eleger pelo círculo plurinomial: se o círculo plurinomial eleger 12 deputados, não deverão em princípio ser criados no seu espaço geográfico mais de seis círculos uninominais. Além disso, os candidatos aos círculos uninominais integram necessariamente as listas partidárias de candidatos aos círculos plurinominais. Os cidadãos deverão ter dois votos (um por tipo de círculo), à semelhança do sistema antes descrito, mas poderão ter apenas um voto com duplo efeito (caso em que o voto no círculo uninominal é contabilizado também para definir a votação de cada lista no círculo plurinomial).

Importante é sublinhar, aqui, que os círculos plurinominais têm a função de definir *quantos* candidatos de cada uma das listas vão ser eleitos, mas não *quais* os candidatos em concreto. Essa é a tarefa que cabe aos círculos uninominais, que decidem, em função de quem ganha o seu círculo – numa relação direta com os eleitores – *quem* vai ser eleito, integrando a quota do partido. Os primeiros são círculos de *apuramento*, ao passo que os segundos são círculos de *candidatura*. O sistema é proporcional mesmo ao nível de cada círculo parcelar, uma vez que é este que decide a quota de mandatos a que o partido tem direito. Simplesmente, em vez de esta quota do partido ser preenchida por ordem descendente da lista apresentada, como é comum, são os círculos uninominais que desempenham essa tarefa de seleção dos candidatos em função das preferências pessoais expressas pelos eleitores.

No dia das eleições podem então ocorrer três cenários:

- a) O número de vitórias que certo partido teve em círculos uninominais coincide exatamente com o número de deputados a que esse partido tem direito considerando os resultados do círculo plurinomial;
- b) Um partido ganhou menos círculos uninominais do que o número de deputados a que tem direito, caso em que a lista plurinomial preencherá os restantes por ordem de precedência;
- c) Um partido ganhou mais círculos uninominais do que o número de deputados a que tem direito, caso em que será necessário recorrer a algum mecanismo de compensação para repor a proporcionalidade (senão no círculo, pelo menos a nível nacional).

Uma vez que os círculos uninominais deste sistema eleitoral, por regra, não elegem ninguém – apenas definem, dentro da lista plurinomial, os candidatos que têm a preferência popular (só elegem, pelo círculo de compensação, os candidatos acima da quota do seu partido) –, é comum dar-lhes a designação de «circunscrições uninominais *de candidatura*», para os distinguir dos «círculos uninominais maioritários» propriamente ditos.

Parcialmente inspirado em sistemas eleitorais como o alemão (mais híbrido) e o holandês (mais proporcional), o modelo descrito reveste especial interesse por ter

sido aquele que mais consenso gerou, pelo menos no plano académico, por ocasião da tentativa de reforma do sistema eleitoral português realizada por ocasião da revisão constitucional de 1997 ⁽¹²⁷⁾.

3. *Sistemas eleitorais na Constituição Portuguesa*

Traçado este breve panorama dos sistemas eleitorais, cumpre agora revisitar o que a nossa Constituição estabelece neste domínio, avançando do geral para o particular.

3.1. Cumpre referir, antes de mais, que no artigo 113.º, sobre princípios gerais de direito eleitoral, a Constituição, depois de afirmar que «o sufrágio direto, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local» (n.º 1), prescreve, lapidarmente, que «*a conversão de votos em mandatos far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional*» (n.º 5). Este princípio nunca é abandonado pela Constituição, sendo, inclusivamente, erigido em limite material de revisão constitucional (artigo 288.º, alínea *h*)).

3.2. Como é evidente, esta prescrição não se aplica à eleição do Presidente da República, que, enquanto órgão singular, é inevitavelmente eleito por sufrágio maioritário e – por opção constitucional (artigo 126.º) – em duas voltas, quando necessário. Mas tem total aplicação à Assembleia da República, cujo sistema eleitoral surge disciplinado nos seguintes preceitos:

Artigo 149.º

Círculos eleitorais

1. Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, a qual pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, bem como a respetiva natureza e complementaridade, por forma a assegurar o sistema

¹²⁷ *Pareceres sobre o anteprojeto de reforma do sistema eleitoral para a Assembleia da República*, PCM/Faculdade de Direito da UC, Lisboa, 1998.

de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos.

2. O número de Deputados por cada círculo plurinominal do território nacional, excetuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos.

Artigo 151.º

Candidaturas

1. (...)

2. Ninguém pode ser candidato por mais de um círculo eleitoral da mesma natureza, excetuando o círculo nacional quando exista, ou figurar em mais de uma lista.

Artigo 152.º

Representação política

1. A lei não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima.

2. (...)

É sabido que o sistema eleitoral português está congelado, em larga medida, desde as eleições para a Assembleia Constituinte em 1975. Em diferentes momentos têm ocorrido pressões no sentido da sua alteração, e em vários sentidos: umas vezes para tornar mais fácil a obtenção de maiorias absolutas, mormente através da redução do número de deputados (até aos 180 já hoje permitidos constitucionalmente), reforçando assim a estabilidade política; mas sobretudo para aproximar os eleitores dos eleitos, criando uma relação de confiança recíproca, e de responsabilização dos segundos perante os primeiros, certamente também na expectativa de motivar os cidadãos ao voto, numa conjuntura de crescente abstencionismo.

As redações atuais dos artigos 149.º e 151.º, introduzidas em 1997, resultam, precisamente, da necessidade de abrir espaço para algumas das propostas de reforma do sistema eleitoral que por essa altura mais apoio tinham: sistemas eleitorais mistos, com utilização combinada de vários tipos de círculos eleitorais, mas que não deixavam de se poder caracterizar globalmente como sistemas proporcionais. À semelhança do que sucedeu

em matéria de sistema de governo das autarquias locais, a falta de entendimento entre os partidos no que respeita à reforma do sistema eleitoral levou a que esta matéria ficasse com um pé dentro e outro pé fora da Constituição. Um pé dentro, porque não há uma simples remissão para o legislador ordinário, mas antes a apresentação sucessiva de alternativas constitucionalmente possíveis de sistema eleitoral. Um pé fora, porque é ao legislador que compete vir um dia escolher entre essas soluções alternativas. Um pé dentro, porque a matéria foi *paraconstitucionalizada*, já que as disposições da lei eleitoral que vierem a tratar do sistema eleitoral carecem de aprovação por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (artigo 168.º, n.º 6, alínea *d*). Um pé fora, dado que o legislador ordinário continua livre para não fazer nada, deixando tudo rigorosamente como sempre esteve, e está.

Em todo o caso, é hoje claro que no nosso sistema proporcional há três proporcionalidades distintas e que não podem confundidas. Concretamente:

- a) Há uma proporcionalidade que é prévia ao próprio sistema e que respeita à fixação do número de deputados a eleger em cada círculo: nessa fixação tem o legislador de repartir os deputados pelos círculos em função do número de eleitores aí recenseados (artigo 149.º, n.º 2). Daí a importância de um recenseamento eleitoral e de mapas eleitorais regularmente atualizados;
- b) Há uma outra proporcionalidade que respeita à relação, considerando o todo nacional, entre o total de votos de cada partido e o total de mandatos por ele obtidos. É para assegurar esta proporcionalidade específica que se prevê a eventual criação de um círculo nacional de apuramento (artigos 149.º, n.º 2, e 151.º, n.º 2). Podemos chamar-lhe proporcionalidade global;
- c) E, entre estas duas proporcionalidades, existe uma outra, intermédia, referente aos círculos plurinominais geograficamente definidos por lei e, obviamente, à conversão dos votos em mandatos que aí é feita (artigo 149.º, n.º 2). Podemos chamar-lhe proporcionalidade parcial.

Apesar de se saber que o conceito constitucional de proporcionalidade é *normativo*, e não puramente *matemático* – isto é, a proporcionalidade pode sofrer compressões, em nome de outros valores constitucionalmente relevantes, como a estabilidade governativa ou a

representatividade territorial, ou até mesmo o estreitamento de relações entre cidadãos eleitores e deputados eleitos –, julgamos que a Constituição abre a hipótese de criação de um círculo nacional, precisamente porque julga como provável a necessidade de compensar nesse plano mais abrangente os desvios à proporcionalidade parcial, resultante do recorte dos círculos plurinominais (e, eventualmente, uninominais). Como não é possível ter, em cada plano, o melhor de dois mundos, ao menos que se compense à escala nacional o que se perde na escala dos círculos plurinominais parciais. E são vários os fatores, presentes ou potenciais, que apontam no sentido de redução da proporcionalidade neste patamar:

- a) O próprio método da média mais forte de Hondt;
- b) A eternização dos 18 distritos como circunscrições eleitorais, sem que seja certa a instituição das regiões administrativas e a (consequente) escolha do território destas como base para o novo sistema eleitoral;
- c) O contínuo decréscimo populacional nos círculos já de si pequenos, com transferência de deputados para círculos maiores – ainda que a manutenção do círculo se justifique por razões de representação territorial (v. g., para os eleitores de Portalegre mais vale ter poucos deputados do que fundir o círculo com Évora e, eventualmente, ficarem aí sem nenhum);
- d) A pressão (de natureza populista) para a redução do número total de deputados da Assembleia da República dos atuais 230 para (até) 180 (artigo 148.º), ou menos ainda, com a inerente redução de todos os círculos;
- e) A eventual recuperação da ideia de divisão dos círculos maiores, como Lisboa e Porto, em nome da facilitação da formação de maiorias absolutas e, portanto, de reforço da estabilidade governativa;
- f) A própria criação de um círculo nacional, a que é afeto certo número de deputados, se não for acompanhada do alargamento da Assembleia da República e do abandono dos círculos distritais, acaba por implicar a redução do número de deputados afetos a estes últimos;
- g) Finalmente, no quadro de uma verdadeira reforma do sistema eleitoral, a criação de círculos uninominais de apuramento (maioritário), com o objetivo de personalizar o voto – ainda que esta criação não seja razoável no atual esquema distrital, mas apenas com círculos maiores;

Pode concluir-se, portanto, que após a revisão de 1997 a Constituição passou a admitir uma mais forte matização do princípio da representação proporcional, incluindo a criação de círculos uninominais de *candidatura* e, sobretudo, de *apuramento*, em nome da personalização do voto. A clara distorção da proporcionalidade daí resultante, que vem juntar-se a outros fatores anteriores, na medida em que não puder ser compensada no plano dos círculos plurinominais (alargados, resultantes da reforma do sistema), deverá sê-lo na medida do possível no plano do círculo nacional (também a ser criado). Feitas todas as contas, o sistema eleitoral terá sempre de continuar a ser normativamente proporcional: um sistema de *representação proporcional personalizada*.

3.3. A respeito das regiões autónomas, a Constituição não tece quaisquer considerações relativamente ao problema dos círculos eleitorais – e, sobretudo no caso dos Açores, trata-se de um problema importante –, mas retoma no seu artigo 231.º, n.º 2, o princípio geral do artigo 113.º: «*a Assembleia Legislativa é eleita por sufrágio universal, direto e secreto, de acordo com o princípio da representação proporcional*». Que conclusão extrair desta omissão (quanto aos círculos) e desta afirmação (quanto ao princípio)?

A ausência neste contexto de uma referência expressa ao tipo (plurinominal e uninominal) e à natureza (de apuramento ou de candidatura) dos círculos eleitorais não tem especial significado. Nem mesmo as particulares razões históricas que levaram à atual redação do artigo 149.º, feito à medida das propostas concretas de reforma do sistema eleitoral que então estavam em cima da mesa, podem justificar a conclusão de que as alternativas que este preceito deixa em aberto ao legislador ordinário só se colocam em relação à Assembleia da República. Bem pelo contrário, as preocupações de personalização do voto, na experiência constitucional portuguesa, são tão transversais aos diferentes níveis de governação quanto as relativas à estabilidade governativa ou à representação territorial.

Por conseguinte, olhando também à unidade da Constituição, julgamos que a simples afirmação constitucional de que o sistema eleitoral das regiões autónomas segue o princípio da representação proporcional não impõe ao legislador ordinário a utilização exclusiva de círculos plurinominais parcelares (v. g., de ilha, de grupo de ilhas ou municipais) ou de um círculo plurinomial único regional. Apesar de os círculos plurinominais serem, de facto, os

círculos típicos dos sistemas de representação proporcional, tal como são ainda hoje usados a nível nacional, nada impede que os sistemas regionais possam também ser configurados, por decisão do legislador eleitoral (artigo 226.º), como *sistemas de representação proporcional personalizada*. Os sistemas eleitorais regionais têm um universo de aplicação bastante mais restrito, o que aconselha por certo alguma simplicidade, mas não têm diferente natureza do sistema eleitoral nacional.

Em coerência, o facto de o artigo 231.º da Constituição não impor o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em mandatos não quer dizer que o legislador eleitoral possa escolher livremente outro método, tanto mais que ele reaparece mais tarde no artigo 260.º, a respeito das assembleias das regiões administrativas. Naturalmente é a respeito da Assembleia da República que a Constituição é mais pormenorizada em matéria de sistema eleitoral e, por isso, salvo prova em contrário, os traços fundamentais do seu regime valem, por analogia, para as demais assembleias políticas, tanto na esfera regional como na local.

3.4. A terminar, tem ainda interesse fazer uma sistematização dos parâmetros que a Constituição define para os sistemas eleitorais dos diferentes níveis de autarquias locais – ainda que seja grande a proximidade desta matéria com a dos sistemas de governo nacionais já acima trabalhados.

Assim, a Constituição, depois de no n.º 2 do artigo 239.º dispor genericamente que *«a assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional»*, retoma o tema a propósito dos municípios e das regiões administrativas:

- a) no artigo 251.º, para dizer que os presidentes das juntas de freguesia são por inerência (e por eleição indireta) deputados municipais;
- b) no artigo 260.º, para afirmar que a assembleia regional *«é constituída por membros eleitos diretamente e por membros, em número inferior ao daqueles, eleitos pelo sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt, pelo colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição direta»*.

Em ambos os casos está em causa aquilo a que acima se chamou *bicameralismo de uma só câmara* – ou, porventura, de *duas câmaras em reunião conjunta permanente* –, já que na mesma assembleia se reúnem dois tipos de deputados, com duas funções diferenciadas: alguns, em maioria, representam os cidadãos residentes; outros, em minoria, têm uma função de representação territorial, associada às autarquias de grau inferior. Simplesmente, se essa representação territorial está perfeitamente assegurada nas assembleias municipais, onde têm assento todos os presidentes das juntas de freguesia do concelho, não o está de todo nas assembleias regionais. Com efeito, não só os presidentes das câmaras municipais da região não têm assento na assembleia regional – por compreensíveis razões pragmáticas, dado que seriam em número demasiado elevado –, como não há qualquer garantia de que os deputados eleitos indiretamente para esta assembleia representem efetivamente a diversidade dos municípios que integram a região. Em última análise, podem ser todos dos municípios de maior dimensão, todos do litoral, todos de áreas urbanas, etc. Tudo depende do modo como forem feitas as listas a ser apresentadas ao colégio eleitoral dos deputados municipais eleitos diretamente. No caso das regiões administrativas, a representação territorial proporcionada pelos deputados oriundos das assembleias municipais é, pois, muito incerta e, mesmo quando exista, será sempre muito incompleta.

É sabido que uma das peculiaridades da Constituição de 1976 está na vinculação do legislador ordinário não apenas a um sistema eleitoral em sentido próprio, mas também a um método específico de conversão de votos em mandatos: o método de Hondt, consagrado no artigo 149.º, n.º 1. Sucede que esse mesmo método ressurge neste artigo 260.º e, note-se, a respeito de uma eleição indireta (que, aliás, abre uma exceção ao princípio geral de direito eleitoral, constante do n.º 1 do artigo 113.º). Apesar da letra deste artigo 260.º, seria, porém, um paradoxo sustentar que neste artigo o método de Hondt respeita apenas à eleição indireta do grupo minoritário dos deputados regionais e que a conversão dos votos diretos dos cidadãos em mandatos de deputado regional poderia fazer-se com recurso a qualquer outro método matemático. Como foi dito acima, julgamos que o disposto no artigo 149.º não vale somente para a Assembleia da República, mas também para a eleição (direta) de deputados de qualquer outra assembleia política, regional ou local.

Outro aspeto importante relativo aos sistemas eleitorais locais diz respeito à definição do universo de votantes. Na verdade, a Constituição estabelece muito claramente, no n.º 2 do artigo 239.º, que têm direito de voto os cidadãos residentes na área da respetiva autarquia. As autarquias locais são pessoas coletivas públicas territoriais, também ditas «de população e território» (artigo 235, n.º 2), que têm precisamente por escopo a satisfação de necessidades coletivas específicas das pessoas que vivem na respetiva circunscrição geográfica. As autarquias não são mini-Estados, nem sequer Estados federados, pelo que não existe nada de semelhante a (sub)cidadanias regionais, municipais ou locais. Cidadania há só uma: a que é atribuída pelo Estado nacional, que é quem determina, aliás, a própria cidadania europeia. Embora a questão tenha sido discutida a propósito das eleições para as assembleias legislativas dos Açores e da Madeira – com as regiões autónomas a afirmarem o direito de voto dos açorianos e madeirenses residentes fora dos territórios insulares, no continente ou no estrangeiro –, é hoje pacífico que só os residentes podem votar. Por maioria de razão, no caso das três categorias continentais de autarquias, o direito de voto pertence aos *residentes* – residência aferida pelo recenseamento – e não aos *naturais* da região, do concelho ou da freguesia que vivam fora, por muito forte que seja a ligação às suas origens ⁽¹²⁸⁾.

Por fim, a palavra «cidadãos» tem de ser interpretada à luz do princípio da equiparação constante do artigo 15.º E, apesar de por regra os direitos políticos estarem excluídos da titularidade de estrangeiros – sendo, em princípio, exclusivos dos portugueses (n.º 2 do artigo 15.º) – o n.º 4 deste preceito constitucional vem consagrar ou permitir uma exceção: «*a lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral ativa e passiva para a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais*» ⁽¹²⁹⁾.

4. Sistemas eleitorais na legislação eleitoral

Não obstante os parâmetros imperativos fixados pela Constituição em matéria de sistemas eleitorais – para a Assembleia da República, para as regiões autónomas, para os municípios e para as freguesias –, é evidente que em causa estão normas constitucionais não

¹²⁸ V. Rui Medeiros / Jorge Pereira da Silva, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores anotado*, Lisboa, pp. 57-58.

¹²⁹ V. Jorge Pereira da Silva, *Direitos Fundamentais – Teoria Geral*, Lisboa, 2018, pp. 98 ss.

exequíveis por si mesmas. Normas que carecem de concretização legislativa, por lei ordinária, ainda que invariavelmente da reserva absoluta de competência da Assembleia da República (alíneas *a*), *j*) e *l*), do artigo 164.º), revestindo a forma de lei orgânica (artigo 166.º, n.º 2) e, pontualmente, carecendo de aprovação por maioria qualificada de dois terços (artigo 168, n.º 6, alínea *d*)).

Vejamos, pois, o que dispõem as diferentes leis eleitorais em vigor.

4.1. Começando pela Assembleia da República (LEAR), verifica-se que nenhuma das possibilidades abertas pela redação do artigo 149.º com a revisão constitucional de 1997 foi aproveitada até hoje.

De acordo com o artigo 12.º da LEAR, os círculos eleitorais do continente correspondem aos 18 distritos administrativos, a que acrescem os dois círculos das regiões autónomas e os dois círculos da emigração: Europa e outros países. Os 226 deputados a eleger pelo território nacional são repartidos pelos 20 círculos, proporcionalmente à população recenseada em cada um deles (artigo 13.º). Cada um dos dois círculos da emigração elege dois deputados, independentemente do número de eleitores recenseados – o que quer dizer que não há de todo proporcionalidade na fixação do número de deputados a eleger e, além disso, dado o exíguo número de deputados em causa, também não há propriamente proporcionalidade na conversão dos votos em mandatos.

A reafetação dos deputados a eleger por cada um dos círculos tem de ser revista a cada eleição, considerando os movimentos migratórios e as demais atualizações do recenseamento (*v. g.*, limpeza dos cadernos). Por isso, a Comissão Nacional de Eleições (CNE) publica um mapa eleitoral, que cada vez mais revela uma profunda assimetria entre os círculos, cuja dimensão varia entre 2 e 47 deputados:

Lisboa	47
Porto	39
Braga	19
Setúbal	18
Aveiro	16

Coimbra, Santarém e Viseu	9
Viana do Castelo e Madeira	6
Vila Real e Açores	5
Guarda e Castelo Branco	4
Bragança, Beja e Évora	3
Portalegre	2

Apesar da muito reduzida dimensão de pelo menos nove círculos distritais, o sistema continua a assentar exclusivamente em círculos plurinominais (embora um já seja meramente binominal e três já sejam trinominais), em que os partidos apresentam a votos listas de tantos candidatos quantos os lugares a preencher (mais os suplentes) em cada um daqueles. Apurados os votos obtidos por cada lista, aplica-se então o método de Hondt para determinar quantos deputados vão ser eleitos por cada força política.

Por conseguinte, apesar da alteração do artigo 149.º em 1997, até hoje não foi criado nenhum círculo nacional, nem circunscrições uninominais de apuramento ou de candidatura, nem sequer se mexeu nos círculos distritais – para fundir uns e dividir outros – ou para os substituir por círculos regionais, coincidentes com a área das atuais CCDRs, ou das futuras regiões administrativas. Pode ser que, eventualmente, a fazer-se a regionalização do continente, esse facto possa mobilizar os deputados e os titulares de cargos políticos a promover outras reformas adiadas, mormente a reforma do sistema eleitoral, que, como é óbvio, vai ter de assentar em novos círculos. O distrito é uma circunscrição moribunda – já nem os próprios governadores civis são nomeados, apesar de o cargo não ter sido extinto por lei – e não tem qualquer sentido mantê-lo indefinidamente apenas para efeitos de sistema eleitoral, sobretudo quando entre o menor círculo e o maior há uma relação de 1/23. E ainda quando em mais de metade dos círculos a proporcionalidade está profundamente enviesada, o que na prática tem um efeito implícito de afastamento dos partidos menos votados bastante superior ao que teria uma cláusula-barreira.

4.2. Interessantes podem ser aqui os sistemas eleitorais dos Açores e da Madeira, porque foram objeto de uma reforma legislativa relativamente recente, em 2006, com o

objetivo de resolver alguns dos seus problemas (jurídicos) estruturais (¹³⁰). Baseados durante muitos anos, respetivamente, em círculos plurinominais de ilha ou de município – o que originava simultaneamente círculos muito pequenos em população e em número de deputados, assim como círculos muito desiguais entre si –, o legislador foi forçado a empreender uma reforma dos mesmos. O Tribunal Constitucional tinha sido chamado a pronunciar-se mais do que uma vez, devido a dúvidas relativas ao respeito pelos princípios da igualdade do voto e da representação proporcional¹³¹. Em particular, nos Açores, chegou a ocorrer uma situação de empate em número de deputados entre os dois maiores partidos (PS e PSD), mas em que um deles (o PS) tinha claramente maior número de votos. Com 5460 votos de diferença, num universo pequeno de eleitores, os dois principais partidos tiveram os mesmos 24 deputados.

A) Assim, nos Açores, após a revisão da Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (LEALRAA) efetuada em 2006 (Lei orgânica n.º 5/2006, de 31 de agosto), a representatividade territorial continua a ser assegurada pela existência de um círculo eleitoral por cada ilha do arquipélago, que começa por ter apenas dois deputados (artigo 12.º). A Assembleia Legislativa é composta por um número variável de deputados, que todavia não pode ultrapassar os 57 (artigo 11.º-A). E aos círculos de ilha acresce um círculo regional de compensação, que elege cinco deputados (artigo 13.º, n.º 2).

Os eleitores dispõem de um só voto e a conversão dos votos em mandatos faz-se, como seria previsível, segundo o método de Hondt, que é aplicado separadamente aos círculos parcelares e ao círculo de compensação.

Aos dois deputados-base de cada círculo acresce mais um por cada 7250 eleitores recenseados ou fração superior a 1000. Acontece que estas frações superiores a 1000 eleitores não garantem de *per si* a eleição de mais deputados. As frações superiores a 1000 de todos os círculos eleitorais de ilha são ordenadas de forma decrescente e os deputados são distribuídos pelos círculos eleitorais de acordo com

¹³⁰ V. Blanco de Moraes / António Araújo / André Freire, *Entre a representação desigual e a derrota dos vencedores*, Lisboa, 2004, esp. Pp. 25 ss.

¹³¹ Acórdãos n.º 183/88 e n.º 1/91.

essa ordenação, mas apenas até ao limite de 57 deputados, correspondentes à composição máxima da Assembleia.

Esta alteração legislativa não foi de todo despicienda, uma vez que nas eleições de 2008, a primeira após a revisão da LEALRAA, para além dos deputados do PS e do PSD:

- a) o CDS-PP elegeu 5 deputados (1 pelo círculo de compensação);
- b) o BE elegeu 2 (ambos pelo círculo de compensação);
- c) o PCP elegeu 1 (pelo círculo de compensação);
- d) e o PPM elegeu 1 (pelo círculo do Corvo).

Esta recomposição parlamentar não foi sol de pouca dura, já que em 2012, o círculo de compensação voltou a reforçar a representação parlamentar do CDS-PP e a permitir ao BE e ao PCP ter um assento cada, que de outro modo não teriam. Finalmente, nas eleições de 2016, o CDS-PP e o BE duplicaram as suas representações parlamentares graças ao círculo de compensação, passando respetivamente de 2 para 4 e de 1 para 2 deputados.

Isto demonstra o impacto que o reforço da proporcionalidade tem para os partidos mais pequenos e que não é necessário comprometer a representatividade territorial para se alcançar um sistema eleitoral em que o parlamento espelhe melhor a comunidade. O alargamento do número de partidos representados na Assembleia Legislativa pode ainda, eventualmente, num cenário de «quase-maioria absoluta», favorecer coligações que permitam aos partidos mais pequenos fazer parte de soluções governativas.

- B) Por sua vez, na Madeira, a revisão, também em 2006, da LEALRAM, conduziu à eliminação dos círculos parciais concelhios – plurinominais, mas que começavam por eleger um só deputado – e à criação de um círculo regional único (artigo 12.º), que elege a totalidade dos 47 parlamentares (artigo 11.º). As listas são plurinominais, com a conversão dos votos em mandatos a fazer-se através do método da média mais alta de Hondt (artigo 16.º).

A realidade partidária madeirense tem sido sempre dominada pelo PSD, que tem beneficiado frequentemente de maiorias absolutas claras. Mas, ainda assim, os círculos concelhios foram permitindo a eleição de deputados por forças políticas de menor dimensão, ora no círculo do Funchal, dada a sua maior dimensão, ora numa lógica local, com candidatos de contestação ou carismáticos. Em 1996, o CDP-PP e do PCP elegeram dois deputados cada, ao passo que a UDP elegeu um. Em 2000, o CDS sobe para três, a UDP para dois, a par com o PCP. No ano de 2004, CDS-PP e PCP regressam aos dois deputados, e entra o BE, com um deputado.

A verdade é que nas eleições (antecipadas) de 2007, as primeiras após a reforma da LEALRAM, entram na Assembleia Legislativa dois novos partidos: o MPT (Movimento Partido da Terra) e o PND (Partido da Nova Democracia), ambos com um deputado. Nas eleições de 2011, além de deputados do PSD, CDS-PP, PS e PCP, tiveram direito a representação parlamentar o PTP (Partido Trabalhista Português), com três deputados, e o PND, o PAN e o MPT, todos com um deputado cada.

Por sua vez, nas eleições de 2015, além de uma substancial redução do número de mandatos do PSD relativamente aos seus resultados históricos (24 dos 47 deputados), o cenário foi o seguinte:

- a) o CSD-PP alcançou sete deputados;
- b) o PS, mesmo a liderar uma coligação de quatro partidos, ficou-se pelos seis deputados;
- c) o novo JPP (Juntos pelos Povo) alcançou cinco lugares;
- d) o PCP e o BE, obtiveram dois cada um;
- e) e o PND, um.

Por conseguinte, um panorama parlamentar absolutamente improvável se se tivesse mantido o velho sistema dos círculos concelhios, não apenas pela relativa pulverização da oposição que hoje se regista, mas sobretudo pela facilidade de entrada no hemiciclo de novos partidos, alguns deles com relativa expressão. Sobretudo, conseguiu-se um parlamento mais plural, sem que com isso tenha sido comprometida a governabilidade do sistema.

4.3. Ainda antes de tirar conclusões relativamente ao futuro sistema eleitoral das regiões administrativas, importa referir que, em conformidade com o artigo 10.º da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias locais (LEOAL), «*o território da respetiva autarquia local constitui um único círculo eleitoral*», município ou freguesia consoante os casos.

Os círculos são, portanto, plurinominais, dispondo o eleitor de um voto singular de lista (artigo 11.º). Os círculos são de dimensão muitíssimo variável, cabendo ao recenseamento eleitoral determinar quantos mandatos é que devem ser colocados a votação em cada eleição (artigo 12.º). As listas têm tantos candidatos quantos os deputados ou vereadores a eleger, acrescidos dos respetivos suplentes, e a conversão dos votos em mandatos efetua-se, sem surpresa, segundo o método da média mais alta de Hondt (artigo 13.º).

Por conseguinte, não obstante a divisão dos municípios em freguesias, e apesar da existência de municípios (e até de algumas freguesias urbanas) de grande dimensão populacional, para efeitos eleitorais cada autarquia corresponde a um só círculo. A circunstância de as autarquias serem pessoas coletivas territoriais tem como corolário, na lei, que o seu território seja eleitoralmente uno. O que é importante por duas razões: primeiro, evita-se de todo a prática nefasta da manipulação de círculos (conhecida por *gerrymandering*) com o objetivo de distorcer os resultados; segundo, garante-se que a proporcionalidade é tão fiel quanto possível, apesar da dimensão reduzida de alguns círculos e do próprio método de Hondt.

5. Sistema eleitoral das regiões administrativas

A Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, não poderia dispensar menor atenção ao problema do sistema eleitoral das regiões administrativas. Considerando que estas são autarquias locais, mandou aplicar, com as devidas adaptações, a LEOAL, sem prejuízo do que vier a ser «regulado em legislação própria» (artigo 44.º).

Na mesma linha, o legislador fixou igualmente que as eleições regionais «têm lugar na data da eleição dos titulares dos demais órgãos autárquicos» (artigo 14.º, n.º 2). Até 30 dias depois da última das assembleias municipais de cada região se instalar, devem, porém,

os deputados destas, eleitos diretamente, proceder conjuntamente à eleição dos deputados regionais a designar por esta via (artigo 14.º, n.ºs 3 e 4).

Com uma composição dupla, a assembleia da região é eleita inevitavelmente em dois momentos. Em face do disposto no artigo 260.º, o legislador ordinário não tem aqui grande margem de manobra. Como os deputados eleitos diretamente e os deputados eleitos indiretamente são membros da mesma assembleia regional, hão de ter o mesmo mandato (de quatro anos), pelo que a data das eleições regionais dificilmente poderia ser outra que não a das eleições municipais (e para as freguesias). E, sendo coincidente o dia da eleição de todos os órgãos autárquicos, não poderão as assembleias municipais – ou, em rigor, os seus deputados que formam o colégio eletivo dos deputados regionais não designados por sufrágio popular – esperar muito tempo após a sua instalação, dado que até lá a assembleia regional ficará juridicamente incompleta e, por consequência, debilitada no seu *quorum* e manietada no exercício das suas competências.

Diga-se, aliás, que esta dilação (máxima) de um mês após a última instalação das assembleias municipais se pode já afigurar problemática do ponto de vista da eleição e entrada em plenitude de funções da junta regional, que não poderá acontecer enquanto a assembleia regional não tiver a sua composição completa.

Por conseguinte, a questão que verdadeiramente aqui se coloca é a de saber se, relativamente ao conjunto dos deputados regionais eleitos diretamente, a futura lei eleitoral das regiões administrativas deve recorrer a um *círculo plurinominal único por cada região*, ou se pode, aproveitando o silêncio do n.º 2 do artigo 239.º, desenhar *vários círculos parcelares ou combinar diferentes tipos de círculos*. Em particular, recorde-se o que acima se disse a respeito da possibilidade de convocar para fora da eleição da Assembleia da República o disposto no n.º 1 do artigo 149.º, que admite, precisamente, a possibilidade de combinar círculos plurinominais e uninominais, principais e de compensação, de apuramento e de candidatura, desde que, contas feitas, o sistema eleitoral possa continuar a dizer-se *normativamente* proporcional.

5.1. A solução mais simples, neste quadro, não deixa de ser interessante: *círculo regional único*.

Considerando que uma parte significativa da assembleia regional – embora não necessariamente metade dos deputados menos um, como acima se disse – é já designada através de um modo peculiar de eleição indireta, introduzir na parte restante da assembleia outros fatores de complexidade retiraria alguma transparência ao sistema eleitoral. Mas, sobretudo, a previsão de um único círculo plurinominal é uma boa forma de assegurar que o sistema eleitoral regional é tão proporcional quanto possível – ou seja, de aproximar a proporcionalidade normativa da proporcionalidade matemática –, o que é importante dado que estas assembleias não deverão ser muito grandes.

Afinal de contas, a seguir-se a sugestão efetuada quando se tratou do sistema de governo, não teremos mais do que 215 deputados a dividir equitativamente por cinco (ou sete) regiões. E se retirarmos desse universo 25% de deputados, para cumprir pelo mínimo a quota constitucional dos parlamentares a eleger pelas assembleias municipais, restarão apenas 161 deputados regionais para repartir pelas mesmas cinco (ou sete) regiões, o que dará uma média aproximada de 32 (ou 23) deputados. Ainda que o índice de proporcionalidade seja mais elevado nas regiões maiores do que nas mais pequenas – o que é uma inevitabilidade –, círculos plurinominais acima dos 20 deputados são mais do que suficientes para assegurar as vantagens do princípio da representação proporcional.

Em termos comparativos, podem convocar-se como exemplos os círculos de Braga, Setúbal e Aveiro nas eleições legislativas, com 19, 18 e 16 deputados, bem como as eleições para o Parlamento Europeu, realizadas por círculo nacional único, com eleição de 22/21 deputados. Nos referidos círculos distritais, o limiar mínimo de eleição de um deputado, nas legislativas de 2015, foi respetivamente de 5,19%, 6,52% e 9,6%. Já no círculo nacional único das europeias, considerando as eleições de 2014, o limiar mínimo de eleição desce claramente para os 4,56% dos votos, que permitiram ao BE eleger um deputado, e para os 7,14% dos votos, que deram ao MPT dois mandatos. E, tendo em conta os recentes resultados de 2019, com menos um deputado a eleger, os 6,9% do PCP permitiram eleger dois deputados e 5,1% garantiram a entrada do PAN.

Por conseguinte, *círculos regionais únicos permitirão espelhar corretamente as tendências políticas do eleitorado, com clara integração dos partidos mais pequenos na assembleia regional e, eventualmente, na ausência de maioria absoluta do partido mais votado, em soluções governativas de coligação.* De resto, o índice de proporcionalidade aqui

sugerido tem ainda a vantagem de permitir o surgimento de novos partidos, bem como a entrada nos parlamentos regionais de forças políticas normalmente não presentes na Assembleia da República – o que também é importante para dar voz às candidaturas independentes. O que não é fácil de antever, por ora, é se a proporcionalidade do lado diretamente eleito destes parlamentos regionais será suficiente para diluir o enviesamento a favor dos partidos mais votados que provavelmente irá marcar o lado eleito pelas assembleias municipais.

5.2. Não se ignora, como é evidente, que um círculo regional único não favorece a formação de maiorias absolutas monopartidárias e, portanto, a estabilidade governativa que estas tipicamente proporcionam. Contudo, a Constituição faz ponto de honra no sistema de representação proporcional e não tem muito sentido criar de raiz, para as regiões administrativas, um modelo de círculos eleitorais que deliberada e artificialmente reduza a proporcionalidade, favorecendo os partidos mais votados. Uma coisa é aceitar alguma distorção da proporcionalidade, num sistema eleitoral antigo, decorrente de alterações demográficas, outra bem diferente é provocar num sistema novo um enviesamento maioritário.

Sobretudo, como acima se defendeu, a estabilidade governativa ao nível regional pode ser favorecida, na medida certa, através de mecanismos do sistema de governo:

- a) A autodissolução da assembleia, caso a junta regional seja derrubada e os partidos não consigam entender-se, num prazo razoável (de 30 ou 45 dias), para suportar um novo executivo;
- b) A moção de censura construtiva (que, sendo o sistema parlamentar, não tem problemas de articulação com um poder externo de dissolução).

Qualquer um destes dois mecanismos – que tem aliás paralelo no direito comparado – deve em princípio ser suficiente para evitar que do elevado índice de proporcionalidade inerente ao círculo regional único, com representação de um significativo número de partidos – grandes, médios e pequenos – (e de candidaturas independentes) decorrerá um problema de instabilidade governativa. É preciso não esquecer que, de um modo geral, os portugueses parecem valorizar a estabilidade governativa e que, portanto, os líderes ou

partidos que derrubam um governo (sem solução alternativa) podem vir a ser punidos nas eleições seguintes.

5.3. É claro que, se o legislador estiver disposto a introduzir alguma complexidade no sistema eleitoral, é possível instituir um mecanismo de «personalização do voto», sem com isso beliscar o nível de proporcionalidade alcançado.

Porventura a forma mais fácil seria revelar no boletim de voto as listas partidárias completas, permitindo ao eleitor escolher – com um primeiro voto – o partido em que quer votar (para, eventualmente, vir a assumir a Junta Regional) e – com um segundo voto – escolher dentro da lista de nomes desse partido aquele candidato sobre o qual recai a sua preferência. Segundo este sistema, em parte inspirado no modelo holandês, o primeiro voto determina o número de deputados a eleger por cada partido, sem qualquer distorção da proporcionalidade (para além daquela que resulta da dimensão do círculo plurinominal e do método de Hondt). Mas o segundo voto, além de reforçar o poder de escolha do eleitor, valorizando a sua posição, evita que os candidatos efetivamente eleitos sejam escolhidos pelas lideranças partidárias, segundo a conhecida lógica tripartida: candidatos em lugares elegíveis; candidatos em lugares não elegíveis; entre uns e outros, candidatos que ficam no limbo até à noite das eleições e que serão ou não eleitos consoante a *performance* do partido.

Esta lógica tripartida faz com que só os candidatos do meio tenham fortes motivos para dar o seu melhor em campanha, no contacto direto com os eleitores. Já os primeiros, paradoxalmente, serão sempre eleitos «à boleia» do partido e dos seus eleitores mais fiéis. Os últimos, por mais que se esforcem, nunca serão eleitos, só se justificando o seu empenhamento pessoal em nome de uma melhor colocação no *ranking* em eleições futuras.

Ora, no sistema agora proposto, os candidatos colocados *a priori* no meio e no fim da lista podem subir degraus na tabela e conseguir a sua eleição se os eleitores, com o seu segundo voto, revelarem a sua preferência por eles. Isto tem, naturalmente, consequências importantes:

- a) A introdução de alguma competição interna dentro dos partidos, ao nível de cada círculo eleitoral plurinominal – o que pode não agradar aos respetivos líderes –, mas, ao mesmo tempo, mobiliza os candidatos para uma campanha mais intensa

e personalizada e, em vista de futuras eleições, para desempenharem o seu mandato numa relação mais próxima com os eleitores;

- b) A totalidade da lista passa a ser politicamente relevante, do primeiro ao último candidato, e não apenas o nome do cabeça-de-lista ou o candidato à chefia do órgão executivo – como sucede agora nas eleições legislativas, europeias ou para as assembleias municipais e de freguesia;
- c) Evita-se aquele conhecido efeito perverso (enfatizado por alguns pequenos partidos) segundo a qual o cidadão eleitor vota num determinado partido porque tem grande confiança no respetivo cabeça-de-lista (ou líder partidário) e, na prática, acaba por contribuir com o seu voto para a eleição do sétimo ou oitavo candidato da lista desse partido, alguém que nem sequer conhece;
- d) Este modelo de personalização do voto (como outros semelhantes) obrigará ao estabelecimento de fortes limites (legais ou informais) às diversas modalidades de substituição dos deputados dentro da lista, por razões pessoais ou profissionais, mas sobretudo por razões políticas (v.g., para «rodar» os deputados presentes nas reuniões ao longo do mandato). Numa palavra, os candidatos eleitos devem cumprir os respetivos mandatos até ao fim.

5.4. Do ponto de vista prático, este sistema exige boletins de voto de grande dimensão, a que os portugueses não estão habituados.

No momento do escrutínio, para facilitar a leitura dos boletins, como este *infra* (que, aliás, é para eleições europeias), os eleitores preenchem a vermelho uma circunferência do lado direito do nome do «seu» candidato preferido:

STEMBILJET voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement op donderdag 22 mei 2014

Kandidatenlijsten

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	
CDU Christen Democratisch Verbond	SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands	Die Grünen Bündnis 90/Grüne	Die Linke Die Partei Die Partei Die Partei	Christen Union Evangelisch	Die FDP Freiheitliche Demokratische Partei	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe	Die PDS Partei dem Arbeiter Schutz und Hilfe
<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat	<input type="checkbox"/> 1. Kandidat
<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat	<input type="checkbox"/> 2. Kandidat
<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat	<input type="checkbox"/> 3. Kandidat
<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat	<input type="checkbox"/> 4. Kandidat
<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat	<input type="checkbox"/> 5. Kandidat
<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat	<input type="checkbox"/> 6. Kandidat
<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat	<input type="checkbox"/> 7. Kandidat
<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat	<input type="checkbox"/> 8. Kandidat
<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat	<input type="checkbox"/> 9. Kandidat
<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat	<input type="checkbox"/> 10. Kandidat
<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat	<input type="checkbox"/> 11. Kandidat
<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat	<input type="checkbox"/> 12. Kandidat
<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat	<input type="checkbox"/> 13. Kandidat
<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat	<input type="checkbox"/> 14. Kandidat
<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat	<input type="checkbox"/> 15. Kandidat
<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat	<input type="checkbox"/> 16. Kandidat
<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat	<input type="checkbox"/> 17. Kandidat
<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat	<input type="checkbox"/> 18. Kandidat
<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat	<input type="checkbox"/> 19. Kandidat

U stemt door het rood maken van één wit stipsje, geplaatst vóór de kandidaat van uw keuze.
Het stembiljet wordt zo dicht gevouwen dat de kandidatenlijst niet zichtbaar is.

Apesar da dimensão do boletim, em rigor, este não é em si mesmo um sistema complexo. Pode até eliminar-se o primeiro voto, valendo o voto preferencial num candidato também como voto no respetivo partido: um voto, duas funções. E nada impedirá os eleitores sem preferência pessoal de votarem apenas num partido e absterem-se de escolher entre um dos muitos candidatos da lista. O que já não poderá admitir-se é utilizar o segundo voto num candidato que não seja do partido em que se votou com o primeiro (sob pena de voto nulo). No que toca à conversão de votos em mandatos, se um partido tem direito por exemplo a quatro lugares (por aplicação do método de Hondt), é só ver depois quais são os candidatos da respetiva lista que recolheram mais votos preferenciais e atribuir os tais quatro lugares por ordem decrescente.

Além disso, este sistema evita a tarefa politicamente bastante problemática e tecnicamente difícil de dividir os círculos regionais plurinominais em circunscrições uninominais, juntando municípios pequenos e desagregando municípios grandes por freguesias (como é inevitável num sistema de tipo alemão). Como é sabido, dois municípios vizinhos podem ter excelentes relações entre si, e até fazer parte da mesma associação, mas a necessidade de os juntar numa só circunscrição uninominal pode desencadear uma rivalidade

difícil de gerir: afinal, o deputado eleito pelos dois municípios será natural de apenas um deles!

No entanto, importa reconhecer que será inevitável que a adoção deste modelo para as regiões administrativas gere uma significativa pressão política – aliás compreensível – para o seu alargamento às demais eleições. Tratando-se de um sistema que dá mais escolhas aos eleitores (e menos às direções e estruturas partidárias), não seria fácil explicar aos cidadãos por que razão não poderiam ter o mesmo poder e o mesmo tipo de proximidade relativamente aos eleitos, por exemplo, nas eleições legislativas.

5.5. O sistema acabado de apresentar sinteticamente tem uma significativa capacidade de personalizar o voto, mas não trata especificamente de uma outra importante dimensão da representação que é, justamente, a *representação territorial*. Isto é, a ligação efetiva dos eleitos às diferentes partes do território regional.

É claro que, na Região Centro, por exemplo, um eleitor de Leiria pode colocar o seu segundo voto num candidato da sua cidade, que conhece bem e que ficou mal colocado na lista partidária, procurando assim que ele ultrapasse os candidatos de Coimbra, que as estruturas do partido colocaram nos lugares do topo. Mas isto não é verdadeira representação territorial: é uma espécie de voto «bairrista» ou «localista», que, além de não ser desejável, acaba por dar sempre vantagem às áreas urbanas mais populosas, em detrimento das zonas mais despovoadas. Numa corrida eleitoral desta natureza, quais seriam as hipóteses de os eleitores da Guarda fazerem um conterrâneo seu «subir pela lista» até alcançar, por mérito próprio, pela sua votação pessoal, um lugar na Assembleia da Região Centro?

Como não há divisão dos círculos plurinominais regionais em circunscrições uninominais de apuramento ou de candidatura, não há também modo de assegurar que as diferentes partes do território regional estão representadas, *qua tale*, na Assembleia Regional. E, a este propósito, recorde-se que, como acima se sublinhou, essa representação das diferentes partes do território regional, na sua diversidade económica, demográfica e orográfica, também não está garantida (ou devidamente garantida) pelos deputados eleitos indiretamente, o que pode ser importante sobretudo se as regiões forem grandes e internamente bastante heterogéneas – sobretudo num modelo de cinco regiões, sem divisão vertical do Norte e do Centro, e sem divisão horizontal entre o Alto e o Baixo Alentejo.

Acontece que, no atual quadro constitucional, não é fácil conceber um sistema eleitoral regional que – com uma razoável de legibilidade pelos cidadãos – promova essa representação, dado que, por uma questão de número, é impossível dividir os círculos regionais em círculos municipais de base concelhia. Se fosse, poderia transpor-se para as regiões o modelo de representação territorial que está na base da composição das assembleias municipais. Mas, como se disse, o sistema de governo municipal precisa mais de ser reformado do que de ser replicado. Por outro lado, utilizar a divisão distrital, além de colocar um problema na Região do Algarve (que é uma região de um só distrito), representaria uma tentativa algo desesperada de manter viva uma circunscrição que está a definhar e que, com a instituição das regiões administrativas, ficará certamente moribunda. O caminho deve, aliás, ser o inverso: adoção dos círculos regionais nas eleições legislativas e abandono dos 18 distritos do continente.

5.6. Portanto, de duas uma:

- a) Ou se promove uma revisão constitucional em que o artigo 260.º é alterado, de modo a que o legislador ordinário fique com a liberdade de substituir o sistema atual (e imperfeito) de representação territorial, por um outro, que passe pela divisão criteriosa das regiões em círculos ou circunscrições uninominais – e pela eleição da totalidade da Assembleia Regional por sufrágio direto dos eleitores residentes;
- b) Ou, mantendo-se o quadro constitucional vigente, se procura desenvolver uma solução criativa (e complexa) conducente a uma Assembleia Regional tripartida (*tricameralismo de uma só Câmara*), com membros designados por três vias diversas:
 - Deputados eleitos indiretamente pelo colégio constituído pelos deputados das assembleias municipais eleitos diretamente, em conformidade com o artigo 260.º, que *representam institucionalmente os municípios*;
 - Deputados eleitos, ou simplesmente designados para a quota do seu partido, por circunscrições uninominais de apuramento ou de candidatura em que as regiões venham a ser subdivididas, que *representam as diferentes parcelas territoriais da região*;

- Deputados eleitos pelo círculo eleitoral plurinominal regional, em virtude da sua posição na lista partidária respetiva ou como forma de compensação das distorções da proporcionalidade resultante dos círculos uninominais, que *representam o conjunto dos cidadãos recenseados na região*.

Comum a estas duas alternativas – com e sem revisão constitucional – é a necessidade de dividir os círculos regionais, segundo critérios objetivos, em círculos ou circunscrições uninominais, embora o número destes seja diferente: mais na primeira alternativa; menos na segunda, por causa do número de lugares que tem de ser reservado para os deputados eleitos por via indireta. O número desses círculos não pode ser demasiado elevado: como nos círculos ou circunscrições uninominais os partidos maiores têm sempre uma grande vantagem, tem de ficar disponível para eleição pelo círculo plurinominal um número significativo de lugares (nunca inferior a metade do total), para manter o respeito pelo princípio da representação proporcional.

Em todo o caso, os critérios de junção de municípios pequenos e de divisão dos municípios grandes por freguesias têm de ser transparentes e validados cientificamente, considerando o elevado risco de manipulação (*gerrymandering*). Ainda assim, terão sempre que tolerar-se diferenças significativas entre a população recenseada das diferentes circunscrições uninominais, o que é penalizador para o princípio constitucional da igualdade do voto – isto é, do igual peso do voto de cada eleitor, onde quer que resida –, sobretudo se as circunscrições forem de apuramento (para eleição efetiva de deputados) e não apenas de candidatura (para escolher os candidatos que preenchem a quota do partido).

5.7. Por ocasião da tentativa de reforma do sistema eleitoral nacional, em 1998, a Universidade de Aveiro elaborou um estudo de divisão do País em 94 círculos uninominais, agrupando (dentro de cada distrito) municípios mais pequenos e dividindo por freguesias os municípios de dimensão muito grande (Lisboa e Porto) ⁽¹³²⁾.

¹³² Pareceres sobre o Anteprojeto de Reforma da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 1998, p. 499 e ss.

É importante ver esse estudo com atenção, para se perceber a complexidade técnica do problema do desenho dos círculos uninominais e os muitos critérios seguidos para chegar a soluções razoáveis em termos geográficos e neutras do ponto de vista político-partidário, designadamente:

- a) Continuidade territorial, com poucas exceções;
- b) Se um município puder ser um círculo uninominal, deve sê-lo;
- c) Se um município tiver uma população eleitoral que seja dupla da dimensão mínima de um círculo uninominal, terá de ser dividido por freguesias;
- d) Em cada círculo parcial, os círculos uninominais devem ter a máxima homogeneidade no que respeita ao número de eleitores, não podendo a variação ultrapassar fatores multiplicativos de 0,75 e 1,25;
- e) Os círculos uninominais devem ter uma forma minimamente compacta e regular.

A razão do número (relativamente modesto) de 94 círculos uninominais desenhados por este estudo, num universo de deputados à Assembleia da República que se manteria nos 230, resulta da necessidade de manter idêntico número de lugares disponíveis para os círculos parciais plurinominais e ainda para um círculo nacional de compensação (de 35 mandatos). Tudo para que, feitas todas as contas, o sistema continuasse globalmente proporcional.

Isto significa que, transpondo o mesmo nível de prudência – aliás acrescido pela impossibilidade de criação de um círculo (regional) de compensação, e sem prejuízo de uma análise matemática adequada e da realização de um conjunto de simulações –, o número de círculos ou circunscrições uninominais no território de cada região administrativa dificilmente pode ir acima de $2/5$ do total de deputados a eleger diretamente.

Assim, num cenário *de jure condendo*, em que são ultrapassados os constrangimentos resultantes do artigo 260.º da Constituição e em que o conjunto das cinco assembleias das regiões administrativas não deve ultrapassar os 215 deputados (divididos aqui, entre elas, sem especial critério), teríamos:

Norte	55	22
Centro	45	18
Lisboa e V. Tejo	50	20
Alentejo	35	14
<u>Algarve</u>	<u>30</u>	<u>12</u>
Total	215	86

Os territórios regionais teriam, assim, de ser subdivididos em 22, 18, 20, 14 e 12 circunscrições uninominais, num total de 86. Para se ter uma ideia do número de agregações de municípios que seria necessário fazer, estamos a falar de menos de um terço dos 278 municípios portugueses do Continente (mesmo não contando com o facto de nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto alguns municípios terem dimensão para compreender várias circunscrições uninominais).

Menos interessante do ponto de vista da representação territorial que proporciona é o cenário *de jure condito*, em que se mantém a regra do artigo 260.º da Constituição e em que, pelo menos, 25% do total dos lugares nas assembleias regionais têm que ser reservados para eleição indireta a partir das assembleias municipais. Relembre-se que, presentemente, a Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, estabelece uma relação aproximada de 67% de deputados eleitos diretamente para 33% de eleitos indiretos – e não será politicamente fácil, considerando o peso dos municípios, descer desse patamar para os 75/25% agora propostos (*infra*, 5.8).

Com este nosso enquadramento – em que os 25% de lugares cativos para os deputados eleitos indiretamente estão em itálico e o número de circunscrições uninominais está entre parênteses –, seria o seguinte o resultado:

Norte	<i>14</i>	+	41	(16)	=	55
Centro	<i>11</i>	+	34	(14)	=	45
Lisboa e V. Tejo	<i>12</i>	+	38	(15)	=	50
Alentejo	<i>09</i>	+	26	(10)	=	35
<u>Algarve</u>	<u><i>07</i></u>	+	<u>23</u>	<u>(09)</u>	=	<u>30</u>
Total	<i>53</i>		162	(64)	=	215

Por conseguinte, a não ser que se alargue significativamente o número total de deputados regionais, acima dos 215 propostos – opção que também não é de todo inócuo do ponto de vista político –, neste segundo cenário um resultado prático de 64 circunscrições uninominais, a dividir por cinco regiões, acaba por ser escasso em termos de efetividade da representação territorial (e da personalização do voto que lhe está inevitavelmente associada).

Não há, pois, qualquer comparação possível com o *Bundestag*, que tem um número variável de deputados superior a 700, metade dos quais é eleita por círculos uninominais (sufrágio maioritário) e a outra metade por grandes círculos plurinominais correspondentes aos *Länder* (sufrágio proporcional). É, no essencial, um sistema eleitoral misto. Além da enorme diferença de dimensão, o problema português (tanto a nível nacional como regional) reside na profissão de fé que a Constituição faz no sistema de representação proporcional e que obriga a uma grande prudência na definição do número de circunscrições uninominais, para prevenir o já referido problema dos *candidatos eleitos acima da quota do respetivo partido*. Ou seja, por causa da possibilidade de um partido político não conseguir acomodar no número de mandatos que proporcionalmente lhe cabe todos os seus candidatos que ganharam nos respetivos círculos uninominais e que, portanto, têm direito a sentar-se na assembleia.

5.8. Antes de prosseguir, é importante sublinhar, mais uma vez, que a decisão sobre o sistema eleitoral regional não é uma decisão técnica, nem sequer uma decisão jurídico-constitucional. É bom que seja informada tecnicamente, e é fundamental que respeite escrupulosamente a Constituição, mas é uma decisão política, a tomar pelo legislador ordinário.

Nenhum sistema eleitoral é neutro do ponto de vista político-partidário e, portanto, é normal que pequenos e grandes partidos tenham posições de princípio divergentes e que seja necessário encontrar soluções de compromisso. Para mais, tratando-se aqui da eleição de assembleias de autarquias supramunicipais, é legítimo que os municípios, como o peso político que foram ganhando ao longo dos últimos 45 anos de democracia, queiram ter uma palavra a dizer a respeito das decisões mais importantes dessas novas autarquias que agora deverão ser criadas acima deles, se o referendo assim o determinar. Por isso, apesar das

críticas que foram sendo dirigidas ao artigo 260º e à solução, nele contida, designada como «bicameralismo de uma só câmara», temos perfeita consciência de que os municípios vão querer manter essa solução e, mais do que isso, vão bater-se pela não redução da sua quota de deputados na assembleia regional abaixo daquilo que hoje consta da Lei-Quadro, isto é, da percentagem de 33% de deputados regionais eleitos indiretamente, pelo colégio *ad hoc* constituído pelos deputados municipais eleitos diretamente.

De maneira que, realisticamente, a pergunta impõe-se: será possível (a) mantendo o objetivo de *personalização do voto*, através da criação de circunscrições uninominais de candidatura; (b) garantindo aos municípios uma *representação institucional* nas assembleias regionais mais forte do que a prevista nos modelos anteriores (embora sem se aproximar de «metade menos um»); (c) e sem comprometer a proporcionalidade global do sistema, desenhar um *modelo eleitoral simétrico*, que reserve para cada um dos três grandes objetivos prosseguidos pelo sistema uma percentagem de 33% das assembleias regionais? Muito provavelmente, a resposta é positiva. Porém, como não há milagres, o que já não será de todo viável neste cenário é manter um número total de deputados regionais coincidente com o teto máximo dos 215, definido em função do número de deputados à Assembleia da República eleitos pelos círculos do continente. Esse teto terá de subir significativamente, com os custos políticos inerentes, que todavia poderão não ser demasiado pesados se a fasquia ficar abaixo do limite psicológico dos 300.

Nos termos seguintes, que mantêm no essencial a dimensão das duas assembleias regionais mais pequenas e aumenta as três maiores:

Norte	28	28	28	=	84
Centro	22	22	22	=	66
Lisboa e V. Tejo	25	25	25	=	75
Alentejo	12	12	12	=	36
<u>Algarve</u>	<u>10</u>	<u>10</u>	<u>10</u>	<u>=</u>	<u>30</u>
Total					291

Este esboço carece, porém, de uma análise técnica aprofundada quanto à sua exequibilidade, com realização sistemática de simulações, de preferência com base em

resultados eleitorais anteriores, considerando as agregações (e desagregações) de municípios que constituirão os futuros círculos uninominais. Essa análise é fundamental sobretudo para garantir que os listas regionais plurinominais têm dimensão suficiente para acomodar a totalidade dos candidatos que ganham nas circunscrições uninominais, mantendo o respeito pelo princípio constitucional da representação proporcional. Relembre-se, a este propósito, que é frequente vencer em círculos uninominais com percentagens de votos relativamente baixas, sobretudo se os candidatos tiverem uma valia aproximada.

Vamos imaginar, por exemplo, que na região do Algarve o partido «A» ganha em oito dos dez círculos uninominais, assegurando automaticamente por essa via oito assentos na assembleia regional. Mas, ao mesmo tempo, a percentagem eleitoral desse partido «A», que é determinada com o outro voto que o sistema concede aos eleitores, respeitante ao círculo plurinomial no seu conjunto, não ultrapassa os 30%, o que em princípio só lhe garante seis dos 20 (10+10) lugares em disputa. Ora, este partido fica com *dois deputados eleitos acima da sua quota*. Como está fora de questão esses candidatos não poderem assumir o lugar para o qual foram eleitos (nem se saberia quais dos oito seriam excluídos), de duas uma: ou sentam-se na assembleia como supranumerários, ou terão de ocupar lugares na câmara que, percentualmente, caberiam a outros partidos, em qualquer dos casos com um evidente desvio ao princípio da proporcionalidade. Daqui só se sai alargando, no mandato em causa, o número de deputados da assembleia regional...

Daí a necessidade de avaliar com muito cuidado a probabilidade de ocorrência destes problemas. Dividir o círculo regional plurinomial num número de circunscrições uninominais igual a metade do número total de deputados a eleger (com exceção dos que vêm pela via das assembleias municipais) é, de facto, bastante ambicioso, senão mesmo arriscado – sobretudo considerando que os maiores partidos tenderão a ganhar a grande maioria dos círculos uninominais. E, se é verdade que o n.º 1 do artigo 149.º da Constituição admite combinações de círculos, com diferente natureza e função, também prescreve que elas só são admissíveis “por forma a assegurar o sistema de representação proporcional”.

5.9. Em resumo, assumindo que o disposto no artigo 149.º da Constituição não é válido apenas para a eleição da Assembleia da República, é possível construir um sistema eleitoral regional que concilie o imperativo da proporcionalidade com uma modalidade de

personalização do voto associada à representação territorial, ainda que, em última análise, o princípio dominante deva ser sempre o primeiro.

Para tanto, será necessário desenvolver um trabalho metódico de divisão dos círculos plurinominais regionais num número prudentemente limitado de circunscrições uninominais de candidatura, atribuindo depois aos eleitores dois votos:

- a) Um voto de lista, cuja contabilização determina – em conformidade com o sistema de representação proporcional, segundo o método de Hondt – o número total de deputados a eleger por cada partido no respetivo círculo parcial;
- b) Um voto personalizado num dos candidatos que se apresentam ao eleitorado em cada circunscrição uninominal, onde naturalmente quem ganha tem de ter a sua eleição assegurada (mesmo que extraordinariamente exceda a quota do partido).

Tratando-se de um sistema proporcional (e não de um sistema misto), repita-se, as vitórias do partido nas circunscrições uninominais de candidatura são imputadas à quota percentual que o partido obteve com o voto de lista. Só se os vencedores das circunscrições uninominais forem em número inferior à dita quota do partido é que entram os candidatos da lista, por ordem descendente. Na situação inversa, se forem em número superior, ou se admite simplesmente que há distorções da proporcionalidade que são inevitáveis – e, até certo ponto, toleradas excessionalmente pelo artigo 149.º da Constituição –, ou se permite a título pontual, na legislatura em causa, um alargamento do número de deputados da assembleia regional, de modo a que a quota de todos os partidos aumente e se possam assim absorver os deputados eleitos acima das quotas originais.

Controversa, do ponto de vista político, é a questão de saber se os candidatos às circunscrições uninominais podem ou devem até, e em que posição, constar também da lista partidária ao círculo regional. Por um lado, parece difícil aceitar que o mesmo candidato possa jogar em dois tabuleiros ao mesmo tempo, podendo perder a sua circunscrição, mas, ainda assim, vir a ser eleito através da sua posição na lista partidária. Por outro lado, se os candidatos às circunscrições uninominais tiverem que arriscar tudo nesse tabuleiro, os quadros mais qualificados dos partidos podem preferir a tranquilidade dos lugares cimeiros da lista do partido (onde, aliás, beneficiariam com a derrota dos candidatos do seu partido nas circunscrições uninominais). Pelo que, em nome da qualidade das próprias listas

partidárias, estas devem ter nos lugares de topo todos os candidatos aos círculos uninominais da região, que são também aqueles que *dão a cara perante os eleitores* e, mais ainda, melhor desempenham o papel de *representação territorial personalizada*, que é o objetivo destas últimas propostas de sistema eleitoral das futuras regiões administrativas. A este respeito, outrossim, é importante conferir a solução consagrada no n.º 2 do artigo 151.º da Constituição.

6. Mandato e dia das eleições

6.1. A Constituição não o diz expressamente, mas julga-se incontroverso que o mandato dos titulares dos órgãos de governo das regiões administrativas – não incluindo aqui o representante do Governo, livremente nomeado e demitido pelo Governo – deve ser de quatro anos, com os limites à renovação hoje previstos na lei ordinária quanto aos órgãos executivos, ao abrigo do artigo 118.º, n.º 2, da Constituição. As regiões administrativas devem ter aqui o mesmo regime que as demais autarquias locais possuem desde 1976, assim como a Assembleia da República e as Assembleias Legislativas dos Açores e da Madeira.

Na Constituição, só o Presidente da República, o Procurador-Geral da República e os juízes do Tribunal Constitucional têm mandatos mais longos.

6.2. Uma outra questão é a de saber se o dia das eleições regionais, no Continente, deve ser o mesmo que for fixado, nos termos constitucionais e legais, para as eleições municipais e de freguesia, ou se pode ser diferente (por exemplo, a meio de cada legislatura da Assembleia da República). A questão, portanto, é a de ponderar se deve impor-se a sobreposição temporal de mandatos entre os órgãos de todas as autarquias locais. (Note-se que as eleições para as Assembleias Legislativas dos Açores e da Madeira não coincidem entre si, nem com as demais eleições dos órgãos de soberania e do poder local).

Entendemos que sim, o dia das eleições para as regiões administrativas deve ser o mesmo do das eleições das outras autarquias, por duas razões: por um lado, porque compete ao Governo «fixar *a data* das eleições autárquicas», e as regiões administrativas – já o sabemos – são autarquias locais, pelo que todas elas deverão ter uma só data; por outro lado, num país onde já existem 5 tipos de eleições políticas e administrativas de âmbito geral (presidenciais, legislativas, regionais nos Açores e na Madeira, autárquicas e europeias),

autonomizar as eleições regionais continentais, separando-as das outras «eleições autárquicas», elevaria o número de eleições políticas para 6, com todos os inconvenientes que isso acarretaria.

Como já resulta de considerações anteriores, o motivo principal para que assim seja é, porém, outro: a dupla natureza da composição da assembleia regional. Se a data das eleições regionais não coincidir com as eleições municipais, vai suceder que parte da assembleia regional terá de ser substituída a meio do mandato. Realizando-se eleições municipais, o colégio dos deputados eleitos diretamente teria o direito de votar para escolher os seus representantes na respetiva assembleia regional. Por sua vez, quando esta terminasse o seu mandato de quatro anos, os deputados dela integrantes, eleitos indiretamente, continuariam em funções. Ora, este desfasamento seria inaceitável e poderia conduzir a situações caricatas em que, por exemplo, a junta perdia a maioria ou parte da sua base de apoio a meio do seu mandato – sem que essa perda de confiança tivesse alguma justificação referente ao mérito ou demérito da sua atividade.

No caso de ter de haver eleições intercalares, por (auto)dissolução da assembleia regional, a nova assembleia eleita deve assim completar o mandato da anterior (em princípio com os mesmos deputados eleitos indiretamente). Terá assim um mandato mais curto. Porém, se aquando da dissolução tiverem já transcorrido mais de três anos desde o início do mandato, a nova assembleia deverá ter um mandato mais alargado, embora nunca superior a cinco anos: terá até um ano para completar o mandato anterior, acrescido dos quatro anos normais do seu próprio mandato.

7. O problema da proibição de partidos regionais

7.1. O atual n.º 4 do artigo 51.º da Constituição, segundo o qual «*não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objetivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional*», é uma norma constitucional muito peculiar. Remontando à versão originária da Constituição, como disposição transitória, passou incólume pela revisão constitucional de 1982 e foi só em 1989 que se fixou no artigo atual, como auto-restrição constitucional à liberdade de constituição de partidos políticos.

Com efeito, diferentemente do que sucede com o n.º 4 do artigo 46.º, em que se proíbem associações – e, portanto, também partidos políticos – armados, de tipo militar ou

paramilitar, bem como racistas ou fascistas, em que está em causa uma óbvia delimitação negativa do âmbito de proteção constitucional de um direito fundamental, do que se trata no n.º 4 do artigo 51.º é de uma verdadeira *restrição material ao conteúdo de um direito fundamental*. Não de uma autorização constitucional para o legislador ordinário restringir, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, mas uma clara restrição operada pela própria norma constitucional.

Nenhuma semelhança existe sequer relativamente ao n.º 3 do mesmo artigo 51.º, onde está em causa apenas uma exigência de transparência da vida político-partidária, de modo a garantir que a competição eleitoral não é distorcida pela utilização pelos partidos de designações ou símbolos de natureza religiosa ou que se aproximem dos símbolos nacionais.

Não admira, por isso, que a doutrina tenha procurado interpretar restritivamente o alcance da proibição constitucional, afirmando que ela visava apenas os *partidos separatistas* – ou em que o regionalismo exacerbado pudesse fazer perigar o princípio basilar da unidade do Estado (artigo 6.º). Em qualquer dos casos, pensando essencialmente nos fenómenos, aliás pontuais e bem pouco consistentes, de separatismo ocorridos nas regiões autónomas.

Nesta linha restritiva, sublinhou-se também que a proibição constitucional não abrangia a existência de estruturas regionais dentro dos partidos nacionais, aliás dotadas de larga autonomia⁽¹³³⁾.

7.2. A instituição em concreto das regiões administrativas recoloca este problema em cima da mesa.

Do ponto de vista do princípio democrático, é um absurdo que não possam constituir-se, em cada uma das regiões instituídas, partidos que *«pela sua designação ou pelos seus objetivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional»*. Por exemplo, que não possa ser criado um Partido do Algarve, que se julgue capaz de interpretar os interesses dos algarvios melhor do que os partidos nacionais (ou do que as estruturas distritais ou regionais desses partidos nacionais).

¹³³ Marcelo Rebelo de Sousa, «A proibição de partidos regionais», in *Direito e Justiça*, 1996, p. 73 e ss.; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, Coimbra, 2007, p. 685; Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Lisboa, 2017, pp. 737-738.

Se a regionalização administrativa do Continente visa reforçar a participação democrática dos cidadãos na decisão dos assuntos relativos à sua região, reservar a competição eleitoral aos partidos nacionais seria conceder a estes um privilégio absolutamente inusitado.

De resto, na sequência do n.º 4 do artigo 239.º da Constituição os «*grupos de cidadãos eleitores*» já podem, nos termos da lei, apresentar candidaturas aos órgãos de todas as categorias de autarquias locais, incluindo, portanto, as regiões administrativas. Ora, como é evidente, estes grupos hão de poder ter designações de índole regional – do género «Juntos pelo Norte» ou «Alentejo Unido» – e objetivos programáticos para a respetiva região. Ou seja, na prática, são partidos regionais, embora não constituídos formalmente junto do Tribunal Constitucional, nos termos da Lei dos Partidos Políticos, mas nos termos dos artigos 16.º e 18.º da Lei Eleitoral para as Autarquias Locais.

7.3. Em nossa opinião, porém, a proibição de partidos regionais – além de constitucionalmente incontornável – continua a ter sentido, e não apenas no mencionado sentido muito restritivo, que vê nela apenas uma proibição de partidos separatistas ou independentistas.

Com efeito, excluídos estes casos extremos, em que está em causa prevenir a subversão do Estado de Direito democrático, na sua unidade histórica, a verdadeira questão não é a de saber se podem ou não existir partidos regionais (constituídos como tal ou como grupos de cidadãos eleitores). É sim a de saber *se partidos regionais podem concorrer a eleições nacionais* e, em especial, às eleições para a Assembleia da República.

Ora, a resposta a esta questão deve continuar a ser negativa. Não se justifica aqui explicar o efeito desestabilizador que gerou, em países próximos, a chegada de partidos regionais aos parlamentos nacionais, incluindo as condições que impuseram a partidos nacionais para apoiarem os respetivos governos (minoritários). Nem tão pouco se justifica lembrar aqui o caso, tristemente célebre, de um deputado português que votou favoravelmente um orçamento de Estado em troca de benefícios especiais para o seu município.

Importante é sublinhar o princípio basilar, constante do n.º 2 do artigo 152.º, segundo o qual os deputados, quando assumem o seu lugar na Assembleia da República,

«representam todo o país e não os círculos por que são eleitos». É o interesse nacional que os deve mover, não o interesse do seu círculo, do seu município ou da sua região – e os deputados eleitos por eventuais partidos regionais não estão seguramente nas melhores condições para exercer o respetivo mandato nestes termos.

O programa constitucional, neste ponto, passa por «*promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional*» (artigo 9.º, alínea g)) e a «*coesão económica e social de todo o território, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças entre (...) o litoral e o interior*». E é duvidoso que a melhor forma de cumprir este difícil desiderato seja criar, no Parlamento nacional, as condições institucionais para uma guerra de regiões ricas contra regiões pobres, grandes contra pequenas, norte contra sul, etc.

§ 5.º

As relações com o Governo

1. O representante do Governo

O desenho institucional deste órgão local do Estado junto de cada região administrativa (que pertencerá à tradicional categoria dos «magistrados administrativos») é traçado pela própria Constituição, cujo artigo 262.º dispõe o seguinte:

«Junto de cada região pode haver um representante do Governo, nomeado em Conselho de Ministros, cuja competência se exerce igualmente junto das autarquias existentes na área respetiva».

Apesar do laconismo intencional do texto constitucional, este «representante do Governo junto de cada região» tem implicitamente uma dupla função:

- Exercer, junto de cada região, em nome do Estado, uma tutela administrativa «de proximidade» sobre os atos dos órgãos regionais, a qual, aliás, tem de limitar-se a um controlo de legalidade (Constituição, artigo 242.º, n.º1);
- Exercer, em nome do Estado, os poderes de tutela administrativa até aqui conferidos ao Governo sobre os municípios, as freguesias e suas associações.

A Lei-Quadro de 1991 optou por tornar o cargo de existência obrigatória, mas denominou o seu titular com a infeliz designação de «governador civil regional».

1.1. A existência de um magistrado administrativo fiscalizador, da confiança política do Governo central, junto de cada autarquia local, tem uma longa tradição histórica entre nós: ao longo do séc. XIX e durante a Primeira República, havia o *regedor* junto de cada freguesia, o *administrador do concelho* junto de cada município, o *governador civil* junto de cada distrito.

O objetivo era evidente: impedir, através de um contacto direto quotidiano, que a legítima *autonomia* dos «corpos administrativos» (nome dado aos órgãos executivos das autarquias locais) se transformasse, por excesso de bairrismo ou por campanha política intencional, numa *independência* ilegítima, nomeadamente através da prática de atos ilegais ou contrários a políticas públicas nacionais. (O modelo foi transposto da França, mas não só para Portugal: também para Espanha, Itália, Bélgica, etc.).

Com o Estado Novo, só subsistiu o *governador civil*, não tanto como fiscalizador das juntas distritais – que pouco ou nada faziam –, mas como representante político do Governo central em cada distrito e, também, como autoridade policial (que, além de ampla competência própria, assumia, em situações de «perturbação da ordem pública, a direção ou coordenação das forças distritais da PSP ou da GNR, podendo ainda, em caso de necessidade, requisitar o apoio do Exército»).

Porque desapareceram o «administrador do concelho» junto do município, o «regedor» junto da freguesia, e o «prefeito» junto da província? A sua extinção, pelo Código Administrativo de 1936-40, não foi contraditória com o carácter profundamente centralizador do regime? Só na aparência houve contradição. Porque, a nível municipal, Portugal seguiu o

modelo autoritário italiano e alemão daquela época, ao instituir «presidentes de câmara» livremente nomeados e sujeitos a demissão pelo Governo: o presidente da câmara continuou a ser órgão do município, mas recebeu da lei, em acumulação, as funções de administrador do concelho. Não era preciso duplicar a representação do Governo: *ne bis in idem*.

Quanto às províncias, até 1959, quanto aos distritos, até 1974, e quanto às freguesias, de 1936 a 1974, o legislador achou que não valia a pena nomear magistrados administrativos: quer porque o Governador Civil tinha instruções para «tomar conta» dos órgãos provinciais ou distritais, passando-se o mesmo com o presidente da câmara em relação às freguesias; quer porque, havendo um partido único (a UN primeiro, a ANP depois), os candidatos propostos para os órgãos autárquicos eram sempre «gente de confiança», que facilmente podia ser chamada à ordem.

1.2. O 25 de abril transformou os municípios e as freguesias em autênticas autarquias locais, ou seja, em entidades autónomas dirigidas por órgãos eleitos. Mas não julgou necessário fazer renascer os magistrados administrativos no Continente, considerando suficiente a vigilância dos governadores civis e dos partidos políticos sobre os autarcas, além da fiscalização da legalidade dos atos praticados pelos órgãos autárquicos confiada ao Ministério Público – quer como titular da ação penal, quer como parte legítima para impugnar atos ou regulamentos administrativos feridos de ilegalidade.

Contudo, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, como vimos, a própria Constituição entendeu ser conveniente criar, em cada uma delas, um «Representante da República» – denominado, de 1976 a 2004, «Ministro da República» –, o qual é «nomeado e exonerado pelo Presidente da República, ouvido o Governo» (artigo 230.º, n.º 1). O seu mandato é de 5 anos e cessa, sem prejuízo da possibilidade de renovação, com o termo do mandato presidencial.

Qual a razão de ser desta figura, que não tinha precedentes na história da nossa administração insular? O motivo principal prende-se com o facto de as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira não serem autarquias locais, por isso mesmo confinadas ao desempenho da função administrativa, mas antes regiões dotadas de «autonomia político-administrativa» (Constituição, artigo 225.º, n.º 3), ou melhor, de autonomia política, legislativa e administrativa, possuindo «órgãos de governo próprio» – a Assembleia

Legislativa Regional e o Governo Regional (artigo 231.º). Sendo assim – e determinando o artigo 225.º, n.º 3, da Constituição, que «a autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição» –, entendeu-se ser necessária a existência de um «Representante da República», com uma *tripla função*:

- a) Nomear o presidente do Governo Regional, tendo em conta os resultados eleitorais, bem como nomear e exonerar os restantes membros do Governo Regional, sob proposta do respetivo presidente (artigo 231.º, n.ºs 3 e 4);
- b) Assinar e mandar publicar, ou não assinar e vetar, os decretos legislativos regionais, emanados da Assembleia Legislativa, e os decretos regulamentares regionais, emanados do Governo Regional, podendo os seus vetos ser superados (artigo 233.º, n.ºs 1 a 4);
- c) Requerer ao Tribunal Constitucional: (1) a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer decreto legislativo regional que lhe tenha sido enviado para assinatura (artigo 278.º, n.º 2), bem como (2) a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, com força obrigatória geral, de qualquer das normas indicadas na Constituição para este efeito [artigo 281.º, n.º 1 e n.º 2, al. g)].

Como se vê, nada disto tem a ver com as competências meramente administrativas das autarquias locais, que se limitam ao poder de fazer regulamentos locais, praticar atos administrativos e celebrar contratos administrativos e alguns outros contratos públicos, tudo dentro dos limites das suas atribuições e competências administrativas: as regiões administrativas não podem fazer leis nem decretos-leis.

Mas, se assim é, justificar-se-á mesmo a existência de um «representante do Governo» junto de cada região administrativa? Afinal de contas, as regiões administrativas, no continente, não serão mais do que autarquias locais, conforme estabelece a Constituição, não possuindo quaisquer funções políticas ou legislativas, nem poderes de autogoverno em sentido próprio. Se junto dos municípios não há nenhum órgão do Estado para os fiscalizar de perto (a tutela administrativa de legalidade é exercida pelo Governo central), por que motivos há de haver um representante do Governo junto de cada região administrativa?

A Constituição de 1976 hesitou e, em vez de impor, permitiu: «junto de cada região *pode haver* um representante do Governo, nomeado em Conselho de Ministros» (artigo 262.º). Esta redação equivale a uma delegação de poderes, em favor da Assembleia da República: é a esta, como órgão legislativo principal, que competirá optar, aquando da elaboração da nova Lei-Quadro sobre regiões administrativas, pela existência ou inexistência do referido «representante do Governo». Não se trata sequer de questão que possa ser incluída na consulta referendária exigida para a instituição das regiões administrativas.

Analisemos os prós e os contras de cada uma das soluções em alternativa.

1.3. A favor da existência de um «representante do Governo» junto de cada região administrativa podem invocar-se as razões seguintes:

- a) Dada a inclinação mostrada pelos partidos políticos, desde 1998-99, para a criação de grandes regiões (5), ou de regiões médias/grandes (7 ou 8), a dimensão territorial e institucional das regiões administrativas será muito mais vasta do que foi, no passado, a dos distritos ou a das províncias: com exceção da região (unidistrital) do Algarve, cada uma das outras regiões, se forem 5, deverá abranger entre 3 a 5 distritos e, se forem 7, entre 2 e 4 distritos. Este aumento de dimensão denota uma certa diferença qualitativa: as regiões administrativas não serão pequenas instituições *comunais*, mas grandes *organizações supramunicipais*, a recordar as antigas «comarcas». E, tal como nestas, a presença do Poder central – não para intimidar, mas para fiscalizar a legalidade das suas atuações – será vantajosa;
- b) O «representante do Governo» constituirá uma garantia, permanente e atenta, do respeito pelos órgãos regionais de dois princípios fundamentais estabelecidos na Constituição, e que importará sempre cumprir e fazer cumprir: o «princípio da legalidade» (artigo 266.º, n.º 2) e o princípio da «unidade de ação da Administração» (artigo 267.º, n.º 2). Significam eles claramente: o primeiro, que a descentralização nunca pode ser levada ao ponto de os órgãos autárquicos violarem a Constituição ou a legalidade democrática, que ao Governo compete defender [artigo 129.º, al. f)]; e o segundo, o «princípio da unidade de ação da

Administração» (artigo 267.º, n.º 2), implica que sendo o Estado Português definido como «Estado unitário» (artigo 6.º, n.º 1), compete ao Governo exercer os seus poderes administrativos de superintendência e de tutela sobre as administrações autónomas [artigo 199.º, al. d)], no sentido da coordenação e cooperação delas entre si, e delas com o Governo, de modo a não ser posta em causa a «unidade da ação administrativa»;

- c) Há ainda um terceiro princípio constitucional – não menos importante do que os referidos anteriormente –, do qual decorre que «as formas adequadas de descentralização [e desconcentração] administrativa» não podem prejudicar a «necessária eficácia da ação da Administração» (artigo 267.º, n.º 2), havendo pois o dever jurídico, para todas as entidades administrativas descentralizadas, incluindo as autarquias locais, e desconcentradas, de cooperação leal com o Governo central, em todas as matérias de interesse comum, com fundamento constitucional também no artigo 182.º, segundo o qual: «O Governo é o órgão de condução da política geral do país [incluindo a política financeira] e o *órgão superior da Administração Pública*»¹³⁴).
- d) Nestas duas qualidades, o Governo tem de poder coordenar a atuação das regiões administrativas, não apenas entre si, mas também – e sobretudo – entre cada uma delas e os próprios departamentos governamentais. Por exemplo, é isso que terá sempre de acontecer com vista à integração dos planos de desenvolvimento *regional* aprovados por cada região nos planos ou políticas plurianuais de desenvolvimento *nacional*.
- e) Em alguns casos que servem de modelo ao figurino das nossas regiões administrativas continentais – v.g., na França, na Dinamarca, na Grécia e, de certa forma, até na Holanda – está previsto, pela Constituição ou pela lei, um cargo equivalente ao do «representante do Governo» junto de cada região administrativa. Naturalmente, semelhante figura não tem cabimento nos países que optaram por uma estrutura federal, mas, mesmo nos Estados unitários regionais, como a Espanha e a Itália, existe junto de cada uma das comunidades e regiões autónomas um órgão com funções vicariantes do Governo central.

¹³⁴ Sublinhado nosso.

Por todas estas razões, a existência de um «representante do Governo» junto de cada região administrativa parece – seguramente aos seus defensores – fortemente recomendável. A representação do Estado ou do Governo central ao nível regional não decorre aqui de nenhum preconceito centralista, mas da natureza unitária dos Estados em causa.

1.4. Contra a criação, pela Lei-Quadro, da nova figura do «representante do Governo» junto de cada região administrativa, podem, por sua vez, alegar-se os seguintes argumentos principais:

- a) Não há que ter medo das regiões administrativas. Ou, então, se o medo é grande, é melhor não avançar com a Regionalização;
- b) O facto de a divisão do território que neste momento se tem em vista apontar para apenas cinco ou sete regiões, se é certo que fará delas grandes regiões, não é menos certo que levará à criação de apenas cinco ou sete juntas regionais, a par de outras tantas assembleias regionais. E, então, o Governo – cuja administração central cresceu tanto de 1976 para cá – não é capaz de montar um serviço inspetivo que fiscalize a legalidade da atuação de dez ou catorze órgãos regionais? Isso é mais difícil do que o Governo exercer diretamente a tutela da legalidade sobre os 278 municípios e as 2882 freguesias do Continente? ⁽¹³⁵⁾;
- c) A colocação de agentes de confiança política do Governo junto dos órgãos regionais eleitos, em cada região administrativa, é muito mais propícia à eclosão de conflitos, quer jurídicos, quer pessoais, entre uns e outros, do que o exercício natural da tutela administrativa de legalidade por parte do Governo, apoiado no correspondente serviço inspetivo;

1.5. Tudo visto e ponderado – e reconhecendo, uma vez mais, que a decisão a tomar é política –, inclinamo-nos, embora com algumas dúvidas, para a instituição na Lei-Quadro da figura do «representante do Governo» junto de cada região administrativa. Mas não com o

¹³⁵ Nos Açores e na Madeira, a tutela sobre as autarquias locais insulares é competência dos respetivos Governos Regionais, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição. (Até à reforma de 2013, havia um total de 4260 freguesias, número que então sofreu uma redução de cerca de 27%).

nome infeliz de «governador civil regional», que recorda os tempos da ditadura: poderá chamar-se-lhe, por inspiração colhida no que se passa com as Regiões Autónomas, «*Representante do Governo*» na região X.

As razões desta nossa inclinação são principalmente as seguintes:

- a) A primeira resulta do facto de a Constituição, em 1976, não tendo embora imposto a figura do Representante do Governo em cada região, a ter apresentado e descrito em termos tais que indiciam claramente uma preferência pela sua instituição em concreto: dedicou-lhe um artigo inteiro – o 262.º –, chamou-lhe «representante do Governo», fez questão de precisar que seria «nomeado em Conselho de Ministros», e definiu-lhe uma dupla função de tutela administrativa – relativa aos atos e regulamentos da região em causa, e respeitante à atuação dos municípios e freguesias da respetiva área. Tudo isto constitui uma importante «indicação política» transmitida em 1976 e, curiosamente, não contestada por ninguém no agitado processo pré-regionalizador de 1998-99;
- b) Noutros países europeus, o federalismo é antigo e a regionalização não é de agora. Num dos países mais centralista da Europa ocidental, a França, o processo regionalizador já vem dos anos 60 do século passado; tem cerca de 80 anos; e nunca suscitou tanta controvérsia como o problema da regionalização em Portugal. Se se pretende avançar com a regionalização do Continente, sem correr o risco de uma nova rejeição popular, é prudente rodear a ideia regionalizadora – como já dissemos atrás – de um conjunto de garantias que o país reconheça como tais. A nomeação de um «representante do Governo» situado junto de cada região terá seguramente esse efeito. Torna-se necessário, porém, que essas garantias sejam dotadas da indispensável autenticidade e imparcialidade. Em particular, é decisivo que, na escolha destes representantes, se respeitem critérios de objetividade e competência – e se evitem a todo o custo nomeações baseadas puramente em ligações partidárias ou pessoais;
- c) Uma última e importante razão pode ser alegada para fundamentar a opção legislativa a favor da criação da figura do Representante do Governo junto de (ou em) cada região administrativa. Vimos mais atrás que a atual lei orgânica das CCDRs lhes atribui uma função que representa uma séria inconstitucionalidade

material: a função, constitucionalmente reservada ao Primeiro-Ministro, de efetuar a *coordenação interministerial*, isto é, a coordenação da atuação dos vários ministros (e ministérios) entre si. Isto assim, a nível da administração central. Se pensarmos, porém, que uma tal coordenação é também muito necessária a nível regional e local, tem de haver, pelo menos a nível regional, uma permanente coordenação das políticas regionais dos diferentes ministérios (e institutos públicos estaduais), de modo a evitar ou resolver conflitos e a garantir a «eficácia e unidade de ação da Administração», como prescreve (e bem) o artigo 267.º, n.º 2, da Constituição. Ora, esta importante função, que tem sido muito descurada entre nós (ao contrário da França, que a estruturou bem através dos *prefeitos* sob a presidência de De Gaulle) só por erro pode ter sido conferida às CCDRs, essencialmente sob a direção de um ministro setorial, que não pode nunca coordenar a ação dos ministérios dos seus colegas, sob pena de violação do «princípio da igualdade dos Ministros» ⁽¹³⁶⁾. A nível central, a coordenação interministerial (repetimos) só pode ser assegurada pelo Primeiro-Ministro ou, por delegação dele, por um Vice-Primeiro-Ministro, quando exista; a nível regional, essa coordenação tem de ser assegurada por pessoas nomeadas e orientadas pelo Primeiro-Ministro, pela mesma ordem de razões. Quem melhor para desempenhar tal função do que o Representante do Governo em cada região continental – que será nomeado em Conselho de Ministros e tem de depender hierarquicamente do Primeiro-Ministro?

2. Tutela administrativa

2.1. A fim de assegurar o carácter unitário do Estado (Constituição, artigo 6.º), o respeito do princípio da legalidade pelas autarquias locais – e, portanto, também pelas regiões administrativas (artigo 266.º, n.º 2) – e, ainda, o princípio segundo o qual «a descentralização administrativa» tem de entender-se «sem prejuízo da necessária (...) unidade de ação da Administração» (artigo 267.º, n.º 2), a Constituição portuguesa – como, aliás, a de todos os países europeus pertencentes ao sistema administrativo de tipo francês – determina que «ao Governo», na qualidade de «órgão superior da Administração Pública»

¹³⁶ V. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, 4.ª ed., p. 222.

(artigo 182.º), «compete exercer a tutela [administrativa] sobre a administração autónoma» [artigo 199.º, al. d)], na qual se incluem, entre outras entidades públicas, as autarquias locais e, por conseguinte, as regiões administrativas.

2.2. Sabe-se o que é a tutela administrativa. De acordo com o nosso ensino universitário, ela consiste no *conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública* [em regra, o Estado] *na gestão de outra pessoa coletiva* [autónoma], *a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação* ⁽¹³⁷⁾.

Quanto ao objeto da sua incidência, a tutela administrativa pode ser uma *tutela de legalidade*, se apenas consiste em apreciar a legalidade ou ilegalidade dos atos e omissões da entidade tutelada, bem como extrair daí as consequências previstas na lei; uma *tutela de mérito*, quando lhe é permitido apreciar os aspetos da boa ou má administração levada a cabo pela entidade tutelada, retirando daí as consequências legais; ou *mista*, se a lei habilitar a entidade tutelante a exercer sobre a entidade tutelada tanto um controlo de legalidade como um controlo de mérito.

Noutro plano, e quanto aos tipos de poderes de tutela, é habitual distinguir a tutela *integrativa* (poder de completar atos da entidade tutelada, que tanto podem ser atos futuros – tutela *a priori* – como atos já praticados mas que ainda não entraram em vigor – tutela *a posteriori*); *inspetiva* (poder de fiscalização); *sancionatória* (poder de aplicar sanções); *revogatória* e *anulatória* (poder de revogar ou anular atos praticados pela entidade tutelada); e *substitutiva* (poder de suprir a omissão da prática de um ato devido pela entidade tutelada, passando a entidade tutelar a poder praticá-lo, em vez da primeira e por conta dela).

2.3. Todas estas modalidades existem no direito administrativo francês, de onde aliás passaram para o nosso. Porém – como reação forte contra os abusos da tutela administrativa sobre as autarquias locais no período do Estado Novo, em que o Governo central as queria dirigir, como se as autarquias lhe estivessem subordinadas hierarquicamente –, a Constituição de 1976 reduziu drasticamente a natureza e o âmbito da tutela do Estado relativa às autarquias locais, ao prescrever no seu artigo 242.º:

¹³⁷ V. Diogo F. do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, p. 72. As expressões entre parêntesis retos foram acrescentadas neste Estudo.

«A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos, e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei».

Logo uma parte da doutrina interpretou restritivamente este preceito constitucional, entendendo que a tutela sobre autarquias locais (1) só podia ser uma tutela *de legalidade* (o que estava certo); e (2) só podia revestir a modalidade de tutela *inspetiva*, ficando suprimidas todas as outras espécies, acima enunciadas (o que estava errado).

Como tivemos ocasião de explicar no nosso ensino, «verificar o cumprimento da lei» é uma operação de controlo da legalidade que tanto pode existir na tutela *inspetiva* como, por exemplo, na tutela *integrativa*: é perfeitamente possível sujeitar certos atos à autorização ou à aprovação tutelar, apenas para efeitos de controlo da legalidade (¹³⁸). O Supremo Tribunal Administrativo tem seguido o nosso entendimento (¹³⁹).

Daqui podemos extrair uma primeira conclusão quanto à tutela do Estado sobre as regiões administrativas: ela é apenas uma tutela de legalidade; mas pode assumir quer a modalidade *inspetiva*, quer a *integrativa*, desde que ambas sejam restritas aos aspetos da legalidade.

2.4. Há ainda mais dois poderes de intervenção do Estado na vida própria das autarquias locais e, portanto, na das regiões administrativas. A eles se referem, cautelosamente e sem os denominar, os n.ºs 2 e 3 do artigo 242.º da Constituição:

- O primeiro é descrito como o poder de adotar «medidas tutelares restritivas da autonomia local» (n.º 2), e dele se diz apenas que o seu exercício deve ser «precedido de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei». Trata-se, no fundo, de permitir que, em casos graves (por ilegalidades grosseiras, ou por incapacidade de funcionamento de um ou mais órgãos autárquicos), o Governo possa destituir o *órgão executivo* da autarquia, nomeando para o

¹³⁸ V. o *Curso*, I, p. 735.

¹³⁹ *Idem, idem*, nota 726.

substituir uma *comissão administrativa*, por um período limitado, até ao restabelecimento da normalidade;

- O segundo poder é o de «dissolução dos órgãos autárquicos» (n.º 2), que «só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves», e terá sempre como consequência obrigatória a *convocação de eleições*, a fim de o eleitorado escolher os titulares do órgão ou órgãos da autarquia em causa.

Também estes poderes existem na generalidade dos países europeus com o mesmo tipo de sistema administrativo que o nosso. Como lhes devemos chamar? Quanto ao primeiro, que dantes se denominava *regime de tutela*, consideramos mais apropriado – a fim de evitar confusões com a tutela administrativa propriamente dita – designá-lo como «*poder de nomeação de uma comissão administrativa*». Quanto ao segundo, é possível simplificar, chamando-lhe «poder de dissolução» (¹⁴⁰).

Ambos estes poderes terão de ficar previstos e devidamente regulados na futura Lei-Quadro das regiões administrativas.

3. *Quem deve exercer os poderes de tutela?*

3.1. De acordo com o estabelecido no artigo 262.º da Constituição, se houver junto de cada região administrativa um «representante do Governo» – como vimos, ponto a decidir pela Assembleia da República, na futura Lei-Quadro –, será a ele que competirá, por um lado, exercer os poderes legalmente previstos de tutela administrativa sobre a região junto da qual for nomeado e, por outro, exercer os poderes tutelares previstos na lei sobre as outras autarquias locais existentes na área respetiva, *i. e.*, os municípios e as freguesias de cada região.

Se a Assembleia da República optar por não criar a figura do «representante do Governo» junto das regiões administrativas, não haverá desconcentração dos poderes de tutela administrativa sobre quaisquer autarquias locais, o que significa que tais poderes

¹⁴⁰ Por ter apenas interesse teórico, não entraremos aqui na discussão da questão de saber se o primeiro dos referidos poderes não será afinal uma modalidade de «tutela substitutiva» (em sentido amplo), e se o segundo não poderá ser reconduzido à noção de «tutela sancionatória» (*lato sensu*).

continuarão a pertencer à competência do Governo central e a ser exercidos por ele, nos termos do artigo 199.º, alínea *d*), da Constituição.

3.2. Pela nossa parte, se concordamos com a atribuição ao «representante do Governo» dos poderes de tutela sobre a região administrativa junto da qual for nomeado, já temos dúvidas sobre a bondade da fórmula constitucional na parte em que pretende transferir para as mãos do representante do Governo junto de cada região *todos os poderes de tutela administrativa sobre todos os municípios* e sobre *todas as freguesias* da área regional em que se situe.

Primeiro, porque essa função poderia revelar-se tão pesada e absorvente que limitaria demasiado o tempo de que o representante do Governo necessita para desempenhar as suas outras funções, incluindo a tarefa de facilitar a necessária articulação dos órgãos regionais, designadamente a junta, com o Governo e os serviços da administração central.

Segundo, porque tratando-se de fiscalizar a título permanente, em cada região administrativa, largas dezenas de municípios e centenas de freguesias, isso iria agravar significativamente o acréscimo de burocracia que seria necessário criar junto dos Representantes do Governo em todas as regiões administrativas (pelo menos, 5). E repare-se: sem considerar agora a vertente financeira da tutela, onde hoje há *apenas um serviço de inspeção* das autarquias locais no Ministério da Administração Interna, com a criação de cinco ou sete regiões administrativas, e conseqüentemente de igual número de «representantes do Governo», os necessários serviços regionais de inspeção seriam também multiplicados por cinco ou por sete. Com a agravante de, em cada uma das regiões, ter de haver dois serviços diferentes (ou, pelo menos, duas subunidades do mesmo serviço) – o da tutela sobre a região, e o da tutela sobre os municípios e freguesias da mesma área regional.

O problema mais difícil que antevemos, a propósito deste assunto, é o seguinte: supondo que na futura Lei-Quadro se opta pela criação do «representante do Governo» junto de cada região administrativa, será constitucionalmente obrigatório que a lei lhe atribua a segunda função – a tutela sobre municípios e freguesias da área – ou é possível que a lei o confine à primeira função, essa sim, essencial – a tutela relativa à região junto da qual está nomeado –, deixando nas mãos do Governo central, como até aqui, a tutela sobre os

municípios e as freguesias? A segunda solução era, a nosso ver, a melhor, pelas razões acima enunciadas: mas seria conforme à Constituição?

3.3. A favor da obrigação constitucional de cometer as duas funções referidas no artigo 262.º ao «representante do Governo» junto de cada região, podem alinhar-se pelo menos dois argumentos:

- Se a Constituição, embora delegando a opção política fundamental na Assembleia da República, teve o cuidado de desenhar três traços característicos do cargo de «representante do Governo» (nome, órgão competente para a nomeação dos titulares, e menção das duas funções principais a desempenhar), isso significa que, podendo haver ou não haver um tal cargo, se houver, ele terá de apresentar os três traços característicos definidos pela Constituição. A opção a fazer na Lei-Quadro não será, pois, a de criar ou não um cargo desse tipo, dotando-o com as funções que se lhe afigurarem mais convenientes, mas apenas a de criar o cargo, com aquelas funções, ou não o criar, deixando tais funções na titularidade do Governo central;
- A transferência por lei, precedendo habilitação constitucional, dos poderes de tutela administrativa, sobre as três espécies de autarquias locais previstas na Constituição, do Governo para os «representantes do Governo», um em cada sede regional, é um caso de *desconcentração* legal de competências (do Governo para subalternos seus, a ele sujeitos por um vínculo hierárquico). Ora, a mesma Constituição, no Título IX da sua Parte III, dedica um preceito específico à «estrutura da Administração» Pública, o artigo 267.º, em cujo n.º 2 determina que «a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas (...)». Há, pois, uma diretiva constitucional, dirigida aos órgãos legislativos, que manda tornar a nossa Administração Pública, entre outros aspetos, *mais desconcentrada do que era, ou do que é*. Isso deve entender-se que impede o legislador ordinário de, no caso de optar por criar o cargo de «representante do Governo» junto de cada região administrativa, decidir ser menos desconcentrador do que a diretriz da Constituição exige.

3.4. O argumentário a favor da redução das funções do «representante do Governo» junto de cada região administrativa não é tão convincente. Em vez de se fundar em normas e princípios constitucionais, baseia-se apenas em razões de conveniência: é mais caro e mais complexo, será talvez menos eficiente, e pode dar origem a conflitos, pessoais ou políticos, entre o «representante do Governo» e os municípios e freguesias por si tutelados, sobretudo se estiverem em causa as autarquias que forem controladas por partidos da Oposição.

Tudo visto e ponderado, somos da opinião de que – a menos que os partidos políticos com assento na Assembleia da República decidam fazer uma revisão constitucional *ad hoc*, para facilitar o processo de Regionalização e melhorar os regimes jurídicos estabelecidos no Capítulo IV do Título VIII da Parte III – é mais prudente, no caso de se criar o já referido cargo de «representante do Governo» junto de cada região administrativa, manter na Lei-Quadro as três características enunciadas pelo artigo 262.º para definir o perfil funcional do cargo. A solução oposta seria quase de certeza impugnada como inconstitucional.

Quando muito, e no quadro da relação hierárquica que existirá entre o Governo e esses seus «representantes», talvez a Lei-Quadro possa – sem que isso envolva risco de inconstitucionalidade – dispor que, em determinadas situações de maior gravidade, as decisões tutelares mais fortes (previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 242.º) careçam, para além do parecer referido no n.º 2, de *confirmação* pelo Conselho de Ministros ou, de forma menos solene, por portaria do Primeiro-Ministro e do Ministro da Administração Interna, bem como, se for caso disso, do Ministro das Finanças.

3.5. Convém frisar uma última nota.

Parece-nos recomendável (embora o ponto possa ser controverso) que o «representante do Governo» junto de cada região administrativa possa e deva estar presente em todas as reuniões da assembleia regional – com o direito de usar da palavra, mas evidentemente sem direito de voto. O «representante do Governo» não é um órgão *da* região administrativa, mas é um órgão do Estado *junto da* região administrativa. Essa será a melhor forma de estar sempre plenamente informado, para melhor perceber como pôr as administrações estadual e regional a cooperar. Além de que, também aqui, mais vale prevenir do que remediar.

4. *Conselho de Concertação Territorial*

4.1. Parece-nos bastante óbvio que a Regionalização do continente português, mesmo na sua primeira fase – ainda com um número relativamente restrito de atribuições conferidas por lei a cada região –, só pode ter êxito se existirem mecanismos legais, leves e de funcionamento regular, que permitam assegurar um nível elevado de coordenação entre as diferentes instâncias administrativas. Hoje em dia, são muito poucas as atribuições cuja prossecução se esgota num só escalão administrativo e que, portanto, podem corresponder a competências exclusivas dos órgãos do Estado, das regiões ou dos municípios.

Por isso, o diálogo entre o Governo e as regiões tem de ser construtivo e a articulação das respetivas atividades tem de ser permanente. Esse diálogo e essa articulação carecem de uma sede, designadamente com os seguintes objetivos concretos:

- a) Reunião dos órgãos das regiões administrativas – em princípio os presidentes das juntas – com os respetivos Representantes do Governo, para fins de concertação da atividade das administrações regionais com a ação dos serviços periféricos do Estado;
- b) Reunião das regiões administrativas com o ministro do governo competente em matéria de administrações públicas, para efeitos de harmonização dos planos de desenvolvimento regional com as políticas nacionais de crescimento económico;
- c) Reunião das regiões administrativas com os diferentes ministros setoriais, para, na área de competência destes, tratar de assuntos com interesse direto para as regiões (v.g., localização de serviços públicos ou infraestruturas do Estado);
- d) Reunião de duas ou mais regiões administrativas para promoverem entre si o desenvolvimento de projetos conjuntos;
- e) Reuniões para promover a resolução de conflitos positivos e negativos de atribuições e competências, ou de outros conflitos que careçam de enquadramento jurídico, com técnicos especializados que procurem a *mediação* ou a *conciliação*, antes de se tornar inevitável um eventual recurso aos tribunais competentes (artigos 51.º e 52.º do CPA)
- f) Reuniões de promoção de «conferências procedimentais» (artigos 77.º e segs. do CPA).

4.2. Julgamos que a melhor forma de conseguir, através de um único órgão administrativo – de preferência, já existente – será a de rever e ampliar as funções do atual «Conselho de Concertação Territorial», criado junto do Primeiro-Ministro pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2014, de 5 de março, e que tem uma designação interessante. É claro que, para além de este órgão ter de ser recriado por lei ou decreto-lei – nunca por Resolução do Conselho de Ministros –, seria necessário rever todo o arrazoado do texto, que é burocrático e destinado a não funcionar, quando o que se pretende é precisamente o oposto: informalidade e funcionamento efetivo.

O ponto para nós essencial é este: que qualquer região administrativa, ou grupo de regiões, possa desencadear a curto prazo (ou mesmo com urgência) as reuniões que forem consideradas necessárias ou convenientes. O mesmo se diga se a iniciativa partir do Governo. Não pode haver entraves burocráticos: o bom funcionamento, regular e contínuo, deste Conselho é uma condição *sine qua non* do êxito da Regionalização.

CAPÍTULO IV

Revisão constitucional e cronograma da Regionalização

§ 1.º

Proposta de uma revisão constitucional restrita

Até agora, este Estudo tem assumido que a Regionalização é essencialmente uma tarefa dos poderes constituídos, em particular da Assembleia da República – já que várias leis ordinárias precisam de ser produzidas –, do Presidente da República, que tem competência para convocar o referendo, e até do Governo, num momento posterior, se se chegar à fase da instalação das regiões administrativas e da transferência de funcionários e edifícios das CCDRs para a alçada dos novos órgãos regionais. Por outras palavras, sem prejuízo de termos apontado a existência de pontos controversos no quadro constitucional em vigor (*supra*, cap. II, §2.º), e de algumas críticas efetuadas a determinadas soluções contantes da Constituição, sobretudo em matéria de sistema de governo e de sistema eleitoral, este Estudo tem sido, no plano constitucional, um trabalho *de jure condito*. Seguramente *de jure condendo* no plano legislativo, do direito ordinário, mas *de jure condito* no que toca ao direito constitucional.

Há, porém, dois temas que, em nosso entender, carecem de mais profunda reflexão e podem mesmo levar-nos (já o veremos) a defender a necessidade ou a forte conveniência de uma revisão constitucional a eles restrita, antes de se iniciar o processo (em várias fases) de criação das regiões administrativas: um é o da existência, no referendo, de perguntas de alcance regional (artigo 256.º); o outro é o do modo complexo e demasiado rígido previsto para a eleição das assembleias regionais (artigo 260.º). A fazer-se uma revisão da Constituição sobre esses dois temas – e porque é impossível saber de antemão se o processo

de regionalização chegará a bom porto –, devia aproveitar-se a oportunidade para tirar os órgãos distritais do limbo jurídico em que atualmente se encontram (artigo 291.º).

Vamos agora examinar cuidadosamente estes temas.

1. *A pergunta de alcance regional*

Compreende-se a intenção do legislador de revisão constitucional quando, em 1997, decidiu não apenas submeter a referendo a concretização da regionalização do continente, prevista desde 1976 na versão inicial da Constituição, mas também, em simultâneo, fazer depender a «luz verde» ao avanço de todo o processo de respostas positivas a uma pergunta de alcance regional, em todas e cada uma das regiões previstas na Lei-Quadro antes aprovada pela Assembleia da República: garantir que os *membros* de cada região (e as regiões, como pessoas coletivas de população e território, integram como elemento essencial uma componente humana, a que poderemos chamar membros) aceitam fazer parte daquela região em concreto, e concordam com a existência dela, com os respetivos limites geográficos, e com a denominação e sede para ela fixadas na Lei-Quadro.

É, aparentemente, uma boa intenção. Mas é nossa obrigação sublinhar neste Estudo que ela levanta vários tipos de problemas, que importa ponderar atentamente.

1.1. Em primeiro lugar, a pergunta «de alcance regional» repete, em larga medida, o objeto e a extensão da pergunta «de alcance nacional», o que constitui uma duplicação inútil, viola o princípio *ne bis in idem* e, além disso, permite a qualquer cidadão efetuar uma votação contraditória (resposta «não» à primeira pergunta, mas «sim» à segunda). Os referendos, para serem democraticamente justos, devem colocar o eleitor perante uma escolha dilemática, em que ele pode escolher livremente entre duas (e não uma pluralidade ou uma combinação de) soluções possíveis e igualmente realizáveis ⁽¹⁴¹⁾.

Na verdade, o sentido da pergunta de alcance nacional não é, não pode ser, apenas o de indagar se os cidadãos eleitores concordam com a *ideia abstrata da regionalização* do continente: não se fazem referendos para aprovar ou rejeitar ideias abstratas, mas sim – e

¹⁴¹ V., sobre a natureza necessariamente dilemática e simples das perguntas referendárias, Maria Benedita Urbano, *O referendo*, Coimbra, 1998, pp. 204 ss.; Luís Barbosa Rodrigues, *O referendo português a nível nacional*, Coimbra, 1994, pp. 207 ss.

apenas – para aprovar ou não «questões que devam ser decididas através de convenção internacional ou de ato legislativo» (artigo 115.º, n.º 3). Ora, sendo assim, o sentido da pergunta de alcance nacional só pode ser, como dissemos um pouco acima, o seguinte: «concorda com a regionalização estabelecida pela Assembleia da República para todo o continente?». O que significa o mesmo que perguntar: «concorda com a concretização da regionalização nos termos constantes da Lei-Quadro sobre regiões administrativas aprovada pela Assembleia da República, incluindo a fixação do número e denominação das regiões a instituir, os seus contornos geográficos e a indicação da sua sede?». Tudo isto está, lógica e necessariamente, incluído na pergunta de alcance nacional.

(É claro que o próprio mapa da divisão regional do continente poderia constituir um anexo ao boletim de voto, para cada eleitor saber bem o que é que em concreto está em causa. A lei dos referendos não o permite. Sugerimos, por isso, que o mapa das regiões criadas em abstrato pela Lei-Quadro seja impresso, pela Imprensa Nacional – Casa da Moeda, e por esta enviado, pelos meios considerados mais adequados, a cada junta de freguesia, para ser afixado em cada mesa de voto, no painel que está colocado em frente ao eleitor).

O eleitor, quando responder sim ou não à pergunta de alcance nacional, sabe muito bem (ou tem todos os meios necessários para saber) que vai aprovar ou rejeitar uma certa e determinada proposta de regionalização, com x regiões, devidamente identificadas, delimitadas nas suas fronteiras, e dotadas cada uma da sua sede. Portanto, se responder *sim* à única pergunta do referendo (de alcance nacional), estará simultaneamente a responder *sim* à maior parte dos conteúdos possíveis da pergunta de alcance regional: estará, nomeadamente, a responder *sim* à regionalização do continente, *sim* à criação de x regiões como autarquias locais, *sim* ao mapa e contornos dessas regiões, e *sim* ao nome e sede de cada uma delas. O único aspeto que talvez fique de fora é a questão de saber se o cidadão eleitor não preferiria ficar, na sua região, com um ou outro município que a Assembleia da República situou noutra ou, em sentido contrário, se antes queria não ter, na sua região, um ou outro município que particularmente lhe desagrade. Mas este tipo de *questões menores* não deve ser objeto de referendo nacional – e poderá sempre, posteriormente, levar a reajustamentos de fronteiras regionais, por acordo inter-regional, posteriormente aprovado por lei da Assembleia da República, e sem qualquer necessidade de novo referendo.

Em suma: a boa intenção do legislador da revisão constitucional de 1997, que era a de pretender auscultar a vontade de cada cidadão eleitor sobre a sua própria região, pode ser – e é – realizada, no essencial, pela resposta à pergunta de alcance nacional, não carecendo por isso de suscitar uma segunda pergunta, agora de alcance regional, que duplicaria o objeto e a extensão da primeira.

Entendemos, pois, que a pergunta de alcance regional nada de especialmente relevante permite acrescentar à de alcance nacional, devendo por isso ser suprimida.

1.2. Em segundo lugar, há outra razão que nos leva à mesma conclusão. Se no referendo sobre a regionalização houver duas perguntas – uma de alcance nacional, outra de alcance regional –, como determina o atual texto constitucional desde 1997, pode bem chegar-se ao seguinte resultado: haver uma clara vitória do *sim* na resposta à pergunta de alcance nacional e, ao mesmo tempo, haver apenas um *não* numa única das regiões, porventura a mais pequena. Como a Constituição, na sua atual redação, exige (para que o referendo seja vinculativo) que haja respostas favoráveis à pergunta de alcance regional *em todas as regiões* consultadas, qualquer *não*, mesmo que apenas numa só região, inviabilizará todo o processo, que apenas por esse motivo ficará extinto, e por tempo indeterminado.

Será isto correto? Pode a vontade de uma minoria regional anular a deliberação favorável da maioria nacional? Entendemos convictamente que não. Isso seria aceitar uma violação do *princípio democrático*: as decisões políticas tomam-se por maioria. Mais ainda: se deixássemos um tal sistema de pé, estaríamos a admitir que cada uma das regiões criadas em abstrato pela Lei-Quadro tivesse um *direito de veto* sobre a decisão maioritária do eleitorado nacional. Ora, *a parte* não pode valer mais do que *o todo*.

(Este veto de cada região sobre o conjunto da regionalização só poderia talvez aceitar-se – *in extremis* – se se tratasse de formar um estado federal: nesse caso, os diversos estados federados só participavam *se quisessem*. Mas a nossa Constituição proclama, logo no seu artigo 6.º, integrado nos «princípios fundamentais», que «o Estado é unitário»; e acrescenta, no artigo 236.º, que as regiões administrativas são [apenas] autarquias locais. Não são, pois, estados federados, nem nada que se lhes assemelhe).

1.3. Que alterações de redação seriam necessárias para, numa revisão constitucional restrita – cuja necessidade defendemos convictamente –, eliminar do referendo sobre a regionalização a pergunta de alcance regional? Procurando mexer o menos possível na versão atual, propomos apenas, no n.º 1 do artigo 256.º, a supressão das suas seis palavras finais. O n.º 1 passaria, assim, a ter a redação seguinte:

«1. A instituição em concreto das regiões administrativas, em aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior ⁽¹⁴²⁾ e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta de alcance nacional».

Quanto ao n.º 2 do artigo 256.º, cuja principal finalidade é determinar o significado de eventuais respostas negativas à pergunta de alcance regional, entendemos que deve ser revogado por inteiro, passando o atual n.º 3 a ser o novo n.º 2.

2. Modo de eleição das assembleias regionais

É este o segundo aspeto que propomos seja modificado em revisão constitucional restrita, de maneira a permitir ao legislador ordinário ter mais liberdade na escolha quanto ao modo de eleição do órgão deliberativo, ou parlamentar, de cada região administrativa – a *Assembleia Regional* –, num processo que não se torne demasiado complexo e incompreensível para o cidadão comum.

2.1. Recorde-se o que diz, na sua atual redação, o artigo 260.º, que é o preceito constitucional que trata do assunto. Fazendo o seu desdobramento em três troços, para maior facilidade de leitura, este preceito dispõe o seguinte:

- «A assembleia regional é o órgão deliberativo da região
- «é constituída por membros eleitos diretamente [pelos eleitores recenseados na região]

¹⁴² Esta é, recorde-se, a designada “lei-quadro das regiões administrativas”, que depois do referendo (positivo), deverá ser seguida pela(s) lei(s) de “instituição em concreto” das regiões administrativas.

- «e por membros, em número inferior ao daqueles, eleitos pelo sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt, pelo colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição direta».

Como já ficou explicado (*supra*, cap. III, §4.º), trata-se no fundo de pretender que cada Assembleia Regional tenha uma natureza híbrida, ou dupla: por um lado, integra deputados regionais eleitos diretamente pelo povo da região; mas, por outro, também compreende (em número inferior aos primeiros) deputados regionais não eleitos diretamente pelo povo, mas antes eleitos pelos membros de todas as assembleias municipais da respetiva região, do grupo dos que tenham sido designados por eleição direta.

Com este sistema misto, ou duplo, procurou-se replicar, na medida do possível, mas longe de ser a cem por cento, a composição definida pelo artigo 251.º da Constituição para as assembleias municipais, que são constituídas (a) por membros eleitos diretamente pelo povo do município, e (b), em número inferior ao conjunto dos primeiros, por todos os presidentes de junta de freguesia pertencentes a cada município.

2.2. Este sistema misto, que tem funcionado bem na administração municipal – pois garante um forte e permanente entrosamento entre os municípios e as freguesias da sua área –, não é replicável por inteiro nas assembleias regionais. Porque, nas regiões maiores, haverá decerto largas dezenas de municípios, o que atiraria a composição das assembleias regionais para muito mais de 100 membros, tornando-as inoperacionais, como o são, infelizmente, muitas das atuais assembleias municipais. Além de que, encontrando-se os presidentes de câmara municipal muito sobrecarregados com as múltiplas tarefas do seu cargo, é duvidoso que aceitassem bem (e sem faltar) ser membros das assembleias regionais da sua área.

Considerando impraticável a presença de todos os presidentes de câmara na respetiva assembleia regional, a Constituição determinou três modificações ao esquema-tipo das assembleias municipais: (1) por um lado, dispensou da participação nas assembleias regionais os presidentes de câmara, contentando-se com a presença nelas de «membros das assembleias municipais»; (2) por outro, como neste caso já não podia usar-se o método da designação por *inerência*, dispôs que esses membros das assembleias municipais destinados

a ser deputados regionais, têm de ser eleitos; enfim, (3), para proceder a uma tal eleição, decidi criar um «colégio eleitoral *ad hoc*», formado por todos «os membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição direta» (com exclusão, pois, dos presidentes de junta de freguesia, que pertencem à sua assembleia municipal por inerência, e não por eleição).

2.3. O sistema assim criado tem, a nosso ver, diversos inconvenientes.

Primeiro, é desnecessariamente confuso: a população de cada região não o vai compreender bem e, por isso, tenderá a ter por ele pouco respeito e consideração, podendo este fator contribuir para a abstenção.

Segundo, não oferece de todo a grande vantagem do sistema duplo concebido para as assembleias municipais: nesta, a presença de todos os presidentes de junta de freguesia tem grande significado e é muito útil; mas nas assembleias regionais a presença de meros deputados municipais (membros da assembleia e não do executivo) não tem valor equivalente ao que seria a presença dos presidentes de câmara ou, pelo menos, de vereadores. A representatividade da autarquia imediatamente inferior será muito mais fraca.

Terceiro, o sistema não garante necessariamente a representação, nas assembleias regionais, dos municípios mais pequenos e daqueles que se situem no interior. Por força da representação proporcional e do método de Hondt, poderá desenhar-se uma tendência (quase inevitável) para eleger sobretudo, e em grande número, representantes das maiores cidades e do litoral.

Quarto, do ponto de vista prático, a designação de uma parte significativa dos deputados regionais, em cada região administrativa, por um colégio eleitoral *ad hoc*, levanta uma série de dificuldades: de um lado, será preciso publicar a tempo uma lei formal que crie a figura desses colégios eleitorais e regule o processo, as candidaturas, quem apura os resultados, etc.; de outro, será necessário assegurar, em cada região, um local suficientemente amplo, e apetrechado, para nele se reunirem algumas centenas de pessoas, votarem, e assistirem à contagem dos votos e à indicação dos nomes dos eleitos (e, eventualmente, dos suplentes, cujo número terá sido fixado por lei).

Enfim, em quinto lugar, com este sistema eleitoral, é quase inevitável que a constituição definitiva da assembleia regional se atrase muito e, conseqüentemente, a eleição

e entrada em funções da junta regional, e por aí fora (v.g., aprovação do orçamento). No dia das eleições autárquicas, todos ficaremos a saber a composição das assembleias e juntas de freguesia, das assembleias e câmaras municipais, mas os órgãos de governo das regiões só seriam conhecidos uns tempos depois – o que será frustrante não só para os eleitos como para todos os eleitores em cada região, e para a opinião pública nacional. Na noite eleitoral, no que respeita aos órgãos das regiões administrativas, dificilmente poderia haver vencedores e vencidos. Todos os resultados seriam provisórios e, muito provavelmente, várias hipóteses ficariam em aberto a respeito da junta regional.

Parece-nos evidente que o legislador (constituente e ordinário) não avaliou bem este problema: se as eleições regionais se realizarem, como nos parece inevitável, juntamente com as municipais e de freguesia, num mesmo dia – pois todas são eleições autárquicas –, os colégios eleitorais *ad hoc* só poderão reunir após a verificação de poderes e a tomada de posse de todos os deputados municipais em todo o continente português (ou, pelo menos, em toda a região em causa). O que fatalmente atarraxará a reunião dos colégios eleitorais para perto de um mês após a data das eleições autárquicas, a formação e posse das assembleias regionais para quinze dias mais tarde, e a formação e posse das juntas regionais para dois ou três meses após as eleições. É um absurdo. (Não se esqueça, entretanto, que o mesmo poderá suceder, em cada região, de cada vez que a assembleia regional seja dissolvida, caso o legislador entenda que os deputados eleitos indiretamente também têm de ser renovados).

Nem se diga que, para evitar todos estes atrasos, poderia a lei estabelecer que a eleição dos representantes municipais a designar pelo colégio eleitoral *ad hoc* se realizasse antes das eleições municipais, tendo aí direito de voto os deputados municipais do quadriénio prestes a terminar. Pois não seria democrático, nem razoável, que os *novos* deputados regionais fossem eleitos pelos *velhos* deputados municipais, em fim de mandato – com a sua legitimidade democrática já muito diminuída.

2.4. Concluimos, assim, que o sistema concebido pelo artigo 260.º da Constituição não é de todo o mais adequado: é pouco representativo, é pouco eficaz, é demasiado complexo de montar e, sobretudo, será muito lento a produzir o resultado pretendido.

De resto, considerando as várias hipóteses acima apresentadas de sistema eleitoral regional (*supra*, cap. III, §4.º), a ausência de deputados eleitos indiretamente tem

importantes vantagens. Caso se opte por um sistema eleitoral muito simples, de círculo regional único (com ou sem listas abertas), essa ausência reforça o índice de proporcionalidade, o que aumenta muito as oportunidades de eleição de deputados por parte dos partidos mais pequenos. Caso a opção recaia sobre um sistema que combine um círculo regional plurinominal com circunscrições uninominais de candidatura, a não previsão de uma quota para deputados eleitos indiretamente permite elevar de forma sensível o número destas últimas circunscrições (mantendo um nível adequado de prudência), assim reforçando a personalização do voto e facilitando a adoção de formas melhores de representação territorial.

Deve dizer-se, aliás, que a redação do artigo 260.º, remontando à versão original da Constituição de 1976, só se justifica, precisamente, porque, ao tempo, ainda não tinham sido abertas (ou pensadas sequer) as hipóteses de representação territorial (e personalização do voto) que o artigo 149.º veio introduzir em 1997.

Propomos, conseqüentemente, que a redação do artigo 260.º seja substituída pela seguinte:

«A assembleia regional é o órgão deliberativo da região e é constituída por membros eleitos diretamente pelos cidadãos recenseados na respetiva área, podendo a lei determinar a existência de diferentes tipos de círculos, em conformidade com o disposto no artigo 149.º».

3. O problema dos governadores civis e das assembleias distritais

3.1. Apesar de a Constituição, na sua versão original de 1976, prever expressamente – no artigo 291.º, incluído nas «disposições finais e transitórias» – a continuação dos governadores civis e das assembleias distritais, compostas por representantes dos municípios, até à instituição em concreto das regiões administrativas continentais, a verdade é que, no início do mandato do XIX Governo Constitucional, os governadores civis nomeados pelo executivo anterior foram exonerados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011, de 30 de junho, e os respetivos cargos nunca mais foram preenchidos

até hoje. Os serviços dos governos civis e os seus patrimónios foram extintos ou transferidos para outras entidades pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, também de 30 de novembro. O mesmo fez, embora em termos algo diferentes, a Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, que dispôs sobre a extinção das assembleias distritais, bem como sobre a transferência das suas situações jurídicas, ativas e passivas, para outras entidades, nomeadamente municípios, associações de municípios e o próprio Estado.

De modo que, atualmente, não há governadores civis em funções, e tanto as suas competências como as das assembleias distritais, e bem assim os serviços dependentes dos primeiros e das segundas, foram transferidos por lei para outras entidades públicas (¹⁴³).

3.2. Se o processo de Regionalização avançar e forem efetivamente criadas as regiões administrativas, o artigo 291.º caduca automaticamente. Não é sequer preciso removê-lo em sede de revisão constitucional. Quanto ao mais – serviços dos governos civis, assembleias distritais e serviços destas dependentes –, já tudo foi suprimido ou transferido por lei, com base em diplomas de 2011 e 2014, pelo que nada mais haveria a fazer sobre eles.

A dificuldade está na hipótese inversa: se não houver regionalização. A Constituição aboliu os distritos enquanto autarquias locais, e estabeleceu que as assembleias distritais e os governadores civis só poderiam subsistir até à instituição em concreto das regiões administrativas. Mas se essa instituição não ocorrer, é duvidoso que o legislador possa fazer desaparecer por completo a organização distrital e, em particular, possa extinguir definitivamente os 18 cargos de governador civil. Transitoriedade não é o mesmo que facultatividade. A solução que tem vindo a ser adotada, de esvaziar os órgãos de competências e deixar os cargos vagos, mas sem assumir a sua extinção de forma clara, não parece propriamente o caminho mais adequado constitucionalmente.

A supressão do artigo 291.º seria, assim, clarificadora e permitiria ao legislador ordinário decidir definitivamente a extinção dos governadores civis.

¹⁴³ Esta situação foi confirmada à CID pelo Ofício n.º 5156/2019, de 14-6-2019, do sr. Chefe de Gabinete do MAI – Ministro da Administração Interna.

§ 2.º

Cronograma da Regionalização

1. A instituição das regiões administrativas em três lanços

De acordo com o estipulado na Constituição – artigos 255.º e 256.º, na versão de 1997 – o processo de concretização da Regionalização do continente português está dividido em três lanços, todos eles obrigatórios:

1.º) *Instituição em abstrato de todas as regiões administrativas*, também chamada «criação legal». Compreende duas fases distintas:

- a) *Fase legislativa*: a Assembleia da República cria, por lei, a figura da «região administrativa» continental, com a natureza de autarquia local. É necessária, para o efeito, uma *Lei-Quadro das regiões administrativas* (Constituição, artigo 255.º), a qual deve, a nosso ver, incluir obrigatoriamente o mapa das regiões e as linhas gerais do regime das finanças regionais (do Continente). É esta Lei-Quadro que constituirá a base fundamental da pergunta (ou perguntas) do referendo. Este versa necessariamente sobre a confirmação, ou não, da Lei-Quadro (v. artigo 115.º, n.ºs 1 e 3);
- b) *Fase do referendo*: o artigo 256.º, n.º 1, faz depender, desde 1997, o processo de regionalização da realização obrigatória de um *referendo* a efetuar em todo o território continental (mas não, por razões óbvias, nos Açores e na Madeira). O processo de regionalização só pode avançar se as respostas ao referendo traduzirem um «voto favorável expresso». Mas, abrindo-se aqui uma exceção à regra geral do artigo 115.º, n.º 11 (que faz depender o «efeito vinculativo» do referendo da resposta positiva da maioria «dos eleitores inscritos no recenseamento»), de harmonia com os n.ºs 1 e 2 do artigo 256.º, *para que o processo de regionalização possa*

seguir em frente, mediante um referendo de sentido positivo, basta o «voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado» (n.º 1), ou seja, desde que «a maioria dos cidadãos eleitores participantes (...) se pronuncie favoravelmente» a todas as perguntas feitas no referendo (n.º 2).

Portanto, no caso excecional do «referendo sobre a regionalização» (e apenas neste caso), a Constituição não exige, para que o referendo possa ser vinculativo, a maioria absoluta dos *cidadãos recenseados*, mas apenas a maioria absoluta dos *participantes no referendo* (artigo 256.º, n.ºs 1 e 2).

Quanto às perguntas, no caso de a Constituição não ser revista, esta requer, nos mesmos dois preceitos, uma pergunta «de alcance nacional» (subentende-se: «concorda com a regionalização estabelecida pela Assembleia da República para todo o continente?»); e tantas perguntas «de alcance regional» quantas as regiões criadas em abstrato pela Assembleia da República, a cada uma das quais responderá apenas o eleitorado recenseado na respetiva região (a pergunta significará: «concorda com a existência, denominação, sede e limites da região em que se encontra recenseado?»). Nos termos do n.º 2 do artigo 256.º, o processo de regionalização só poderá avançar, daí em diante, se forem favoráveis quer a resposta à pergunta de alcance nacional, quer as respostas, em todas as regiões, à pergunta de alcance regional. (Ainda há pouco vimos que esta não nos parece uma solução razoável);

2.º) *Instituição em concreto de todas e de cada uma das regiões previstas na Lei-Quadro* (artigo 256.º, n.º 1);

3.º) *Realização de eleições para os órgãos regionais representativos ou, pelo menos, para as assembleias regionais* (artigo 260.º).

2. Tarefas a executar no período preparatório de 2019-2021

2.1. Uma vez apresentado ao Presidente da Assembleia da República, até 31 de julho de 2019, como a lei impõe, o relatório final da CID, com os respetivos anexos, deverão aquele e estes ser divulgados no *site* da Assembleia da República, e entendemos que, por uma questão de cortesia institucional, devem ser entregues em mão, pelo referido Presidente, quer aos partidos políticos com assento na Assembleia da República, quer ao Presidente da República e ao Primeiro-Ministro.

Espera-se, naturalmente, que os partidos políticos tomem conhecimento do relatório e seus anexos a tempo de se pronunciarem sobre as respetivas conclusões e recomendações durante a campanha eleitoral das legislativas, que está previsto venha a decorrer em setembro/outubro de 2019.

Após as eleições, haverá por certo um «tempo morto» em matéria de Regionalização e temas conexos, pois todas as atenções estarão concentradas na formação do novo Governo constitucional e na elaboração e debate do respetivo «programa de governo», no seio da AR.

Uma vez começados os subsequentes trabalhos parlamentares e iniciada a ação governativa normal, com o Executivo em plenitude de funções – o que deve acontecer entre meados e fins de novembro –, entendemos que, se houver condições políticas para o efeito, é esse o momento em que deve arrancar o processo de Regionalização do continente português: dezembro de 2019. Mesmo sem esperar pelo debate e votação do Orçamento do Estado para 2020, o qual, nos termos da lei, só deverá vir a ter lugar no início de 2020 ⁽¹⁴⁴⁾.

2.2. Antevemos aqui um processo de Regionalização desdobrado em cinco fases, a saber:

- (1) dezembro de 2019 e janeiro de 2020;
- (2) fevereiro a dezembro de 2020;
- (3) janeiro/março de 2021;
- (4) abril a outubro de 2021; e
- (5) outubro de 2021.

¹⁴⁴ Artigo 39.º da Lei n.º 151/2015, de 11/09, com duas alterações posteriores.

De seguida desenvolveremos este calendário. Antes, porém, importa referir que, simultaneamente e em paralelo com ele, deverá desenrolar-se – entre fevereiro de 2020 e julho de 2021 (18 meses) – uma outra atividade de grande importância, mas que não nos compete aprofundar aqui: uma *campanha nacional de informação, esclarecimento e debate sobre a Regionalização*, para envolver no processo a opinião pública, as múltiplas instituições, públicas e privadas, a quem a Regionalização concerne, e a comunicação social. Tal campanha deverá ser assumida, como é natural, pelos partidos políticos e autarquias locais, e decerto pelo Governo que estiver em funções, podendo ainda, se a Assembleia da República assim o determinar, incluir sessões de esclarecimento «técnicas», a cargo de membros da CID, com um mandato prorrogado, ou de uma nova Comissão a nomear.

2.3. No que respeita ao calendário das operações a efetuar no período de 2019 a 2021, parece razoável propor as seguintes fases:

– *1.ª fase (dezembro de 2019 a janeiro de 2020): atos preliminares*

Iniciados os trabalhos normais da nova legislatura da Assembleia da República e do novo Governo constitucional, cremos que se impõe dedicar pelo menos os meses de dezembro de 2019 e janeiro de 2020 à prática de alguns atos que, embora preliminares, serão essenciais, nomeadamente:

- a) Negociações e acordos interpartidários, com vista a apurar se, e em que termos, há condições políticas para avançar, *a sério*, com o processo de Regionalização;
- b) Em caso afirmativo, decidir se esse caminho deve ser trilhado com ou sem a realização de uma revisão constitucional restrita;
- c) Caso tais condições existam, e tomada a decisão respeitante à revisão, haverá que criar na Assembleia da República uma comissão eventual – devidamente assistida do ponto de vista técnico e jurídico – para produzir os textos legais básicos que forem considerados necessários.

Entendemos que, a exemplo do que sucedeu aquando da tentativa de 1998-99, devem considerar-se estritamente necessários os seguintes textos legislativos, a aprovar pela Assembleia da República:

- 1) Lei-Quadro das regiões administrativas;
- 2) Lei da divisão regional do Continente, com o respetivo mapa, lista dos municípios incluídos em cada região, e indicação da sede principal de cada uma das regiões administrativas;
- 3) Lei eleitoral para as regiões administrativas;
- 4) Lei das finanças regionais;
- 5) Proposta de referendo nacional a enviar ao Presidente da República.
- 6) Lei de autorização legislativa ao Governo para aprovar, por decreto-lei, a orgânica dos serviços de cada região, o respetivo quadro de pessoal e o regime de recrutamento do pessoal autorizado por lei, mediante concurso público único, ou por concursos públicos separados em cada região;
- 7) *Idem*, para o Governo escolher o edifício, ou edifícios, onde ficarão instalados os órgãos de cada região e, se os houver, os correspondentes Representantes do Governo;

– 2.^a fase (fevereiro a dezembro de 2020): *revisão constitucional e aprovação dos diplomas básicos necessários*

Esta fase, caso seja essa a decisão, deverá começar pela revisão das disposições constitucionais acima apontadas, respeitantes à segunda pergunta do referendo, ao modo de eleição das assembleias regionais e, ainda, aos órgãos distritais. Trata-se de uma revisão constitucional cirúrgica e muito simples de executar. A dificuldade é prévia e de natureza política: saber se existe uma maioria de 2/3 dos deputados em efetividade de funções que seja, substancialmente, a favor da regionalização e disposta a defender essa posição no processo referendário.

Convém chamar a atenção para o facto de ser da maior conveniência que as quatro primeiras leis acima indicadas [1) a 4)] sejam pensadas, propostas e discutidas e votadas em

conjunto, porque qualquer delas só fará sentido, e só será compreensível, em harmonia total com as outras. As quatro formam um bloco.

Isto mesmo deverá ser comunicado à CID e tido na devida conta em termos de agendamento dos debates e votações pela Conferência de Líderes da Assembleia da República.

– 3.^a fase (janeiro a março de 2021): referendo nacional

Partindo do princípio de que toda a legislação acima mencionada como necessária estará pronta até outubro de 2020, a tempo de ser promulgada pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2020, prevemos cerca de três meses – janeiro a março de 2021 – para que a Assembleia da República proponha e o Presidente da República proceda à convocação do referendo nacional, tal como previsto no artigo 256.º da Constituição.

A proposta de referendo é obrigatoriamente submetida pelo Presidente da República à fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade pelo Tribunal Constitucional (artigo 115.º, n.º 8).

Não existindo problemas nesta sede, o Presidente convoca o referendo e o voto deverá ter lugar entre o 40.º e o 180.º dias seguintes à convocação, em conformidade com o artigo 35.º da Lei do Referendo (¹⁴⁵).

– 4.^a fase (abril a outubro de 2021): aprovação dos diplomas complementares e nomeação de comissões instaladoras

Se o referendo nacional produzir resultados positivos, haverá duas tarefas imediatas a desempenhar:

- a) A aprovação dos diplomas legais complementares que sejam necessários e, nomeadamente, para todas as regiões, a «aprovação da lei de instituição [em concreto] de cada uma delas», exigida pelo n.º 1 do artigo 256.º da Constituição;
- b) A nomeação – que consideramos *indispensável* – de «comissões instaladoras», uma por região, incumbidas por decreto-lei de praticar todos os atos que forem

¹⁴⁵ Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de abril, com alterações posteriores.

necessários para que os órgãos regionais que vierem a ser eleitos, bem como o pessoal entretanto afetado aos serviços de cada região, possam, na data da respetiva posse, ser bem acolhidos, em sedes regionais prontas a funcionar.

Previsivelmente, desde a respetiva nomeação, em abril de 2021, as comissões instaladoras deverão tomar posse das instalações físicas de cada sede e legalizar a nova situação jurídica de todas elas; promover a realização urgente das obras de adaptação que se revelarem necessárias; proceder a uma primeira fase de equipamento das sedes, quer em mobiliário, quer em comunicações, computadores e material informático; adquirir ou requisitar os veículos que o Governo, por decreto-lei, considerar necessários a cada região; etc.

Todas as comissões instaladoras, a nomear segundo critérios de estrita neutralidade e imparcialidade política, cessarão funções, por lei, com a posse dos órgãos regionais eleitos – sem prejuízo dos deveres de informação e cooperação para com eles, durante o período de transição, de modo a que esta se desenvolva de maneira fácil, eficiente e respeitadora dos novos órgãos eleitos, como a democracia exige. Nos termos do n.º 3 do artigo 50.º da Constituição, a lei eleitoral poderá (e, porventura, deverá) determinar que os membros das comissões instaladoras sejam inelegíveis na primeira eleição para os órgãos das regiões administrativas.

– 5.ª fase (outubro de 2021): eleições autárquicas, incluindo no mesmo dia as primeiras eleições regionais do Continente português

As últimas eleições autárquicas em Portugal ocorreram em outubro de 2017, pelo que, em circunstâncias normais, as próximas ocorrerão sensivelmente em outubro de 2021. É essa a data que deve servir de referência para a finalização dos procedimentos de regionalização e instituição em concreto das futuras regiões administrativas, incluindo o trabalho das comissões instaladoras. Se houver atrasos, em qualquer uma das fases anteriores, ou as primeiras eleições regionais se fazem num dia específico, não coincidente com as eleições municipais e para as freguesias (com riscos muito significativos em matéria de abstenção), ou espera-se por 2025.

Convém, portanto, apostar no desenvolvimento normal de um processo eleitoral autárquico, sendo contudo aconselhável que a CNE, o MAI e o STAPE prevejam e executem ações de informação e esclarecimento suficientes acerca da *novidade absoluta* que constituirá a realização de eleições regionais no Continente, momento se quanto a estas se adotar um sistema eleitoral mais complexo.

Há, contudo, uma particularidade importante a registar, e que cumpre ter bem presente, porque será *nova* em matéria de autarquias locais em Portugal. Trata-se de dar cumprimento ao artigo 260.º da Constituição – se entretanto este não for alterado –, segundo o qual menos de metade dos membros de cada Assembleia Regional «serão eleitos (...) pelo colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição direta». O cumprimento desta norma exigirá pelo menos duas coisas: um diploma legal *ad hoc*; e o tempo necessário para proceder à referida eleição nos «colégios eleitorais», a qual só poderá ter lugar, em nosso entender, após a nova eleição direta dos membros das Assembleias Regionais (até para não influenciar esta), mas de modo a não atrasar a posse e início de funcionamento das Assembleias Regionais já completas. As comissões instaladoras, em estreita e leal cooperação com os presidentes das Assembleias Municipais, poderão dar uma ajuda preciosa à aplicação do artigo 260.º

2.4. Ainda nesta fase, levanta-se o problema de saber quem deverá *dar posse* aos órgãos regionais eleitos. Parece-nos de excluir, à partida, que devam ser quaisquer *órgãos de soberania* – porque isso equivaleria a dar conteúdo *político* a uma Regionalização a que a Constituição expressamente pretende conferir *mero carácter administrativo*.

Propomos, assim, que – a exemplo, aliás, do que se passa a nível municipal – os membros de cada Assembleia Regional tomem posse perante o respetivo Presidente (que é «o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia» – Constituição, artigo 239.º, n.º 3), o mesmo sucedendo, mais tarde, quando no seio da Assembleia se proceder à designação da Junta Regional (*idem, idem*).

2.5. E quem deverá dar posse – necessariamente em conjunto e num mesmo dia – aos vários «representantes do Governo» junto das regiões administrativas, se os houver?

Parece-nos evidente que, tratando-se de «representantes do Governo» (como titulares de órgãos regionais do Estado), a posse deve ser-lhes conferida pelo próprio Governo.

No caso dos antigos «governadores civis», a posse era dada pelo Ministro da Administração Interna (antes, Ministro do Interior). Porém, como a Constituição determina, no seu artigo 262.º, que estes representantes do Governo junto de cada região administrativa, se existirem, serão nomeados em Conselho de Ministros – o que faz deles «representantes *de todo o Governo*» –, somos da opinião de que deve ser *o Primeiro-Ministro* a conferir a posse, desejavelmente acompanhado por todos os ministros e, em especial, pelo Ministro da Administração Regional e Local (ou Ministro das Administrações Públicas), consoante a designação que à época vigorar.

PARTE III
DESCONCENTRAÇÃO E DESLOCALIZAÇÃO
ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO I

Introdução

1. Cumpre-nos advertir o leitor, desde já, para o facto de não podermos, nem devermos – em nosso entender – desenvolver aqui, neste estudo, a matéria da «Desconcentração e Descentralização Administrativas» de uma forma tão ampla e minuciosa como fizemos, até agora, com o tema da Regionalização do continente português.

Porquê? É nossa firme convicção que – na perspectiva (que também perfilhamos) de valorizar o mais possível o interior do país, pela transferência de um número ótimo de funções, poderes e organismos públicos para a periferia, isto é, para fora da capital, dado que Lisboa se encontra já muito sobrecarregada –, é legítima, conveniente e salutar essa grande orientação da política portuguesa de ordenamento do território, até porque ela decorre naturalmente e sem esforço de duas diretivas constitucionais a que o Estado deve plena obediência, a saber, as que constam da alínea *d*) do artigo 81.º da nossa Constituição, que diz assim:

«Incumbe prioritariamente ao Estado, no âmbito económico e social:

(...)

d) Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento *no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões*, e eliminando progressivamente as *diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo, e entre o litoral e o interior*» ⁽¹⁴⁶⁾.

¹⁴⁶ Sublinhados nossos.

Eis o essencial: a Constituição manda orientar o desenvolvimento do país no sentido de, além do mais, se eliminarem gradualmente as diferenças económicas e sociais:

- entre a cidade e o campo;
- e entre o litoral e o interior.

Nesta perspetiva inscrevem-se, claramente, todas as medidas que hajam de ser tomadas para, de um lado, aliviar a acumulação excessiva de funções, poderes e organismos públicos na capital do país, e do outro, colocar um número ótimo desses organismos, poderes e funções noutras cidades e vilas de Portugal, atraindo a elas dirigentes, funcionários, utentes, investidores e clientes.

2. Acontece, porém – como bem se compreende –, que tendo a Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, manifestado a clara intenção inicial dos partidos que a votaram (PS e PSD) no sentido de avançar com a Regionalização do continente já a partir do início da próxima legislatura (15 de outubro de 2019), não se nos afigura lógico nem conveniente lançar primeiro, ou em simultâneo, um ou mais processos de Desconcentração e/ou de Deslocalização administrativas. Porque a Regionalização deve ter prioridade sobre qualquer outro processo descentralizador, seja ele desconcentrador ou deslocalizador.

Alguns exemplos ajudarão a fundamentar a afirmação feita.

Suponhamos, para começar, que no momento próprio a Assembleia da República opta por um mapa de cinco regiões administrativas continentais, porventura com as suas sedes no Porto, Coimbra, Lisboa, Évora e Faro. Se esta opção vier a ser sufragada pelo necessário referendo, todas as outras sedes de distrito (para começar) serão fortes candidatas ao acolhimento prioritário de serviços desconcentrados ou deslocalizados do Estado. Alguns deles poderiam ir logo (estando reunidas as demais condições) para Vila Real, Viseu, Castelo Branco ou Beja, por exemplo.

Admitamos, porém, que a Assembleia da República opta antes pelo modelo das sete regiões, no qual as cidades de Vila Real e de Viseu seriam possivelmente capitais regionais. Aí, não faria sentido que também elas, além de serem sedes regionais, fossem contempladas

com os primeiros novos organismos desconcentrados do Estado ou por este deslocalizados para a periferia. Outras grandes cidades como Guimarães, Bragança, Guarda ou Castelo Branco passariam, por certo, para a frente da lista.

Ou seja: sem primeiro se saber onde ficarão instalados os principais órgãos das regiões administrativas, é prematuro – e pode ser fonte de injustiças relativas – elaborar quaisquer listas de cidades ou vilas a beneficiar na primeira ronda da desconcentração ou da deslocalização.

3. Sendo assim, é altamente aconselhável, como dissemos, começar pelo processo da Regionalização, definindo quais são as regiões e quais as sedes dos respetivos órgãos. Depois, se por via referendária o processo se concretizar e entrar em vigor, surgirá a oportunidade, num segundo momento, de lançar – sem concorrência nem duplicações iníquas – os processos da Desconcentração e da Deslocalização.

O que não quer dizer, de modo nenhum, que não se possam, desde já, no contexto do presente Estudo, desbravar caminhos e apontar regras ou critérios de atuação no que toca à Desconcentração e à Deslocalização, em si mesmas consideradas.

É o que faremos a seguir.

CAPÍTULO II

Relações entre centro e periferia no ordenamento espacial do território

1. Vamos esquecer aqui os problemas específicos – e verdadeiramente *sui generis* – da capital política do país. Esta pode ser ou não ser a maior cidade nacional (no caso português, espanhol ou francês, é; mas nos EUA, no Brasil ou na Suíça, não é). Porém, o que nos interessa é a sua segunda vertente, de *capital administrativa*: compreende os ministérios, as residências oficiais do Presidente da República, da Assembleia da República e do Governo, e nela estão acreditadas todas as representações diplomáticas externas. Também abrange, normalmente, a maioria dos principais centros económicos, financeiros e sindicais do país.

2. Mas seria um erro pensar que na capital há só isso. Há também, e em grande número, formas de administração central do Estado, direta ou indireta, e formas de administração local autárquica (um ou vários municípios, dezenas de freguesias, uma ou mais formas de administração metropolitana).

As primeiras dependem hierarquicamente do Governo: são formas de administração do Estado que pesam mais, a nível central, do que o próprio Governo, quer pelo número dos seus funcionários, quer pela vastidão e força jurídica dos seus poderes. Para todos os efeitos, representam e simbolizam o *Estado central* ou, em linguagem sociológica, o *aparelho de Estado*.

Tudo é diferente quando se olha para a rede das autarquias locais e para a área metropolitana sedeadada na capital do país: Lisboa tem apenas 1 município, 24 freguesias, e 1 área metropolitana. É um aparelho pequeno, mas é autónomo e não vive às ordens do Estado, mas dos autarcas eleitos pelo povo, ou designados por autarcas eleitos. De um lado está o grande Estado-Nação, dirigido por políticos nacionais eleitos por todo o Povo; do outro estão

os quase desconhecidos autarcas, eleitos separadamente dos primeiros, pelas suas pequenas ou médias comunidades de vizinhança.

3. É interessante observar, chegados a este ponto, que enquanto o grande aparelho do Estado-Nação tende a concentrar-se em Lisboa e a decidir tudo no Terreiro do Paço, as autarquias e os autarcas de Lisboa (para além de exercerem alguma influência, quando exercem, na respetiva área metropolitana) não estendem, nem podem legalmente estender, a sua *longa manus* sobre o interior. Porque, aí, há outras autarquias eleitas – municípios e freguesias – e cada uma manda em si própria: Lisboa não manda em nenhuma delas.

Isto significa, portanto, que em Portugal continental há 278 municípios, mas só 1 é o de Lisboa; e há 2882 freguesias, mas só 24 é que pertencem à área do município de Lisboa.

Ou seja, encontram-se espalhadas pelo território continental 3160 autarquias locais que não dependem do município de Lisboa, nem das freguesias situadas na área municipal de Lisboa. Em matéria de autarquias locais, Lisboa tem 0,35% dos municípios e 0,83% das freguesias continentais, e não manda nelas.

Trata-se, portanto, de entidades locais *autónomas* ou, se se preferir, *independentes do Estado central*. Este pode fiscalizar a legalidade da sua atuação e das suas contas (é a chamada «tutela administrativa»), mas não pode dirigi-las, isto é, definir a orientação das suas políticas ou vetar as suas iniciativas e programas de ação, desde que devidamente aprovados pelos órgãos deliberativos de cada autarquia, e sempre sujeitos ao controlo do Tribunal de Contas.

Verifica-se assim que existe uma *rede de instituições autárquicas que cobrem toda a área territorial do continente, sem exceção, e que podem escolher livremente os seus dirigentes e desempenhar as respetivas funções sem qualquer dependência do Governo central*.

Por consequência, o país não é só Lisboa.

4. Mas isto ainda não é tudo. Entre os gigantescos arranha-céus que poderiam representar a administração central do Estado sediada na capital do país, de um lado, e as 3160 vivendas de 2 ou 3 pisos (municípios) ou de um só piso (freguesias), do outro, há mais

redes de instituições públicas que, aos milhares, enxameiam o território continental. Destacaremos dois grandes grupos:

4.1. *Serviços administrativos desconcentrados do Estado:*

- *Na defesa:* o Exército divide o território continental em «Regiões Militares»;
- *Nas polícias:* os comandos distritais da GNR e da PSP, bem como os comandos concelhios de uma e da outra, e eventuais postos ou secções a nível infraconcelhio;
- *Nas finanças:* as direcções distritais de finanças e, em cada concelho, os serviços de finanças, além das alfândegas, onde existam;
- *Na saúde:* as administrações regionais de saúde, bem como os delegados e subdelegados de saúde;
- *Na agricultura:* as direcções regionais de agricultura, as circunscrições florestais, as reservas agrícolas;
- *No ambiente:* as direcções regionais do ambiente, as circunscrições hidráulicas, as áreas protegidas;
- *No turismo:* as regiões e juntas de turismo;
- Etc.

Em todos os casos referidos – e muitos mais se poderiam mencionar –, verificam-se importantes características comuns: trata-se (a) de serviços do Estado; (b) de carácter administrativo (aplicação das leis e regulamentos); e (c) de tipo desconcentrado, ou seja, com dirigentes e funcionários do Estado, chefiados por um órgão local com competência própria definida por lei, mas hierarquicamente dependente do respetivo ministro. Eram os antigos *missi domini* (enviados do chefe), que na velha Pérsia se denominavam *sátrapas* («os olhos e ouvidos do imperador»).

Aqui, há realmente uma *longa manus* do Governo central (e da sua administração, direta ou indireta) a projetar e exercer o poder, por interpostas pessoas, em cada área local definida para o efeito (regional, distrital, concelhia ou outra). É a *Administração-Poder* que

se espalha por todo o território, mediante agentes locais de confiança, para melhor ser informada e se fazer obedecer.

4.2. *Estabelecimentos públicos estaduais de prestação de serviços*

Nesta outra rede, já não temos a Administração-Poder a mandar, mas antes uma *Administração prestadora*, disseminada pelo país, a dispensar bens e serviços às populações, naquelas que são as três principais áreas de atuação do Estado social. Exemplos:

- Na *educação*: as escolas infantis, primárias, básicas, secundárias e superiores;
- Na *saúde*: os centros de saúde, as maternidades, os sanatórios e os hospitais;
- Na *segurança social*: os centros de infância, os lares de idosos, os centros regionais de segurança social.

Trata-se de milhares de instituições espalhadas por todo o território, em que muitas vezes não se reproduz o esquema básico «região – distrito – concelho – freguesia», mas em que se vai mais à procura das necessidades básicas da população: onde é preciso um hospital, onde há mais necessidade de uma escola primária, onde fazem agora mais falta lares para a terceira idade?

A lógica não é a do poder que se instala onde já há outros centros de poder (nacionais ou autárquicos), mas a da agência prestadora de serviços que pretende instalar-se onde houver mais necessidades coletivas a satisfazer.

Por consequência, não é verdade, decididamente, que Portugal (ou outro país qualquer) seja a sua capital, e o resto seja apenas paisagem. Já não era assim no tempo dos romanos ou dos visigodos, porque além dos governadores, havia os municípios; nem durante a nossa primeira dinastia, porque além dos reis e seus conselheiros, bem como dos municípios, havia os senhores feudais e eclesiásticos com jurisdição própria; a partir de D. Afonso IV, passou a haver os «corregedores», delegados locais do monarca que tudo inspecionavam e, se necessário, corrigiam; a partir da rainha D. Leonor (sobretudo quando viúva de D. João II), o país começou a encher-se de Misericórdias, por vezes denominadas «irmandades», que podiam possuir hospitais, creches ou lares de idosos; com D. João V surgiu o cargo de Correio-Mor e a gradual cobertura do país com um serviço de correios

sempre a alargar a sua cobertura; e com Fontes Pereira de Melo apareceram as boas estradas, pontes e viadutos, o comboio, o telégrafo e, nas maiores cidades, a iluminação a gás.

Como os mais respeitados administrativistas da segunda metade do séc. XX não deixaram de sublinhar, o rápido progresso técnico e científico e as crescentes exigências de justiça social foram transformando a Administração-poder, ou *Administração agressiva*, em Administração-serviço, ou *Administração prestadora* (Forsthoff). Não podia o Estado deixar de se afirmar como autoridade: mas passou com igual empenho a mostrar-se como promotor do desenvolvimento e de maior justiça entre os homens.

5. De tudo o que acabamos de dizer pode concluir-se que, de um ponto de vista orgânico, há pelo menos cinco densos e atuantes centros e redes de administração pública territorial no Continente:

- Uma vasta e poderosa administração central do Estado, sediada em Lisboa;
- A administração desconcentrada do Estado-poder;
- A administração local do Estado-prestador de serviços;
- A administração própria das autarquias locais;
- E ainda (noutro dos três Poderes do Estado, mas em paralelo com os níveis anteriores), a vasta e complexa «administração da justiça», que tem vindo a desconcentrar-se fortemente sob o aspeto geográfico. Por exemplo, entre os tribunais supremos, sediados em Lisboa, e os tribunais de primeira instância, espalhados por todo o país, veja-se o que aconteceu depois do 25 de abril de 1974 com os tribunais de segunda instância: na jurisdição comum, onde havia três Relações – Lisboa, Porto e Coimbra – há hoje cinco – as mesmas, mais Guimarães e Évora –; e na jurisdição administrativa e fiscal, onde não havia nenhum tribunal de segunda instância, hoje há duas – Lisboa e Porto (¹⁴⁷).

6. Perante este vasto panorama que acabamos de expor, que vamos nós estudar aqui, sob a epígrafe «Desconcentração e Deslocalização administrativas»?

¹⁴⁷ A localização a escolher para a implantação futura de novos tribunais não deveria, a nosso ver, ser decidida sem o parecer prévio da comissão interministerial que adiante proporemos.

Deixaremos de fora os problemas da organização judiciária, bem como os do aperfeiçoamento da desconcentração hierárquica na administração direta do Estado sediada em Lisboa, pois a «administração central» está fora do âmbito deste Estudo.

Por outro lado, entendemos não haver tempo, nem justificação material bastante, para analisar e fazer propostas, neste contexto, sobre as unidades locais do Estado-prestador de serviços (escolas, hospitais, segurança social, museus e monumentos nacionais, empresas públicas).

Assim, reduziremos as próximas considerações a dois capítulos principais:

- I – Aumento da desconcentração na administração regional e local do Estado;
- II – Programa de deslocalização de serviços ou organismos públicos para fora da capital do país.

CAPÍTULO III
Aumento da desconcentração
na administração regional e local do Estado

§ 1.º

Noções introdutórias

1. Convém começar por explicar, sucintamente, o que é a desconcentração e, dentro desta, a desconcentração regional e local do Estado, sem esquecer a diretriz constitucional que determina que «a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas (...)», como diz o n.º 2 do artigo 267.º da Constituição. Isto porque se entende que a gestão desconcentrada é francamente melhor, por um lado, porque é mais democrática e menos autoritária e, por outro, por ser mais eficiente, porque mais partilhada.

2. Enquanto o par de conceitos «centralização/descentralização» se situa no plano das relações externas entre o Estado e as demais entidades públicas (regiões autónomas, autarquias locais, institutos públicos, empresas públicas, etc.), o outro par, «concentração/desconcentração», diferentemente, olha para a divisão interna do trabalho dentro de cada entidade pública *de per si*.

Assim, diz-se *concentrada* a organização de qualquer entidade pública (seja ela o Estado, o município ou uma universidade pública) se a totalidade dos poderes de decisão confiados a essa entidade estiver entregue exclusivamente ao órgão supremo da hierarquia interna – governo, câmara municipal, reitor. E chama-se *desconcentrada* a organização de qualquer entidade pública cujos poderes de decisão se encontrem repartidos entre o dirigente máximo e um ou mais subalternos seus – por exemplo, ministro e diretores-gerais, presidente da câmara e vereadores com pelouro, reitor, vice-reitores e diretores de faculdade.

3. Como também é geralmente sabido, a desconcentração pode ser *originária*, quando é a própria lei que distribui poderes de decisão de cima para baixo ao longo de uma hierarquia; ou *derivada*, quando resulta da conjugação de uma «habilitação legal» com a prática pelo superior de um ou mais atos administrativos de «delegação de poderes».

4. Por último, a desconcentração do Estado – Estado este que é, de longe, a maior e mais complexa pessoa coletiva pública das que integram a Administração Pública – pode dizer respeito à administração *central* do Estado (ministérios e entidades públicas com vocação nacional) ou à administração *periférica* do Estado, situada fora da capital do país, a qual reveste duas modalidades: (1) órgãos e serviços *locais* no interior do território do Estado – os ex-governadores civis, os governadores das regiões militares, os diretores distritais de finanças, etc. –; e (2) os órgãos e serviços *externos* do Estado – embaixadas, consulados, delegações da AICEP, etc.)⁽¹⁴⁸⁾.

5. Sintetizando: de toda a vasta panóplia de órgãos desconcentrados do Estado, só vamos tratar no presente Estudo do problema da desconcentração dirigida aos órgãos locais do Estado (incluindo os da sua administração indireta de âmbito nacional), pois que as dimensões puramente central e externa nada têm a ver com a descentralização em sentido amplo, que é objeto deste trabalho.

§ 2.º

Breves referências de história portuguesa e de administração comparada

1. Ao longo da nossa História, houve sempre oficiais régios que, em cada circunscrição local, exerciam funções de delegados da Coroa – os *alcaldes* dos castelos, os

¹⁴⁸ Sobre as noções apresentadas no texto v., por todos, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, cit., pp. 689-722 e 723-740. Sobre o direito anterior a 1974, v. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, cit., pp. 166-170, e André Gonçalves Pereira, «Da delegação de poderes em Direito Administrativo», na revista *O Direito*, ano 92.º (1960), pp. 108-133 e 207-227.

feitores dos reguengos, os *corregedores* de el-rei (inspetores poderosos, que surgem com D. Afonso IV) e, enfim, os *governadores de armas* nas comarcas ou províncias, para fins militares e, às vezes, civis. O poder central não podia dispensar-se, sobretudo atendendo à extrema dificuldade das comunicações, de nomear e manter, em cada zona considerada importante, os seus agentes de confiança, os antiquíssimos «olhos e ouvidos do imperador».

No século XIX (1834), por influência napoleónica, ainda se tentou dividir o país em *províncias* chefiadas por *prefeitos*, mas a atuação prepotente destes contra as seculares câmaras municipais levou à sua extinção em pouco mais de dois anos. O prefeito, como representante do poder central, foi substituído em 1836 pelo *administrador-geral do distrito*, que tão-pouco provou bem. Até que em 1842 surgiu o *governador civil*, que com todos os seus defeitos se manteve até 2011, durando cerca de 170 anos. Foi na prática suprimido, como vimos (*supra*, Parte II, cap. III, §5.º), pelo Governo Passos Coelho, em termos que suscitam sérias dúvidas de constitucionalidade.

2. A figura do governador civil mantém-se na generalidade dos países com um sistema administrativo de tipo francês – é o *prefeito* em França e em Itália, o *governador civil* em Espanha, o *ex-prefeito* na Grécia (extinto em 2011), etc. Não há, contudo, qualquer figura semelhante nos países anglo-saxónicos e nórdicos, nem nos *Estados Federais* (Alemanha, Áustria, Suíça) (*supra*, Parte I, §2.º).

3. Mas o que mais importa para este Estudo não é a figura do principal representante do Governo central nas províncias ou nos distritos para a prossecução local de fins de interesse geral. É, sim, a existência de numerosas redes de órgãos e serviços locais especializados na realização de interesses públicos por lei confiados ao Estado: órgãos e serviços de natureza militar, de polícia, de finanças, de estradas, de agricultura, de turismo, de comércio e indústria, de educação e cultura, de saúde e segurança social, etc.

Pode dizer-se, sem receio de errar, que – tanto na história da administração portuguesa como no direito comparado europeu – quase todos os ministérios em que o Governo se desdobra (com exceção, pelo menos, do Ministério dos Negócios Estrangeiros) dispõem de uma ou várias redes nacionais de órgãos e serviços locais do Estado – ou

«delegações locais do poder central» – que atuam sob a direção dos respectivos ministros. Sempre assim foi; e não pode deixar de ser assim.

Os problemas que se colocam consistem no seguinte:

- Quantas redes nacionais de «agências» locais tem, ou deve ter, cada ministério?
- Qual a melhor área de competência para cada uma? E como harmonizá-las e coordená-las entre si?
- Que grau de desconcentração conferir a cada agência (competências, pessoal, verbas, etc.)?

§ 3.º

Um estudo científico do problema em Portugal (1993)

1. Introdução.

Os problemas acabados de evocar nunca tinham sido objeto de análise aprofundada – quer no âmbito da universidade, quer ao nível dos executivos – até ao ano de 1993. Foi-o, porém, e com elevada qualidade, na dissertação de doutoramento em Ciência da Administração Pública então apresentada por João Caupers ⁽¹⁴⁹⁾, com o título *A Administração periférica do Estado*, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (tese elaborada sob a orientação do primeiro dos cossignatários do presente Estudo) ⁽¹⁵⁰⁾.

Após uma longa introdução de carácter metodológico, o autor começa por estudar o que importa saber, quer nos domínios da (a) administração comparada, quer nos da (b) história da nossa administração pública.

¹⁴⁹ Atualmente, professor catedrático da Faculdade de Direito da UNL, a exercer funções de juiz conselheiro e vice-presidente do Tribunal Constitucional.

¹⁵⁰ V. um resumo em Diogo Freitas do Amaral, *Curso...*, I, 3.ª ed., 2006, pp. 343-346.

2. Administração comparada

2.1. Quanto a esta, João Caupers estuda quatro casos que considera paradigmáticos: França, Espanha, Reino Unido e – no seio dos EUA – o caso do Massachusetts (¹⁵¹).

Sobre a França, fica a conhecer-se bem a figura central do *prefeito*, órgão do Estado e delegado do Governo central em cada «departamento» (há 89 departamentos no país). Criado por Napoleão em 1800, começou por ser o representante oficial do Ministro do Interior no departamento, para fins de administração geral, defesa da ordem pública e tutela administrativa sobre os municípios («communes»), e acabou por se transformar, por lei de 1964 (do governo Pompidou, sob a égide do presidente De Gaulle), em «delegado geral de todo o governo» e em «representante direto de todos e cada um dos ministros», a fim de coordenar e dirigir a atuação de todas as unidades periféricas dos vários ministérios, para o que se foi ao ponto de, por lei, determinar que cada ministro só podia corresponder-se com os serviços periféricos do seu ministério, e estes com aquele, através da centralização do correio nos dois sentidos na pessoa do prefeito (pp. 297-98). Os serviços locais de alguns ministérios, porém, escaparam a esse controlo unificador: Justiça, Finanças, Educação, e Trabalho, nomeadamente (pp. 301-302).

Com a criação em 1981 das regiões administrativas como autarquias locais, por proposta do governo Mauroy, em cumprimento de uma promessa eleitoral de François Mitterrand, não só se assistiu nos anos seguintes à aprovação de sucessivos pacotes de descentralização *vertical* – do Estado central para as autarquias regionais –, como se verificou pela primeira vez o fenómeno inovador da descentralização *horizontal* – transferência de poderes das prefeituras departamentais para as regiões administrativas.

Outra nota interessante foi, em 1992 (governo Edith Cresson, sob a presidência de Mitterrand), a da ampliação e reforço da política de desconcentração administrativa, tendo-se ido ao ponto de considerar a função das administrações centrais *subsidiária* em relação à das administrações periféricas do Estado, que passariam a ser as principais, e prevendo-se a elaboração de uma «carta da desconcentração», com especificação das diversas modalidades de transferência de poderes, pessoal e verbas dos serviços centrais para os serviços periféricos (p. 304).

¹⁵¹ V. *ob. cit.*, pp. 285-348.

2.2. O caso britânico é muito diferente do francês, não só porque não há, nem nunca houve, qualquer figura semelhante à do prefeito, mas também porque as autarquias «regionais», ou seja, de nível supramunicipal, existentes até 1986 – com a denominação de *Metropolitan County Councils*, o maior dos quais era o *Greater London Council* – foram nessa data suprimidas, ou reduzidas a muito pouco, por uma lei parlamentar (proposta pelo governo Thatcher) com propósitos centralizadores. Viriam a ser de certo modo restauradas por lei de 1994 (governo John Major), com a natureza de verdadeiras autarquias locais, por serem eleitas diretamente pelos cidadãos da sua área as respetivas assembleias deliberativas, que por sua vez elegiam o órgão executivo (sistema dito do *mayor and council*).

Seja como for, o traço mais saliente a destacar aqui, por ser estranho à nossa tradição administrativa, mas natural e consensual na Grã-Bretanha, é a existência da habitualmente designada *dual policy*, isto é, o desempenho simultâneo, pelas «local authorities» eleitas, de *funções municipais próprias*, decorrentes da lei ou do costume, e de *funções estaduais delegadas* pelo Governo central. No exercício das primeiras, as «local authorities» são independentes, e portanto apenas sujeitas aos controlos judiciais da *common law*; no desempenho das segundas, as «local authorities» devem obediência às instruções e diretivas do Governo central – emanadas de um ou mais ministérios sectoriais – e estão sujeitas a controlos quase-hierárquicos, incluindo a faculdade de revogação por razões de mérito, e não apenas de legalidade.

Tem-se observado, na prática, uma tendência curiosa de natureza marcadamente política: os governos mais descentralizadores (sobretudo os do «Labour») delegam as funções do Estado a nível periférico nas «local authorities» (municípios), enquanto os governos mais centralizadores (sobretudo os dos «Tories») preferem criar serviços e agências locais dos vários ministérios, sujeitando-os a uma direção e controlo puramente hierárquicos.

Este aspeto afigura-se-nos interessante, no contexto do presente Estudo, porque, algo inesperadamente, a nossa Constituição de 1976, desde a sua versão inicial, começa por estabelecer, em matéria de atribuições das regiões administrativas (artigo 257.º), que a estas podem caber tarefas de «direção de serviços públicos» – o que, como vimos (*supra*, Parte II,

cap. II, §2.º), é uma expressão ampla que tanto abrange a direção dos serviços da própria autarquia regional como a direção (supervisionada) de alguns serviços periféricos do Estado.

2.3. Não desenvolvemos aqui, por não oferecerem interesse direto para o presente Estudo, os casos da Espanha e do Massachusetts (¹⁵²).

3. *Evolução histórica portuguesa antes de 1974*

3.1. Já sabemos que o modelo do *prefeito* departamental francês foi adotado em Portugal, desde 1842, através da figura do *governador civil* distrital. Não é preciso repeti-lo aqui.

Mais interessante é resumir os novos elementos recolhidos por João Caupers, não já na esfera do que chama a «administração periférica comum» (no Portugal do séc. XIX: governador civil, administrador do concelho, regedor), mas no plano da designada «administração periférica especializada», ou seja, a administração local desconcentrada dos ministérios sectoriais, incluindo os respetivos institutos públicos de âmbito nacional que tenham «delegações locais» (v. *ob. cit.*, p. 365).

João Caupers não estudou todos os ministérios existentes em 1994, mas apenas aqueles que selecionou para o efeito. Omitiu, por isso, as regiões militares e os quartéis, os comandos distritais e concelhios da PSP e da GNR e, ainda, o papel dos órgãos estaduais da administração eleitoral exercido pelas juntas de freguesia – que, pela sua essencialidade em termos de soberania, representam por assim dizer a primeira linha dos órgãos e serviços periféricos do Estado implantados em todo o território nacional. Optou por concentrar a sua atenção em vários órgãos e serviços periféricos de segunda linha. Distinguindo estes nos períodos longos da Monarquia Constitucional (1833-1910) e do Estado Novo (1930-1974), pôde concluir que a administração periférica do Estado compreendia então:

¹⁵² Sobre esses casos, v. João Caupers, *ob. cit.*, pp. 307-322 e 339-346, respetivamente.

3.2. *Monarquia Constitucional* ⁽¹⁵³⁾

- *Finanças*: alfândegas (1833), contadores distritais da fazenda (1836), delegados distritais do tesouro, bem como tesoureiros pagadores e recebedores de concelho (1842);
- *Florestas*: de 3 administrações das matas nacionais (1824) depressa se chegou a 19 administrações (1847), mais tarde redenominadas circunscrições florestais (19) e reagrupadas em três divisões (1872);
- *Portos*: em 1839 foram criadas 3 divisões portuárias (norte, centro e sul) que, em 1851, passaram a outros tantos departamentos marítimos, chefiados cada um pelo respetivo capitão de porto. As denominações voltaram a mudar em 1882, passando a haver numerosas capitânicas de portos, agrupadas em departamentos e delegações marítimas;
- *Registos*: foram criados os serviços do registo comercial (1833), as repartições do registo predial (1836) e, só depois do Código Civil de 1867, as conservatórias do registo civil (1878);
- *Educação*: em 1844 passou a haver delegados do Conselho Superior de Instrução Pública, com funções inspetivas e disciplinares sobre os estabelecimentos dos ensinos primário e secundário. Em 1878 o sistema foi remodelado, passando a haver 12 circunscrições escolares (das quais, 10 no continente), por sua vez divididas em círculos escolares. Em 1897, acrescentaram-se duas circunscrições do ensino industrial (norte e sul). Até que, em 1902, passou a haver apenas 3 circunscrições escolares (Lisboa, Coimbra e Porto), mas agora subdivididas em 39 círculos escolares;
- *Saúde e Assistência*: por um decreto de 1901, foi criada uma rede de delegados de saúde nos distritos, e de subdelegados de saúde nos concelhos, com funções no domínio da saúde pública e do controlo sanitário. Quanto aos «serviços externos de beneficência», não eram públicos, mas privados (quase sempre pertencentes à Igreja Católica), embora sujeitos à inspeção e tutela do Ministério do Reino (Administração Interna).

¹⁵³ *Ob. cit.*, pp 371-380.

Conclui João Caupers: «Foi durante este período que a administração periférica especializada deu os seus primeiros passos [em Portugal]. Não é de estranhar que as áreas em que esses passos foram dados correspondessem a uma tradição (...), como na administração fiscal, ou estivessem profundamente ligados à história do País, como nas florestas e nos portos, ou assinalassem o início ou a significativa intensificação da atividade prestadora do Estado – como na educação, saúde e assistência» (*ob. cit.*, p. 380).

3.3. *Estado Novo* ⁽¹⁵⁴⁾

A fim de não sobrecarregar demasiado a exposição desta matéria, omitiremos as referências detalhadas às redes de serviços periféricos do Estado que no essencial se mantiveram como vinham do período anterior, ainda que com modificações de denominação. Focaremos apenas as principais inovações com significado.

- *Justiça*: foi criada em 1961 (ministro Antunes Varela) a Direção-Geral dos Registos e Notariado, que com poucos serviços centrais era uma rede periférica «por excelência» (p. 390). Compreendia em cada concelho pelo menos um *cartório notarial* ⁽¹⁵⁵⁾, que tinha anexos uma ou mais *conservatórias* (do registo civil, criminal, predial, comercial e da propriedade de automóveis) e os serviços de identificação (bilhetes de identidade, cédulas pessoais).
- *Educação e juventude*: em 1933, a nova estrutura periférica da Direção-Geral do Ensino Primário passou a ser constituída, no território continental, por 18 distritos escolares, os quais ficaram a coincidir com os distritos administrativos. À frente de cada um estava um *inspetor de distrito escolar* e, nos concelhos que não eram sedes distritais (a maioria), havia *delegados dos inspetores de distritos escolares*. Em 1973, passou também a haver, em cada distrito, um *delegado do Ministério da Educação para a educação física e desportos*. Também no mesmo

¹⁵⁴ V. *ob. cit.*, pp. 387-406.

¹⁵⁵ Nessa época, todos os notários eram funcionários públicos do Estado.

ano foi criado o «Secretariado para a Juventude», que passou a ter um delegado em cada distrito.

- *Trabalho, emprego e emigração*: em 1951, 1965 e 1970, foram criadas 3 redes periféricas do Ministério das Corporações, compreendidas respetivamente no Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, no Serviço Nacional de Emprego e no Secretariado Nacional da Emigração. Cumpre realçar que, pela primeira vez na história da administração periférica do Estado português, por uma preocupação de «rentabilização das unidades periféricas», ficou determinado que as delegações locais (cremos que distritais) dos 3 referidos institutos públicos seriam desempenhadas, em acumulação, por um único indivíduo – no caso, por aquele que fosse nomeado chefe da divisão regional do Serviço Nacional de Emprego (*ob. cit.*, p. 397).
- *Administração económica*: sendo o regime da Constituição de 1933 o de um «Estado intervencionista», é natural que ao longo de quatro décadas tenham sido criadas numerosas redes de serviços periféricos do Estado. Delas destacamos como mais importantes:
 - as circunscrições *agrícolas e florestais*, bem como as intendências de *pecuária* e os postos *zootécnicos*;
 - as zonas de *inspeção económica*, pertencentes à Inspeção-Geral das Atividades Económicas;
 - as *regiões e juntas de turismo*;
 - as 3 direções de *fiscalização elétrica* e, bem assim, as 5 (e depois 7) *circunscrições industriais*, estas sedeadas no Porto, Vila Real, Coimbra, Castelo Branco, Lisboa, Évora e Faro, e ainda as 9 delegações da Inspeção-Geral dos *Produtos Agrícolas e Industriais* (neste último ano, e por razões de poupança, cabiam à sede, em Lisboa, as funções de três delegações: Lisboa, Leiria e Setúbal);
 - em 1973, foram redefinidas as *delegações do Instituto Nacional de Estatística*, as primeiras a coincidir, territorialmente, com as áreas das «regiões de planeamento» criadas em março de 1969.

- *Obras públicas, vias de comunicação e transportes*: neste vasto setor das infraestruturas e equipamentos coletivos, foram estabelecidas nada menos de 10 redes de serviços periféricos do Estado, a saber:
 - os *departamentos marítimos*, as *capitanias dos portos* e as *delegações marítimas*;
 - as *direções de viação* e as *secções externas de serviço ferroviário* (uma das quais no Entroncamento);
 - as direções externas (distritais) dos *Edifícios e Monumentos Nacionais*, dos *Serviços Hidráulicos*, e dos *Serviços de Urbanização*;
 - as circunscrições e direções (distritais) da Junta Autónoma *de Estradas*. As unidades periféricas de urbanização e de estradas, reestruturadas em 1972, também já deviam coincidir, «tanto quanto possível», com as áreas das regiões-plano: mas a divisão distrital conseguiu manter-se;
 - em 1973, a Direção-Geral dos Transportes Terrestres viu reformulados os seus 4 serviços externos, com a designação de *direções de transportes* (Porto, Coimbra, Lisboa e Évora).

3.4. As conclusões desta primeira parte da dissertação do Prof. Doutor João Caupers foram, em síntese, as seguintes:

Na *fase da Monarquia Constitucional*, que decorreu das reformas de Mouzinho da Silveira até à implantação da República (1834-1910), registou-se um primeiro período de expansão da administração periférica especializada – até aí quase só reduzida à fazenda pública – quer em áreas tradicionais, como as florestas e os portos, quer em áreas que traduziam as novas preocupações do Estado – registos, instrução, saúde e assistência. O *distrito* afirmou-se com êxito numa tripla dimensão: como autarquia supramunicipal, como área de atuação do governador civil e, de forma crescente, como território adequado às intervenções específicas da administração periférica especializada do Estado (pp. 409-410).

Na *fase do Estado Novo* (1933-1974), o governador civil manteve-se como o grande comissário político do Governo no distrito. Este fraquejou por completo como autarquia local, mas impôs-se durante três décadas e meia como unidade de referência para a

administração periférica especializada do Estado, que cresceu muito à luz dos princípios centralizadores e intervencionistas que caracterizavam o regime.

Segundo João Caupers, «os quase cinquenta anos que o Estado Novo durou corresponderam a um período de grande expansão da administração periférica: praticamente todos os setores da administração estadual foram dotados de uma ou mais redes periféricas. Os setores que mais atenção mereceram do legislador, no tocante aos serviços periféricos, foram a administração económica – sobretudo a industrial –, as obras públicas, os transportes e comunicações, a saúde e assistência, a educação, e o trabalho e o emprego» (p. 406).

O distrito foi escolhido como área de intervenção da «esmagadora maioria das redes periféricas (...). E mesmo quando, já no final do período, o quadro distrital se começou a revelar insuficiente para certas intervenções do Estado, as circunscrições criadas – as cinco *regiões de planeamento* – tiveram base pluridistrital» (p. 408): nenhuma região-plano partiu em dois ou em três qualquer distrito. Deu-se, nesta última fase, o aparecimento das «primeiras tentativas de criação de *unidades periféricas polivalentes*, encarregadas de missões atribuídas a mais do que uma direção-geral» (p. 408), o que tornou evidentes ganhos de eficiência e apreciável redução de custos.

Nota ainda o mesmo autor que surgiu em 1969 «uma circunscrição administrativa mais vasta do que o distrito» ou a província: a *região de planeamento*, que «prenunciava a exiguidade do distrito como quadro territorial de implantação dos serviços periféricos», nomeadamente em matéria de obras públicas, que exigem uma dimensão mais vasta e «maior concentração de meios do Estado» (p. 408). E nós acrescentamos: se a Constituição de 1976 tivesse sido cumprida no capítulo referente às «regiões administrativas», as regiões-plano de 1969 teriam sido, porventura, um adequado modo de transição, em meia década, dos velhos distritos para as novas autarquias regionais. Quem sabe se, sob as vestes de CCDRs, não o poderão ser agora, mesmo passados quarenta e cinco anos de hesitações?

4. *A realidade portuguesa em democracia*

4.1. Passando à sua última parte, o Prof. Doutor João Caupers procede a vários estudos sobre a administração periférica do Estado português na década de 90 do séc. XX, os quais faz incidir sobretudo em três aspetos principais: missões da administração periférica (pp. 415-454), distribuição territorial com disparidade de critérios (pp. 455-492) e grau

maior ou menor da atribuição de competências próprias às unidades desconcentradas da administração periférica (pp. 493-583). Das conclusões mais relevantes da análise feita nestes três últimos capítulos falaremos no número seguinte.

Para já, consideramos útil reproduzir aqui um quadro elaborado pelo autor sobre o número de unidades periféricas estudadas em relação com o estatuto administrativo das cidades ou vilas em que se situam (pp. 485-486).

Localidades	N.º de unidades periféricas
<i>a) Sedes de CCDRs (5)</i>	
Porto	84
Coimbra	70
Lisboa	(não contabilizadas)
Évora	69
Faro	57
<i>b) Outras sedes de distrito (13)</i>	
Aveiro	40
Viseu	35
Setúbal	34
Castelo Branco, Santarém	32 (cada)
Braga, Bragança, Vila Real, Guarda e Beja	31 (cada)
Viana do Castelo, Leiria	30 (cada)
Portalegre	27
<i>c) Outras sedes de concelho (24)</i>	
Portimão	18
Figueira da Foz	15
Covilhã, Chaves	14 (cada)
Guimarães, Lamego e Olhão	13 (cada)
Mirandela, Vila Franca de Xira, Vila do Conde, Caldas da Rainha e Sintra	12 (cada)
Peniche, Matosinhos, Sines, Vila Real de Sto. António, Marinha Grande, Monção, Odemira, Tavira, Alcobaça, S. M. da Feira, Tomar e Torres Vedras	11 (cada)

<p>d) <i>Localidades que não são sedes de concelho</i> (28)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caxias e Trafaria • Vila Praia de Âncora, Pedras Salgadas, Vila Nova do Campo, Cavadoude, Louriçal do Campo, Atouguia da Baleia, Vila Fernando, Fuzeta, Sto. André, S. Mamede de Infesta, Arede, Buçaco, Dois Portos, Alcoentre, S. Martinho do Porto, Tibães, Ericeira, Linhó, Tires, Estoril, Queluz, Penhas Douradas, Pinheiro da Cruz, Verde Milho e Vila Nogueira de Azeitão 	1 (cada)
--	----------

Este quadro contraria frontalmente duas ideias falsas que se acham muito difundidas entre nós. Por um lado, a de que «fora de Lisboa é só paisagem». Não é verdade: com efeito – e sem contar com as redes nacionais de municípios e de freguesias –, podemos afirmar que havia em 1993, no continente, pelo menos 69 localidades situadas fora de Lisboa que eram sedes de unidades da administração periférica do Estado. Por outro lado, também não é correta a ideia propalada de que são muito escassas as unidades da administração periférica do Estado espalhadas no país fora de Lisboa: só as mencionadas no quadro acima são 1017...

4.2. Para um país que nunca prosseguiu uma política oficialmente definida de Desconcentração/Descentralização, é bastante significativo que haja, apesar de tudo, os seguintes números de unidades periféricas do Estado:

• Em sedes de CCDRs (sem contar com Lisboa):	280
• Noutras sedes de distrito:	415
• Noutras sedes de concelho:	292
• Fora de sedes de concelho:	30

Total: 1017

Não se nos pode aplicar, com um mínimo de fundamento, a célebre *boutade*: «La France, c'est Paris et le désert français». Não, não é assim connosco (¹⁵⁶): Portugal, fora de Lisboa, está (felizmente) recheado de instituições administrativas que polvilham todo o país. Não contando com os municípios e freguesias, nem com os postos da GNR e da PSP, nem com mais de um milhar de associações de bombeiros voluntários, e inúmeras outras instituições da sociedade civil, só as redes de administração periférica do Estado (contabilizadas na tese de João Caupers) acrescentam mais 1017 unidades administrativas locais do Estado fora de Lisboa! E, de então para cá, o número só pode ter aumentado.

§ 4.º

Propostas sobre Desconcentração local do Estado

1. As conclusões a que chegou, no final da sua dissertação de doutoramento, o Prof. Doutor João Caupers – e que no essencial perfilhamos – são, em resumo, as seguintes:

A) Num país que apresenta graves desequilíbrios regionais, tendendo a população e as atividades económicas a localizar-se apenas numa parte do território nacional, verifica-se uma concentração coincidente dos serviços periféricos do Estado na mesma área: há mais administração periférica do Estado ao norte do Tejo do que ao sul, e mais no litoral do que no interior do país;

B) A densidade da administração periférica do Estado é maior onde a densidade populacional é mais elevada, onde a atividade económica é mais desenvolvida e onde o Estado obtém maiores receitas fiscais, e menor nas zonas com as características opostas;

C) Assim, enquanto a Constituição impõe ao Estado a tarefa de «promover a igualdade real entre os portugueses» (artigo 9.º, al. *d*)) e a «justa repartição regional do produto nacional», no quadro de um «desenvolvimento harmonioso das regiões» (artigo

¹⁵⁶ Nem era verdade em França...

90.º), o Estado viola esses preceitos constitucionais moldando a sua administração periférica numa orientação essencialmente conservadora das diferenciações e desigualdades, inadequada à utilização da desconcentração como instrumento de promoção do desenvolvimento das regiões menos favorecidas;

D) Em Portugal, é excessiva a diversidade de circunscrições administrativas: é sobretudo de criticar a indecisão e a demora do Estado na resolução do conflito região/distrito, perpetuando uma dualidade que já nada justifica. Deveria caminhar-se para a supressão da circunscrição distrital, que se torna demasiado exígua para as necessidades de uma administração moderna ⁽¹⁵⁷⁾;

E) Os dirigentes das unidades periféricas do Estado têm competências decisórias insuficientes, em contradição com a orientação constitucional favorável à desconcentração (artigo 267.º, n.º 2);

F) A dimensão atual da administração periférica do Estado português é excessiva, em termos europeus, indiciando um sistema administrativo fortemente centralizado. Na generalidade dos países europeus, a maior parte das tarefas que em Portugal são assumidas por serviços periféricos do Estado, sob o comando hierárquico do Governo, são desempenhadas descentralizadamente pelas autarquias locais;

G) Por isso, encarar a transferência para as autarquias locais de um considerável número de tarefas atualmente a cargo da administração periférica do Estado constitui, não só uma ideia correta no plano da organização administrativa, mas também uma exigência do imperativo constitucional da descentralização (artigos 237.º e 267.º, n.º 2) ⁽¹⁵⁸⁾.

2. Que pensar destas conclusões?

Entendemos que importa aqui distinguir três planos: o da sociologia da administração, o da teoria da administração, e o da reforma administrativa.

¹⁵⁷ Os signatários do presente Estudo consideram que, para certos efeitos, a divisão distrital deverá talvez prevalecer: por ex., administração eleitoral, comandos policiais, direções distritais de finanças, etc. O que não quer dizer que elas não possam, ou não devam, ser agrupadas em divisões regionais de maior dimensão.

¹⁵⁸ João Caupers, *A administração periférica do Estado*, p. 535 e ss., e teses n.ºs 101 a 110. Cfr. o nosso *Curso de Direito Administrativo*, I, p. 343 e ss.

Do ponto de vista da *sociologia da administração*, parece-nos a análise feita essencialmente correta, constituindo as conclusões um bom retrato de uma má situação – situação que se apresenta como conservadora das assimetrias regionais, incoerente e antiquada na divisão do território, e excessivamente concentrada e centralizada, quando por todas as razões, e até por imperativo constitucional, deveríamos ter, pelo contrário, uma administração promotora do desenvolvimento e corretora das desigualdades regionais, assente numa divisão do território coerente e moderna, e obedecendo aos princípios da desconcentração e da descentralização.

O plano da *teoria da administração* é decerto o que aqui interessa menos: porque é que a nossa administração periférica do Estado é tal como é, e não como devia ser? Que explicações se podem retirar da análise histórica e comparativa para essa interrogação fundamental? Será esta uma fatalidade comum às economias subdesenvolvidas ou em vias de desenvolvimento? Ou tratar-se-á ainda de uma sequela do regime autoritário do Estado Novo e, nesse caso, por que razão é que 45 anos de regime democrático não bastaram para reformar a administração periférica do Estado? Em nossa opinião, o peso do centralismo deliberadamente mantido pelo Estado Novo é uma das causas principais. Mas há outras: a falta de consciência do problema (pelo menos até ao estudo de João Caupers, que saiu em 1993) e, pior ainda, a complexidade e os custos financeiros das alterações que seria necessário introduzir na administração local do Estado.

Finalmente, no plano da *reforma administrativa*, temos por fundamentalmente acertadas as propostas apresentadas pelo autor, desde que se aceitem – como nós aceitamos – as diretrizes constitucionais que apontam para uma administração de desenvolvimento, desconcentrada e descentralizada. A própria articulação proposta por João Caupers entre a reforma da administração periférica do Estado, a regionalização e o reforço das autonomias municipais (teses n.^{os} 113 a 116) nos parece bastante adequada e realista.

3. À luz de tudo quanto fica dito, a proposta que aqui fazemos é no sentido de uma atuação em duas fases:

a) *Primeira fase, coincidente com a primeira fase da Regionalização*

- Nomeação de uma «Comissão Interministerial de Reforma da Administração Local do Estado», presidida por uma pessoa nomeada pelo Primeiro-Ministro, da sua confiança, e composta por um representante de cada ministério;
- Tarefas principais: levantamento exaustivo de todas as redes existentes de administração periférica do Estado, e suas características; preparação de legislação que reforce a desconcentração em benefício dos órgãos locais do Estado; estudo da máxima harmonização possível (sabendo-se, no entanto, que há casos em que ela é impossível) entre as áreas e limites das diferentes circunscrições locais do Estado, nomeadamente pela substituição das agências distritais por agências regionais (se viável e oportuna) ⁽¹⁵⁹⁾; estudo da melhor fórmula de coordenação, a nível regional ou distrital (conforme os casos), das políticas com incidência local dos diferentes ministérios e instituições da administração indireta do Estado;
- Há que ter presente, quanto a este aspeto fundamental, que, segundo a Constituição, os antigos governadores civis (distritais) só se extinguirão *de jure* com a instituição em concreto das regiões administrativas; e que as CCDRs devem, em nosso entender, desaparecer igualmente quando se concretizar a regionalização. Não é de excluir *a priori* – antes pelo contrário – que a tarefa de coordenação *regional* da administração periférica do Estado seja atribuída por lei aos «representantes do Governo» nas regiões (*supra*, Parte II, cap. III, §5.º).

b) *Segunda fase, coincidente com a segunda fase da Regionalização*

- Quando chegar o momento oportuno para, numa segunda fase, *ampliar* as atribuições e competências conferidas às regiões administrativas na primeira fase da Regionalização, já a Comissão Interministerial acima preconizada deverá estar em condições de propor a transferência legal de alguns poderes e tarefas da administração periférica do Estado para a esfera própria das regiões;
- Nessa segunda fase, a Regionalização não terá de concretizar-se apenas através de mais transferências do Estado central para as regiões, mas também – como proposto pelo Prof. João Caupers, baseado na análise da administração comparada

¹⁵⁹ Sobre a «harmonização das circunscrições administrativas», em especial, v. o nosso *Curso*, cit., vol. I, 3.^a ed., p. 325.

– num primeiro lote de transferências da atual administração periférica do Estado para a administração regional autárquica propriamente dita. Assistiremos, então, a um novo fenómeno jurídico-administrativo (ainda desconhecido em Portugal, mas já praticado em alguns países europeus), que é o da *conversão da desconcentração em descentralização*, por via da transferência horizontal de poderes (da administração periférica do Estado para a administração regional autárquica) – fenómeno plenamente conforme ao princípio constitucional, já mencionado, da «descentralização democrática da Administração Pública».

4. Além das medidas jurídicas, de pessoal e financeiras que ficam apontadas no número anterior, cremos firmemente que se impõe tomar outro tipo de medidas – a que chamaremos *medidas físicas* – para conferir ao «programa nacional de desconcentração administrativa» uma sólida base infraestrutural, capaz de resistir às críticas e dificuldades que inevitavelmente hão de surgir. Preconizamos que essas medidas físicas se situem, umas, a nível concelhio e, outras, a nível de freguesia:

a) *A nível concelhio*

Propomos que, num prazo razoável (duas ou três legislaturas), todas as sedes de municípios do Continente (278) sejam dotadas, se ainda o não tiverem sido até 2019, das seguintes instalações e correspondentes serviços:

- secção da PSP ou da GNR, conforme as circunstâncias;
- serviço de finanças (da Autoridade Tributária e Aduaneira);
- delegação da protecção civil;
- centro de saúde;
- loja do cidadão;
- agência da Caixa Geral de Depósitos;
- agência dos CTT.

Esta lista configura, em nosso entender, o «mínimo dos mínimos» (*minima minimorum*) que deve necessariamente existir, como «núcleo duro» dos serviços públicos

essenciais, em cada sede municipal. Sabendo-se que há atualmente no Continente português 278 municípios, a proposta aqui apresentada implicará, quando estiver plenamente concretizada, a existência de uma base infraestrutural de 2.224 serviços periféricos do Estado a nível municipal (¹⁶⁰).

b) *A nível de freguesia*

Sabendo os signatários, por conhecimento pessoal, que há numerosas freguesias – tanto urbanas como rurais, e tanto no litoral como no interior – que já se encontram bem instaladas em edifícios construídos ou renovados depois do 25 de Abril de 1974, a lista dos *minima minimorum* que apresentamos é a seguinte:

- instalação condigna de todas as freguesias que ainda não beneficiem de sedes apropriadas, compreendendo – além dos seus próprios serviços – telefone e computador públicos, acesso *wi-fi* gratuito, multibanco e miniloja do cidadão;
- posto da PSP ou da GNR;
- posto de saúde.

Após a reforma redutora de 2013, o número de freguesias baixou em cerca de 27% (de 4260 para 3091) – das quais há hoje 2882 no Continente. Sem tomar aqui posição (por não fazer parte do âmbito deste Estudo) sobre a questão de saber se as freguesias eliminadas ou anexadas em 2013 devem ou não ser restauradas, no todo ou em parte, a proposta acima feita levará, quando ficar completamente efetivada, a que passem a existir 2882 sedes de freguesia (que poderão, como já hoje acontece em muitos casos, conter em si os postos de saúde) e, além deles, um conjunto de cerca de 12 mil serviços periféricos do Estado a nível de freguesia.

5. Escusado será dizer, porque é óbvio, que o critério principal das prioridades a definir para a implementação deste «plano de desconcentração administrativa do Estado»

¹⁶⁰ Quanto ao caso da CGD e dos CTT, seja qual for o seu estatuto jurídico, não temos a menor dúvida que a imposição dos mínimos referidos pode, e deve, ser feita, seja sob a forma de lei, seja sob a do exercício do poder de modificação unilateral dos contratos administrativos (Código dos Contratos Públicos, de 2015, revisto em 2017, *artigos* 311.º a 315.º).

tem de ser, necessariamente, o de começar por satisfazer as principais carências que forem detetadas no interior menos desenvolvido. É a própria Constituição que impõe tal critério, nos já várias vezes citados artigos 9.º, alínea *d*), e 81.º, alínea *d*).

CAPÍTULO IV
Deslocalização de serviços públicos nacionais
para fora de Lisboa

§ 1.º

Conceito e espécies

1. Entendemos por «Deslocalização» *a opção política que consiste em instalar um ou mais serviços públicos de âmbito nacional em localidades situadas fora da capital do país.*

A tradição portuguesa, tal como a da França e Inglaterra, foi durante séculos a de sedear na capital, não apenas os órgãos de soberania e todos os ministérios, além de impor a instalação nela das embaixadas e outras missões diplomáticas estrangeiras, mas igualmente a de aí localizar os principais serviços públicos de âmbito nacional, ou seja, com jurisdição em todo o território. Por exemplo: não só as direções-gerais e as inspeções-gerais dos ministérios, mas também as autoridades administrativas independentes e, ainda, os institutos públicos de âmbito nacional que integram a administração indireta do Estado, tais como, por exemplo, o Instituto Nacional de Estatística, a antiga Junta Autónoma de Estradas, hoje Infraestruturas de Portugal, o antigo Instituto Geográfico e Cadastral, reintegrado na Direção Geral do Território, o Instituto do Vinho e da Vinha, o Gabinete de Acesso ao Ensino Superior, o ex-Serviço Meteorológico Nacional, hoje Instituto Português do Mar e da Atmosfera, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, o Infarmed – Instituto da Farmácia e do Medicamento, etc., etc. São muitas dezenas de organismos, talvez mais de uma centena.

2. Ora, manda a verdade que se diga que, de entre os serviços públicos de âmbito nacional sedeados em Lisboa, muitos há, em nosso entender, que não podem deixar de estar instalados na capital do país: é o caso, para começar, dos ministérios e secretarias de Estado, não apenas porque o Governo precisa deles constantemente, e até a qualquer hora do dia (ou

da noite, nalguns casos (¹⁶¹)), mas também porque todos devem poder ser visitados, às vezes com urgência, pelos diplomatas estrangeiros acreditados em Lisboa.

Dos restantes, ainda importa distinguir os serviços e organismos que funcionam como *staff* dos membros do Governo – informando e aconselhando, bem como propondo decisões e executando-as – dos que, tendo jurisdição em todo o território nacional, são serviços de linha (*line*), de que o Governo não precisa, no quotidiano, para definir as suas políticas públicas ou para orientar a respetiva execução. Estes, por não estarem umbilicalmente ligados ao Governo, podem muito bem ter as suas sedes fora da capital do país. Por exemplo, seria o caso de organismos como o Instituto Geográfico e Cadastral, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, o Instituto da Vinha e do Vinho, etc.

Mas é preciso ter sempre presente uma realidade muito forte, em matéria de Deslocalização: é que é mais fácil, e menos dispendioso, criar um serviço novo fora da capital do que transferir para fora de Lisboa um serviço nela sediado há anos ou há décadas. Se se transfere um grande serviço nacional da capital para a província, quanto custa construir ou remodelar o novo edifício-sede? E que utilização se vai dar ao antigo? Além disso, e em matéria de pessoal: há a certeza de que todos os funcionários e quadros desse serviço aceitam mudar a sua vida de Lisboa para o Porto ou para Faro? E quanto aos que não aceitam – não podendo ser despedidos, há outros serviços que os possam acolher? E ainda: no local da nova sede, há facilidade em conseguir habitações para os funcionários transferidos? E escolas para os seus filhos?

3. Importa, pois, distinguir claramente duas espécies de Deslocalização:

- a) a Deslocalização originária;
- b) a Deslocalização superveniente.

A primeira traduz-se em criar *ex novo* um serviço público nacional fora da capital do país. Seria o caso, hipotético, de se vir a criar em Aveiro, junto da respetiva universidade, mas com financiamento direto do Estado, um «Centro de Estudos e Investigação sobre a Zona Económica Exclusiva atribuída a Portugal».

¹⁶¹ Polícias, serviços de informações, serviço de «cifra» nos negócios estrangeiros, etc.

A segunda modalidade – a da Deslocalização superveniente – consiste em transferir um serviço público nacional, já sediado e a funcionar em Lisboa, para fora da capital do país. Foi o que se chegou a tentar, sem êxito, com o Infarmed (que iria de Lisboa para o Porto); e poderia ser, se houvesse consenso nesse sentido, a eventual transferência da sede do Instituto do Vinho e da Vinha de Lisboa para Colares, Bombarral ou Cartaxo.

Como diremos mais à frente, o procedimento a seguir, e os critérios a respeitar, terão de ser muito diferentes nas hipóteses a) e b).

4. Resulta do que já foi dito até aqui que a ideia de definir, e executar gradualmente, uma política de deslocalização originária merece o nosso franco aplauso; já a modalidade da deslocalização superveniente nos suscita grandes reservas, dados os enormes problemas financeiros e de pessoal que inevitavelmente acarreta. O país não tem disponibilidades financeiras tão avultadas que se possa dar ao luxo de deslocalizar dezenas de serviços que estão bem instalados onde estão, só para «mudar para fora de Lisboa».

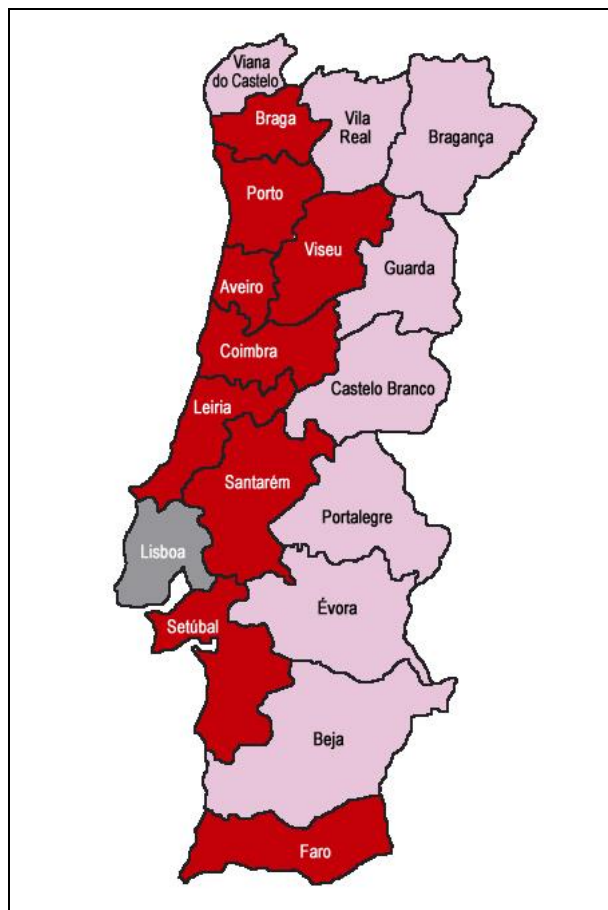
Por outro lado, sendo entre nós excepcionais as carreiras da função pública que exigem aos seus elementos disponibilidade para várias alterações de residência (é o caso dos militares, polícias, diplomatas, juízes e professores, mas não é a regra geral), seria fonte de grandes perturbações laborais pretender impor tais mudanças a quem pertencesse a quadros de pessoal sem exigência de disponibilidade para mudanças de residência. As greves (legítimas) seriam um dos problemas: mas o maior era, de certeza, o das indemnizações (devidas) por despedimento sem justa causa e, eventualmente, a título de responsabilidade civil por danos causados por decisões ilegais.

5. Apesar de tudo isto, é um facto incontroverso que, do ponto de vista da administração pública, Lisboa está demasiado cheia. Talvez não fosse grande de mais como capital de um império: é-o, certamente, como centro de um país com cerca de 10 milhões de habitantes.

Olhemos para o mapa da distribuição geográfica dos funcionários públicos, que pressupõe a existência de serviços locais do Estado que os enquadrem – mapa organizado por nós, a partir daquele que João Caupers apresentou na sua tese (*ob. cit.*, pp. 712-713):

Mapa da distribuição geográfica dos funcionários públicos

(na base de 18 distritos)



Legenda: *Cinzento – mais de 30% do total;*

Encarnado – de 5% a 30% do total; Rosa – menos de 5% do total.

O mapa anterior mostra claramente três realidades que não podem deixar de merecer toda a atenção:

- O gigantismo lisboeta;

- A razoável dimensão do funcionalismo público em mais sete distritos do litoral, e em dois distritos do interior mais desenvolvido;
- A pequenez gritante da presença de agentes da função pública nas zonas do país menos desenvolvidas (o interior e o distrito de Viana do Castelo).

As políticas públicas a definir – em matéria de Regionalização, Descentralização, Desconcentração e Deslocalização – têm, a nosso ver, de combater o primeiro e o terceiro fenómenos, procurando preservar e melhorar gradualmente o segundo.

O que, por sua vez, explica e fundamenta, de forma cabal, as razões principais por que se impõe definir e aplicar uma política coerente de Deslocalização:

- a) Porque ela reforça e completa as outras políticas públicas que, em cumprimento da Constituição, visam superar as desigualdades reais entre o litoral e o interior;
- b) Porque no século XX se agravou demasiado o excesso de implantação de serviços públicos nacionais na capital do país, mesmo em numerosos casos em que não havia nem há motivos políticos ou de boa administração que justifiquem uma tal localização;
- c) Porque existem pelo menos oito distritos em áreas menos desenvolvidas – Viana do Castelo, Vila Real, Bragança, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Évora e Beja – que padecem de um elevado défice de presença de serviços públicos do Estado e do correspondente funcionalismo ⁽¹⁶²⁾.

¹⁶² Procurámos encontrar dados oficiais mais recentes do que os recolhidos na obra do Prof. João Caupers, mas nem o INE nem a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público dispõem, por enquanto, de tais dados atualizados. No estudo coordenado por Fernando Alexandre, *Assimetrias e convergência regional: implicações para a descentralização e desconcentração do Estado em Portugal*, U. Minho, Associação Comercial do Porto, nov. 2018, pp. 37 ss. procura-se avaliar a distribuição territorial dos serviços públicos, do Estado e das autarquias, através da despesa pública que efetuam em compras de bens e serviços.

§ 2.º

Breve apontamento com exemplos históricos e de administração comparada

1. Na história da administração pública portuguesa, o primeiro caso nítido de deslocalização que todos recordamos vem do séc. XIV: foi a decisão política de D. Afonso IV, em 1354, de transferir para Coimbra a única Universidade portuguesa então existente, que havia sido criada em Lisboa por seu pai, D. Dinis, em 1288. Note-se que esta «deslocalização» não visou combater o gigantismo de Lisboa, mas proteger os comerciantes da capital contra os desacatos frequentes provocados pelos estudantes. (O mesmo motivo determinou a segunda deslocalização da Universidade para Coimbra, no reinado de D. João III; e aí ficou até hoje).

Outro exemplo que se pode apontar de deslocalização, ainda em finais da Idade Média, foi a criação da «Escola de Sagres» no Algarve, sob a direção do Infante D. Henrique, que era irmão do príncipe regente, ⁽¹⁶³⁾. Tão-pouco se tratava de evitar o crescimento excessivo de Lisboa, mas sim de implantar o centro de estudos e promoção dos Descobrimentos portugueses no local que fosse geograficamente mais indicado.

Curiosamente, a rainha-viúva D. Leonor, que criou as Misericórdias, começou, em 1498-99, fora de Lisboa (Caldas da Rainha e Porto).

D. João III fundou, entregando-os aos Jesuítas, os «Colégios das Artes» de Coimbra e de Évora (1555) e, pouco depois, a Universidade de Évora (1559).

D. João V iniciou, e concluiu, a construção do grande Convento de Mafra (1716-1735), que manifestamente não tinha cabimento em Lisboa. E D. José criou uma Escola de Escultura em Mafra (1753), uma Escola Náutica no Porto (1762) e uma fábrica de chapéus em Elvas (1769), depois de ter situado na foz do Douro a sede da importantíssima «Companhia Geral de Agricultura das Vinhas do Alto Douro» (1756). Começava visivelmente, embora aos poucos, uma política de deslocalização orientada para fora da capital do país.

¹⁶³ Sobre o sentido especial em que parece correto poder continuar a falar-se numa «Escola de Sagres», ver Diogo Freitas do Amaral, *Da Lusitânia a Portugal: dois mil anos de história*, 'Bertrand', Lisboa, 5.ª ed., 2018, p. 148.

Até que, em sentido contrário, como consequência do intervencionismo económico que o Estado Novo perfilhou e das suas conceções centralistas, o número de serviços públicos autónomos sedeados em Lisboa e com jurisdição sobre todo o território nacional aumentou imenso (1933-74) e continuou a crescer rapidamente após o 25 de Abril, agora sobretudo nas áreas da educação, saúde e segurança social (¹⁶⁴).

De salientar, em especial – porque tem a ver com o bom funcionamento da Administração Pública –, a criação em 1979 do INA – Instituto Nacional de Administração, com sede em Oeiras (dedicado à formação e reciclagem do funcionalismo da administração central); e, em 1983, a do CEFA – Centro de Estudos de Formação Autárquica (dedicado à formação do funcionalismo das autarquias locais), que veio a ser substituído, em 2017, pela FEFAL – Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais, com sede em Coimbra (no anterior edifício do CEFA), por iniciativa da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Estes dois serviços do Estado foram criados *ab initio* fora do concelho de Lisboa, e bem.

O mesmo sucede, aliás, desde há muito mais tempo, com algumas instituições de formação especializada no âmbito do Exército – as chamadas «escolas práticas»: de Infantaria, em Mafra; de Cavalaria, em Santarém e, depois, Abrantes; de Artilharia, em Torres Novas; e de Administração Militar, em Lisboa. Sublinhe-se que as três primeiras, e de longe as mais importantes, ficaram sedeadas fora de Lisboa. Atualmente, e desde 2013, as várias escolas práticas estão unificadas numa «Escola das Armas», mas, tanto quanto sabemos, esta continua desdobrada por departamentos nas localidades referidas. Além disso, foi criada uma «Escola Prática dos Serviços», sedeadada na Póvoa de Varzim.

2. Nos principais países europeus com quem temos mais semelhanças em matéria de Administração Pública, também existem bons exemplos de deslocalização, sobretudo quanto a certo tipo de serviços ou instituições.

Embora pertença ao Poder Judicial, não devemos deixar de citar aqui o magnífico exemplo anticentralista da República Federal da Alemanha, cujos tribunais supremos se situam todos fora da capital do país e em cidades diferentes: o Tribunal Constitucional e o

¹⁶⁴ Ver uma lista bastante extensa, se bem que não exaustiva, em João Caupers, *ob. cit.*, p. 413 e ss.

Supremo Tribunal de Justiça em Karlsruhe (Baden-Württemberg); o Supremo Tribunal Administrativo em Leipzig (Saxónia); e vários outros tribunais especializados – por exemplo, Trabalho, Finanças, Patentes, Disciplina (da função pública), etc. – em cidades diferentes.

Quanto a escolas de formação de altos funcionários, o Exército francês tem sobretudo a Academia de Saint-Cyr (no departamento de Morbihan, na Bretanha) e o inglês, a principal em Sandhurst (no condado de Berkshire). Para o funcionalismo civil, a Inglaterra tem o «Civil Service College» em Swindon (condado de Wiltshire) e a França tem a «ENA – École Nationale d'Administration», criada em 1945 em Paris, mas transferida em 1991 para Estrasburgo.

Em regra, os centros especializados de investigação e experimentação de novas armas ou novos tipos de mísseis ficam não só fora da capital do país, mas fora de qualquer grande cidade: nos EUA, a bomba atómica foi criada e ensaiada em Los Alamos (Novo México) e a preparação da ida do Homem à Lua em Cape Canaveral (Florida).

Outros tipos de serviços públicos de âmbito nacional colocados *ab initio* fora da capital, ou criados nela mas posteriormente de lá transferidos para outros locais, são, regra geral, dos seguintes tipos:

- Observatórios permanentes
- Centros de investigação (agrária, veterinária, de engenharia civil, marítima)
- Laboratórios de entidades fiscalizadoras
- Organismos de coordenação económica (cereais, vinho, frutas)
- Institutos incumbidos da elaboração de mapas e cadastros
- Fundações públicas
- Os chamados «arquivos mortos» (v. g., o arquivo histórico do Ministério das Finanças, o arquivo diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, os arquivos das conservatórias e cartórios notariais do Ministério da Justiça), etc. ⁽¹⁶⁵⁾.

¹⁶⁵ Segundo informações credíveis, alguns destes arquivos – de valor histórico e cultural incalculável – estão em completo abandono e dispersos por vários armazéns, sem adequadas condições de segurança, alguns deles situados a dezenas de quilómetros da entidade responsável. Nada tem sido feito sobre o problema, apesar de o primeiro dos cossignatários deste Estudo ter alertado para os riscos existentes (quanto a esses arquivos) em Conselho de Ministros, no ano de 2005. Mas tudo continua na mesma. Até ao dia em que acontecer uma calamidade...

§ 3.º

Propostas

1. Em face do que antecede, somos da opinião de que, no âmbito da política de «Deslocalização» prevista pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, tem todo o cabimento apresentar, neste Estudo, as seguintes propostas principais:

- A) A deslocalização de serviços públicos de âmbito nacional para fora da capital do país só deve ser implementada quando forem conhecidas as regiões administrativas a criar e quais as sedes dos respetivos órgãos;
- B) A deslocalização originária faz todo o sentido e merece ser adotada como elemento essencial da política nacional de ordenamento do território. Pelo contrário, dados os custos financeiros muito elevados que acarreta e os inúmeros problemas de pessoal, muito difíceis de gerir, que suscita, consideramos fortemente desaconselhável a formulação de uma política geral de deslocalização superveniente, o que não quer dizer que não possam aceitar-se alguns casos de deslocalização deste tipo, encarados como soluções excecionais [*infra*, ponto 2];
- C) Criação, na dependência direta do Primeiro-Ministro, de uma *Comissão Interministerial de Reforma da Administração Local do Estado*, acima sugerida, com um representante de cada ministério, a qual seja incumbida de estudar e propor, pelo menos uma vez em cada legislatura, as medidas que considerar convenientes e viáveis, tendo em vista executar as políticas públicas de Desconcentração e Deslocalização, por forma coerente e articulada entre ambas, e das duas com o processo de Regionalização que estiver em curso.

2. Para tanto, deveria ser aprovado um diploma legal definidor dos critérios a respeitar e dos procedimentos a adotar em matéria de desconcentração e deslocalização administrativas, de acordo com as orientações seguintes:

- a) *Desconcentração*: dar prioridade aos municípios e freguesias do interior subdesenvolvido, para que possam desenvolver-se mais consistente e rapidamente do que os restantes;
- b) *Deslocalização originária*: obrigar os ministérios que tenham a intenção de propor em Conselho de Ministros a criação de novos serviços públicos de âmbito nacional a notificar essa intenção à Comissão Interministerial referida na alínea c), o mais tardar até 31 de março de cada ano, de modo a permitir que todos os anteprojetos sejam analisados em conjunto, a tempo de serem incluídos, se aprovados, na proposta de lei do Orçamento do Estado relativa ao ano seguinte;
- c) *Deslocalização superveniente*: como já explicámos, esta figura não deve ser aceite como objeto de uma política geral, dados os seus elevados custos financeiros e os não menos difíceis problemas de gestão do pessoal. Contudo, no diploma legal que regular as várias situações de desconcentração e deslocalização, é possível prever alguns tipos de exceções admissíveis, sempre sujeitas a resolução fundamentada do Conselho de Ministros. Eis as nossas sugestões:
 - c.1) casos em que os edifícios que sirvam de sede em Lisboa fiquem destruídos ou inutilizados, por incêndio, inundação, sismo, etc.;
 - c.2) casos em que os edifícios-sede sejam usados com base em contrato de arrendamento, ou título análogo, e haja uma pré-decisão do Governo no sentido de os substituir por uma obra feita de raiz, ou por um prédio ou prédios a adquirir por meio de compra ou contrato de longa duração;
 - c.3) casos em que arquivos mortos, ou de difícil acesso, se encontrem instalados sem as condições mínimas de segurança, ou demasiado longe dos órgãos administrativos por eles responsáveis.

PARTE IV

Conclusões

Introdução

Conceito de regionalização.

Entendemos por «regionalização» o processo político, legislativo e administrativo conducente à instituição em concreto da divisão do território do continente português em «regiões administrativas», tal como estão previstas na Constituição e por ela consideradas como autarquias locais, dirigidas por órgãos representativos eleitos pelos cidadãos recenseados em cada área regional.

Parte I – Evolução histórica e experiências regionais comparadas

§1.º Evolução histórica da administração supramunicipal em Portugal.

A análise da evolução histórica da nossa administração local após a consolidação do liberalismo (1832) permite concluir que, ao longo de um século e meio – e atravessando três regimes políticos diferentes (Monarquia Constitucional, Primeira República e Estado Novo)

– existiu sempre entre nós uma *autarquia supramunicipal*, ocupando o espaço entre o município e o Governo central: umas vezes a província, outras vezes o distrito.

Porém, desde o 25 de abril de 1974, e sobretudo a partir da entrada em vigor da atual Constituição, a província e o distrito desapareceram, enquanto autarquias locais, e deveriam ter sido substituídos pela região administrativa; mas não o foram. A regionalização nunca foi concretizada desde há 43 anos (1976-2019). O espaço regional tem sido administrado, no continente, pelas cinco CCDRs, as quais não têm natureza autárquica, nem órgãos eleitos, antes são meras circunscrições da administração desconcentrada do Estado, dirigidas por órgãos livremente nomeados e demitidos pelo Governo.

§2.º *Algumas experiências regionais europeias relevantes.*

Da análise da organização administrativa territorial dos diferentes países da União Europeia, deixando de lado os Estados cuja dimensão não os torna candidatos naturais a um sistema de administração que compreenda regiões administrativas – Chipre, Malta e o Luxemburgo –, bem como aqueles que não recorrem aos quadros jurídico-conceituais dominantes na Europa – o Reino Unido e a Irlanda –, os restantes 23 Estados europeus correspondem no essencial a um dos seguintes modelos: a) são federações; b) estão divididos em regiões autónomas; c) estão divididos em regiões administrativas; d) estão divididos em regiões administrativas que são, igualmente, entes desconcentrados do Estado; e) mais raramente, estão apenas divididos em regiões que são entes desconcentrados do Estado (ou apenas regiões estatísticas) ou têm tão só um nível de administração local (municipal, ainda que compreendendo diferentes tipos de municípios, por exemplo urbanos e rurais).

Os municípios, como nível de administração mais próximo dos cidadãos – aliás, em conformidade com o princípio da subsidiariedade –, têm um leque de atribuições mais amplo e diversificado do que as regiões administrativas. No entanto, todas estas têm importantes funções no que toca ao planeamento e ordenamento do território, por um lado, e ao desenvolvimento regional, por outro. Frequentemente também se encontram entre as atribuições regionais matérias como as infraestruturas e equipamentos coletivos, os transportes, a proteção do ambiente, nas suas diferentes vertentes (recursos naturais, energia, controlo da poluição, biodiversidade) e o turismo. Em resultado destes dois pontos, é também compreensível que a generalidade das regiões administrativas europeias tenha

relações muito estreitas com os municípios da sua área de jurisdição, em sentidos diferentes (alternativos ou cumulativos): relações de coordenação e controlo; relações de promoção da sua atividade.

Parte II – Regionalização administrativa do Continente

Capítulo I – Questões prévias

§1.º *Vantagens e inconvenientes da regionalização.*

Existe, desde logo, uma forte razão para promover a regionalização: é que se trata de cumprir um imperativo constitucional (artigo 236.º, n.º 1, e artigos 255.º a 265.º). Todo um capítulo da nossa Constituição está por aplicar, desde 1976, sem que tenha havido ou haja a coragem de suprimir ou modificar substancialmente esse capítulo. Verifica-se aqui uma autêntica inconstitucionalidade por omissão.

Acrescem várias razões político-administrativas, que militam a favor da regionalização. Além das lições da nossa história e da administração europeia comparada, cumpre também considerar: o objetivo da «descentralização democrática da Administração Pública» (Constituição, artigo 6.º, n.º 1); o aprofundamento da democracia participativa (*idem*, artigo 2.º); o reforço do poder local democrático, etc. E ainda um outro, de importância não menor: substituir as «regiões de desenvolvimento», criadas pelo Estado Novo na dependência estrita do Governo, por autarquias locais dotadas de autonomia administrativa e dirigidas por órgãos eleitos.

Ocorrem ainda boas e reconhecidas razões de carácter económico e social que favorecem a regionalização, porque a teoria do desenvolvimento e os exemplos da administração comparada europeia demonstram, sem margem para dúvidas, que todas e cada uma das regiões crescem melhor e mais depressa se tiverem à sua frente, a puxar diariamente pelo seu desenvolvimento, dirigentes eleitos e atentos às pretensões e queixas do respetivo eleitorado, em vez de delegados do Governo, mantidos por este em silêncio permanente e apenas interessados em agradar a quem os nomeou e pode demitir.

É certo que a regionalização também tem os seus inconvenientes e, se não for bem feita, implica um certo número de riscos. Mas, no estudo que fizemos, julgamos ter conseguido mostrar que os primeiros não são tantos nem tão graves quanto pretendem os antirregionalistas, bem como ter indicado formas adequadas e seguras de evitar os principais riscos que se podem correr.

§2.º *Inexistência de boas alternativas à regionalização.*

Não há, em nosso entender, nenhuma boa alternativa à regionalização. Mas, se se optar por manter as CCDRs (contra o disposto na Constituição), então será preciso rever seriamente o seu regime jurídico, que é em parte inconstitucional.

§3.º *A regionalização não afasta a necessidade de políticas nacionais.*

Se a regionalização é por muitos considerada como *condição necessária* do desenvolvimento regional, ela não é, quanto a nós, uma *condição suficiente* desse desenvolvimento. Por isso preconizamos que – o mais tardar em simultâneo com a entrada em funcionamento dos primeiros órgãos regionais eleitos – o Governo defina, e comece logo a executar, pelo menos, três políticas públicas nacionais levadas a sério: a política de infraestruturas, a política de ordenamento do território e das cidades (malha urbana) e a política nacional de desenvolvimento regional. Nem tudo pode ser feito pelas regiões, sozinhas ou em conjunto: o país tem de ter políticas (nacionais) que enquadrem, apoiem e em parte financiem os planos ou programas (regionais) de desenvolvimento. Sob pena de se afetar gravemente a coesão nacional.

Capítulo II – Princípios constitucionais a respeitar

§1.º *Pontos firmes.*

Há na nossa Constituição, em matéria de regionalização, um certo número de pontos firmes que não é previsível, de todo, que possam vir a ser alterados, pelo menos a curto ou médio prazo: o dever de divisão do território continental em regiões administrativas; a

qualificação destas como «autarquias locais», e não como «regiões autónomas» (similares às dos Açores e da Madeira); a existência em cada região de dois órgãos representativos – uma assembleia deliberativa e um órgão executivo –, bem como os aspetos principais dos seus modos de designação; a possibilidade de criação legal de um «representante do Governo» junto de cada região; o enunciado mínimo das atribuições e competências dos órgãos representativos regionais, bem como dos correspondentes representantes do Governo; etc.

§2.º *Pontos controversos.*

Em nossa opinião, existem alguns, a saber: a grande complexidade e morosidade do processo legislativo-referendário estabelecido na revisão constitucional de 1997 e a possível necessidade de proceder, agora, a uma «revisão constitucional restrita» – não para abolir o referendo nacional, que entendemos dever manter-se, mas para simplificar e agilizar todo o processo de regionalização.

Consideramos útil à reflexão política que terá de fazer-se, a partir do início da próxima legislatura, registar aqui as principais conclusões da análise que efetuámos aos resultados (nacionais e regionais) do referendo de 1998:

- a) Votaram apenas 41,2% dos eleitores recenseados na resposta à pergunta nacional, e entre 45% e 50% em seis das oito regiões propostas, quanto às respostas à pergunta de alcance regional;
- b) Na resposta à pergunta nacional, o *não* venceu com 60,87% dos votantes;
- c) Mas, curiosamente, nas oito respostas à pergunta de alcance regional, o *sim* venceu em quatro regiões (Entre Douro-e-Minho, Lisboa/Setúbal, Alentejo, e Algarve), enquanto o *não* venceu noutras quatro (Trás-os-Montes, Beira Litoral, Beira Interior, e Estremadura/Ribatejo).

Pode assim concluir-se que não houve qualquer «levantamento» nacional contra a regionalização – nem a nível nacional (apenas cerca de 25% dos recenseados votaram *não*), nem a nível regional (quatro *versus* quatro).

Capítulo III – As grandes opções a fazer

§1.º *A questão do mapa das regiões.*

De entre as múltiplas hipóteses possíveis, os autores do presente Estudo analisaram em pormenor as duas que se lhes afiguram melhores, para efeitos da divisão do território continental em regiões administrativas (autárquicas): a do modelo de cinco regiões e a do modelo de sete regiões.

A primeira assenta na mesma base territorial das NUTS 2 e em que, *grosso modo*, têm atuado as CCDRs; a segunda, partindo da mesma base territorial, procede ao desdobramento da Região Norte e ao da Região Centro em regiões do litoral e do interior. Assim, no modelo de cinco regiões, estas serão (e terão como sedes): Norte (Porto), Centro (Coimbra), Lisboa e Vale do Tejo (Lisboa), Alentejo (Évora) e Algarve (Faro); no modelo de sete regiões, o resultado será este: Entre Douro-e-Minho (Porto), Trás-os-Montes (Vila Real), Beira Litoral (Coimbra), Beira Interior (Viseu), Lisboa e Vale do Tejo (Lisboa), Alentejo (Évora) e Algarve (Faro).

Após uma análise tão aprofundada quanto possível das vantagens e inconvenientes dos dois melhores modelos, e apesar da simpatia que o modelo das sete regiões merece, realisticamente, inclinamo-nos a preconizar aqui o modelo das cinco regiões, por três motivos principais: é o mais barato; permite aproveitar melhor o trabalho implementado pelas CCDRs ao longo das últimas décadas; e será provavelmente mais fácil um dia, se for caso disso, passar de cinco para sete regiões do que, inversamente, eliminar duas regiões a fim de passar de sete para cinco.

§2.º *Atribuições e competências das regiões.*

Há uma grande variedade de soluções possíveis. Decidimos concentrar-nos numa solução *maximalista* – que corresponderia à entrega imediata, e bem especificada, de um número elevado de atribuições e competências atualmente pertencentes à maioria dos ministérios que compõem o Governo (de acordo com o que foi disposto na atual Lei-Quadro das regiões administrativas, Lei n.º 56/91, de 13 de agosto) – e, por outro lado, ponderar uma solução *minimalista* – que se resumiria a conferir às regiões administrativas apenas três

funções principais: as que lhes são atribuídas pela Constituição, nos seus artigos 257.º e 258.º.

Detalhados os muitos inconvenientes da solução maximalista, que pode ser uma antevisão do ponto de chegada das atribuições e competências regionais, mas não o seu ponto de partida, e analisados os poucos mas sérios inconvenientes da solução minimalista, que a Constituição não sugere e que poderia tirar toda a justificação política e económica à própria ideia de regionalização, acabámos por encontrar uma solução *intermédia*, à luz da noção (que convictamente perfilhamos) de um processo de regionalização que se desenvolva de forma gradual e por fases.

Assim, para uma primeira fase – por hipótese, de quatro anos, que é a duração do mandato dos primeiros órgãos regionais eleitos –, as regiões administrativas devem receber da lei um conjunto de atribuições e competências que, só por si, justifiquem aos olhos dos eleitores a sua criação, mas não tão numerosas e complexas que envolvam as regiões em tarefas excessivas e impossíveis de abarcar de repente. Ou seja, chegámos à conclusão de que a solução mais razoável – para uma primeira fase, repita-se –, consistiria em transferir para as (novas) regiões administrativas as atribuições e competências das (velhas) CCDRs (com exceção das que envolvam coordenação interministerial), acompanhadas dos respetivos recursos humanos, materiais e financeiros, a que se somariam as atribuições e competências mínimas previstas para as regiões administrativas nos artigos 257.º e 258.º da Constituição.

Em síntese, as novas regiões administrativas arrancariam, de início, com seis funções bem definidas – das quais as duas primeiras decorrentes da Constituição, e as restantes provenientes das CCDRs:

- a) Elaboração de planos ou de programas plurianuais de desenvolvimento regional;
- b) Coordenação e apoio à ação dos municípios situados na área correspondente, e respetivas associações;
- c) e d) Participação na definição e execução das políticas nacionais de ambiente e de ordenamento do território e cidades;
- e) Articulação permanente com as demais regiões administrativas e com o Governo central;

- f) Promoção da cooperação regional transfronteiriça, dentro dos limites fixados pela Constituição.

§3.º *Sistema de governo.*

Tal como atualmente previsto na Lei-Quadro, o sistema de governo das regiões administrativas deve continuar a ser parlamentar, apenas com uma inevitável nota de atipicidade (decorrente de se tratar de um sistema de governo não estadual): a inexistência de um presidente (nem mesmo da região). Isto quer dizer que só a assembleia regional é eleita, beneficiando de legitimidade democrática direta; não o órgão executivo, que no caso se denomina junta regional.

Não obstante, na ausência de revisão constitucional, a assembleia regional contará com uma composição dúplice, já que, entre os seus deputados: há uns que são eleitos indiretamente por um colégio eleitoral *ad hoc* (constituído pelos deputados municipais eleitos diretamente) – em número que não deverá ser inferior a 25%, mas também não superior a 33% –; e há outros, os restantes, que, esses sim, são eleitos diretamente pelos cidadãos recenseados no território da região. Só uma revisão constitucional permitirá abandonar este «bicameralismo de uma só câmara». Com ou sem revisão, como veremos de seguida, é possível combinar diferentes tipos de círculos na eleição da assembleia.

Para evitar assembleias regionais demasiado grandes, deve definir-se um teto máximo para o número de deputados regionais ao nível nacional – que fixámos em 215, para coincidir com os deputados à Assembleia da República, eleitos pelos 18 distritos do continente –, número que deve ser repartido em função de critérios objetivos, começando pela população, mas discriminando positivamente as duas regiões mais pequenas: Alentejo e Algarve.

A junta regional é um executivo homogéneo, dado que tanto o seu presidente quanto os vereadores são eleitos pela assembleia (em lista fechada). Uma vez em funções, a junta responde perante a assembleia, tanto pelos seus atos e omissões (controlo da atividade), quanto através dos mecanismos tradicionais do voto de confiança e da moção de censura (controlo da subsistência).

Para assegurar a estabilidade governativa, a queda da junta regional, por efeito de uma moção de censura, deve gerar a autodissolução da assembleia regional, se os partidos

que a constituem não conseguirem, num prazo limitado, de 30 (ou 45) dias, eleger uma nova junta. Em alternativa a este mecanismo, pode configurar-se a moção de censura como «construtiva», caso em que a sua aprovação só determina a queda da junta se a sua propositura for logo acompanhada de uma alternativa de governo.

§4.º *Sistema eleitoral.*

Em matéria de sistema eleitoral, a nossa primeira proposta é a mais simples possível: *círculo regional único*. O elevado índice de proporcionalidade facilitaria a eleições de deputados pelos partidos mais pequenos e pelos grupos de cidadãos eleitores.

Para introduzir um mecanismo de personalização do voto, poderia abrir-se a lista, colocando no boletim de voto, não apenas os símbolos e siglas partidárias, mas o nome de todos os candidatos de cada lista. Os eleitores poderiam, assim, segundo as suas preferências, fazer eleger candidatos colocados na parte inferior da lista, ultrapassado aqueles que em princípio estariam em lugares elegíveis. Os boletins de voto teriam de ser grandes – algo a que os portugueses não estão habituados –, mas o sistema eleitoral continuaria a ser estruturalmente simples e o índice de proporcionalidade manter-se-ia elevado.

Para o caso de o legislador querer ir mais longe na personalização do voto, aproveitando em matéria de eleições regionais as possibilidades entretanto abertas pelo artigo 149.º para a eleição da Assembleia da República, desenharam-se três cenários com divisão das regiões em circunscrições uninominais de candidatura.

Norte	(22)	55
Centro	(18)	45
Lisboa e V. Tejo	(20)	50
Alentejo	(14)	35
<u>Algarve</u>	<u>(12)</u>	<u>30</u>
Total	(86)	215

Norte	<i>14</i>	41	(16) =	55
Centro	<i>11</i>	34	(14) =	45
Lisboa e V. Tejo	<i>12</i>	38	(15) =	50
Alentejo	<i>09</i>	26	(10) =	35
<u>Algarve</u>	<u><i>07</i></u>	<u>23</u>	<u>(09) =</u>	<u>30</u>
Total	53	162	(64) =	215

Norte	28	28	(28) =	84
Centro	22	22	(22) =	66
Lisboa e V. Tejo	25	25	(25) =	75
Alentejo	<i>12</i>	12	(12) =	36
<u>Algarve</u>	<u><i>10</i></u>	<u>10</u>	<u>(10) =</u>	<u>30</u>
Total				291

O primeiro cenário implica revisão constitucional, com eliminação dos deputados eleitos indiretamente. Os outros dois variam em função da percentagem de deputados eleitos indiretamente: 25% e 33% (*itálico*). No terceiro, já não foi possível respeitar o teto dos 215 deputados regionais. O número de circunscrições uninominais (entre parênteses) é cauteloso, uma vez que, em última análise, o resultado final tem de ser compatível com o princípio da representação proporcional, o que implica prevenir casos de deputados eleitos pelas circunscrições uninominais acima da quota do seu partido, apurado pelo do resultado do círculo plurinominal. Desse ponto de vista, o terceiro cenário é o mais arriscado e, por isso, precisa de ser testado.

A terminar esta matéria sublinha-se a (quase) inevitabilidade de as eleições regionais se realizarem no mesmo dia das demais eleições autárquicas. Já quanto à proibição dos partidos regionais, ela deverá considerar-se aplicável essencialmente a partidos que pretendam concorrer a eleições nacionais.

§5.º *As relações com o Governo.*

A Constituição não impõe a existência de um representante do Governo junto de cada uma das regiões administrativas. Mas, analisados os argumentos a favor e contra a sua existência, inclinamo-nos – tendo em conta a dimensão das novas regiões, os princípios constitucionais da legalidade, da unidade do Estado e da eficácia ação administrativa, bem como os elementos do direito comparado – para a instituição de «representantes do Governo» nas regiões administrativas (embora não com o nome de governadores civis), a nomear pelo primeiro-ministro.

A necessidade da existência de poder de tutela administrativa sobre as autarquias locais – regiões, municípios e freguesias – é evidente, existe em todos os países com um sistema administrativo de tipo francês (ao qual pertencemos), e está estabelecida na nossa própria Constituição (artigo 242.º). Analisados alguns dos problemas que este poder suscita, acabámos por propor que as correspondentes funções sejam atribuídas por lei ao representante do Governo junto de cada região – não apenas para fiscalizar a legalidade da atividade da região onde está situado, mas também a das outras autarquias locais (municípios e freguesias) pertencentes à mesma área regional. Em certos casos mais graves (*v.g.*, os previstos no artigo 242.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição), porém, as decisões sancionatórias do representante do Governo devem, por lei, ficar dependentes, na sua eficácia, de *confirmação* do Governo, em regra mediante resolução do Conselho de Ministros.

Cumprе recordar aqui que a função – muito necessária e importante – conferida inconstitucionalmente às CCDRs pela respetiva lei orgânica de 2012, de assegurar a coordenação interministerial, a nível regional, da ação local de todos os ministérios – função que é atribuída pela Constituição ao Primeiro-Ministro (artigo 201.º, n.º 1, alínea *a*)) –, pode e deve, com inúmeras vantagens, ser agora prevista na lei como devendo ser delegada, na sua componente regional e local, no representante do Governo junto de cada região, sempre sob a orientação, é claro, do próprio Primeiro-Ministro.

O presente Estudo reconhece, e salienta, a forte necessidade da existência e ágil funcionamento, não burocrático, de uma instância político-administrativa no seio da qual possam reunir-se com frequência, sempre que necessário – e sem formalismos contraproducentes –, o Governo e as juntas regionais. (Com ou sem a presença dos representantes do Governo junto das regiões administrativas, conforme as circunstâncias).

Pelo lado do Governo, tanto pode estar só o Primeiro-Ministro como dois ou mais ministros; e pelo lado das regiões, tanto pode estar apenas uma delas como duas ou três, ou todas. Para não criar mais um organismo público, preconizamos que se aproveite para o fim em vista o «*Conselho de Concertação Territorial*», criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2014, de 20 de fevereiro.

Capítulo IV – Revisão constitucional e cronograma da regionalização

§1.º *Proposta de uma revisão constitucional restrita.*

Os coautores deste Estudo defendem convictamente a continuação da exigência, introduzida na revisão constitucional de 1997, de um referendo específico destinado a dar luz verde à concretização do processo de regionalização. Contudo, preconizam, com igual convicção, que a Constituição seja – antes do referendo – revista em dois (ou três) pontos que, na sua versão atual, se lhes afiguram bastante inconvenientes.

O primeiro ponto a rever consiste em suprimir do objeto do referendo a «pergunta de alcance regional», através da revogação do n.º 2 do artigo 256.º Esta pergunta tem pelo menos dois graves inconvenientes. Por um lado, ela é, em grande parte, uma duplicação da pergunta de alcance nacional, na medida em que, ao responder a esta, qualquer cidadão eleitor sabe muito bem quantas regiões tem o mapa aprovado pela Assembleia da República e quais são o nome, a sede e os contornos geográficos da região em que vota. Se um determinado eleitor responder *sim*, não está apenas a aprovar a ideia abstrata da regionalização, mas uma certa e determinada proposta de regionalização. Para quê perguntar outra vez praticamente a mesma coisa?

O segundo inconveniente é mais grave: suponhamos que, considerando a resposta à primeira pergunta, o *sim* ganha com 60% no conjunto do território continental, mas que, a resposta à segunda pergunta, o *não* ganha apenas numa das regiões previstas, que até pode ser a mais pequena de todas. *A parte* pode valer mais do que o *todo*? Acresce que as regiões administrativas previstas na Constituição são autarquias locais, não são estados federados: ora, só nas federações é que os estados membros têm o direito de decidir se querem ou não

fazer parte do conjunto. Eventuais aditamentos ou supressões de municípios relativamente ao mapa original das regiões sempre poderão ser feitos, se houver acordo entre as regiões interessadas, por lei da Assembleia da República.

O segundo ponto que nos parece necessário rever na Constituição diz respeito à dúplice composição das Assembleias Regionais, imposta pelo artigo 260.º: entre 25% e 33% serão designados por forma indireta, por um colégio eleitoral *ad hoc*, composto por todos os membros das assembleias municipais da mesma área eleitos de forma direta (que podem ser centenas de indivíduos); os restantes são designados por eleição direta, através do voto dos cidadãos recenseados na respetiva região.

São os seguintes os principais inconvenientes deste sistema: é desnecessariamente complexo e confuso para os cidadãos eleitores; faz correr o risco de que sejam eleitos muito mais representantes do litoral e das grandes cidades do que das médias cidades ou vilas e do interior; e – aspeto não menos importante – obriga a atrasar muito (talvez 2 ou 3 meses) a entrada em funções das juntas regionais (que são o que mais interessa à opinião pública e aos eleitores recenseados em cada região). Inspirado na composição das assembleias municipais, onde se sentam todos os presidentes das juntas de freguesia, o regime das assembleias regionais não tem de todo as vantagens do modelo que procurou mimetizar.

A redação do artigo 260.º deve, por isso, ser simplificada, de modo a dar mais liberdade de escolha ao legislador democrático, referindo-se eventualmente à possibilidade de combinar diferentes tipos de círculos, à imagem do que resultado do artigo 149.º.

Em terceiro lugar, a fazer-se uma revisão constitucional, deve a mesma revogar o artigo 291.º, de modo a permitir resolver o impasse atual referente aos órgãos distritais.

§2.º *Cronograma da regionalização.*

O essencial do processo legislativo-referendário estabelecido pela Constituição, na sua versão de 1997, desenrola-se em três grandes lanços:

- a) Aprovação da legislação básica na matéria, que tem de incluir necessariamente a revisão da Lei-Quadro, o novo mapa regional proposto, e a subsequente indicação do nome, sede e contornos geográficos de cada região administrativa (bem como, idealmente, a lei eleitoral e a lei das finanças regionais);

- b) Realização de um referendo sobre a regionalização em todo o continente português (mas não nas Regiões Autónomas, por não serem afetadas pela regionalização do continente);
- c) Instituição em concreto de cada região por lei da Assembleia da República e, no momento próprio, realização das primeiras eleições dos órgãos representativos regionais.

Coisa diferente, serão, eventualmente, as fases do processo de Regionalização, desde a conclusão dos trabalhos da CID, até à eleição e entrada em funcionamento dos órgãos das regiões administrativas. Aí devemos contar, pelo menos, com cinco fases, assim delimitadas temporalmente:

- a) dezembro de 2019 e janeiro de 2020, período destinado a negociações interpartidárias e à decisão sobre a necessidade de uma revisão constitucional;
- b) fevereiro a dezembro de 2020, tempo (alargado) para realização (eventual) da revisão constitucional e aprovação da legislação básica, sobretudo a nova Lei-Quadro e a lei contendo o mapa das regiões, mas também a lei eleitoral e a lei das finanças;
- c) janeiro a março de 2021, realização do referendo nacional;
- d) abril a outubro de 2021, período para aprovação de diplomas legislativos complementares (transferências de atribuições, edifícios, funcionários), nomeação e funcionamento das comissões instaladoras;
- e) outubro de 2021, realização das primeiras eleições regionais, em simultâneo com as eleições municipais e para as freguesias.

Parte III – Desconcentração e Deslocalização Administrativas

Capítulo I – Introdução

Embora as figuras jurídico-administrativas da «desconcentração» e «deslocalização» já não sejam modalidades de *descentralização*, porque não visam transferir poderes para órgãos eleitos, ambas partilham, no entanto, do mesmo espírito: aliviar o centro, conferir novas responsabilidades à periferia. A Constituição de 1976, na sua versão original, percebeu isto muito bem e, por consequência, no seu artigo 267.º, n.º 2 – sob a epígrafe «Estrutura da Administração», num Título IX consagrado à «Administração Pública» – determinou: «a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas» (só não falando em «deslocalização» porque este conceito é bastante posterior).

E porquê impor ao legislador políticas de descentralização, desconcentração e, por analogia, deslocalização? Responde-nos claramente o n.º 1 do mesmo artigo 267.º: para «aproximar os serviços das populações», evitando a burocratização. A ideia-mestra da aproximação dos serviços (públicos) às populações implica necessariamente a transferência de poderes do centro para a periferia e a instalação nesta de serviços e organismos de vocação nacional ou regional. Acresce ainda um outro argumento: de acordo com o artigo 81.º, alínea *d*), da Constituição, incumbe prioritariamente ao Estado «promover a coesão económica e social de todo o território nacional (...), eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais *entre a cidade e o campo, e entre o litoral e o interior*».

É, pois, *indispensável que a Assembleia da República e o Governo estudem, definam e executem políticas nacionais de desconcentração e deslocalização*. Contudo, somos de parecer que – se a regionalização avançar – tais políticas só devem ser iniciadas após a primeira fase da regionalização. Por uma razão muito simples: só depois desse momento é que se saberá quais as cidades do território continental português passarão a ser sedes de órgãos regionais eleitos; e não faria qualquer sentido, antes desse momento, estar a beneficiar umas e a deixar outras como estão, sem saber quais as que vão necessariamente valorizar-se através da instalação nelas de órgãos regionais eleitos.

Capítulo II – Relações entre centro e periferia no ordenamento espacial português

Através de uma série de *exemplos* e de várias *estatísticas* – infelizmente não tão atualizadas quanto se desejaria –, demonstrou-se que em matéria de desconcentração o caminho a percorrer não começa agora, pois há muito que, do ponto de vista administrativo, «o país não é só Lisboa». Mas também se comprova que Lisboa, ainda desse ponto de vista administrativo, é grande de mais, e que uma parte considerável da periferia não tem merecido as devidas atenções por parte dos órgãos do poder central.

Capítulo III – Aumento da desconcentração na administração regional e local do Estado

§1.º Noções introdutórias

Enquanto o par «centralização/descentralização» respeita essencialmente à existência, ou não, de pessoas coletivas públicas diferentes do Estado, encarregadas da prossecução do interesse público, o par «concentração/desconcentração» respeita apenas à organização interna de uma pessoa coletiva pública – máxime do Estado – e à existência, ou não, de poderes delegados (por lei ou ato administrativo) pelos órgãos superiores dessa entidade em serviços administrativos subalternos, que podem estar disseminados pelo território nacional (interna) ou até estar sedeados no estrangeiro (externa).

O presente Estudo aborda apenas o aspeto da desconcentração da administração periférica interna do Estado (quer a nível regional, quer a nível local, isto é, municipal e de freguesia).

§2.º Breves referências da história portuguesa

Considerando a criação dos *corregedores de el-rei*, no tempo de D. Afonso IV (séc. XIV), e passando pela tentativa de importação dos *prefeitos* vindos de França (início do séc.

XIX), é inevitável reconhecer a solidez e durabilidade revelada entre nós pela figura dos *governadores civis*, que após a sua criação em 1842 só deixaram de ser nomeados em 2011 (e ainda não foram legalmente extintos).

Sublinha-se que vários ministérios, embora não todos, dispõem de importantes «delegados locais do poder central», a começar pelas administrações, direções ou delegações regionais, com áreas de jurisdição coincidentes com as NUTS 2 e com as CCDRs.

§3.º *Um estudo científico do problema em Portugal (1993)*

A obra do Prof. João Caupers, «*A Administração periférica do Estado*», de 1993, pelo seu interesse e pioneirismo, foi resumida com bastante pormenor. As principais conclusões desse importante trabalho são as seguintes: (a) estranhamente, há mais desconcentração estadual nas zonas mais desenvolvidas do que nas mais pobres, e mais no litoral do que no interior; (b) a Constituição, nos seus artigos 9.º, alínea *d*), e 90.º, veio impor a orientação contrária – mais serviços desconcentrados do Estado onde é menor o desenvolvimento –, mas infelizmente essa diretriz, justa e razoável, não tem sido cumprida (e, acrescentamos nós, de 1993 até 2019 também não). Há, pois, que inverter a tendência.

§ 4.º *Propostas sobre Desconcentração local do Estado*

Propõe-se a criação, junto do Primeiro-Ministro, de uma «Comissão Interministerial de Reforma da Administração Local do Estado», à qual competirá, não só o levantamento exaustivo de todas as redes periféricas existentes, mas também a formulação de projetos bem definidos de reforço da desconcentração em benefício dos órgãos locais do Estado.

Apresenta-se também uma lista, inovadora e de amplitude considerável, de providências a tomar e, nomeadamente, para além das necessárias medidas jurídicas, de pessoal e financeiras, de um conjunto de *medidas físicas*, capazes de fornecer à política nacional de desconcentração uma sólida base infraestrutural, quer a nível municipal, quer mesmo a nível de freguesia, e começando naturalmente pelo interior. Por exemplo, a nível municipal, e se ainda não existirem: secções da PSP e da GNR, serviço de finanças, proteção civil, centro de saúde, loja do cidadão, e agências da CGD e dos CTT (que, nestes dois últimos casos, o Estado tem o direito de impor).

Capítulo IV – Deslocalização de serviços públicos nacionais para fora de Lisboa

§1.º *Conceito e espécies*

Conceito recentemente surgido no domínio jurídico, a deslocalização é definida neste Estudo como «a opção política que consiste em instalar um ou mais serviços públicos de âmbito nacional em localidades situadas fora da capital do país». Não se trata de «descentralização», porque não implica transferência de poderes do Estado para as autarquias locais ou para institutos públicos com autonomia garantida pela Constituição; e não se trata de «desconcentração», porque não consiste em criar serviços locais do Estado, ou em aumentar as competências dos seus órgãos, mas sim em transferir para fora de Lisboa serviços públicos nacionais, incluindo os respetivos órgãos dirigentes.

Segundo o principal dos vários critérios de classificação possíveis, a deslocalização pode ser *originária* ou *superveniente*: a primeira traduz-se na criação de um serviço público nacional sediado, desde o início, fora da capital do país; a segunda, diferentemente, tem por objeto um serviço público nacional inicialmente criado, e a funcionar, na capital do país, e consiste na sua transferência – incluindo atribuições e competências, recursos humanos e meios financeiros – para fora da capital.

§2.º *Breve apontamento histórico e comparado*

A história portuguesa mais recuada apresenta vários exemplos interessantes de deslocalização relativamente bem sucedidos. A tendência inverteu-se com o Estado Novo e, após o 25 de abril, são pontuais os casos de entidades administrativas criadas de raiz fora da capital.

Noutros países, porém, como a Alemanha, a França, a Inglaterra ou os Estados Unidos, importantes instituições públicas – desde tribunais, a escolas superiores e centros de investigação – têm a sua sede longe da capital.

§3.º *Propostas*

A desconcentração originária, desde que devidamente estudada e preparada, afigura-se desejável, devendo constituir o conteúdo principal da política nacional de deslocalização, a fim de valorizar a província e, em particular, o interior.

A deslocalização superveniente, pelo contrário, é fortemente desaconselhada, não só pelo seu excessivo custo financeiro, mas também pelos inúmeros problemas de pessoal que cria e que são muito difíceis de gerir, atendendo a que a grande maioria dos funcionários públicos (nomeadamente os que trabalham em institutos públicos nacionais) não tem, pelo seu estatuto jurídico, a obrigação de aceitar a sua transferência, e da sua família, para locais diferentes daquele para onde foi nomeada ou contratada. Ressalvam-se situações excecionais, dependentes de resolução do Conselho de Ministros, em que poderá ser decidida – dentro de certos limites e condições – uma deslocalização superveniente.

Neste contexto, propõe-se ainda que a definição e execução de uma política nacional de deslocalização – fundamentalmente destinada a valorizar e desenvolver o interior do país – seja estudada e proposta, em cada legislatura, pela já mencionada «Comissão Interministerial de Reforma da Administração Local do Estado».

Lisboa, 9 de julho de 2019