

# REGIONALIZAÇÃO NÃO É UM FIM, DEVE SER UM MEIO INTELIGENTE

Tiago Teotónio Pereira

## RESUMO

A Constituição da República Portuguesa (CRP) comemorou recentemente 45 anos, estando nela inscritas as Regiões Administrativas do Continente, a que posteriormente se seguiram algumas iniciativas legislativas e um referendo que deixou um nó constitucional de difícil resolução. A Comissão Independente para a Descentralização prestou um bom serviço no estado da arte do tema, ao diferenciar de forma precisa “regiões administrativas” de “regiões político-administrativas” e no exercício de cenarização dos modelos em causa. Na atual legislatura e segundo o programa do XXII Governo Constitucional, foi instituído um processo de eleição nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), a que se seguirá a integração dos serviços desconcentrados de natureza territorial. Neste caminho, após a estabilização das estruturas de governação regional e na agenda de recuperação económica, importa avaliar as experiências em curso e determinar novas abordagens, tendo em vista um conceito de “regionalização inteligente” – com a valorização da partilha e colaboração em todos os níveis de governação territorial.

## ABSTRACT

The Constitution of the Portuguese Republic (CRP) recently celebrated 45 years of existence, with the inclusion of the Administrative Regions of the Continent, followed by some legislative initiatives and a referendum that left a constitutional knot of difficult resolution. The Independent Commission for Decentralization has done a good service in the state of the art of the subject, by accurately differentiating “administrative regions” from “political-administrative regions” and in the scenario exercise of the models in question. In the current legislature and according to the program of the XXII Constitutional Government, an election process was instituted in the Regional Coordination and Development Commissions (CCDR), which will be followed by the integration of unconcentrated services of a territorial nature. On this path, after the stabilization of regional governance structures and in the economic recovery agenda, it is important to assess ongoing experiences and determine new approaches, with a view to a concept of “smart regionalization” - with the enhancement of sharing and collaboration at all levels of territorial governance.

**TIAGO TEOTÓNIO PEREIRA**  
Licenciado em Ciência Política  
(ISCSP-UL), Pós-graduado em  
Economia e Políticas Públicas  
(ISCTE-IUL) e Mestre em Políticas  
Públicas e Projetos (U. Évora). É  
técnico superior da Administração  
pública. Membro da Assembleia  
Municipal de Marvão e da  
Assembleia Intermunicipal  
da CIMAA – Comunidade  
Intermunicipal do Alto Alentejo.

1.

CRP COMO PONTO DE PARTIDA

As atribuições e funções de planeamento das Regiões Administrativas são os elementos que conferem a necessidade de um organismo intermédio de governança no território nacional, estando expressos nos artigos 257º e 258º da Constituição. Dos oito artigos sobre a implementação das regiões administrativas, que na sua maioria se referem à forma de criação, estes destacam a importância da “direcção de serviços públicos e tarefas de coordenação”, bem como da necessidade de elaboração de “planos regionais”.

É determinante retirar a pressão da discussão pública sobre o tipo e peso da estrutura e colocá-lo na capacidade de transformação do território. Tal como refere o relatório da Comissão Independente para a Descentralização (2019), a “regionalização é um meio, não um fim”.

Podemos prosseguir, no encaixe constitucional, para a criação das regiões administrativas como sendo promotoras de “desenvolvimento económico e social”, do “aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida”, da “igualdade real entre os portugueses” e, como não podia deixar de ser, da “coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões”.

Destacada a prioridade da substância, podemos debruçar-nos sobre os aspetos formais de criação das Regiões Administrativas. Os artigos 255º e 256º estabelecem os pressupostos da criação legal e da forma de instituição. Se por um lado a criação das regiões é estabelecida por lei própria, a instituição depende do “voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional”. Este detalhe colocado na revisão constitucional de 1997 coloca uma dificuldade e complexidade assinalável no processo que, recorrendo às “Lições de Direito Administrativo” de Marcelo Rebelo de Sousa (1999), “maximiza as rejeições” dado que junta do mesmo lado os anti-regionalização, os críticos do mapa global e os críticos do traçado da sua região.

Na prática basta que, no limite, uma região não seja aprovada por um voto de diferença para que a instituição de todas as regiões se desmorone. Sendo estas as regras e os limites constitucionais, importa olhar, cada vez mais, para este processo não como um fim, mas como um caminho inteligente e de qualificação das instituições e do território, que tem de ser percorrido.

2.

OS ANOS DE ARREPENDIMENTO

Estamos confrontados com um impasse de difícil resolução, um nó constitucional que tem de nos levar a uma discussão qualificada do tema, de forma a quebrar os sucessivos equívocos que tem gerado.

Desde o dia 8 de novembro de 1998, data do referendo da regionalização, que existe um certo sentido de arrependimento na abordagem política ao tema. Nesse dia, os portugueses decidiram, com base nas duas perguntas, o seguinte: rejeitar o processo (61%) e rejeitar em cada uma das oito regiões plano<sup>1</sup> a sua instituição, à exceção do Alentejo.

Os argumentos para esta rejeição mantêm-se na ordem do dia: a criação de uma nova classe política (a de nível regional), a delapidação do erário público pelas novas regiões e a divisão na unidade nacional.

Existe hoje outro nível de desinformação e desconhecimento, pelo que não podemos ter a mesma abordagem de discussão que em 1998. Não podemos estar agarrados às propostas do passado, temos de evoluir. Bem como fazer evoluir o próprio conceito de “Regionalização”, que ganhou um alcance mais amplo. Por exemplo, a própria OCDE fala em regionalização quando aborda os processos de reforço do papel das regiões pela desconcentração de serviços do Estado central.

O tempo, neste domínio, acabou por estabilizar alguns conceitos acerca das estruturas de governança territorial, promotoras de desenvolvimento eficiente, equitativo e sustentável (Bilhim, 2019). A experiência dos Programa de Valorização e dos Programa de Desenvolvimento Integrado regionais nos primeiros quadros comunitários de apoio, mostraram bem a importância da mobilização e gestão multisectorial, com desempenhos assinaláveis, como é o caso do PROALENTEJO (Região Alentejo, 1997).

Nestes “anos de arrependimento”, uma das questões que tinha levantado as mais acasas discussões, até ao referendo, foi ganhando relativo consenso – o mapa administrativo. A estabilidade do modelo das NUT II, como territórios de planeamento e operacionalização de fundos comunitários, tem hoje uma inegável aceitação e horizonte de aplicação em modelos de governança regional. O consenso em torno das NUT não quer dizer que não sejam necessários ajustes, sobretudo ao nível das NUT III, dado que existem hoje propostas objetivas para a reconfiguração destas unidades.

1 Alentejo, Algarve, Beira Interior, Beira Litoral, Entre-Douro e Minho, Estremadura e Ribatejo, Região de Lisboa e Setúbal e Trás-os-Montes e Alto Douro

Na área da cooperação transfronteiriça, a falta de simetria administrativa é recorrentemente apontada como um entrave ao reforço do aprofundamento de projetos de natureza mais duradoura e com impactos mais relevantes.

Por outro lado, um dos conceitos que tem ganho a aprovação de decisores políticos e especialistas, é a importância das regiões/nível regional para uma harmoniosa governação multinível, promotora de coesão territorial e desenvolvimento regional convergente. A “Agenda Territorial 2030 – Um futuro para todos os Lugares”, subscrita em Leipzig em dezembro de 2020, contempla as grandes reformas da União Europeia, em conjugação com a importância central de regiões funcionais.

Neste seguimento, José Manuel Henriques (2020), refere também que a OCDE atribui uma importância significativa à “coordenação territorial de políticas públicas (emprego, desenvolvimento económico, inclusão, etc.), a sua adaptação às condições locais e o envolvimento da sociedade civil e dos agentes económicos em novas formas de governança”.

O debate sobre a reorganização do Estado também tem feito caminho na necessidade de estruturas de governança regional. Um estudo coordenado por Raul Lopes (2020), aponta que 84% dos autarcas portugueses são a favor de regiões administrativas e que 77% defendem que devem ser criadas no curto prazo. Estas respostas foram transversais entre autarcas do litoral e do interior e entre os vários partidos. Esta importante consulta realizada aos autarcas, determina ainda dois factos para reflexão: não há convergência em relação à “NUT”ização dos círculos eleitorais e sobressai a necessidade de diferenciação dos territórios no processo de descentralização para as autarquias, sobretudo pelo desnivelamento nas capacidades técnicas e organizacionais das autarquias locais.

Os “anos de arrependimento” podem então ser transformados em anos de oportunidade.

### 3.

#### DEMOCRACIA REGIONAL POR CUMPRIR

A Carta Europeia de Autonomia Local prevê um nível de monitorização que tem levantado algumas recomendações a Portugal, no que respeita à democraticidade das estruturas de governação regional, ausência de novas iniciativas em relação à regionalização e ordenamento regional, de difícil conclusão.

Estes comentários surgem num momento em que ocorreram dois importantes movimentos em relação aos poderes de natureza territorial: a descentralização para as autarquias locais e a eleição indireta para as CCDR.

Há um outro aspeto paralelo que pode ser enunciado no caminho da “Democracia regional por cumprir” e que constitui uma bola de neve chamada influência política. Senão, vejamos os distritos do interior, que desde 1991 perderam dez mandatos na Assembleia da República, o que claramente limita o poder da discussão e influência dos representantes destes territórios no Parlamento. Territórios vastos em área, mas progressivamente despovoados e sem centralidade de decisão.

A economia do território deve também fazer uma análise séria aos pressupostos de capacidade política do território. Pegando na ideia conceptual de “deslaçamento” utilizada por José Reis (2018), para retratar a incapacidade de convergência regional num cenário de fortes assimetrias, podemos também falar num fenómeno similar, para abordar a crescente sub-representatividade política de determinadas regiões do território nacional.

Existiu, no entanto, um marco nos últimos anos – a Comissão Independente para a Descentralização – aprovada, constituída e cujo relatório final obteve um amplo consenso no parlamento. Existem neste relatório importantes contributos para a discussão fundamentada do tema e que merecem ser ressaltados:

- a. A diferenciação entre “regiões administrativas” e “regiões político-administrativas”, limitando a um processo de transferência de serviços do Estado e sobretudo pela ausência de poderes legislativos e competência de natureza económica.
- b. As regiões administrativas como um motor do desenvolvimento, mudando o paradigma de serem o estádio final, mas sim um meio para atingir essas finalidades de desenvolvimento e democraticidade.
- c. A sistematização do conceito: “região administrativa é uma pessoa coletiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, como fator de coesão social. A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções em relação ao Estado e aos municípios e na organização unitária do Estado” (2019, p 124).
- d. A definição dos requisitos básicos para um processo de regionalização administrativa bem-sucedido, salientando os aspetos de participação, visão de longo prazo, capacidade de planeamento e monitorização.
- e. O trabalho de cenarização, com base em estudo da OCDE, com três caminhos possíveis para a reforma regional em Portugal, com prazos e funções perfeitamente definidos.

- f. O aprofundamento da tutela administrativa e de representantes do governo.
- g. A definição do sistema eleitoral regional.
- h. As condições de financiamento e linhas de investimento regional; com inovação na estruturação de soluções, como é o caso do Banco de desenvolvimento regional.

Esta comissão composta por João Cravinho (presidente), Adriano Pimpão, Alberto João Jardim, António Carmona Rodrigues, Helena Pinto e João Ferrão, deixa uma importante marca de reflexão que deve ser acompanhada e seguida.

No plano político, a legislatura que se iniciou em 2019 ficou marcada com a estruturação do processo eletivo das CCDR e, em outubro de 2020, aconteceu a eleição, com base num colégio eleitoral, composto pelos membros das câmaras e das assembleias municipais e presidentes de junta de freguesia.

#### 4.

#### A EXPERIÊNCIA DAS CCDR

O Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho e a subsequente Lei n.º 37/2020 de 17 de agosto, determinaram a forma de designação do presidente e dos vice-presidentes; sendo que o presidente é eleito pelo colégio eleitoral de autarcas, um vice-presidente é eleito pelos presidentes de câmara e o outro vice-presidente é nomeado pelo governo.

Sem entrarmos exaustivamente na dinâmica da eleição<sup>2</sup> que contou com um acordo entre o PS e PSD, tendo-se verificado disputa apenas na presidência da CCDR do Alentejo, é importante fixarmos um referencial de avaliação desta experiência e da realidade que se seguiu a nível organizacional. Neste caminho existem duas perspetivas que merecem ser analisadas de forma separada: a avaliação técnica e a avaliação política.

Em primeiro lugar, a avaliação técnica não trará, à partida, grandes novidades, visto que para além da mudança de estilo das presidências não houve grande alteração organizacional e de funcionamento das estruturas. Aqui importa perceber de que forma foram conciliáveis a tutela administrativa e a legitimação pelos autarcas, se se assistiu a uma “municipalização” das políticas de desenvolvimento territorial, se existiram mudanças no funcionamento em órgãos como o Conselho Regional e de que forma foi reforçada a capacidade de articulação intersectorial. Deste modo, podem ser definidos dois momentos de

2 Inscritos: 10685, Votantes: 9060 (85%)

---

avaliação, sobretudo para análise do alcance de objetivos e efeitos desejados, a meio do mandato e no final do mandato.

Já a nível político, o primeiro ano de mandato pode ser o referencial de avaliação para se ponderar avançar no processo de aprofundamento de competências destas estruturas, um processo que deve ser o mais próximo da realidade do território. Aqui, e com o objetivo presente de reforço da governança territorial, é determinante fechar o nível de autonomia e competências que devem figurar nas CCDR, enquanto “entidade central da administração do território ao nível das regiões” (Guerreiro, 2019, p.14). Estas estruturas preservam elementos essenciais para o reforço de competências – a sua estabilidade e grau de maturidade, a que podemos juntar a experiência na gestão de fundos regionais. No entanto, é importante uma avaliação com rigor do movimento de descentralização e desconcentração para se poder avançar com segurança.

Para uma análise comparativa apresentam-se o perfil de competências constantes na Lei-quadro das regiões administrativas, na lei orgânica atual das CCDR, na proposta de alargamento de competências do Programa do XXII Governo Constitucional e num inquérito realizado a autarcas.

Na análise deste quadro podemos verificar que o nível de competências, se conjugarmos as atribuições atuais e futuras das CCDR, são bastante idênticas ao das regiões administrativas. Podemos ainda verificar que existem áreas coincidentes como a cultura, educação e turismo e em outro prisma áreas mais pesadas e de difícil integração, como as questões dos equipamentos e das matérias ligadas aos institutos públicos (social e emprego).

Com isto não é líquido que seja benéfico conjugar o calendário de reforço e legitimidade das CCDR com o calendário de instituição de Regiões Administrativas, embora caminhem em planos paralelos, a sua discussão conjunta pode dificultar a objetividade de análise e avaliação. Em suma, o processo de descentralização deve continuar o seu curso e a respetiva avaliação (trimestral), devendo haver uma avaliação ex-ante do processo de alargamento de competências das CCDR e planeamento do modelo de monitorização; pelo que, após a estabilização destes movimentos, dever-se-á fazer ressurgir de forma autónoma a discussão pública e política do desígnio constitucional da Regiões Administrativas.

Lei-Quadro das regiões administrativas (Lei n.º 56/91, de 13 de agosto)	Lei orgânica das CCDR - versão atualizada (DL n.º 228/2012, de 25 de outubro)	Programa do XXII Governo Constitucional – CCDR (2019)	Inquérito sobre descentralização e competências dos municípios – ISCTE (2019)
abastecimento público	apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações	conservação da natureza e florestas	construção e gestão de equipamentos de saúde primária
ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos	articulação entre instituições da administração direta do estado, autarquias locais e entidades equiparadas	cultura	definição de redes regionais de transportes
apoio à acção dos municípios	articulação intersetorial entre os serviços desconcentrados de âmbito regional	educação	educação
apoio às actividades produtivas	dinamizar a cooperação inter-regional transfronteiriça	formação profissional	gestão de fundos comunitários europeus
cultura e património histórico	instrumentos de gestão territorial	ordenamento do território	justiça e apoio ao cidadão
desenvolvimento económico e social	política de coesão da união europeia em Portugal	órgãos de gestão dos programas operacionais regionais e demais fundos de natureza territorial	ordenamento e gestão de áreas protegidas
educação e formação profissional	política de desenvolvimento regional	saúde	planeamento
equipamento social e vias de comunicação	políticas de ambiente e de ordenamento do território	turismo	saúde
juventude, desporto e tempos livres	políticas públicas com o objetivo de contribuir para a sua competitividade económica e social e para a sustentabilidade		
ordenamento do território			
turismo			

*Quadro 1*

Análise comparativa  
– Competências regionais (elaboração própria)



5.

NOVAS ABORDAGENS

Neste plano da geografia das administrações territoriais, precisamos de ter a ousadia de ideias novas que possam contribuir para a “Regionalização inteligente”, pegando no conceito de António Covas (2020). Se por um lado é necessário um quadro de autonomia administrativa e financeira, por outro é determinante pensarmos em serviços e propostas que possam ser desempenhadas também nos planos das regiões administrativas.

O quadro de recuperação e resiliência aponta também para novas realidades territoriais e para a capacidade de execução das administrações regionais. No próximo mandato autárquico, as estruturas de gestão territorial, desde as autarquias locais, até ao nível regional, têm de assumir novas abordagens na resolução dos “novos velhos” problemas.

Existe um enorme caminho para percorrer nos domínios da cooperação e partilha de recursos, sendo que as estruturas regionais podem-se constituir como espaços embrionários para o surgimento destas operações. Olhar para áreas emergentes, como por exemplo a valorização do património cultural e transformar estas operações em importantes fontes de sustentabilidade e não, como até aqui, em fatalidades financeiras.

Na criação de programas com esta natureza é necessário haver flexibilidade e abertura para o risco destes não terem o efeito desejado e para a partilha da sua responsabilidade. Assim, existem duas áreas onde poderiam ser estruturados programas que transfigurassem o paradigma da cooperação regional:

- a. Sistema regional de Cooperação Reforçada;
- b. Programa de promoção da partilha de recursos municipais.

Traduzir o conceito comunitário de “Cooperação Reforçada” para a lógica nacional, ou mais concretamente para a lógica regional, não é uma tarefa que se afigura fácil, no entanto, podemos ter uma ideia dos potenciais ganhos da proposta. Este conceito prevê que um conjunto de países possa avançar na cooperação numa determinada área, sem que com isso o conjunto possa ser prejudicado. Se há altura para este tipo de abordagens à escala regional, esse período é agora. Configurar a lógica de um programa de cooperação à escala intrarregional pode significar aproximar partes do território com o objetivo simultâneo do desenvolvimento de uma determinada área, assente na lógica de especialização dos territórios.

Um programa de cooperação capaz de quebrar as barreiras administrativas e que coloque todos os agentes do território, com especial relevância para as

---

empresas, instituições de ensino e organizações de desenvolvimento, no mesmo plano efetivo de cooperação e criação de valor.

A partilha de recursos deveria também ser objeto de um programa específico que pudesse estabelecer a base de uma sistémica otimização de recursos. Sendo de assinalar, no contexto, a boa prática internacional, quanto à existência de autoridades para promover a cooperação (sobretudo municipal), onde existe um incentivo permanente na partilha de serviços.

Se colocarmos as pessoas e o desenvolvimento no centro da prestação dos serviços públicos, vamos verificar que em áreas como a saúde, o apoio social de nova geração, a economia circular, estímulo empresarial, cultura ou educação digital, temos oportunidade de estruturação partilhada de serviços entre municípios ou mesmo entre CIM's, o que só reforçará a dinâmica de coesão territorial.

### CONCLUSÃO

Espera-se que esta discussão possa ter alguma operacionalidade, não ficando consignada apenas a um nível teórico dissonante das necessidades do território. A reflexão do modelo de governança territorial deve ser sistémica e o mais próximo possível da realidade.

Os cenários prospetivos pós-Covid e que tenham incidência territorial têm de naturalmente arrumar a questão da governança territorial em Portugal; assim, independentemente dos ciclos políticos, importa qualificar a discussão e criar a agenda, do ponto de vista técnico e político.

A aproximação dos centros de decisão deve também ser gradual e obedecer a avaliações constantes. A assunção de novas competências por parte das CCDR deve obedecer, em primeiro lugar, àquelas de mais lógica integração, como cultura e educação, e ir avançando por pacotes de acordo com o sucesso na gestão dos programas e iniciativas regionais.

Por fim, se assumirmos que a “regionalização não é um fim”, estaremos a contribuir para a elevação da reflexão sobre o caminho, que se quer cada vez mais inteligente e ligado às áreas e reformas emergentes, potenciando as atuais estruturas e criando um Estado regional mais eficaz.

REFERÊNCIAS

- Agenda Territorial 2030 – Um futuro para todos os Lugares (2020). [https://www.territorialagenda.eu/files/agenda\\_theme/agenda\\_data/Territorial%20Agenda%20documents/TerritorialAgenda2030\\_201201.pdf](https://www.territorialagenda.eu/files/agenda_theme/agenda_data/Territorial%20Agenda%20documents/TerritorialAgenda2030_201201.pdf)
- Bilhim, João Abreu de Faria (2019). Governança - Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação. Volume II dos trabalhos da Comissão Independente para a Descentralização. [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Bilhim\\_Relatorio-final\\_CID.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Bilhim_Relatorio-final_CID.pdf)
- Constituição da República Portuguesa. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>
- Covas, António (2020). Cidades Inteligentes e Criativas. Smartificação dos Territórios. Edições Sílabo.
- Ferrão, João & Paixão, José Manuel (2018). Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas. Universidade de Lisboa.
- Guerreiro, Hélder (2019). O Desafio de um Modelo de Governação de tudo. Volume III dos trabalhos da Comissão Independente para a Descentralização. <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/ccdr-alentejo/Proposta-Reforma-Administracao.pdf>
- Henriques, José Manuel (2020). Autarquias e Governação multinível. In Descentralização e Reorganização do Estado. Mundos Sociais.
- Lei n.º 37/2020 de 17 de agosto em conjugação com o Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho
- Lei orgânica das CCDR - versão actualizada. DL n.º 228/2012, de 25 de outubro
- Lei-quadro das regiões administrativas. Lei n.º 56/91, de 13 de agosto
- Lopes, Raul (2020). Organização do Estado e atribuições autárquicas. In Descentralização e Reorganização do Estado. Mundos Sociais.
- Programa do XXII Governo Constitucional (2019). <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/x?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAABACzsDA1AQB5Ja9BAAAA%3d%3d>
- Reis, José (2018). A economia portuguesa, formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017). Almedina.
- Relatório Carta Europeia de Autonomia Local (2020). <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-portuga/16809f866f>
- Relatório da Comissão Independente para a Descentralização (2019). <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Relatorio-Final-descentralizacao.pdf>
- Resultados do referendo à regionalização. <http://eleicoes.cne.pt/raster/index.cfm?dia=08&mes=11&ano=1998&eleicao=re2a>
- Sousa, Marcelo Rebelo (1999). Lições de Direito Administrativo, Volume I. Lex.