

Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84 *

INTRODUÇÃO

Em Portugal, a sociedade e o Estado encontram-se fortemente centralizados em termos tanto económicos e sociais, como políticos, culturais e administrativos. Esta situação tem-se reforçado sobretudo desde as primeiras décadas do século XIX. Todas as forças dirigentes, desde então e mau grado os frequentes programas políticos descentralizadores, contribuíram no mesmo sentido para o fortalecimento do poder central e para a concentração do poder na capital e na Administração. Assim agiram os chamados «liberais», mais tarde os republicanos; do mesmo modo actuou o regime corporativo do Estado Novo; e o regime democrático instaurado em 1974 não alterou o rumo estabelecido em quase nenhum aspecto. O Estado central e o sector público são hoje mais amplos e mais vastos do que há dez anos. Em múltiplos domínios, têm mais poderes e mais competências. As duas principais excepções nesta evolução são a eleição livre dos órgãos autárquicos e a criação, desde 1976, das regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Desde 1974, durante o período revolucionário de governos provisórios e durante o período constitucional iniciado em 1976, várias foram as fórmulas governamentais (de coligação, de minoria, de maioria, com ou sem a presença de militares, de origem parlamentar ou de iniciativa presidencial); e várias foram as forças políticas que nelas participaram (socialistas, sociais-democratas, democratas cristãos, comunistas, militares, «eanistas», independentes diversos). Praticamente sem excepção, todos defenderam a descentralização e fizeram profissão de fé no poder local e nas regiões; e a regionalização foi mesmo considerada como objectivo prioritário por um dos governos que tiveram maior duração (AD). Também sem excepção, todos os governos aumentaram mais ou menos os mecanismos de centralização; ou, noutras palavras, nenhum governo contrariou a tendência centralizadora dominante.

Na primeira parte deste artigo veremos alguns indicadores do centralismo, assim como serão mencionados alguns aspectos teóricos ou históricos das relações entre Estado, regiões e municípios.

Na segunda parte serão enumerados os principais factores na origem da centralização do Estado e da sociedade em Portugal.

* Comunicação apresentada, em Junho de 1984, no seminário do «International Conference Group on Modern Portugal», realizado na Universidade de New Hampshire (Durham), EUA.

A seguir olharemos para a evolução portuguesa desde a revolução de 1974, na qual sublinharei os principais sucessos do movimento descentralizador e regionalista, assim como os principais casos de reforço das tendências centralizadoras. Veremos também as razões de uns e de outros.

Na última parte serão abordados os limites e as insuficiências actuais do centralismo, assim como alguns fundamentos da descentralização e da regionalização.

PRIMEIRA PARTE

1

Como resultado de um longo processo social, económico e político, a sociedade portuguesa é fortemente centralizada. Esta situação é visível de vários pontos de vista. Assim, por exemplo, a concentração territorial e geográfica¹. Segundo todos os indicadores económicos, sociais e demográficos, o litoral do País concentra desproporcionadamente recursos, população, riqueza, oportunidades e equipamentos, em relação à maior parte do território, o chamado «interior».

Todavia, mesmo nesta região litoral, duas áreas metropolitanas, a de Lisboa e a do Porto, se distinguem absolutamente. Acrescente-se que, entre as duas, Lisboa constitui por si só um factor suplementar de concentração.

Em 1960, nos distritos de Lisboa e Porto residia 31 % da população nacional; em 1980, este indicador subia a 39 %.

Em 1970, 47 % do produto nacional bruto provinha daqueles dois distritos; em 1977, esse contributo era de 51 %, com tendência para subir. Os mesmos dois distritos concentram quase metade das empresas industriais do País, apesar de recentemente se ter verificado uma ligeira evolução no sentido inverso: 47 % em 1971 e 45 % em 1979.

Para o valor acrescentado industrial nacional, Lisboa e Porto contribuem com 48 % (em 1979-80) e com 63 % para o valor acrescentado dos serviços. Mais de 70 % dos telefones estão lá instalados, assim como a maioria das facilidades culturais e dos equipamentos sociais e sanitários. Em Lisboa e Porto residem e trabalham 70 % dos médicos portugueses, 49 % e 21 % respectivamente².

Finalmente, têm sede em Lisboa as administrações de praticamente todas as grandes empresas estatais e serviços públicos. Das 50 maiores empresas industriais (públicas ou privadas, portuguesas ou estrangeiras), 40 têm sede em Lisboa. Dos 15 bancos existentes, 14 têm sede em Lisboa e 1 no Porto.

¹ A este propósito, a literatura é abundante. Veja-se, no entanto, um «clássico»: A. Sedas Nunes, *Portugal, Sociedade Dualista em Evolução* (1964) e, do mesmo autor, *Sociologia e Ideologia do Desenvolvimento* (1968).

² Ver ainda M. Céu Esteves, *Report on Regional Disparities and Regional Problems in Portugal*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa, 1982; assim como: Ministério do Plano, *Plano 77-80, Relatório de Política Regional*, Lisboa, 1977.

Outros fenómenos de natureza política e administrativa, combinados com os factores de ordem económica, contribuem para a natureza fortemente centralizada da sociedade. Assim, o peso significativo do sector empresarial do Estado, cujo valor acrescentado bruto representa cerca de 20 % do produto interno. Também a dimensão do aparelho administrativo estatal atinge valores consideráveis: o número de funcionários públicos, em 1983, ultrapassa os 17 % da população activa empregada.

A tradição administrativa é a da centralização crescente desde os princípios do século XIX. Não existem órgãos regionais ou escalões intermédios de autogoverno. Os distritos são divisões administrativas criadas pelo poder central e os seus dirigentes são por este nomeados. A maioria dos serviços administrativos locais e dos serviços sociais são meras extensões dos ministérios, de cujos titulares dependem estreita e directamente (ministros, secretários de Estado e directores-gerais).

A sociedade e a Administração não conhecem tradições regionais, mas tão-só municipalistas. Estas, todavia, têm sido contrariadas por todos os regimes dos séculos XIX e XX. Só a partir de 1976 os órgãos representativos autárquicos (câmaras municipais e freguesias) foram livremente eleitos ao sufrágio universal. Anteriormente, ou o sufrágio era extremamente restrito (durante a monarquia liberal e a 1.^a República), ou as eleições não eram livres, ou os dirigentes municipais eram nomeados pelo poder central.

Mesmo os funcionários públicos prestando serviço na periferia e nas comunidades locais, como, por exemplo, professores, médicos, extensionistas rurais, polícias, engenheiros civis, enfermeiros, dactilógrafos, etc., são em grande maioria, cerca de 84 %, funcionários da administração central, dependentes das direcções-gerais e dos ministros.

A fiscalidade, a despesa pública e a estrutura orçamental são também muito nitidamente marcadas pela centralidade. As finanças locais (sobretudo municipais) são estreitamente controladas pelo poder central, mesmo depois das legislações recentes (de 1977 a 1984), que proclamavam constituir um esforço de descentralização e de autonomia autárquica.

3

Não parece ser possível detectar regras às quais obedeça o carácter centralizado de uma sociedade.

Não há «leis» sobre a relação entre, por um lado, Estado centralizado ou descentralizado e, por outro lado, dimensão, população, riqueza, composição nacional, regime político e sistema socioeconómico, tomando cada uma destas variáveis *per se*. O modo de organização do Estado não obedece a determinismos universais nem a relações permanentes e generalizáveis entre território, população e nação. Parece sim obedecer a processos históricos, a um conjunto complexo de situações e de contingências, a relações sociais de poder no plano interno e a relações de poder no plano externo; sendo também influenciado, mas não determinado, por condicionalismos naturais e geográficos.

Neste conjunto, os factores territoriais e populacionais, embora influenciando as situações económicas e sociais, não parecem privilegiar ou pesar preferencialmente no sentido da centralização ou da descentralização do Estado. Assim, conhecem-se Estados centralizados em países de pequena e grande dimensão territorial; em nações compostas por uma ou várias nacionalidades; em países que utilizam uma só ou várias línguas; em regimes de monarquia e de república; em sistemas capitalistas e socialistas; em regimes democráticos e autoritários. Também se conhecem Estados descentralizados em todas as situações mencionadas.

Por outro lado, um avançado desenvolvimento económico e industrial tão-pouco parece ser um factor determinante da descentralização, tal como é frequentemente referido, o que pode ser verificado comparando os dez mais desenvolvidos países da OCDE, com estádios de desenvolvimento semelhantes, mas com graus de centralização tão diversos.

É todavia verdade que alguns factores isolados podem exercer influências num determinado sentido. Assim, por exemplo (e quase por definição), os regimes de ditadura pessoal ou de poder autoritário favorecem o centralismo. De igual modo, a «idade» de um Estado também influencia aparentemente o seu modo de organização: os Estados recentemente independentes (na segunda metade do século XX) são geralmente centralizadores. Este último fenómeno é recente, e não permanente, dado que Estados houve que, como os Estados Unidos da América, ao acederem à sua independência, logo marcaram a sua natureza descentralizada.

A natureza dos Estados e o seu modo de organização repousam assim em factores de diversa ordem, desde dados naturais e geográficos até circunstâncias históricas nacionais e internacionais, passando pelas características dos elementos territoriais e demográficos constitutivos da nação, mas incluindo também contingências tais como a definição de fronteiras, a organização da paz e da guerra, a conquista de impérios e a organização de mercados.

SEGUNDA PARTE

A revolução de 1974 não mudou ainda substancialmente a natureza fortemente centralizada da sociedade e do Estado português. Em certo sentido, esta foi mesmo reforçada, mau grado alguns progressos isolados de descentralização.

Antes de analisar esta evolução recente passemos em revista os elementos de génese do centralismo em Portugal, que podem ser agrupados do seguinte modo:

- De ordem natural e geográfica;
- De tradição histórica;
- De natureza política e social;
- De ordem económica;
- De natureza cultural e ideológica.

DE ORDEM NATURAL E GEOGRÁFICA

O litoral do País, em particular as áreas próximas dos estuários e embocaduras dos rios (Minho, Douro, Mondego, Tejo, Sado, etc.), foi relativamente privilegiado, usufruindo nomeadamente de superior riqueza de condições climáticas e naturais para a agricultura. Vastas regiões do interior são marcadas pela pobreza relativa de recursos minerais e agrícolas. Também os factores geográficos (vias marítimas de comunicação) foram favoráveis ao litoral. Os recursos económicos do mar (pesca e sal), o regime de chuvas e de águas dos rios e dos estuários, a existência de terrenos adequados à agricultura e a superior qualidade dos solos favoreceram relativamente o povoamento nas zonas litorais. No mesmo sentido agiram as dificuldades das vias de comunicação naturais com o interior. A geopolítica parece também ter favorecido o povoamento litoral. O mar e as vias marítimas foram geralmente fonte de independência, de segurança e de expansão; enquanto as fronteiras com Espanha, artificiais na maior parte da sua extensão e geralmente situadas em oposição ao litoral, constituíram frequentemente fonte de ameaça e de dependência. Do ponto de vista estratégico, é certo que se criaram defesas avançadas donde resultaram várias cidades de fronteira; mas as verdadeiras defesas nacionais estabeleceram-se quase sempre em zonas muito recuadas, próximas do litoral e das áreas urbanas, em regiões mais densamente povoadas. Os imperativos de defesa, numa situação de afinidade dos povos vizinhos e de homogeneidade das populações fronteiriças, terão também reforçado a centralização política e administrativa como antídoto às forças centrífugas.

DE TRADIÇÃO HISTÓRICA

A criação da Nacionalidade e a sua defesa ao longo dos tempos, actos de vontade política, repousaram mais no papel do monarca do que na força das comunidades locais e regionais. O Sul foi conquistado sem que lá tivesse havido revolução ou revolta nacional. A fronteira com Espanha é geralmente artificial e resultado da vontade política e do esforço militar. A constituição da Nacionalidade repousa num princípio de separação dos povos galaico-durienses, e não no de identidade de «povos portugueses». A nacionalidade é fundada pela conquista, não pela federação.

A situação de Lisboa como capital de império contribuiu para uma relativização do território nacional continental e em particular do interior. A vocação de cabeça de império e de centro de decisão política transcontinental sobrepôs-se à de pólo de desenvolvimento interno. A exploração dos recursos coloniais sobrepôs-se também ao desenvolvimento dos recursos continentais. O sistema económico colonial, de vocação comercial e sem bases industriais, contribuiu igualmente para o crescimento de uma capital tipicamente administrativa e política, mau grado a sua função temporária de entreposto comercial.

Além de fundador da Nacionalidade, o monarca foi também o orientador da expansão colonial e do comércio, tal como o poder central será também o condutor inicial da industrialização. Foi muito reduzido o espaço de desenvolvimento de empresas privadas de navegação, comércio e indús-

tria. Quase tudo cresceu à sombra do Estado, sob o seu impulso e orientação. As burguesias nacionais, de reduzida dimensão e força económica, cresceram tardiamente. Tão tarde que já interesses estrangeiros se tinham fortemente implantado em Portugal, à sombra ou em negociação com o Estado, em sectores importantes e estratégicos: sector exportador, transportes, comunicações, minério, indústria, energia, etc.

A tradição administrativa é o reflexo da tradição política: promove a centralização e a hipertrofia das organizações de controlo político e administrativo. O Estado português começou por cima, não foi o resultado da união, da fusão ou do contrato entre diversos poderes locais ou regionais (principados, cidades-estados, repúblicas, condados ou cantões). Tal como o princípio de expansão, continental ou ultramarina, é de conquista, e não federador, também o princípio fundador do Estado é unitário, não federador. O carácter original unitário e centralizador manteve-se sempre ao longo da história. As ameaças espanhola e francesa, tendendo uma para a regionalização ibérica e outra para a regionalização europeia de Portugal, reforçaram o princípio centralizador e as forças centrípetas da sociedade.

O papel do Estado centralizado e a tradição administrativa foram criando, ao longo dos séculos, grupos de interesses na sua órbita, interessados na sua reprodução. Mais do que isso, nas condições do desenvolvimento económico português, o Estado oferece mais segurança e eventualmente mais rendimentos do que a iniciativa privada. Esta, para se desenvolver, necessitou sempre da associação política ou económica do Estado. Mesmo os empresários que conseguem fazer crescer e desenvolver as suas actividades, fazem-no graças ao Estado, à sua sombra e protecção, ou mesmo por intermédio de intervenções políticas directas.

DE NATUREZA POLÍTICA E SOCIAL

A história recente das relações entre o poder central e as comunidades locais revela a gradual e quase permanente sobreposição do Governo e da Administração nacional aos municípios. Foi essa a realidade, sobretudo a partir da instauração da monarquia liberal, mantendo-se mesmo durante a Primeira República. Ao longo do século XIX, várias reformas municipais foram decretadas: em 1832, 1835, 1836, 1840, 1842, 1853, 1878, etc. A sua frequência demonstra as oscilações do poder político, suas hesitações e sua fragilidade. Foram vários os Códigos Administrativos então promulgados, assim como diversas as leis de reorganização municipal e administrativa. Na falta de poder na sociedade, as classes políticas lutavam pelo poder do Estado, tentando utilizar este para chegar até às regiões e às comunidades locais.

As sucessivas alterações presidiu uma inspiração marcadamente centralizadora. As reorganizações foram geralmente globais, unificadoras e pouco empíricas. O princípio que se impôs, mau grado uma ou outra oscilação, foi o da redução do número de concelhos. Assim se chegou à situação vigente no século XX, em que os concelhos portugueses são,

em média, dos mais vastos territorialmente e dos de maiores dimensões populacionais da Europa ³.

Evolução do número de concelhos (a)

[QUADRO N.º 1]

	Número de concelhos
Finais do século XVIII	826
1836	351
1864	268
1911	291
1970	304

(a) Ver Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo* (10.ª edição, actualizada por Diogo Freitas do Amaral), Lisboa, 1973. Ver ainda Miguel Caetano, J. P. Martins Barata, M. Céu Esteves e Vítor Pessoa, *Regionalização e Poder Local em Portugal*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1983.

Esta evolução, feita geralmente em nome da eficácia e da economia de recursos, foi bem mais o resultado da procura de meios de controlo por parte do poder central. Com o que se alargou a distância entre os cidadãos e as suas autarquias, tanto mais que as freguesias nunca tiveram competências e poderes significativos.

Paralelamente, ao longo dos dois últimos séculos, com uma ou outra excepção pouco significativa, os municípios perderam gradualmente autonomia, poder e atribuições. Longos períodos houve durante os quais os presidentes das câmaras eram nomeados pelo Governo; os vereadores eram eleitos por colégios restritos de homens de fortuna ou de notáveis locais; e os representantes locais do poder central (magistrados, governadores civis, etc.) tutelavam os municípios. Aliás, é só a partir de 1976, pela primeira vez na história, que os órgãos municipais são eleitos por sufrágio universal.

Na sua luta contra o Antigo Regime, o liberalismo do século XIX centralizou, reduziu as autonomias e pretendeu controlar as comunidades locais. O distrito, divisão administrativa directamente dependente do Governo e que assegura a este um controlo imediato sobre os municípios, é criado pelo regime dito de monarquia liberal (1835), tendo sido geralmente aceite pelos regimes que se lhe seguiram. Durante curtos períodos, entre os quais o da Primeira República, o distrito assumiu parcialmente o carácter de autarquia local, embora dependente, enquanto no tempo restante se limitou a ser uma simples circunscrição administrativa do Estado ⁴.

Já no século XX, a Primeira República, tanto por inclinação jacobina como por necessidade de luta política, reforçou a centralização e a tutela exercida pelo Governo sobre os municípios. A Segunda República, o

³ Ver Helena Torres Marques, «Regionalização e finanças regionais», in *Conferência sobre Regionalização e Desenvolvimento*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1984.

⁴ Ver Marcelo Caetano, *op. cit.* Este autor exagera todavia o carácter autárquico dos distritos durante esses períodos. Tratava-se antes de um regime misto legalmente, mas, na prática, de forte dependência.

Estado Novo corporativo, acentuou ainda mais essa tendência, até porque aboliu as eleições locais em regime livre por sufrágio universal.

Em conclusão, a evolução política e administrativa durante os dois últimos séculos foi muitíssimo mais favorável à centralização do que às autonomias locais: aumentou a dependência das autarquias, diminuiu o seu número e desapareceram as autarquias regionais, intermédias entre os governos e os municípios.

O regime existente nas vésperas de 1974, não só se inscrevia razoavelmente nesta tradição, como ele próprio foi inovador em matéria de centralização. Depois de esta ter sido favorecida pelas doutrinas jacobinas da Primeira República, a génese militar e ditatorial do Estado Novo contribuiu no mesmo sentido. Estas influências foram confirmadas pela ideologia inspiradora e pela forma autoritária de governo. Em detrimento do que poderia ser um corporativismo de associação, foi um corporativismo de Estado que se impôs, confirmado pela ausência de liberdades.

O poder local e autárquico, a representação profissional e de interesses e até os sistemas mais ou menos informais de patrocínio local estavam fortemente dependentes do poder central. A sociedade civil, já de si frágil, viu as suas manifestações autónomas enfraquecidas durante todo o regime do Estado Novo.

Durante este período, além da administração pública e da organização corporativa, desenvolveram-se, cresceram ou consolidaram-se as Forças Armadas, a igreja católica e alguns grandes grupos económicos. Nos três casos, e graças às suas características próprias, os princípios organizadores foram os da unificação e da centralização.

O desenvolvimento do capitalismo, ou o crescimento económico que se verificou durante as duas últimas décadas do regime corporativo, esteve na origem de algumas manifestações de abertura do sistema. Foram todavia insuficientes e pouco eficazes, por várias razões, entre as quais a relativa fraqueza do desenvolvimento económico, as políticas de condicionamento, as guerras em África e a própria natureza política do regime.

A Constituição de 1976 (revista em 1982) consagra, da maneira mais ampla de sempre, os princípios da regionalização e da descentralização, assim como de autonomia do poder local e das competências municipais. Todavia, são frequentes as disposições centralizadoras, nomeadamente as que definem o sistema eleitoral e a estrutura financeira do Estado, assim como as que prevêem a orgânica e as funções do Plano.

Apesar das inspirações descentralizadoras da Constituição, as realidades têm revelado mais fortes tendências centralizadoras. Tal como, aliás, tinha acontecido durante a Primeira República, são nítidas as contradições entre os programas políticos do novo regime (governos e partidos) e a prática legislativa e administrativa. Assim, por exemplo, as próprias normas constitucionais sobre a regionalização e a descentralização nunca foram postas em prática no território continental, nem sequer parcialmente cumpridas.

DE ORDEM ECONÓMICA

São múltiplos os factores económicos que favoreceram mais ou menos o centralismo. A seguinte enumeração tem apenas em conta os de carácter mais geral.

Uma relativa fraqueza de recursos agrícolas e a quase completa ausência de matérias-primas próprias da revolução industrial (carvão, ferro, outros minérios e outros recursos energéticos) terão contribuído para uma necessária extroversão dependente da economia, a qual, nessas condições, revela exigências de coordenação central.

A política económica e o desenvolvimento económico e tecnológico conheceram sucessivamente ciclos de dependência ou subalternidade e de protecção: ambas as situações exigiram permanentes intervenções do Estado.

No mesmo sentido parece ter agido a dependência do comércio ultramarino e intercontinental. Já nos séculos de intensa exploração comercial, o monarca e o Estado desempenhavam papel de relevo na condução da actividade. Depois, ao fim dos fluxos de rendimento do Brasil, às crises do comércio internacional e à concorrência de outros impérios e potências industriais correspondem em Portugal, desde o século XIX, políticas de protecção e de condicionamento.

O desenvolvimento industrial recente (durante as últimas três a quatro décadas) acentuou fortemente a concentração, pois que se processou territorialmente, não em função das matérias-primas (aliás inexistentes), mas na dependência dos portos e das vias de comunicação com o exterior (casos do ferro, carvão, celulosas, adubos, petróleo, petroquímicas, metalomecânicas, etc.) e em função do mercado urbano do litoral.

A industrialização lenta e tardia e o desenvolvimento económico relativamente reduzido fizeram com que a criação de empregos industriais e produtivos fosse sempre insuficiente para as necessidades da população e da modernização da agricultura. Paralelamente, a Administração e o sector público transformaram-se em grandes criadores de empregos.

DE NATUREZA CULTURAL E IDEOLÓGICA

Factores desta natureza são facilmente detectáveis, mas mais dificilmente demonstráveis. As influências culturais e ideológicas, incluindo a tradição e a religião, exercem-se por si próprias, mas também em associação com outros fenómenos, da política à economia e da administração à guerra. A título de inventário, mencionarei:

- a) A tradição monárquica e imperial, que sempre levou a melhor sobre as tradições feudais, autárquicas e comunitárias;
- b) A proeminência absoluta da religião católica, cujo princípio de organização é unificador e de inspiração central, apesar da sua implantação territorial descentralizada;
- c) A coincidência moderna e contemporânea entre território, nação e Estado, que neutraliza eventuais forças centrífugas;
- d) A inexistência de tradições regionalistas, não compensada pelas tradições municipalistas, que, sendo fortes durante os séculos XIII a XVI, se foram perdendo ou cerceando desde então;
- e) As influências predominantes da tradição administrativa napoleónica nos tempos modernos;

- f) O atraso cultural e educativo, para não dizer a ignorância das comunidades locais, que torna difícil a auto-organização e o auto-governo;
- g) A reduzida dimensão das *élites* intelectuais e da classe política concentradas em Lisboa tem também favorecido o centralismo.

CONCLUSÕES

Estes terão sido os múltiplos factores responsáveis pela situação vigente em 1974, nas vésperas da revolução. A hipertrofia administrativa, à centralização da sociedade, ao intervencionismo estatal e à concentração económica acrescentavam-se um regime político autoritário e uma ditadura institucional personalizada ⁵.

As dinâmicas autárquicas, municipalistas ou eventualmente regionalistas foram longamente reprimidas, a tal ponto que se tornaram bem fracas as realidades institucionais ou mesmo culturais em que poderiam assentar aspirações descentralizadoras. De tal maneira que se tornou gradualmente realidade a ideia de que qualquer projecto descentralizador ou regionalista encontrará grandes dificuldades e de que não existem tradições de descentralização. De certo modo, tal como, paralelamente, são reduzidas as tradições democráticas.

Mesmo nestas circunstâncias, logo a seguir a Abril de 1974, surgiram aqui e ali, desiguais e desordenadas, reivindicações e forças descentralizadoras. Em certos casos deram-se passos importantes. Noutros, a maioria, ou se mantiveram situações ou se reforçou a centralização.

TERCEIRA PARTE

1

Começarei por enumerar os casos que, desde 1974, constituíram progressos de descentralização ou de regionalização, ou de tendências que se manifestaram nesse sentido. Não mencionarei a instauração das liberdades públicas, porque tal facto é de outra natureza e porque, apesar de poderem encorajar a descentralização, não é necessário e automático que assim seja.

⁵ A circunstância da ditadura pessoal aumentava razoavelmente as potencialidades centralizadoras do sistema. Salazar ocupava-se directa e pessoalmente dos mais variados assuntos, fossem eles pessoais ou locais. Da nomeação de um governador civil ou de um presidente de câmara ao feriado do 1.º de Maio que um empresário pretendia conceder aos seus operários, passando pelos mais simples conflitos entre notáveis locais, quase nada lhe era estranho. Ao contrário de um rumor que ocorria durante o seu regime (rumor talvez pouco inocente), segundo o qual «Salazar não estava ao corrente de tudo», sobretudo do que corria mal, vai-se hoje tendo uma noção mais precisa do modo como chamava a si a resolução de qualquer espécie de problema. Obras recentemente publicadas são preciosos testemunhos, como, por exemplo, vários volumes da série *Livro Negro do Fascismo*; Franco Nogueira, *Salazar*, 5 volumes publicados até 1984; M. J. Homem de Melo (org.), *Cartas de Salazar a Craveiro Lopes*, Lisboa, 1983. Ver ainda, bem mais antiga, a obra do seu antigo secretário Assis Gonçalves *A Vida de Salazar*.

O DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL

A consagração constitucional dos princípios descentralizadores e regionalistas terá sido cronologicamente o primeiro sucesso efectivo. As ideias de autonomia do poder local, de descentralização da Administração e de governo próprio das regiões dos Açores e da Madeira estão desde logo expressas no capítulo I, dedicado aos «Princípios fundamentais»⁶. Trata-se do texto mais descentralizador de toda a história constitucional e legislativa do Portugal moderno.

Todavia, com excepção das autonomias regionais dos Açores e da Madeira, todos os outros princípios constitucionais ficaram até hoje por concretizar. As regiões-plano e as regiões administrativas, consideradas constitucionalmente como autarquias, não foram sequer criadas. Os distritos e respectivos governadores civis, cuja extinção está prevista, não só se mantêm, como também se têm reforçado nalguns casos.

AS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS

Mesmo que seja possível tornar compatíveis as eleições livres com um regime centralizado, a verdade é que aquelas, realizadas por sufrágio universal pela primeira vez na história, podem transformar-se num instrumento de descentralização. E assim tem sido, pois uma das principais fontes de reivindicação contra o Governo central reside justamente no poder municipal.

As autonomias municipais são, no entanto, muito reduzidas, pois têm perante si importantes obstáculos políticos, económicos, técnicos e legais além da própria inexperience na condução dos assuntos locais.

A CRIAÇÃO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

Será talvez esta a mais importante e mais inovadora alteração institucional e de organização do Estado. O estabelecimento das regiões de governo autónomo dos Açores e da Madeira é frequentemente citado como uma história de sucesso. Em certo sentido sê-lo-á, dado que vastos poderes foram transferidos do Governo central sem que tenha havido, aparentemente, ruptura significativa de funções e de responsabilidades. Por outro lado, até agora, as autonomias não «degeneraram» em pressões independentistas, nem surgiram graves conflitos subnacionais, como os que se verificam em múltiplas regiões europeias de minorias nacionais (categoria que, aliás, não se aplica a nenhum dos arquipélagos). Bem pelo contrário, as forças centrífugas independentistas, activas em 1975, embora muito minoritárias, parece terem consideravelmente diminuído com a instauração da autonomia.

Todavia, nesta evolução, por muitos tida como exemplar, uma sombra existe: os enormes défices financeiros dos governos regionais e os inúmeros subsídios que as regiões recebem, uns e outros suportados evidentemente pelo Governo central através do Orçamento Geral do Estado. São de tal

⁶ Artigo 6.º Outros artigos aprofundando e desenvolvendo estes princípios são: artigos 239.º e 267.º, assim como os títulos VII («Poder local») e VIII («Administração pública»).

modo substanciais que, com razão ou sem ela, começam já a tomar corpo críticas e protestos por parte das populações do Norte e do interior, que se sentem desfavorecidas. Aos «custos da insularidade», que os governos regionais reclamam sejam pagos pelo Governo central, autarcas do Norte e do interior opõem hoje os «custos da interioridade», como argumento que põe em evidência a diferença de tratamento dado às regiões continentais subdesenvolvidas.

Por outro lado, se a criação de governo próprio nos Açores e na Madeira é um franco progresso da regionalização, tal não será o caso no domínio da descentralização autárquica e local. Não existem ainda estudos actualizados, mas as primeiras indicações revelam uma tendência para uma completa dependência dos municípios em relação ao governo regional.

A VITÓRIA SEMÂNTICA

A regionalização e a descentralização estão na moda. Tal como a desburocratização e a reforma administrativa. Não há texto que se lhes oponha, nem força que as combata. A Constituição; os programas de Governo, eleitorais e dos partidos; os discursos dos dirigentes; as leis e os comunicados oficiais; os planos e as intenções; livros e relatórios: a descentralização é estudada, desejada e planificada. Mas as realizações são adiadas, quando não lhes são contrárias. O que é certo é que os seus adversários, activos ou por inércia, não se exprimem abertamente. A opinião pública e colectiva parece ser receptiva à descentralização e a retórica dos responsáveis políticos, quando mais não seja, na esperança de seduzir clientelas e eleitores, está atenta a esse facto.

PLANEAMENTO REGIONAL, ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS LOCAIS

Neste domínio, vários passos significativos foram dados. Desenvolveram-se as comissões de coordenação regional (CCR), cuja origem se situa todavia, já na década de 1960, em parte das antigas comissões de planeamento regional¹. Criaram-se os GATs, gabinetes de apoio técnico a grupos de municípios, que têm desempenhado funções importantes². Os CCRs e os GATs são directamente dependentes do ministro da Administração Interna, constituindo oficialmente órgãos de contacto, coordenação e diálogo entre a administração central e o poder local. Tem todavia sido considerável a sua contribuição, seja para a experiência de métodos de trabalho e de planeamento regional e local, seja para a resolução dos problemas técnicos das autarquias.

O Ministério da Administração Interna tem também procedido à sua permanente auto-organização, tendo produzido inúmeras leis orgânicas. Vários organismos foram criados, tanto na periferia como em Lisboa, vocacionados para as questões locais. Entre esses destacam-se o Secretariado para a Desconcentração, o Centro de Estudos e Formação Autár-

¹ As CCRs são actualmente 5: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

² Tem havido oscilações no seu número, mas são actualmente cerca de 50.

quica, a Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, a Direcção-Geral da Administração Local, o Gabinete de Apoio às Autarquias Locais, etc. A contribuição de todo este aparelho centralizado para a renovação administrativa e para a descentralização é duvidosa e não pode ainda ser cabalmente avaliada. Traduz, no entanto, uma doutrina de descentralização outorgada, controlada, mais técnica do que política. O que para já é certo é que o número de organismos e de funcionários da administração central que se ocupam do poder local aumentou substancialmente.

Os GATs surgiram pouco depois de Abril de 1974 e foram inicialmente formalizados desde o Decreto-Lei n.º 58/76, de 23 de Janeiro. Reorganizaram antigos serviços periféricos, mas inovaram no âmbito de trabalho, nas funções e no método. Constituem talvez a mais criativa experiência desde a revolução, com a vantagem de, nos casos em que o seu funcionamento é aceitável, ajudarem as autarquias a resolver problemas técnicos.

Em matéria de administração autárquica e de finanças locais, tem a legislação sido volumosa, proveniente tanto do Parlamento como do Governo, com relevo para os mais recentes diplomas: lei das finanças locais (Decreto-Lei n.º 98, de 29 de Março de 1984), regime legal da associação de municípios (Decreto-Lei n.º 99, de 29 de Março de 1984), regime de competências e atribuições dos municípios (Decreto-Lei n.º 100, de 29 de Março de 1984), o documento-base de política de desenvolvimento regional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 21, de 29 de Março de 1984), regime de delimitação e de coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos (Decreto-Lei n.º 77, de 8 de Março de 1984), a criação da Comissão Interministerial para o Planeamento e Desenvolvimento Regionais (Resolução n.º 18, de 19 de Março de 1984), o novo regime de organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais (Decreto-Lei n.º 116, de 6 de Abril de 1984) e a criação de um gabinete coordenador para o acompanhamento da execução e controlo da gestão de cada programa integrado de desenvolvimento regional incluído no Plano (Decreto-Lei n.º 86, de 19 de Março de 1984).

Toda esta legislação, que vem no seguimento de outras produzidas por quase todos os governos anteriores, denota sem dúvida o esforço da administração central, preocupada com as questões locais e regionais e eventualmente com a racionalização dos métodos de trabalho. Traduz, no entanto, uma doutrina e um espírito essencialmente juristas, formais e de uma substancial complexidade burocrática. Uma intenção evidente e explícita é a de uniformizar todos os critérios, regras e métodos de funcionamento. Mais do que descentralização, o que está em curso é uma integração das autarquias no aparelho de Estado. As autarquias locais têm aparentemente ganho em autonomia política e eventualmente em autonomia de execução. Mas encontram-se todavia dependentes de uma forte estrutura central financeira, técnica, administrativa e legal.

PROGRESSOS ISOLADOS

Diversos são os exemplos de alterações institucionais parciais ou empíricas que parecem orientadas por intenções ou princípios descentralizadores, ou, pelo menos, de desconcentração de serviços oficiais. Alguns

serviços públicos e certos ministérios tentaram, uns mais (Agricultura), outros menos (Saúde, Segurança Social, Educação e Indústria), criar novas estruturas regionais, ou descentralizadas, ou desconcentradas, segundo a terminologia técnica. Se é verdade que, por vezes, estas transformações são menos inspiradas por uma nova filosofia descentralizadora do que pela preocupação de racionalizar e de aligeirar o trabalho da administração central, também é certo que representam de qualquer modo alterações do sistema. Constituirão ou não aberturas pioneiras para uma nova organização do Estado, eis ao que não é possível responder por enquanto.

Os novos serviços periféricos, regionais no caso da agricultura, distritais nos da saúde e da segurança social, se escapam, parcial ou totalmente, à tutela das direcções-gerais, mantêm-se todavia na subordinação directa dos secretários de Estado e dos ministros.

Por outro lado, a ausência de acções conjuntas e concertadas, por parte do Governo ou de vários ministérios, acaba por retirar significado e eficácia aos esforços isolados de um ou outro departamento. É mesmo possível que, com o tempo, as alterações dispersas e avulsas venham a perder valor e força de exemplo e acabem por constituir mais complexos e mais perturbadores circuitos administrativos e burocráticos. É sem dúvida o que acontece hoje com o crédito agrícola e a extensão rural.

2

Apesar destes progressos, modestos, mas reais, os reforços da centralização têm sido superiores e bem mais eficientes. Examinemos os mais significativos.

O CRESCIMENTO DO SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

É este, sem dúvida, um dos factos mais marcantes da evolução política e social desde 1974. Por via das nacionalizações, o sector público empresarial atingiu bruscamente dimensões consideráveis.

Assim, numericamente e em termos globais, o peso do sector público produtivo pode ser medido da seguinte maneira: o seu valor acrescentado bruto é aproximadamente 20 % do produto interno, contribui com 30 % para a formação bruta do capital fixo e emprega cerca de 6 % da população activa assalariada. Se acrescentarmos as empresas controladas pelo Estado, mas não inteiramente sua propriedade, aqueles números passarão a ser respectivamente 23 %, 34 % e 9 %⁹.

Das 15 maiores empresas industriais do País (em valor acrescentado), 14 são totalmente nacionalizadas e numa o Estado participa com 25 % do capital. Destas 15 empresas, 11 foram nacionalizadas em 1975.

⁹ Valores aproximados e relativos a 1980. Ver A. M. António *et al.*, *O Sector Empresarial do Estado em Portugal e nos Países da C. E. E.*, Lisboa, INCM, 1983.

Sectorialmente, a importância do sector estatal varia consideravelmente, podendo atingir percentagens situadas entre os 80 % e os 100 % (tabacos, caminhos-de-ferro, siderurgia, cimentos, banca, etc.), ou ficar-se abaixo dos 50 % (seguros, transportes rodoviários, etc.).

Sem dúvida, depois de 1975, a centralização da sociedade e do Estado aumentou com as nacionalizações dos principais grupos financeiros e industriais. Alguns sectores importantes foram majoritária ou totalmente nacionalizados, como a banca, a electricidade, os adubos, os cimentos, a siderurgia, a cerveja, a celulose e outros, além de sectores que apenas o foram parcialmente, como a reparação naval, os seguros, a comunicação social, os transportes rodoviários, etc. Colocados os sectores e as empresas na subordinação directa do Governo, não parece contestável que a centralização se reforçou. Tanto mais que, em diversos casos (como nos das cervejas, dos cimentos, das celulosas, etc.), se optou pela fusão de empresas, ou mesmo pela constituição de uma só empresa, por vezes monopolista.

É certo que estas empresas, quando pertencentes a capitalistas privados, não constituíam propriamente modelos ou exemplos de descentralização, nem eram seguramente mais acessíveis aos poderes autárquicos ou aos interesses regionais. Todavia, a multiplicidade de decisão e a diversidade empresarial podiam constituir um factor moderador do poder central. Embora as comparações não sejam fáceis, dada a mudança de situações políticas, o Ministério das Finanças, por exemplo, concentra hoje um poder efectivo e prático superior ao que detinha nos tempos de austeridade financeira do Estado Novo¹⁰.

Tanto ou mais ainda do que o seu peso ou volume, as regras formais ou práticas de funcionamento do sector empresarial do Estado traduzem uma forte dependência perante o Governo e reforçam eficazmente a centralização económica e política. Assim, a tutela administrativa exercida pelos ministros sobre as empresas é forte e quase quotidiana, sendo muito restrita a autonomia de gestão das empresas públicas. A livre nomeação de gestores pelo Governo, sem regime de contratação e sem sistema de avaliação de resultados ou de responsabilidade por objectivos, confere ao poder político um carácter arbitrário. É muito reduzida, quase nula, a participação de interesses sociais na direcção das empresas (regiões, autarquias, comunidades locais, utentes, etc.). Ora, nalguns casos, as autarquias têm interesses directos na actividade dessas empresas, tendo perdido competências desde a revolução: são, por exemplo, os casos da produção e distribuição de electricidade e de certos transportes rodoviários e ferroviários.

Além das regras económicas e financeiras de carácter geral, da política económica e do orçamento público, o Governo recorre ainda ao quase monopólio do crédito¹¹, assim como interfere permanentemente através do sistema de preços. As múltiplas tutelas administrativas, segundo a natureza dos problemas, limitam drasticamente a autonomia da gestão empresarial (Ministério do Trabalho, para as questões laborais; Ministério do Comércio, no que diz respeito aos preços; Ministério das Finanças, para o crédito e o investimento; Ministérios do Comércio, da Indústria, da Agricultura, ou dos Transportes, segundo o sector produtivo).

Acrescente-se que alguns aspectos políticos e práticos, como o costume que têm os partidos no Governo de acaparar ou partilhar os cargos de

¹⁰ Ao contrário, a mera existência de partidos políticos e de um regime de eleições livres e periódicas constitui indirectamente um factor de moderação dos poderes do Estado central.

¹¹ A situação do crédito conhecerá em breve algumas alterações, dado que é possível, desde 1983-84, a criação de novos bancos privados. Anunciam-se os primeiros para o fim do ano corrente.

dirigentes das empresas públicas, reforçam a tutela centralizada do Estado. Esta conhece ainda instrumentos especializados na centralização, como o Instituto de Participações do Estado, vocacionado para a «gestão integrada» das responsabilidades accionistas do Estado nas empresas de que não possui a totalidade do capital¹².

O CRESCIMENTO DO SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

Este constitui a mais evidente realidade na organização do Estado. Cresce em funções, competências, mas também em custos e em efectivos. Tendo em conta as regras formais da função pública (em particular a da impossibilidade de demissão ou despedimento), os sucessivos governos, partidos e correntes políticas acrescentaram aos precedentes novos contingentes de funcionários que se foram sedimentando como camadas geológicas. Como as oportunidades de obtenção de emprego estão muito aquém das necessidades, como são reduzidas as hipóteses de emigração e como os partidos políticos pretendem simultaneamente dominar o aparelho de Estado e recrutar clientelas, o funcionalismo público tem crescido consideravelmente. Entre 1968 e 1979 aumentou a uma taxa de cerca de 7 %¹³. Em 1983, o número total de funcionários públicos da administração central e local situa-se entre os 600 000 e os 650 000¹⁴. Eis que representará cerca de 6,8 % da população total e 17 % da população activa empregada. Ainda em 1983, apesar das dificuldades legais do recrutamento de novos funcionários e mau grado o Governo, tal como os que o precederam, ter declarado que era sua intenção reduzir o peso do aparelho de Estado, 14 000 novos funcionários vieram acrescentar-se ao sector público¹⁵.

Durante o período que vai de 1968 a 1980 verificou-se um fenómeno de relativa desconcentração, dado que a parte de funcionários públicos sediados em Lisboa passou de 50 % para 36 % do total. Todavia, tal evolução ficou a dever-se ao aumento de funcionários da educação (docentes) e da saúde instalados na periferia.

¹² Recentemente, a 10 de Março de 1984, o Governo anunciou mesmo a criação de um «Grupo de Acompanhamento» da gestão de todo o sector público.

¹³ Dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Administração Regional e Local.

¹⁴ Os levantamentos, mesmo oficiais, diferem entre si, pois dependem do conceito de funcionário público que se utiliza, assim como do estatuto (do quadro, contratado, tarefeiro, etc.). Por exemplo, podem ou não ser incluídos os membros das Forças Armadas, o pessoal civil das Forças Armadas, os magistrados, as Polícias, etc. Estão também em situação ambígua os funcionários de certas instituições que, tendo embora o estatuto legal de empresas, desempenham funções próprias de administração, como são os casos da AGAA (Administração Geral do Alcool e do Açúcar), da EPAC (Empresa Pública de Abastecimento de Cereais), dos CTT (Correios, Telégrafos e Telefones), etc. Assim, A. Cavaco e Silva cita, para 1983, 650 000 funcionários; o Banco de Portugal menciona, para 1982, 580 000. Dados da Secretaria de Estado da Administração Regional e Local referem, para meados de 1983, números próximos de 470 000, excluindo todavia Forças Armadas, Polícias, magistrados, pessoal civil das Forças Armadas e outros grupos.

¹⁵ Fonte: Banco de Portugal, *Boletim Mensal*.

A evolução do número de funcionários da *administração central*, numa série de valores aproximados, mas comparáveis, dado que estão excluídos os mesmos grupos (militares, etc.), foi a seguinte ¹⁶:

[QUADRO N.º 2]

Ano	Funcionários
1968	155 200
1976	223 000
1979	313 800
1983	442 000

Obtém-se uma taxa anual de crescimento da ordem de 15 %. Todavia, tendo em conta apenas os verdadeiros novos recrutamentos, essa taxa é de cerca de 7 %.

Paralelamente, o número de funcionários da *administração local* seguiu aproximadamente a seguinte evolução:

[QUADRO N.º 3]

Ano	Funcionários
1968	41 542
1979	58 266
1983	72 562

A evolução da relação entre os dois grupos de funcionários é elucidativa dos pesos respectivos e do carácter centralizador dos desenvolvimentos recentes:

[QUADRO N.º 4]

	1968	1979	1983
Administração central	79 %	84 %	84 %
Administração local	21 %	16 %	16 %

As finanças do sector público administrativo (central e local) são igualmente sinal revelador dos fenómenos de centralização (sabendo-se, por outro lado, que a administração local contribui apenas com menos

¹⁶ Dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Administração Regional e Local. Os levantamentos são geralmente incompletos, mas as margens são comparáveis. Estes números nem sempre representam novos recrutamentos, no sentido pleno da expressão. Com efeito, muitas vezes trata-se da passagem para o quadro de funcionários que se encontravam em situações diversas: contratados a prazo, quadros de adidos, funcionários da Previdência, organismos do Estado, mas não incluídos na função pública, etc

de 10 % do consumo público). Assim, aquele sector era ligeiramente excedentário em 1973, mas é fortemente deficitário em 1983. Em percentagem do produto interno, o saldo passou de 0,9 % em 1973 para - 12 % em 1982 e - 9 % em 1983. Paralelamente, a carga fiscal, que era de 22 % do produto em 1973, atingiu 33 % em 1983. A despesa total do sector público administrativo passou de 21,7 % do produto em 1973 para 31 % em 1975 e 43,3 % em 1983 ¹⁷.

A concluir, note-se que o défice do conjunto do sector público (administrativo e empresarial) atinge, em 1982, cerca de 23 % do produto. Paralelamente, o mesmo sector público absorveu perto de 60 % da expansão do crédito total ¹⁸. Noutra óptica ainda, a hipertrofia do sector público é igualmente detectável em termos orçamentais. Em 1972, o Orçamento Geral do Estado representava 22 % do PNB; para 1984, a previsão oficial é a de que o Orçamento atingirá 52 % do PNB ¹⁹.

TENDÊNCIAS RECENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para além do gigantismo e do alastramento, algumas tendências se têm recentemente manifestado, ou confirmado, na filosofia e na organização da Administração. Em primeiro lugar, a integração: corpos, organismos e instituições que tradicionalmente tinham estatutos especiais, apesar de pertencerem genericamente ao sector público, ou que poderiam ser criados à margem da Administração no sentido restrito, foram sendo progressivamente integrados, o que quer simplesmente dizer que passaram para a dependência do ministro e que os seus trabalhadores passaram a ser funcionários públicos (excepcionalmente, funcionários de empresas públicas). Foi o que aconteceu com parte importante da organização corporativa, assim como com os organismos de coordenação económica; seguiram o mesmo destino importantes organismos regionais de agricultores (como a Federação de Produtores de Vinhos do Dão e a Federação dos Vitivinicultores da Região Demarcada do Douro), assim como instituições culturais locais e regionais, como, por exemplo, diversos museus e fundações. Também neste movimento de integração se podem incluir as múltiplas categorias de empregados (tarefeiros, contratados a prazo, consultores, empreiteiros, etc.) que gradualmente passaram à função pública e para o quadro. Se para isso houve razões profissionais e técnicas, também não deixou de as haver pessoais, políticas, partidárias, «sociais», etc.

A segunda tendência é a da unificação de regras, critérios e métodos de acção. É uma constante da muito volumosa legislação publicada durante os últimos dez anos. Independentemente das necessidades locais e sectoriais, insensíveis ao carácter específico de muitos problemas e situações, os governos têm vindo a equiparar funcionários e organismos. Na procura eventual da racionalidade, ou, hipoteticamente, na tentativa de melhorar o seu funcionamento, o Estado central tem uniformizado tudo o que pode: regras, estatutos, condições e sanções. Procura que todas as câmaras muni-

¹⁷ Ver A. Cavaco e Silva em *Diário de Notícias* de 24 de Abril de 1984 e *Relatórios do Banco de Portugal*.

¹⁸ Id., *op. cit.*

¹⁹ Ver A. Sousa Franco em *Diário de Notícias* de 24 de Abril de 1984. Note-se que o Orçamento de 1972 estava agravado pelas despesas extraordinárias de defesa que implicavam as operações militares em África.

cipais sejam geridas da mesma maneira, tenham a mesma organização e paguem os mesmos vencimentos. Tenta que os funcionários da periferia usufruam das mesmas condições que os da capital. Esforça-se por equiparar os funcionários de níveis semelhantes nas mesmas categorias, sejam mesmo os de serviços com características muito especiais, como o pessoal de saúde, os extensionistas agrários e os professores.

Tendo atingido as dimensões actuais e não se concretizando nenhuma reforma estrutural descentralizadora ou regionalista, parece ser esta a única via de organização do Estado: integrar, alargar e unificar. Para manterem a fidelidade dos seus funcionários e a sua própria tranquilidade, os governos parecem condenados à igualização. O Estado central procura eliminar a diferença, nivelando rendimentos, obrigações, direitos e responsabilidades. Os próprios sindicatos exercem pressões no mesmo sentido. Assim pode o aparelho de Estado perder o sentido do real e do concreto, remetendo-se cada vez mais a um estilo marcado pelo juridismo formal e pela abstracção. A diferença é considerada, tanto pelo Estado como pelos sindicatos, como fonte eventual de injustiça e de privilégio. Tem sido esta a razão ou o pretexto que justificam a uniformização em curso no seio da Administração.

FISCALIDADE E FINANÇAS LOCAIS

A distribuição, entre a administração central e a administração local, das despesas do consumo público mostra, por um lado, um forte desequilíbrio e, por outro, a tendência para a estagnação constante durante as últimas duas décadas. A revolução de 1974 e a democratização não alteraram os costumes neste particular domínio.

Consumo público (em percentagem)

[QUADRO N.º 5]

	1960	1977	1979	1980	1981	1982	1983
Administração central	—	76	86	87	88	87	—
Administração local	10,6	7	9	8	8	9	7
Segurança social	—	17	5	5	4	4	—

Fonte: *Relatórios Anuais e Boletins Mensais* do Banco de Portugal; para os anos de 1960 e 1983 cf. Vítor Pessoa em *O Jornal* de 6 de Janeiro de 1984.

Na despesa corrente, 93 % vão para a administração central e 7 % para a local (num total de 430 milhões de contos de 1982). Já na despesa de capital, num total de 126 milhões de 1982, para a administração local vão cerca de 33 %, estando esta taxa em aumento desde 1976.

Várias leis gerais sobre o sistema das finanças locais foram aprovadas, datando a última de Março de 1984. O sistema vai-se racionalizando, os vários partidos esforçam-se por criar critérios objectivos, rígidos e automáticos, a fim de evitar «favoritismos» ou intervenção política excessiva. Mas o certo é que a essência do sistema se mantém e reforça: competem ao Estado central quase todas as responsabilidades em matéria fiscal e

financeira; é sua a tarefa da colecta e da distribuição. A fiscalidade local e regional e, por conseguinte, a autonomia financeira das comunidades são muito relativas. Os actuais projectos e as regras em vigor quanto ao sistema de empreendimentos intermunicipais consagram também a dependência dos municípios em relação ao poder central, reforçando a tutela e a decisão dos ministros da Administração Interna e das Finanças. E, uma vez mais, regras rígidas e unificadas para todo o País e para todos os casos.

É todavia verdade que o poder central tem demonstrado uma preocupação redistributiva relativamente aos municípios mais pobres e mais subdesenvolvidos, em contraste com os mais densamente povoados e equipados. Mas essa é matéria que respeita às políticas de desenvolvimento e que em nada contraria ou favorece a descentralização. Será apenas exemplo de uma modalidade de intervenção central na defesa da «parte fraca», como política possível num quadro geral em que a descentralização pudesse agravar desequilíbrios.

O MINISTÉRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Este departamento foi criado, no princípio da década de 1970, ainda pelo Governo de M. Caetano. Desde então, os respectivos serviços foram diversas vezes colocados sob a autoridade de um ministro ou de um secretário de Estado, ou então ficaram subordinados a outros ministérios, como o da Justiça ou o da Administração Interna. Neste departamento foram até hoje criados onze organismos superiores centralizados, entre os quais um serviço, três comissões, um conselho superior e seis direcções-gerais. Muitas centenas de funcionários foram recrutados por estes organismos, os quais têm produzido vasta e complexa legislação²⁰. Entre os principais resultados da sua acção, além do seu próprio crescimento, mencionam-se a centralização processual e a unificação de critérios relativos ao recrutamento de funcionários, regras de funcionamento, normas de concurso e circuitos de decisão burocráticos. Se de reforma se pode falar, será de modernização tecnológica, de reforço de centralização e de unificação de regras. A acção dos diversos ministérios, serviços e autarquias passou a ser controlada e filtrada pelos funcionários destes departamentos, cuja tarefa é a de uniformizar toda a Administração.

OS MÉTODOS DE ACTUAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO

Sistemas e métodos administrativos são ainda preferencialmente inspirados pela Constituição de 1933 e pela tradição centralista, bem mais do que pela Constituição de 1976. Os princípios constitucionais das autonomias autárquicas, da regionalização e da descentralização administrativa não são geralmente praticados, com excepção para as regiões dos Açores e da Madeira. O caso do Ministério da Educação, que, só ele, emprega mais de 150 000 funcionários, é bem revelador²¹. Com a «explosão esco-

²⁰ Ver, por exemplo, os Decretos-Leis n.ºs 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170 e 171, de Maio de 1982; os Decretos 78, de 1979; 72, 73, 75 e 76, de 1982; etc.

²¹ Ver G. Cância Martins, «Centralização e descentralização», in *O Sistema de Ensino em Portugal*, Lisboa, F. C. Gulbenkian, 1981.

lar» dos anos 1960 e 1970, o departamento cresceu quase sem limites, na tentativa de controlar e coordenar todo o desenvolvimento do sistema educativo. No sector administrativo central são cerca de 25 organismos superiores hipertrofiados que se ocupam de tudo quanto às escolas diz respeito, desde os planos gerais e os cursos até às construções escolares, o equipamento, a colocação e o recrutamento de pessoal docente. Os técnicos, os docentes e outros agentes administrativos são todos funcionários do Ministério, do poder central, não das escolas, nem das autarquias, nem de quaisquer entidades regionais. Os modelos orgânicos são os mesmos para todo o País. Os organismos periféricos (direcções de distrito escolar) são meras extensões dos organismos do poder central e dedicam-se sobretudo as tarefas processuais. Entre este sistema educativo, que penetra profundamente em toda a sociedade, e os representantes das comunidades locais e regionais, as ligações orgânicas são praticamente inexistentes. O controlo social está ausente do sistema de educação; em sua substituição exerce-se o controlo político e burocrático a partir da capital.

Esta última situação repete-se em praticamente todos os departamentos: os organismos locais e periféricos estão apenas subordinados às direcções centrais e são quase inacessíveis aos interesses locais e autárquicos. Em 1977, o Ministério da Agricultura foi reorganizado, tendo-se criado experimentalmente direcções regionais de agricultura (não dependentes das direcções centrais) e, por outro lado, conselhos regionais agrários, através dos quais se esperava que se realizasse a ligação entre a Administração e os interesses locais, económicos, sociais e autárquicos. A experiência está hoje em grande parte abandonada. Os conselhos regionais nunca foram instalados; as direcções regionais perderam já grande parte das suas competências.

Nestes dois ministérios, como nos outros, a centralização e a uniformização tem sido defendida por vários sectores e diversas forças: pelos governantes, pelos funcionários superiores da administração central, pelos corpos profissionais e seus sindicatos (por exemplo, veterinários, silvicultores, professores, etc.) e pelo peso dos técnicos de planeamento.

A hipertrofia da Administração e o crescimento constante das suas responsabilidades e competências têm vindo a criar fenómenos do tipo de «engarrafamento»: problemas que não encontram solução, projectos que são abandonados e actuações que são adiadas. A colocação anual dos professores em todo o País e a abertura das escolas são geralmente operações controversas e conflituosas, nas quais as *performances* da administração central deixam muito a desejar. No Ministério da Agricultura, grandes projectos regionais foram confiados exclusivamente à administração central, tida frequentemente como mais eficiente e com superior capacidade técnica, mas o panorama actual é bem mais revelador da sua ineficiência. O projecto de crédito agrícola e de investimento do Alentejo foi abandonado sem sequer se ter iniciado; o projecto de desenvolvimento integrado de Trás-os-Montes vai-se realizando lentamente nos domínios da educação e da saúde, mas com enormes atrasos e desperdícios na sua mais importante componente, a agrícola; o projecto de regadio da Cova da Beira concretiza-se também com dispendiosos atrasos. Só o projecto de desenvolvimento do Algarve parece avançar a ritmos satisfatórios, tal se ficando a dever talvez ao facto de a sua responsabilidade de execução ser entregue a entidades regionais.

O DEBATE NACIONAL SOBRE A REGIONALIZAÇÃO

Este debate foi promovido e conduzido pelo Governo de 1981 a 1983. Estudos e documentos foram divulgados, comissões e organismos foram criados, legislação foi preparada, o Governo considerou a regionalização como prioridade e centenas de reuniões tiveram lugar em todo o País. Pareceu, durante algum tempo, que algo se passaria. Todavia, o *élan* foi perdido e nada se concretizou. O Governo (o terceiro da AD) tinha lançado uma operação política, mas não deu nenhum passo, nada criou de irreversível. A oposição (PC e PS) não quis colaborar e agravou a politização da operação. Chegado às eleições, o Governo AD dissolveu-se, o novo Governo, dito de «bloco central» (PS e PSD), abandonou pura e simplesmente qualquer projecto de regionalização, apesar de ter mantido algumas das suas ideias no programa de Governo e de um dos partidos no poder, o PSD, ser o mesmo que, meses antes, considerava a regionalização como principal prioridade.

É possível que, de todo este debate, algo tenha permanecido ou resultado, nomeadamente no que toca à realização de estudos, recolha de informações e opiniões, sensibilização de alguns grupos, etc. É difícil avaliar. Mas também é certo que o «fiasco» da operação parece ter criado algum descrédito na ideia de regionalização.

O SISTEMA ELEITORAL E DE PARTIDOS

Teoricamente, o sistema político criado em 1974-76 tinha todas as potencialidades e poderia favorecer tanto a centralização como a descentralização. Esta última parece ter tido os favores ideológicos, retóricos e da opinião pública logo após a revolução, o que se compreende, dado o forte centralismo do regime anterior.

Na verdade, o sistema político acabou por favorecer a componente centralizadora, o que se ficou a dever, por um lado, à força das tradições e do sistema socioeconómico e, por outro, às circunstâncias políticas da revolução e às características genéticas dos partidos e do novo sistema político.

O sistema eleitoral (por listas partidárias distritais eleitas pelo método proporcional de Hondt) favorece os partidos fundadores. Só os partidos nacionalmente constituídos podem concorrer às eleições para o Parlamento e para as câmaras municipais: grupos locais e de interesses regionais, assim como independentes, estão afastados dos processos eleitorais, apenas se podendo apresentar para as eleições das freguesias. Os processos de reeleição e de substituição parciais são regulados por mecanismos partidários, sobre eles não competindo ao eleitorado manifestar-se. Elegem-se partidos, não se elegem pessoas ou representantes. Todas as regras do sistema eleitoral, reforçadas aliás pelos aspectos práticos e políticos da organização dos partidos, conduzem a um quase monopólio de decisão nas mãos das direcções partidárias centrais: são estas que decidem dos programas e dos candidatos. Os eleitos locais devem quase tudo às direcções partidárias da capital e quase nada às comunidades locais ou ao eleitorado.

BREVE AVALIAÇÃO

Dada a mudança fundamental de regime operada em 1974 e a consequente democratização da vida política, é evidentemente difícil fazer comparações lineares entre os graus de centralização dos dois regimes corporativo e democrático. Com efeito, inúmeras dimensões deste último podem parecer, nelas mesmas, progressos de descentralização.

Todavia, com esta ressalva, e admitindo que descentralização e democratização são fenómenos de diferente natureza, é possível afirmar que a centralização da sociedade e do Estado em Portugal aumentaram depois da revolução de 1974. O Estado aumentou, as autonomias locais diminuíram relativamente e as autarquias regionais continuam inexistentes, com as notórias excepções dos Açores e da Madeira.

A classe política alargou-se consideravelmente, incluindo na periferia, mas na subordinação do poder central e dos órgãos centrais dos partidos. Graças aos mecanismos partidários e eleitorais, assim como à intervenção acrescida do Estado na vida social e económica, a classe política cooptou os seus representantes locais. Estes, em grande parte, tiveram a percepção de que a fonte das suas carreiras está no poder central, e não nas comunidades locais.

Esta situação não está isenta de contradições e de conflitos potenciais. A administração central atinge altos níveis de ineficácia provocados pelo gigantismo e pela complexidade crescente dos problemas e projectos, o que cria atritos graves com as comunidades locais. Por outro lado, os possíveis mecanismos de controlo social e local entram em conflito com os exclusivos controlos burocráticos e políticos. As aspirações e superiores autonomias locais e regionais parecem desenvolver-se, numa preocupação de maiores eficácia e responsabilidade, ou até como concorrência entre os dirigentes locais e a classe política da capital.

A organização do Estado, a sua relação com as regiões e os municípios, incluindo o sistema eleitoral e o processo administrativo, são talvez a maior fonte de conflitos sociais e políticos no futuro. O poder político tem alguns anos para resolver este problema...

3

A título de inventário, tentarei seguidamente enumerar algumas das razões que explicam os relativos sucessos descentralizadores e as superiores *performances* do esforço centralizador.

A criação das regiões autónomas, promovida por dirigentes locais, com grande sentido das oportunidades, entre 1974 e 1975, ficou a dever-se em grande parte às circunstâncias políticas. As forças locais e a opinião pública hostilizaram fortemente o poder central revolucionário. Uma pressão «independentista», eventualmente encorajada por interesses estrangeiros, criou graves dificuldades e tensões. Os partidos democráticos, nos quais ocuparam posições de relevo vários dirigentes naturais das duas regiões, encontraram na autonomia a resposta aos problemas criados, mas também a maneira de extrair as regiões às influências revolucionárias então dominantes.

A realização de eleições autárquicas em todo o País por sufrágio universal, desde 1976, inscreve-se na naturalidade democrática. Resulta imediatamente da instauração do novo regime e é bem aceite por todos os partidos, por convicção e por interesse, não correspondendo a qualquer pulsão particularmente descentralizadora, apesar de a conter.

Já a consagração constitucional dos princípios descentralizadores e regionalistas constitui fenómeno mais complexo e mais ambíguo. Terá tanta sinceridade quanto oportunismo ou demagogia política. Alguns constituintes acreditavam seguramente e lutaram pela descentralização. Outros terão visto nela excelente meio de recrutamento eleitoral, de sedução da opinião pública e de conquista dos candidatos a notáveis locais. As «modas» e ideologias modernas, de inspiração liberal, terão tido também alguma influência, mas tão-só na redacção da Constituição. Consolidados os partidos, assegurado o funcionamento dos mecanismos de base da democracia representativa, quase não voltou ao espírito dos partidos e dos Governos a ideia de concretizar o que a Constituição preconiza. Aquando da revisão de 1982, um certo cinismo se manteve: apesar da consciência do não cumprimento das regras constitucionais, estas permaneceram. A «conquista semântica» perdura, tal como a ausência de acção.

Quanto aos progressos isolados de desconcentração e de descentralização de serviços de alguns ministérios, parece corresponderem sobretudo a uma preocupação de eficácia e de modernização tecnológica, e só marginalmente à pressão de interesses autárquicos ou à sinceridade de alguns dirigentes políticos.

Os sucessos centralizadores têm obviamente uma multiplicidade de razões e devem ser detectados singularmente, tanto como nas suas relações, isto é, na evolução geral da sociedade e do sistema político. Tentarei no entanto enumerar simplesmente os factores que podem ser isolados para maior clareza de exposição.

Na génese da revolução e da instauração do regime democrático está um golpe de Estado militar que em certo sentido cria o vazio de poder, ou, antes, torna o poder disponível. Classes sociais e forças políticas lançam-se à sua conquista. Os partidos obtêm o poder político antes do poder social e económico; conquistam o centro antes da periferia. Depois, será a partir do Estado que irão à conquista da sociedade. Se descentralização tivesse havido desde a revolução, em oposição ao anterior regime, aquela teria exigido um poder outorgador. Ora este era inexistente. A instituição militar, que poderia ter desempenhado esse papel, acabou por se envolver directamente na luta política como parceiro ou interlocutor dos partidos.

Estes nasceram no centro do poder político, a sua génese está ligada ao aparelho de Estado. Mesmo os que existiam previamente (o PC há cinquenta anos, o PS há um) cresceram e consolidaram-se a partir das posições ocupadas no poder logo após o golpe de Estado. Como a democracia, os partidos nasceram bruscamente, por cima, junto ao Estado.

Desde a instauração do regime constitucional, a fragilidade e a instabilidade do poder têm contribuído para perpetuar estas características genéticas. A todo o momento, perante qualquer crise de média envergadura, tudo parece estar em causa: o poder político, as instituições, por vezes mesmo o regime. A dualidade do poder entre o presidente da

República, por um lado, e o Parlamento e o Governo, por outro, contribui para a instabilidade²². A realidade ou o sentimento desta fragilidade conduzem os partidos a privilegiar o poder central, receando que a descentralização e a regionalização desenvolvam movimentos centrífugos ou representem perdas de poder efectivo.

A luta contra o poder económico, um dos suportes do regime corporativo, foi uma das primeiras preocupações dos principais partidos políticos, nomeadamente os de esquerda. A sua convicção era a de que, deixando o poder económico intacto, pouco ou nada conseguiriam como transformação da sociedade e que a sua própria ascensão ao poder seria dificultada. As nacionalizações, as normas constitucionais sobre o sistema económico e a multiplicação de regras, mecanismos e leis consagrando o intervencionismo do Estado constituíram assim o instrumento privilegiado de luta do poder político contra o poder económico.

Acresce que programas e ideologias socialistas e de carácter jacobino foram predominantes no seio dos partidos de esquerda e de grupos dirigentes militares, tanto, aliás, como, pelo menos temporariamente, na opinião colectiva. Classes médias, trabalhadores, intelectuais e sindicatos olharam para o Estado como o possível garante de empregos, a segurança dos rendimentos e mesmo o distribuidor de privilégios. Curiosamente, mesmo nos períodos em que estiveram no poder partidos de direita e de centro-direita se assistiu a fenómenos idênticos de utilização do Estado.

Serão aliás tanto de esquerda como de direita grupos e interesses em ascensão, ligados ao estudo e ao planeamento «global e integrado». Desenvolve-se a ideologia respectiva, tanto como os gabinetes, institutos e organismos que se multiplicam nos ministérios.

Com ou sem razão, e de qualquer modo como pretexto, também a crise económica da última década reforçou as tendências centralistas. As economias de escala são privilegiadas, a uniformização e a centralização são consideradas como instrumento de racionalidade e de poupança. Pelo contrário, à descentralização atribuem-se custos elevados, sendo até qualificada como «luxo de países ricos», o que está por demonstrar.

Parecem ser estes os factores novos que, depois da revolução, têm mantido a sociedade e o Estado no caminho do centralismo e têm contrariado tentativas ou tendências de descentralização. Sem esquecer, evidentemente, todos os factores estruturais e históricos, mencionados na segunda parte, que fazem de Portugal um país essencialmente de tradição centralista.

QUARTA PARTE

Na parte final deste trabalho pretendo apenas discutir alguns limites actuais do centralismo e os fundamentos da regionalização e da descentralização.

²² Presidente e Parlamento são ambos eleitos por sufrágio universal, o que lhes confere legitimidade e graus de soberania semelhantes. Talvez por isso mesmo, são também concorrentes. Divergem aliás em múltiplas questões, nomeadamente em matéria de descentralização e de competências do poder local, aparentemente favorecidas pelo presidente e não contempladas pelo Parlamento nem pelo Governo.

Certos condicionalismos históricos da centralização parecem hoje razoavelmente ultrapassados. Assim, a unidade nacional não está ameaçada por significativas forças centrífugas de carácter nacional, linguístico ou cultural. Também a direcção do império deixou de ser uma função do Estado central ou da capital. Por outro lado, o panorama geestratégico, a situação internacional e a organização da guerra moderna colocam em termos totalmente novos as questões tradicionais de defesa civil e de protecção das fronteiras.

Dando por adquirido que certas matérias não são susceptíveis de descentralização ou de regionalização (tal como a representação externa do Estado, a moeda, a direcção da defesa militar, e bem assim os direitos, deveres e garantias dos cidadãos), é hoje questionável que a centralização coloque todos os portugueses em nível de igualdade perante o Estado, sobretudo nas suas dimensões sociais, económicas e culturais. Tal como não parece certo que o Estado central seja sempre o melhor defensor da «parte fraca do contrato social». O espaço, o território e a região introduzem novas dimensões de desigualdades, que não são apenas de cariz classista. O acesso à informação, aos bens económicos e aos equipamentos sociais é regionalmente diverso e desigual. Mesmo as possibilidades de influenciar as decisões e pressionar os órgãos de poder são regionalmente muito diferentes.

Também é controverso que a centralização apenas reforça as liberdades, colocando grupos de cidadãos ao abrigo dos despotismos locais (caciquismos). O crescimento imoderado do aparelho de Estado acaba por criar novos despotismos, eventualmente mais fortes e inacessíveis do que os autoritarismos de «campanário». Se a centralidade parece necessária no estabelecimento dos direitos e garantias fundamentais e de um regime constitucional, o excesso de centralismo pode gerar opressão e desigualdade. A história mostra, aliás, que, em regra, os regimes opressivos e totalitários são centralizados e centralizadores. Por outro lado, na sociedade portuguesa do regime corporativo, os «caciques» locais eram frequentemente «criaturas» do regime e do poder central²³. A sua influência será tanto mais forte quanto mais «vazia» for a sociedade local, isto é, sem instituições de autogoverno.

A própria segurança do Estado pode diminuir com o excesso de centralismo. O Estado central parece bem mais vulnerável perante certo tipo de empreendimentos, como sejam golpes de Estado: um só acto bastará para consumir um assalto ao poder. A facilidade técnica e o sucesso do golpe de 25 de Abril de 1974 terão certamente parte da sua razão de ser na hipertrofia do Estado corporativo.

Outro argumento tradicional favorável ao centralismo defende que este é menos vulnerável à corrupção e ao favoritismo. Também este ponto de vista parece não receber confirmação na sociedade moderna. O centralismo administrativo acaba geralmente por substituir o controlo social por mecanismos políticos e burocráticos bem mais herméticos e, em certo sentido, menos «democráticos». A opinião pública e o controlo autárquico das decisões podem ter, em muito casos, maior eficácia do que os processos formais, aparentemente neutros, «cegos» e «sem odor». Por outro lado, mesmo o jogo dos grupos de pressão e dos *lobbies* pode criar desi-

gualdades em regime fortemente centralizado: só os grupos dispendo de grandes meios têm acesso aos processos de decisão.

O gigantismo estatal vem ainda contrariar outro argumento frequente, segundo o qual a organização centralizada traz mais eficiência, o planeamento central é mais fácil e eficaz e o Estado central assegura melhor o desenvolvimento económico. As recentes décadas da economia portuguesa têm de facto demonstrado que, a ser verdade, tal papel desempenhado pelo Estado central beneficia sobretudo o próprio centro político e económico da sociedade. O subdesenvolvimento e a «desertificação» do interior do País são uma evidência flagrante dessa tendência. Por outro lado, o planeamento central escapa ao controlo social, como corre o risco de perder de vista as realidades locais, alargando assim as distâncias que separam a classe política e a burocracia das comunidades locais.

Finalmente, na extensão do intervencionismo estatal e no reforço do centralismo reside a origem de desigualdades sociais e de privilégios dos próprios agentes do Estado. Estão criados grupos de interesses, socioprofissionais e quase de cariz classista, que vêem na administração central um meio eficaz de manutenção e desenvolvimento dos seus próprios privilégios e que combatem geralmente as transformações eventuais das estruturas administrativas e do Estado.

Quase tudo, da tradição à revolução e da economia aos partidos políticos, tem favorecido e perpetuado o centralismo. Este, reflexo da organização do Estado e das estruturas socioeconómicas, é hoje posto em causa por aspirações de grupos e de cidadãos, por necessidades de desenvolvimento e de evolução do regime democrático. De vários pontos de vista, a questão do Estado estará, nos próximos anos, no centro dos principais conflitos sociais e políticos. Resta saber se tal questão pode ser resolvida por evolução do regime e do sistema político, por ruptura do sistema com manutenção do regime, ou por ruptura de ambos.