

A coesão nacional e o desenvolvimento sócio-económico face à instituição das regiões

Vasco Mascarenhas Grade

Resumo

A instituição das regiões constitui no último quartel do século XX o grade e incontornável dilema que divide e apaixonou os portugueses. Enquanto uns a encaram como solução para o crónico atraso face à Europa, outros vêem nela o descalabro económico-financeiro do Estado e o gérmen da sua desagregação política. Um olhar crítico sobre a Lei-Quadro da Regionalização detecta a equívoca unanimidade que a aprovou, pelo que terá de ser revista, tal como a Constituição. Lembrando que as autonomias insulares foram, afinal, barreiras contra o separatismo, importa alcançar um consenso real, ainda menos abrangente.

1. INTRODUÇÃO

A instituição das regiões constitui a grande encruzilhada do nosso país no último quartel do século XX. Nenhuma outra questão divide os Portugueses de forma tão marcada ou os apaixona tão intensamente. Enquanto uns a encaram como panaceia para todos os aspectos do nosso crónico atraso em relação aos restantes países da Europa, outros vêem nela o descalabro económico-financeiro do Estado e o germen da sua desagregação política.

Fruto dessa dialéctica é a presente Lei-Quadro da Regionalização, designação da qual se parece inferir ter sido concebida para criar artificialmente regiões onde elas não existem, pelo que, nestes termos, não passa de um absurdo. A análise que se faz do seu articulado pretende evidenciar as contradições subjacentes ao insólito consenso unânime que permitiu a sua aprovação na Assembleia da República, tendo em conta a conhecida irredutibilidade das posições opostas. Por ser do mais elementar bom-senso reconhecer que de um equívoco não resulta nada de positivo, também desde logo se admite a expectativa de que as observações aqui formuladas possam constituir um modesto contributo para a indispensável clarificação de um quadro jurídico-político fundamental para o futuro do nosso país.

Sem deixar de ter em conta a finalidade da exposição, justifica-se neste momento revelar a posição de princípio, ou ideológica, do autor acerca do tema, como é tradicional nos meios académicos de raiz anglo-saxónica, mais do que nos nossos. Cabe, assim, deixar explícito que o responsável por estas linhas perspectiva o processo de instituição de regiões administrativas como uma reforma benéfica para Portugal.

Embora obedecendo a critérios de pertinência, mas sem a pretensão de ser exaustivo, o texto enuncia os argumentos que, em boa-fé e com imparcialidade, pelo menos ao nível do consciente psicológico, se tem como minimamente razoáveis a favor ou contra o processo vulgarmente conhecido por «regionalização». São, naturalmente, valorizados os enfoques referentes a questões essenciais como a coesão nacional e o desenvolvimento sócio-económico.

2. CRÍTICA DA LEI-QUADRO

A Lei 56/91, de 13 de Agosto, designada por Lei-Quadro da Regionalização (LQR), surge atrasada, numa época de refluxo dos idealismos revolucionários ainda plasmados na Constituição da República Portuguesa (CRP). Em seu favor concorreram apenas as correntes pró-regionais activas na Europa comunitária, onde o princípio da subsidiariedade, consagrado, tal como o Comité das Regiões, no Tratado de Maastricht, obtinha aceitação crescente. A demagógica oposição verificada na sociedade portuguesa à ratificação do documento comunitário, em especial por parte dos extremos do leque político, acabou por facilitar o discurso dos que nunca viram com bons olhos a instituição regional.

Essas mesmas contradições repetiram na LQR, aprovada unanimemente por todos os partidos, o consenso equívoco que se verificara quanto às normas constitucionais. Em ambos os casos se diz que as regiões administrativas são criadas em simultâneo, mantendo-se a omissão quanto aos limites territoriais.

Excepto no que se refere ao Algarve, não há, quer entre as forças políticas quer entre as populações, qualquer coincidência de pontos de vista quanto à delimitação ou mesmo quanto ao número de regiões a criar. Assim, tanto os partidários do poder central como os inesperados arautos maximalistas de uma redescoberta «tradição municipalista» podem dormir em paz, já que o processo se encontra «armadilhado» de forma eficiente.

A menoridade do estatuto conferido pela LQR está bem patente no artigo 11.º, segundo o qual «é aplicável às regiões, com as necessárias adaptações, o regime jurídico regulador da tutela administrativa sobre as demais autarquias locais».

Os artigos 14.º e 18.º, que versam a eleição e constituição da Assembleia Regional, estabelecem, através de uma formulação técnica deficiente e confusa, uma aberrante promiscuidade entre os representantes eleitos directamente pela população regional e os que o são por um «colégio eleitoral constituído pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição directa», isto é, excluindo os presidentes das juntas de freguesia. Estamos perante um produto híbrido, que não consegue ser uma «emanação» rigorosa das assembleias municipais, como gostariam os teóricos da tradição municipalista, nem um órgão democrático capaz de traduzir a vontade popular no que se refere à liderança da região.

Despreza-se o princípio constitucional da representação proporcional, enquanto ficam criadas todas as condições para que se possa verificar uma situação tão anómala e inaceitável quanto esta: a maioria dos cidadãos votou claramente no partido A para a Assembleia Regional, mas o partido B, que controla mais autarquias, subverte a maioria a seu favor. A LQR, que pretende apresentar como democrática uma simulação grotesca de um órgão legislativo regional, é, como fica provado, um lamentável aborto jurídico e uma ameaça à estabilidade social e política.

Mas as frustrações e os desenganos para os defensores de um autêntico poder regional não ficam por aí. O artigo 16.º refere que «no prazo de 180 dias a contar da data da primeira eleição da assembleia regional, o Governo definirá, por decreto-lei, os bens, universalidades e quaisquer direitos e obrigações que se transferem de quaisquer pessoas colectivas de direitos público para a região, bem como os montantes das compensações a que eventualmente haja lugar entre as entidades envolvidas». Com esta norma, se a cor política maioritária na assembleia regional recém-eleita não for idêntica à do Governo central, o que é que poderão as populações dessa zona esperar quanto aos bens, direitos e obrigações a transferir?

Depois do artigo 18.º lembrar, aos que porventura ainda se queiram iludir, que as regiões administrativas desenvolvem as suas atribuições «no respeito pelas funções do poder central», o artigo 20.º vem dizer que «compete ao Governo, por decreto-lei, fixar as condições gerais a que deve obedecer a celebração dos contratos-programa».

Será também por decreto-lei do Terreiro do Paço, de acordo com o artigo 21.º, que se regulará «a progressiva transferência de serviços periféricos afectos ao exercício de funções cometidas às regiões».

Para os que tenham sonhado com uma assembleia regional forte e actuante, habilitada a uma permanente fiscalização do executivo e capaz de se assumir como fórum de discussão política dos problemas do Algarve, aí está o «balde de água fria» do artigo 24.º para os trazer à crua realidade. É que «a assembleia reúne ordinariamente em cada ano durante seis sessões, não excedendo cada sessão o número de quatro reuniões».

Por outro lado, a lei veda à assembleia o poder de alterar as propostas da junta regional referentes a taxas e tarifas, ao plano de ordenamento do território, ao plano de actividades, orçamento e suas revisões, aprovação de empréstimos e quadro de pessoal. Não pode também introduzir qualquer

mudança nas propostas de venda, compra ou oneração de bens imóveis ou valores artísticos. A assembleia carece também de capacidade para alterar o plano de desenvolvimento regional se daí resultar aumento de encargos.

Mas não se pense que os defensores das regiões administrativas se vão rever nos poderes e força de intervenção da junta, como se estivessem perante os governos regionais sediados no Funchal ou em Ponta Delgada. Na fórmula do artigo 26.º, no caso do Algarve, a junta regional seria apenas constituída por um presidente e quatro vogais, número que só tem equivalente nas câmaras municipais mais pequenas do País. Só por ironia é que se poderá afirmar que um executivo dessa dimensão pode gerir com eficácia todos os sectores daquela província do Sul, tão diversificada do ponto de vista económico e social.

Quanto ao estatuto aplicável aos titulares dos órgãos regionais, a LQR também não deixa margem para grandes voos: é o mesmo dos eleitos locais.

No capítulo financeiro, a dependência do poder central está bem expressa no artigo 38.º, que reserva para a região «uma participação no produto das receitas fiscais do Estado, a fixar, nos termos da lei, em função do esforço próprio da região e no respeito do princípio da solidariedade nacional».

Como se a tutela do poder central ainda não estivesse bem assegurada, o artigo 41.º confere ao governador civil regional, nomeado em Conselho de Ministros, vastas competências, explanadas em nada menos do que 18 alíneas. Como «órgãos autárquicos», a junta e a assembleia estão sujeitas à fiscalização pelo governador, designado como «magistrado administrativo». Ele pode «verificar o cumprimento da lei», promovendo «a realização de inquéritos, se necessário através dos serviços da administração central».

3. O «NÃO» ÀS REGIÕES

Com excepção do Algarve, todas as regiões que se pretende criar em Portugal são artificiais, por não haver experiência de administração regional, nem mesmo tradição regionalista. Existem, sim, tradições bairristas, e, acima de tudo, uma tradição municipalista. Etnicamente somos um só povo, com uma só língua e com a mesma matriz cultural e religiosa católica. Os distritos funcionaram com alguma eficácia, apesar não terem qualquer identidade

regional, porque representaram pragmaticamente interesses de áreas de influência política ou económica.

É desnecessária a criação de escalões intermédios de poder em Portugal, que dispõe de territórios municipais (em média cinco vezes maiores que os espanhóis, oito vezes os italianos e 20 vezes os franceses) com dimensão e massa crítica adequadas a um poder local forte. O País tem as fronteiras mais antigas da Europa e, na verdade, a dimensão de regiões europeias como a Catalunha ou a Andaluzia e com um PIB ainda menor.

Em Portugal, as regiões só serviriam para dividir o que sempre esteve unido, ao contrário do que sucede no continente europeu, em que o seu reconhecimento se destina a conter as tensões separatistas de países formados por várias nacionalidades, como sejam os casos de Espanha, Itália, Alemanha e Bélgica. Não há uma regra na Europa, verificando-se que a Dinamarca, também um país antigo, não está regionalizado.

Pretende-se criar micro-regiões, incapazes de gerar os meios necessários ao seu desenvolvimento. Expostas à competição com as congéneres do outro lado da fronteira, correm o risco de ser económica e culturalmente absorvidas pelos centros de poder espanhóis.

As regiões vão retirar peso e representação política às autarquias locais, sendo certo que a administração municipal acabará descurada e subalternizada às lutas pelo controle dos organismos regionais. As figuras nacionais que estão à frente das autarquias mais não pretendem do que alcançar o escalão superior, abandonando a defesa das questões locais, que passarão a ser pejorativamente classificadas «de campanário». Os melhores quadros técnicos e políticos serão reservados para o poder regional, que será determinante na transferência ou não de poderes para as autarquias, as quais ficarão sujeitas aos pareceres vinculativos da capital regional acerca dos PDM's e até a taxas e tarifas sobre serviços por elas prestados. As regiões acabarão por criar os seus próprios impostos, a somar aos já existentes, para tentar financiar o impossível cumprimento das promessas feitas em mais corridas eleitorais.

As regiões mais deprimidas são também as de menor poder reivindicativo, pelo que as mais ricas vão guardar para si os recursos que o poder central pode distribuir com equidade. O fenómeno é patente na Catalunha e no norte de Itália, constatando-se o aumento das disparidades de riqueza e de poder entre as regiões. Acentuar-se-á a tendência para chantagear o poder central, fazendo subir de tom o discurso reivindicativo ou até mesmo formulando

ameaças de secessão mais ou menos explícitas. O Governo de Lisboa será muitas vezes utilizado como «bode expiatório» dos falhanços regionais.

A descentralização prometida pelas regiões não vai passar de uma ficção, criando-se, quando muito, pequenos simulacros de «terreiros do paço». A falta de poder real por parte dos responsáveis regionais irá levá-los a uma «fuga para a frente» traduzida em exigências de maior autonomia e materializada em crescimento do aparelho burocrático, com mais privilégios pessoais, sinecuras e, obviamente, maiores despesas a suportar pelos contribuintes. O centralismo regional terá um carácter caciqueiro, assentando em compadrios e negócios pouco claros, difíceis de controlar, em face da ausência de um tribunal de contas regional e de uma assembleia constituída por deputados a tempo inteiro, com poderes efectivos de fiscalização.

A discussão, já iniciada, sobre as cidades que terão a categoria de capital regional vai exacerbar bairrismos doentios, ameaçando degenerar em confrontos perigosos, apesar de ridículos. A solução apontada – distribuir os órgãos regionais por várias cidades – contraria o propalado objectivo de uma administração eficaz. A criação de regiões diminui a solidariedade entre os Portugueses e a coesão nacional, pondo em causa o desenvolvimento económico, a justiça social, a gestão harmoniosa e integrada dos recursos do País e a eficácia da administração central e local. A nossa independência e integridade territorial ficarão em risco, no presente quadro de abertura de fronteiras, pelo poder de atracção das regiões vizinhas de Espanha.

4. O «SIM» ÀS REGIÕES

A instituição das regiões reforçará a coesão nacional, ao atenuar as disparidades no interior do território e esvaziar de sentido o conflito entre a periferia e o centro. Dando um enquadramento institucional a interesses que hoje não dispõem de sedes próprias de expressão ou concertação (situação geradora de ressentimentos), as regiões dignificam as identidades regionais, reconciliando-as com o sentimento da identidade nacional, a qual não faz sentido sem as suas partes integrantes. O País não está ameaçado por divisões étnicas, linguísticas ou religiosas, o que leva algarvios, minhotos ou beirões a afirmarem-se como tal, sem receios ou complexos, por haver plena consciência do inequívoco portuguesismo dessas províncias.

A instituição das regiões dá origem a condições para uma distribuição de fundos equilibrada, propiciando uma partilha equitativa da despesa pública e dos grandes equipamentos, favorecendo a igualdade de oportunidades independentemente do local de nascimento ou residência. Um exemplo irónico, ou escandaloso, da subversão dos objectivos dos fundos comunitários, propiciada pela ausência de regiões, é o facto de 80 por cento da verba atribuída ao Programa Interreg, destinado em princípio às zonas mais pobres do interior, ter sido consumida pela rede de gás natural que serve quase exclusivamente a zona mais rica do País, isto é, o litoral desenvolvido e industrializado entre os distritos de Setúbal e de Braga.

A região, que é reivindicada pelos empresários tendo em vista reforçar a sua participação na política económica, é uma estrutura essencial para a definição e concretização de um verdadeiro Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), sendo de salientar que o documento que hoje ostenta esse nome não passa de uma enumeração de obras, feita numa perspectiva nacional. Os mesmos agentes têm vindo a alertar para o facto de os programas comunitários serem verticais, não tendo qualquer articulação com as regiões, que carecem de planos próprios de desenvolvimento, impossíveis de concretizar fora do contexto da regionalização.

Será invertida a evolução que tem levado ao agravamento das assimetrias, ao mesmo tempo que a criação de novos centros de poder facilitará o desenvolvimento de pólos capazes de fixar quadros jovens junto das suas terras. As regiões irão também recuperar muitos dos que se haviam fixado junto do poder central contribuindo para a cada vez mais difícil de gerir e dispendiosa macrocefalia da Grande Lisboa, que afunilou, em puro desperdício, as potencialidades do País. A criação de novas actividades e serviços reanimará a vida cívica de cada região, reforçando a cidadania e aumentando o número de pessoas investidas em cargos de eleição, o que amplia a democracia representativa.

A instituição das regiões reforça o poder reivindicativo junto da União Europeia, numa época em que o apoio aos países do Leste vai competir com os que são canalizados para Portugal. Acresce que o país (hoje avaliado em Bruxelas como se de uma só região se tratasse) se vem aproximando dos níveis de rendimento comunitários, mas com um excessivo peso das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto no PNB, o que acabará por impedir, se

entretanto não forem criadas as regiões, as ajudas ao desenvolvimento de todas as zonas, incluindo as mais desfavorecidas.

A instituição das regiões aumentará a eficácia do sistema político e administrativo, ao criar entre o poder central e os municípios um nível intermédio de arbitragem, planeamento e decisão, no respeito pelas actuais atribuições do poder local. Este está apto a funcionar dentro de uma lógica de solidariedade supra-concelhia, como já sucede ao nível de algumas associações de municípios, mas continua obrigado ao diálogo com o poder central, quando o poderia fazer com o regional, tirando proveito do princípio da subsidiariedade, defendido pela União Europeia. É precisamente no patamar regional que se pode enfrentar melhor os problemas de escala superior à dimensão dos municípios, sendo do conhecimento geral os casos em que a administração central revela negligência, por falta de vontade política, deficiente conhecimento, atenção dispersa por outras questões ou simples distanciamento.

Entre os domínios em que uma descentralização efectiva se tem por adequada, contam-se o ordenamento do território, ambiente e recursos naturais, localização de grandes equipamentos colectivos, definição e manutenção da rede viária regional, gestão dos sistemas de incentivos às actividades económicas e ao emprego, educação, cultura, desporto, formação profissional, política de abastecimento público, defesa e qualificação dos produtos regionais.

A proximidade entre os cidadãos e os órgãos do poder favorece decisões mais participadas e atentas à diversidade das situações, porque menos sujeitas à pulsão uniformizadora da burocracia e do centralismo. Ganha-se em transparência bem como em imunidade ao casuísmo, a políticas eleitoralistas e a redes clientelares que se movem no interior dos ministérios.

A responsabilização política constitui um forte incentivo para uma boa gestão por parte dos titulares de cargos regionais. A sua eleição assegura um melhor conhecimento dos problemas e maior empenho na utilização criteriosa dos recursos disponíveis, além de um reforço de legitimidade no que toca à definição de prioridades de acção ou de investimento.

A instituição das regiões simplificará e racionalizará a administração pública, proporcionando uma base territorial homogénea à desconcentração dos serviços e respectiva coordenação ao nível regional, pondo fim à absurda concentração na capital de dois terços do funcionalismo público. Poupar-se-á dinheiro, tempo e energia em deslocações, ajudas de custo e telefonemas de

longa distância por parte dos cidadãos e dos responsáveis pelos serviços desconcentrados, que passam grande parte do tempo em Lisboa para «despachar» com o respectivo director-geral ou membro do Governo.

5. CONCLUSÃO

A superação do actual impasse implica um consenso na sociedade portuguesa, tão amplo quanto possível, relativamente à vontade política de estatuir as regiões, materializada através de uma revisão constitucional e de uma lei específica. De acordo com a CRP, Portugal é um Estado unitário regional parcial, conferindo aos Açores e à Madeira um «regime político-administrativo próprio».

O planeamento regional será então assumido por representantes legitimados pelo voto secreto, universal e directo, acabando de vez com o abuso das opções e estratégias definidas por tecnocratas alheios à sensibilidade, costumes e aspirações de cada uma das regiões do País.

A História, em resposta aos que agitaram o espantinho das independências, veio dar razão aos que lutaram pelas regiões autónomas como barreira intransponível contra o separatismo. A nossa lei fundamental sublinha que «a autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses». A instituição das regiões administrativas no continente, sem prejuízo de um estatuto autónomo para o caso especial do Algarve, confirmá-lo-á.

Vasco Grade

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 1994.

CANOTILHO, J. J. Gomes e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa* – Coimbra Editora – 1993.

CRUZ, Manuel Braga da, *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Bertrand Editora, 1995.

FERNANDES, Manuel Ramires, *A problemática da Regionalização*, Almedina, 1996.

Instituto da Defesa Nacional, *O País que Somos (Factor III – Político-Administrativo)*, 1991.

MENDES, José Luís Ferreira, *Regionalização*, Enciclopédia Polis, Verbo, 1987.

MONJARDINO, Álvaro, *As Autonomias em Dez Anos de Jurisprudência*, Assembleia Regional dos Açores, 1987.

OLIVEIRA, Valente de, *Regionalização*, Edições ASA, 1996.

SÁ, Luís, *Regiões Administrativas: o Poder Local que Falta*, Caminho, 1989.

SILVA, Rui Gomes da, *Regionalismo Interno*, Enciclopédia Polis, Verbo, 1987.