

REGIONALIZAÇÃO, UMA REFORMA NECESSÁRIA

O tema regionalização mexe com interesses. Por isso, não é pacífico. Do que se trata é de construir uma forma diferente de distribuição de poder e, nesse processo, há quem ganhe e quem perca.

No nosso País o tema não assume contornos que têm lugar noutros locais em que existem movimentos que reclamam independência para um dado território, de que temos o exemplo mais próximo a Catalunha. Aí do que se trata é de outra coisa muito diferente da regionalização. Aí trata-se da tentativa de criar novos Estados. A regionalização não pode, por isso, ser comparável a fenómenos de separatismo, porque, entre outras diferenças, a regionalização não põe em causa a unidade nacional.

A maior parte dos países europeus têm o problema da descentralização resolvido. Portugal não. Apesar da Constituição da República prever a criação de Regiões, passados mais de 40 anos, o poder central nunca se mostrou disponível para ceder poder à periferia, a não ser para os escalões municipal e de freguesia.

Convém fazer a distinção entre os conceitos de desconcentração e descentralização. Na desconcentração o Estado transfere poderes de decisão para órgãos dele hierarquicamente dependentes e, portanto, a capacidade destes fica limitada pelos critérios e orientações emanadas do centro, que continua a manter a responsabilidade de orientação e de controlo sobre os órgãos periféricos. Com a desconcentração não há lugar a transferência de poder. Na descentralização é diferente. A lei transfere poderes de decisão até aí pertencentes a órgãos do Estado para órgãos próprios de entidades independentes do Estado que, no nosso País são os municípios, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira e podem vir a ser, no futuro, no continente, as regiões.

A regionalização envolve fundamentalmente medidas de descentralização e, por isso, não se trata de um processo de natureza administrativa, mas sim de natureza política, na medida em que dá lugar à criação ou ao reforço de instituições autónomas, com uma individualidade e com competências próprias a invocar frente ao Estado. Com a regionalização há uma verdadeira transferência de poder.

No nosso País, a questão da transferência de poder do centro para a periferia tem uma história. A polémica entre os que defendem um sistema de administração mais descentralizado e os que propõem modelos mais centralizados não é de agora. Já no século XIX Alexandre Herculano via a centralização como sinónimo de tirania e propôs uma solução apoiada nos municípios. Outros, entre os quais se destacava António Pedro Lopes de Mendonça, entendiam que o desenvolvimento do País só podia ser atingido na base de um sistema centralizado. Alexandre Herculano, sendo um reformador, era portador de um pensamento que entendia que o processo de descentralização tinha de ser evolutivo. Essa ideia é bem clara na *“Carta aos eleitores de Sintra”* que cito: *“Não receies que a descentralização seja a desagregação. O*

governo há-de e deve ter sempre uma ação poderosa na administração pública; há-de e deve cingi-la; mas cumpre restringir-lhe a esfera dentro de justos limites, e os seus justos limites são aqueles em que a razão pública e as demonstrações da experiência provarem que a sua ação é inevitável. O âmbito desta não deve dilatar-se mais” (fim de citação).

Herculano definia assim um princípio que, na segunda metade do século XX, seria adotado pela Igreja Católica e pela União Europeia nas suas formas de governo, o chamado princípio da subsidiariedade. Prova disso, encontra-se no Prefácio do Código de Direito Canônico, promulgado por João Paulo II, em 1983 e também na revisão do Tratado da União Europeia que teve lugar em Maastricht, em 1992, que rege a articulação entre as instâncias europeias e os Estados Membros.

Segundo o princípio da subsidiariedade, a intervenção da União não pode ter lugar quando uma matéria pode ser regulamentada de modo eficaz pelos Estados Membros a nível central, regional ou local. Deste modo, a União só poderá atuar para exercer os seus poderes quando os objetivos de uma ação não puderem ser realizados pelos Estados-Membros de modo satisfatório e a ação a nível da União contribua com valor acrescentado para o todo.

Isto é: na moderna conceção de governo o centro só deve intervir quando os níveis de administração situados a uma escala inferior, em razão de uma dada matéria, não o podem fazer. Enquanto instituições como a Igreja Católica e a União Europeia adotaram e consagraram em lei e na prática o princípio da subsidiariedade, nós, por cá, continuamos a hesitar.

Em Portugal, quando dá jeito, fazem-se discursos laudatórios sobre regionalização, mas o receio, o temor próprio de quem não está disposto a assumir riscos e a desconfiança nos “provincianos” levou a que o nível regional, embora tenha sido consagrado na Constituição da República e a Assembleia da República ter aprovado, em 1991, por unanimidade, a criação das Regiões, essas, nunca viram a luz do dia.

Em finais de Julho de 1994, os dirigentes do meu Partido, o PSD, decidiram criar um facto político para tentar inverter as sondagens daquela época e, à falta de melhor, decidem eliminar a regionalização do seu programa político. Foi a ala conservadora e liberal do Partido que propôs essa ideia e ganhou, através de um ataque de surpresa, negando o que o próprio grupo parlamentar do PSD tinha votado, três anos antes, na Assembleia da República. Maior prova de incoerência é difícil de encontrar, mas esse facto também prova que os conservadores têm peso significativo no meu Partido, mostrando que há muita gente no PSD que não deseja a regionalização.

Tal como no tempo de Herculano, como em Julho de 1994 e também hoje, há os que têm a convicção de que o País pode ser melhor governado com base num sistema mais descentralizado, os reformadores, e outros que preferem soluções mais centralizadoras, os conservadores.

Pela minha parte, estou do lado de Herculano, dos reformadores, da aplicação do princípio da subsidiariedade e da reforma operada pela Igreja Católica e pelo Direito Europeu. No entanto, tenho a perceção que a cultura dominante na classe política no nosso País é claramente conservadora e portadora de desconfiança em relação às capacidades dos que vivem fora da capital. Basta analisar os argumentos utilizados por muitos agentes políticos e “opinion makers” contra a regionalização. São todos de carácter defensivo, invocando o enorme despesismo que daí resultaria, o descontrolo das finanças públicas, o aumento de número de cargos políticos, de “tachos” e de corrupção. Partilham a ideia de que, com a regionalização, a despesa pública e a burocracia vão aumentar, vão surgir vários novos “*Terreiros do Paço*” e irão pulular novos agentes políticos que apenas querem palco para satisfação das suas vaidades pessoais.

Sobre o receio da derrapagem das finanças públicas, se o País foi intervencionado por instâncias internacionais, por situações de banca rota e por mais do que uma vez nos últimos 40 anos, foi uma administração de forte pendor centralista a única responsável e, na última intervenção da “Troica”, foi o nível municipal o que melhor respondeu à tomada de medidas de contenção financeira.

No sentido de rebater esse espírito de desconfiança sobre uma periferia que, pretensamente, só quererá gastar, sem qualquer pinga de responsabilidade, defendo a adoção do seguinte princípio: com a regionalização a despesa pública do País, no seu todo e a prazo, não poderá aumentar.

A adoção deste princípio conduziria a ganhos de eficiência no seio da administração pública porque, setor a setor, teria que ficar salvaguardado que, com exceção das despesas de instalação, o funcionamento corrente dos serviços, ao nível do conjunto das regiões, seria dotado de verbas de montante idêntico ou mesmo inferior aquele que estava afetado a nível central. Acresce ainda que será sempre possível impor regras sobre a limitação de défices, quanto à admissão de pessoal e às despesas correntes e de investimento. O que quero significar é que não faria qualquer sentido que, com a criação de Regiões Administrativas, se viesse a contribuir para o descontrolo da despesa pública e para a não observância dos indicadores macroeconómicos definidos a nível central. A origem dos fundos para os Orçamentos Regionais deveria estar definida numa Lei de Finanças Regionais, a exemplo do que acontece com as Finanças Locais, e ambas teriam de estar articuladas com as competências de cada um dos níveis de administração.

Sobre os pontos relacionados com mais burocracia, novos “*Terreiros do Paço*”, novos agentes políticos, esses são riscos que estarão presentes numa reforma desta natureza e a atitude prudente aconselha que estejam bem identificados e que se adotem os procedimentos necessários para serem mitigados.

Quanto à burocracia há quem diga que, com a introdução de mais um escalão na administração, vai surgir mais gente que quer mostrar que manda, o que vai originar mais complicação e o aumento das teias burocráticas. Do outro lado estão os que

estão convencidos que estando os centros de decisão mais próximos dos problemas as respostas serão mais rápidas e eficazes.

É verdade que a regionalização pode oferecer oportunidades para mais burocracia, tal como acontece com a centralização. Mais uma vez quero significar que o evoluir desta questão vai depender da forma como for conduzido o processo da regionalização. Se a regionalização for acompanhada pela definição de regras rigorosas pode ser uma oportunidade para aumentar a confiança na administração e para a diminuição da burocracia. A regionalização pressupõe que fique muito claro sobre quem decide o quê.

A regionalização vai obrigar à alteração de regras e procedimentos com impacto nas administrações central e local, o que significa que o processo deve ser encarado como uma oportunidade para se fazer aquilo de que todos falam mas até agora ninguém fez, a reforma do Estado.

Não se entenderia a regionalização se o seu principal propósito não estivesse associado a maior crescimento, a níveis de desenvolvimento mais elevados e a uma maior coesão social e regional. Essa é a lógica do aproveitamento dos recursos endógenos, da animação económica, da atração do investimento do exterior e da criação de uma imagem de competência e dinamismo. E é sabido que, para obter resultados, não basta apenas fazer força numa única alavanca. Os problemas são demasiados complexos e obrigam à mobilização de múltiplos agentes e diferentes áreas de saber para que as respostas sejam satisfatórias. As regiões podem oferecer este espaço de síntese entre políticas públicas, entre diferentes níveis de administração e entre agentes económicos, académicos, culturais e sociais para encontrar soluções que nenhum deles isoladamente poderá alcançar. No caso da coordenação entre municípios, ela será mais fácil de operar quando se trata de quarenta ou cinquenta do que em vez de trezentos e cinco.

O País já conseguiu fazer uma grande operação de descentralização para os municípios, logo a seguir à revolução de 1974.

Recordo que o regime anterior era caracterizado pelo exercício do poder de forma não democrática e com alavancas movidas por uma estrutura administrativa fortemente centralizada. O poder municipal era muito débil. Os representantes dos municípios não eram eleitos, mas nomeados pelo poder central. Os municípios não tinham qualquer tipo de autonomia financeira. As obras e melhoramentos que iam propondo careciam sempre da boa vontade do poder central para poderem ser concretizadas. Com exceção de Lisboa e Porto e de uma ou outra grande cidade, os municípios não dispunham de capacidade técnica.

Não foi por isso surpresa que, logo após Abril de 1974 se viessem a propor alterações para modificar a situação vigente. E a primeira das ações nesse sentido aconteceu com a realização de eleições livres, em 1976, para os municípios e freguesias. Esse foi o primeiro grande sinal de descentralização em que se procurou o envolvimento das populações em processos de decisão que lhe tocavam muito de perto. Depois, em

1979, foi aprovada a primeira Lei das Finanças Locais, que garantiu a autonomia financeira dos municípios.

Perante a carência técnica que reinava a nível da administração local, foram criados os Gabinetes Técnicos de Apoio às Autarquias Locais. Esses gabinetes funcionaram a nível de agrupamento de municípios e os seus quadros foram preenchidos, em larga medida, por funcionários experientes, provenientes das antigas colónias. A este respeito, e para dar a ideia da situação confrangedora que se vivia nesse tempo, nalgumas zonas do território, lembro, por exemplo, que em toda a Província de Trás os Montes e Alto Douro não residiam de forma permanente nem engenheiro ou arquiteto, capazes de assinar um projeto a submeter a aprovação das entidades competentes. Os Presidentes das Câmaras Municipais da época e daquela região se queriam ter obra feita tinham de vir ao Porto e pedir, por favor, aos gabinetes de engenharia e arquitetura para que calculassem e desenhasses os respetivos projetos. Isto acontecia há 40 anos, tempo em que, por exemplo, o concelho de Mirandela tinha várias freguesias que não tinham ligação por estrada à sede do concelho e o único meio de transporte disponível era o burro.

Nestes últimos 40 anos a mudança, no que respeita à Administração Local foi muito significativa e muito poucos serão os que não concordam que o País mudou para melhor. Numa primeira fase de devolução de poder os municípios concentraram a sua atividade no que era mais urgente e o mais urgente tinha a ver com a resolução de situações básicas que se situavam nas áreas das vias de comunicação, escolas, abastecimento de água, eletricidade, tratamento de lixos e esgotos.

É impressionante a comparação da evolução de dados estatísticos sobre estes temas nos últimos 40 anos. Em 1990, apenas 58% da população tinha acesso a água canalizada, enquanto em 2010 esse valor passou para 98%. Em 1994, apenas 31% das águas residuais urbanas eram objeto de tratamento, para ser de 71% em 2009. A disseminação de equipamentos educativos e culturais pela malha urbana do território representa outra evolução impressionante. Museus (eram 99 em 1961, 333 em 1994 e 674 em 2014); e, bibliotecas (eram 89 em 1960, 735 em 1994 e 1018 em 2013).

A descentralização de poder para os municípios foi boa e se a qualidade de vida em muitos centros urbanos do interior é hoje superior a outras partes do território, especialmente da Área Metropolitana de Lisboa, deve-se ao poder atribuído aos municípios. É interessante constatar de que não há registo desta reforma de devolução de poder aos municípios ter sido objeto, na época, de contestação que se sentisse. Porventura vou ter que dar razão aos que afirmam que as grandes reformas ou se fazem logo a seguir às revoluções ou, com o passar do tempo, nunca mais acontecem.

O que é certo, é que apesar da descentralização para o nível municipal ter dado excelentes resultados, o nosso País continua a ser dos mais centralizados da Europa. Basta olhar para alguns indicadores como seja a comparação, com outros Estados Membros da União Europeia, entre as receitas afetas à administração central e as que estão reservadas a outros escalões da administração. Em Portugal a administração local representa 12% da despesa pública total, valor que representa o sexto mais baixo

entre os 28 países da União Europeia. Outro indicador interessante e que afeta a negativamente a economia das regiões da periferia é o facto de 62% das vendas a entidades públicas serem feitas por empresas localizadas em Lisboa.

Um estudo muito recente da Marktest (09.04.2019) diz que em apenas sete municípios (Lisboa, Porto, Sintra, Gaia, Cascais, Loures e Oeiras) cuja área representa 1% da área do continente, está concentrado 21,7% do poder de compra. Para atingir uma concentração de 50% do poder de compra do continente bastam vinte e seis municípios que representam apenas 6% da área do território.

Há quem defenda que a descentralização se deve fazer transferindo competências para o nível municipal e esquecer a criação de regiões. A este respeito, a minha resposta é que ambas são precisas. O reforço das competências dos municípios é necessário mas não chega, porque não resolve os problemas que ultrapassam as suas fronteiras.

Por certo que o associativismo municipal pode ser a resposta correta para o exercício de determinadas tarefas, de que dou o exemplo dos transportes públicos numa grande área metropolitana, ou o abastecimento de água que pode servir vários concelhos ou a exploração de um equipamento que, por ser demasiado caro só faz sentido se for gerido em conjunto por um ou mais municípios. Há problemas tão vastos em extensão e tão profundos nas suas causas que exigem escala para a sua abordagem que não é de todo compatível com processos de associativismo municipal.

A questão fundamental pode ser assim sintetizada: ou as decisões públicas de uma dada região continuam a ser decididas, por vezes por burocratas não legitimados pelo voto, ou são tomadas a nível da região por órgãos eleitos pelas populações a quem dizem respeito as decisões em causa.

Sou um defensor da regionalização mas com a consciência de que a regionalização não é uma panaceia para os problemas do desenvolvimento do País. Ela é apenas uma parte e que pode ser muito importante para a execução de uma política que conduza à diminuição, por exemplo, dos graves desequilíbrios regionais existentes no País.

Os desequilíbrios regionais são uma questão grave e persistente na sociedade portuguesa e, por isso, não faz qualquer sentido criar regiões na base da homogeneidade de características. Pelo contrário, só faz sentido a criação de regiões que alberguem no seu seio parcelas de território com graus de desenvolvimento distinto. Por outras palavras, regiões que abarquem o litoral e o interior.

Em Portugal por razões históricas, da geografia, da fertilidade dos solos e de comércio o povoamento do território foi-se fazendo, ao longo de séculos, privilegiando o litoral. A situação de hoje é o resultado de séculos de aproveitamento das oportunidades surgidas no litoral que conduziram a um ponto de um enorme desequilíbrio entre uma facha costeira com 400 quilómetros de comprimento e 40 de largura em que está concentrada a maior parte da população dos recursos, da massa cinzenta, das empresas, das oportunidades e do emprego.

Esta tendência estrutural, para além de não possibilitar as mesmas condições de qualidade de vida e de oportunidade de realização profissional e pessoal a todos os cidadãos, é demasiado cara para o País e é injusta.

Estamos perante um duplo prejuízo. Por um lado, o interior desertifica-se, enquanto o litoral tem de gastar mais e mais recursos para adaptar todo o tipo de estruturas necessárias, com vista a garantir o acolhimento a sucessivas levas de imigrantes e com crescentes dificuldades para assegurar uma boa qualidade de vida, nomeadamente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Assim, e por muitas e variadas razões, haverá todo o interesse em modificar o comportamento desta tendência secular, no sentido das aglomerações do litoral deixarem de ser tão desproporcionalmente grandes em relação às do interior e os centros urbanos do interior sejam mais viáveis e possam oferecer mais oportunidades daquelas que hoje estão em condições de dar.

Nesse quadro de referência será essencial que fiquem bem explicitadas as funções a serem regionalizadas, como sejam as referentes ao desenvolvimento económico e social, ordenamento do território, ambiente, conservação da natureza, recursos hídricos, equipamento social, vias de comunicação, educação, formação profissional, cultura, património histórico, desporto, tempos livres, turismo, abastecimento público, apoio à atividade municipal e às atividades produtivas.

A busca de mais coesão regional e social não se obtém apenas através do funcionamento do mercado, nem sequer apenas com a outorga de alguns incentivos de natureza fiscal dirigidos às empresas que se queiram instalar no interior. Isso pode ajudar, mas é preciso muito mais e esse muito mais está associado à criação de dinâmicas suficientemente fortes que um processo de regionalização pode ajudar a gerar.

Quando o Norte de Portugal e a Galiza entraram na União Europeia, em 1986 a situação era semelhante em termos de criação de riqueza, para 33 anos depois a Galiza estar muito à frente. O excelente ritmo de crescimento da Madeira e dos Açores está claramente associado à descentralização que foi operacionalizada para aquelas Regiões.

Eu gostaria que existisse um modelo parecido para as regiões do continente, porque estou convencido que teríamos um País melhor gerido, mais desenvolvido e mais coeso. Mas tenho de confessar que, por duas ordens de razões, não sou otimista quanto à criação de regiões no nosso Portugal continental.

Se é verdade que as instituições do Estado não podem deixar de ser moldadas perante uma nova realidade caracterizada por mudanças que se sucedem a um ritmo que nunca foi experimentado noutra época da história do planeta e que, sendo muito exigente e complexa, não é de todo compatível com métodos e práticas ancestrais e de pendor demasiado centralizador, não pressinto que esse mesmo Estado revele capacidade

para se adaptar à realidade deste novo tempo. Esta é a primeira ordem de razões para o meu relativo ceticismo.

A segunda ordem de razões tem a ver com o facto de constatar que os partidos políticos são por natureza geridos de uma forma centralizada e, como exemplos recentes mostram, apresentam-se cada vez mais fechados sobre si mesmos. Tenho a percepção que os conservadores estão, em larga maioria, nas cúpulas dos partidos políticos, que funcionam na base do controlo vertical das fidelidades aos “chefes”.

Porque pressinto que não abunda na classe dirigente do País uma cultura reformadora, dinâmica e disposta a correr riscos é que receio que a regionalização continue a ser uma “história do faz de conta”. As diversas formas de poder em Portugal não estão disponíveis para absorverem fortes impulsos reformadores. É muito difícil tentar mobilizar vontades para alterar métodos e práticas que, em princípio, até podem ser reconhecidas como necessárias, mas que nunca vão em frente porque o custo associado à sua execução implica uma grande convicção quanto à sua utilidade e fortes convicções é matéria-prima que rareia na classe política.

Outra dificuldade que identifico tem a ver com o facto de uma grande reforma como a regionalização obrigar a uma visão de médio prazo, o que obriga a que os reformadores, para além de acreditar de forma muito convicta nas vantagens da reforma que propõem, terão de ser portador de uma fibra muito rija, que não vacile perante qualquer adversidade. E este ponto é decisivo, porque os efeitos de uma reforma como a regionalização nunca se sentirão no curto prazo. É matéria para várias legislaturas, o que pressupõe e estabelecimento de um compromisso entre as principais forças políticas. Este é um dos mais sérios obstáculos que, a não ser ultrapassado condenará, à partida, qualquer processo de regionalização.

Formulo sinceros votos para que o trabalho desenvolvido, sob a égide da Comissão criada na Assembleia da República, possa ser inspirador do impulso reformador que o País precisa para que o processo da regionalização avance de forma segura, irreversível e sensata. O País bem precisa.

Maia, Junho de 2019
José Albino da Silva Peneda