

Armando
Pereira

Economista.
(Gestor público)

O processo da regionalização em Portugal

A regionalização, ou o processo de criação de entidades autónomas de governo regional, tem-se mantido nos últimos anos, em Portugal, como um tema da agenda política e de um interessante debate nacional.

Actualmente, no país, no que respeita à institucionalização regional, o que existe é somente uma concretização parcial da regionalização. Concretização parcial porque a criação de entidades de governo regional se verificou apenas em parte do território –Açores e Madeira– e porque, na outra parte, isto é, no território continental, o processo se encontra ainda numa fase embrionária.

Como desenvolvimentos institucionais desta problemática regional, nos anos recentes, há pois a referir, em primeiro lugar, a opção da actual Constituição portuguesa, estabelecida em 1976, de criação de “regiões autónomas” nos territórios insulares portugueses e da criação no território continental de “regiões administrativas”. Estas últi-

mas são configuradas como entidades regionais de governo próprio, mas sem uma autonomia política tão acentuada como a das regiões insulares. Adicionalmente, a Constituição portuguesa aponta para a possibilidade de criação, em certas zonas do país, de "outras formas de organização territorial autárquica", nomeadamente "nas grandes áreas urbanas"¹.

Como consequência dos referidos preceitos constitucionais, verificou-se, desde logo, a concretização do primeiro daqueles desideratos, ou seja a criação das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Mais recentemente (1991), estabeleceu-se o quadro legal das entidades de governo metropolitano para as áreas de Lisboa e Porto e zonas circundantes - as chamadas "Áreas Metropolitanas" de Lisboa e do Porto².

No que respeita ao estabelecimento das regiões administrativas previstas na Constituição, trata-se de um processo mais complexo e atrasado e que tem sido objecto de um curioso debate no país. O avanço mais recente acerca do processo regional verificou-se também em 1991, com o acordo conseguido ao nível parlamentar, entre as diferentes forças político-partidárias, tendo levado à publicação da Lei-Quadro das Regiões Administrativas³, ou seja o enquadramento jurídico básico que permitirá a posterior implementação das regiões em Portugal.

1. *A componente regional no sistema político-administrativo português*

O sistema político-administrativo português tem as suas raízes na estrutura da administração adoptada no país a partir dos anos 20 do século passado. Nessa altura, com a vitória do liberalismo, foi feita a reforma administrativa, adoptando-se o modelo de matriz napoleónica, que de certa forma caracteriza os sistemas da Europa do Sul. Entretanto, durante os anos subsequentes, foram levadas a efeito reformas administrativas e territoriais de carácter parcial, de ênfase ora "liberal" ora "absolutista", tendo no entanto permanecido a estrutura administrativa básica então adoptada⁴.

Desta forma, poder-se-ão referir como alguns dos principais elementos de caracterização do sistema político-admini-

¹ Constituição da República Portuguesa, Artigo 238º, nº 3.

² Lei nº 44/91, de 2 de Agosto (Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto).

³ Lei nº 56/91, de 13 de Agosto (Lei Quadro das Regiões Administrativas).

⁴ Restringindo-nos à bibliografia em língua inglesa, uma obra de consulta de razoável interesse, sobre Portugal e a sua evolução político-administrativa, em particular sobre este período histórico, é W.C. Oppelo, Jr., *Portugal's Political Development* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985).

nistrativo português, os seguintes - os quais diferem significativamente de alguns sistemas do centro e sobretudo do norte da Europa:

- a. Sistema eleitoral de representação proporcional;
- b. Diversidade partidária –pluripartidarismo– e forte peso da actividade dos partidos na vivência política e na organização e funcionamento democrático do país;
- c. Marcado centralismo do estado, além de um evidente pendor jacobino no aparelho político-administrativo central e um significativo peso da máquina administrativa e da burocracia;
- d. Possibilidade legal –e verificação de facto– dada aos eleitos locais e também aos funcionários e dirigentes públicos, de penetrarem e participarem politicamente nas estruturas centrais de governação do país, como é o caso do governo e do parlamento (situação que não se verifica noutros países e sistemas);
- e. Existência de uma organização territorial de tipo “prefeitoral”, isto é, divisão do território num conjunto de unidades administrativas (*distritos*), com algum recorte e significado regional, e onde pontifica, em cada uma dessas unidades, um representante do governo central (*governador civil*), com maior ou menor responsabilidade sobre alguns serviços públicos;
- f. A nível local, as unidades de governo próprio (os *municípios*) e as *freguesias*) marcadas pela acção de um forte executivo, o qual é representado pela figura central e mais representativa do seu presidente –como o *maire* francês– ou seja, em Portugal, no caso dos municípios, o *Presidente da Câmara Municipal*.

Esta organização político-administrativa deriva pois, em boa medida, do sistema adoptado no século passado, após a revolução liberal de 1820. Em 1910, ano em que foi abolida a monarquia e implantada a República, reacendeu-se a ênfase liberal, mas, dada a instabilidade política e social então verificada, não foram produzidas alterações de vulto no sistema administrativo e territorial⁵.

De 1926 a 1974 –inicialmente como reacção à situação instável então reinante– vigorou em Portugal um regime político-administrativo caracterizado por forte executivo, no que respeita à governação central, com uma ênfase

⁵ Ver D.L. Wheeler, *The First Portuguese Republic* (Madison: Univ. Wisconsin, 1978).

marcadamente burocrático-administrativista, corporativa e autocrática⁶. Este regime veio realçar a importância da burocracia administrativa, introduzir a despolitização das instituições, nomeadamente quanto às entidades de administração local, e conseqüentemente veio acentuar o jacobinismo da administração pública.

Com o advento do novo regime, no poder depois do levantamento de 25 de Abril de 1974 e consolidado com o estabelecimento da nova Constituição, em 1976, foi dada prioridade aos processos de democratização, de descolonização e de descentralização, numa perspectiva global de aceleração do desenvolvimento do país num contexto moderno, democrático e europeu⁷.

É então, neste âmbito, que são concretizadas algumas medidas políticas importantes. Assim, é desenvolvido o processo da descolonização; é estabelecido um novo quadro político-eleitoral; é organizado o poder local democrático; são criadas as regiões autónomas dos Açores e da Madeira. São ainda configuradas, constitucionalmente, as regiões administrativas (com a possível abolição dos distritos) e admitidas outras formas de organização territorial, como é o caso, concretizado posteriormente, das áreas metropolitanas.

Parece pois, no quadro assim descrito, que a criação das regiões administrativas constitui o propósito inacabado do processo de democratização e descentralização, o qual foi desenvolvido em Portugal durante a segunda metade dos anos 70 e a década passada. E de certa forma é assim. A organização político-administrativa regional, ainda não inteiramente concretizada, veio a tornar-se um tema de grande debate, cuja análise é de óbvio interesse para os estudiosos, particularmente nas áreas da sociologia política e da administração pública.

Sendo Portugal um estado unitário, constituído há cerca de 850 anos e dispondo há muito de fronteiras relativamente estáveis, não apresenta diferenciações significativas em termos étnicos, linguísticos e raciais. Por isso, não têm emergido no território português grandes pressões regionalistas, salvo, desde há mais de um século, por razões óbvias de distanciamento físico, nos territórios insulares dos Açores e da Madeira⁸.

Pode pois dizer-se que a componente regional, numa perspectiva de administrações regionais como organizações

⁶ Sobre este período da vida portuguesa e suas implicações político-administrativas, vide por exemplo: P.C. Schmitter, "The Régime d'Exception that became the rule: forty-eight years of authoritarian domination in Portugal", in L.S. Graham and H.M. Makler (eds.), *Contemporary Portugal: The Revolution and Its Antecedents* (Austin: Univ. Texas Press, 1979), pp. 3-45; também em L.S. Graham, *Portugal The Decline and Collapse of an Authoritarian Order* (London: Sage Publications, 1975); e ainda P.C. Schmitter, *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal* (Beverly Hills/London, 1975).

⁷ A literatura em inglês relativa à referida fase histórica da vida portuguesa é abundante, designadamente no que respeita à análise das implicações político-administrativas. Vide a título de exemplo: T.C. Bruneau, *Politics and Nationhood: Post-Revolutionary Portugal* (New York: Praeger, 1984); e também R.J. Morrison, *Portugal: Revolutionary Change in an Open Economy* (Boston: Auburn House Publishing, 1981).

⁸ T. Gallagher, "Portugal's Atlantic territories: the separatist challenge", *The World Today* (1979), pp. 353-60.

territoriais estáveis e democráticas, não tem uma tradição muito forte no sistema político-administrativo português, o qual evidencia, a nível territorial, uma tradição essencialmente municipalista. Deve, no entanto, notar-se que, ao longo dos séculos da história do país, têm subsistido diversas formulações administrativas de carácter regional (as *províncias*). Passada pois a época dos condados, nos séculos XV e XVI, o território foi dividido para efeitos administrativos em comarcas e, depois, províncias, tendo esta estrutura de âmbito regional vigorado, mais ou menos até à reforma liberal do século passado - a partir dos anos 20. Daí, até 1959, essas unidades regionais subsistiram episodicamente, corporizando em termos administrativos algumas diversidades morfológicas, económico-produtivas e culturais que são muito evidentes em certas partes do país.

Também, com a reforma liberal do século passado, haviam sido criados os distritos, já antes mencionados. Estes constituem unidades administrativas de menor dimensão do que as províncias e, como se viu atrás, têm como responsável preferencial o governador civil. Assim, ao longo dos anos, em concomitância com os distritos, que foram praticamente esvaziando as províncias de sentido administrativo, prevaleceram as unidades de governo local, ora sob a responsabilidade de autoridades nomeadas, ora dirigidas por políticos locais eleitos. Em Portugal, tradicionalmente as unidades de governo local mais significativas são como se viu os municípios, os quais apresentam uma razoável dimensão – quer em população, quer em área – sendo mesmo, dentre as unidades fundamentais de governo local, das maiores na Europa ocidental. Os municípios, por seu turno, são compostos por unidades menores, também de governo próprio (freguesias) que, todavia, têm pouco significado em termos de dimensão, de funções e de capacidade financeira⁹.

Com a mudança do regime e a nova Constituição de 1976, o país optou, como se referiu atrás, pela democratização e pela descentralização – local e regional – nomeadamente re-estabelecendo o poder local próprio (através da democratização dos municípios e das freguesias) e perspectivando a descentralização de âmbito regional (regiões administrativas).

As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, como únicas entidades institucionalizadas de governo regional em Portugal, foram dotadas de um sistema político-admi-

⁹ Vide desenvolvimentos in A. Pereira, "The System of Local Government in Portugal", in R. Batley and Gerry Stoker (eds.), *Local Government in Europe* (London: MacMillan, 1991), pp. 134-45; e W.C. Oppelo, Jr., "Local government and political culture in a Portuguese rural county", *Comparative Politics*, vol. 13, nº 3 (1981), pp. 271-89.

nistrativo especial, que inclui um conjunto de poderes próprios, tais como: legislar sobre todas as matérias de interesse regional; regulamentar a legislação de carácter regional emanada dos órgãos nacionais de soberania; propor legislação na legislatura nacional; exercer a sua própria autoridade executiva; dispor autonomamente de todas as receitas cobradas pelo governo regional e as atribuídas pelo governo central; e superintender sobre os governos locais respectivos. A estrutura orgânica das regiões autónomas compreende uma assembleia deliberativa e um executivo. A nível parlamentar, a assembleia regional é constituída por uma só câmara e é eleita por quatro anos, por sufrágio directo e universal e representação proporcional. O executivo regional (governo) emerge da força política vencedora, tendo pois em consideração os resultados eleitorais¹⁰.

Finalmente, no que respeita às regiões administrativas, no território continental, devido ao atraso na sua institucionalização, estas constituem um nível de governo intermédio que poderá de certa forma ser referido como um nível “prefigurado”. A sua efectiva implementação não foi até agora inteiramente concretizada, pelo que se trata de um objectivo de descentralização ainda não atingido¹¹.

2. Avanços e recuos no processo da regionalização

A opção política pela criação das regiões administrativas no continente português, acolhida na Constituição de 1976, era vista na segunda metade dos anos 70 como um grande objectivo nacional, inserido no esforço então em curso de democratização das instituições e também no âmbito global da descentralização e ainda como vista à reforma da administração. Tudo isto se perspectivava, ainda, no contexto mais geral do desenvolvimento económico e social do país e da redução das assimetrias regionais prevaletentes a nível territorial.

No entanto, a falta de tradição de governos próprios de âmbito regional levou a que a implementação deste objectivo de reforma administrativa territorial tivesse de passar por uma fase necessária de preparação, informação e debate. Tal debate foi envolvendo, particularmente, os partidos políticos, a comunicação social, representantes de organizações

¹⁰ Acerca do modelo de autonomia seguido nos Açores e na Madeira, ver a opinião de R.M. Stevens, “Asymmetrical federalism: the federal principle and the survival of the small republic”, *Plubius*, vol. 7, nº 4 (1977), pp. 177-203; e R. Paddison, *The Fragmented State* (Oxford: Basil Blackwell, 1983), pp. 27-33.

¹¹ Podem encontrar-se desenvolvimentos acerca dos esforços de democratização e de descentralização realizados, após os acontecimentos de 25 de Abril de 1974, in W.C. Oppelo, Jr., “The Second Portuguese Republic: politico-administrative decentralisation since April 25 1974”, *Iberian Studies*, vol. 7, nº 2, pp. 43-4; e K. Maxwell (ed.), *Portugal in the 1980's: Dilemmas of Democratic Consolidation* (Westport: Greenwood Press, 1986).

empresariais, meios académicos, técnicos da administração e autarcas. Para além disso, já no início dos anos 80, foram criadas, a nível governamental, algumas estruturas de apoio ao processo de regionalização, para elaboração de estudos e difusão de informação sobre a matéria. Foi igualmente estabelecida uma unidade de carácter político, envolvendo diversos membros do governo, para superintender e acompanhar o processo da regionalização. Entretanto, como a candidatura de Portugal à integração na CEE e, depois, com a formalização dessa integração, foi-se acentuando a importância da política regional, o que de certo modo favorecia no país a perspectiva da institucionalização das regiões¹².

Esta “animação regional” foi evidente sobretudo no período entre o fim dos anos 70 e meados dos anos 80. Nessa altura, durante a vigência de governos apoiados alternativamente por diferentes forças partidárias e às vezes governando em coligação, chegaram a publicar-se textos legais como definições precisas sobre o processo da regionalização e a respectiva calendarização, ou seja a efectiva criação das regiões administrativas e outras acções que lhe estavam relacionadas, quer aquelas necessárias e prévias para concretização desse objectivo, quer a medidas posteriores como vista ao sucesso da regionalização¹³.

Tal euforia regionalista tem entretanto sofrido diversos revezes. E para bem se compreender a robustez e a debilidade do fenómeno do regionalismo em Portugal, numa perspectiva de análise comparada, é de todo o interesse considerar o comportamento das forças interessadas e envolvidas no debate e a evolução neste últimos anos do processo de regionalização no país.

Em primeiro lugar, haja em conta que um dos principais protagonistas no debate regional tem sido o poder local. A posição do poder local, na fase inicial das discussões sobre a regionalização, foi claramente negativa. Os autarcas viam as regiões administrativas como uma ameaça ao poder local. A verdade é que este, praticamente, dava então os seus primeiros passos em termos de sistema democrático. Temia-se que as novas entidades, de âmbito regional, viessem a abafar a pujança do poder local. Receava-se pois que parte das funções dos municípios viesse a ser transferida para as regiões e que estas passassem a tutelar os governos locais de uma forma mais apertada do que a tutela do governo central. Fazia-se nessa altura alusão à situação vivida nas Regiões

¹² Exemplo das preocupações então emergentes sobre o planeamento e desenvolvimento regional: J. Gaspar, “Regional planning, decentralization and popular participation in post-1974 Portugal”, *Iberian Studies*, vol. 5, nº 1 (1976), pp. 31-4.

¹³ Resolução nº 231/81 (D.R. nº 264, de 16 de Novembro de 1981) e Resolução nº 1/82 (D.R. nº 2, de 4 de Janeiro de 1982).

Autónomas dos Açores e da Madeira, onde o poder local (os municípios) era mais débil, em parte por ser tutelado pelas regiões autónomas e porque a “autonomia regional”, essa sim, é que era considerada a conquista democrática efectiva nas Ilhas. Apontavam-se ainda os perigos de se virem a criar no país novas sedes políticas e burocráticas de poder, nas capitais regionais, desenvolvendo-se igualmente uma burocracia regional do tipo da zona concentrada de serviços públicos, existente a nível central, em Lisboa.

Curiosamente, a posição do poder local que, com frequência, se tem feito ouvir de forma institucionalizada e organizada, através da sua associação principal, de âmbito nacional¹⁴, veio claramente a mudar com o decorrer do tempo.

De facto, na segunda metade dos anos 80 e mesmo nos nossos dias, o governo local tem adoptado uma estratégia “pró-regiões”. Os fantasmas e os perigos da regionalização aos poucos ter-se-ão desvanecido e, pelo contrário, tem-se vindo a declarar que a criação das regiões administrativas é um passo importante e, pode até dizer-se, imprescindível, para completar a organização político-administrativa do país e concretizar o desiderato global da descentralização. As autarquias locais –argumentam agora os representantes municipais, que por vezes estão em desacordo e em tensão com o governo e a administração central e, não raramente, são incompreendidos por essas entidades centrais– terão pois, com as regiões administrativas, maiores defesas e portanto verão o seu papel robustecido. Essa é portanto a razão por que estão em princípio a favor da regionalização.

Talvez seja interessante considerar que esta mudança verificada no poder local, de uma posição inicial contrária à regionalização, para uma defesa inequívoca de criação das regiões administrativas, tem a ver com a maturidade que o próprio poder local democrático foi ganhando durante estes anos. O sistema está estabilizado e mais sólido, não havendo tantas razões para ver ameaças na tutela regional. Por outro lado, um factor importante a considerar tem a ver com a liderança política do poder local que, na parte final dos anos 80 e nestes primeiros anos da década de 90, tem sido de maioria “socialista”, portanto oposta à força política, “social-democrata”, que suporta o governo central. As forças na oposição tendem pois a ser mais “regionalistas” do que o governo no poder e o partido que o apoia.

¹⁴ ANMP - Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

Finalmente, não deixa também de pesar, nesta viragem estratégica das autoridades locais, relativamente à regionalização, o facto de, como o tempo, se terem vindo a fortalecer, em certas zonas do país, algumas elites políticas, provenientes do poder local e a este ainda ligadas. Tais elites manifestam claramente e com frequência ambições políticas que não se contêm no âmbito municipal restrito. Trata-se, em muitos casos, de responsáveis que têm ambições supra-municipais, mas que não conseguem atingir os seus objectivos a nível nacional. Então, a regionalização, ou a dialéctica regional, é um pretexto para fazer ecoar os seus pontos de vista e, por virtude disso, vão liderando o poder local para tomadas de posição favoráveis à regionalização. As hostes do regionalismo, por seu turno, aparecem assim favorecidas com essa viragem.

Outro interlocutor, na referida dialéctica sobre a criação das regiões administrativas, é a comunidade empresarial e em particular a sua liderança associativa. Em Portugal, a comunidade empresarial tem vindo a ganhar peso e prestígio, sendo cada vez mais evidente a força das associações empresariais e a importância das suas posições relativamente à agenda política do país. Tal facto resulta de uma evolução económica positiva que se tem verificado no país nos últimos anos, acompanhada do desenvolvimento de alguns grupos económicos e de uma certa pujança empresarial daí resultante. Isto é evidente não só ao nível da banca e dos seguros, mas também no que se refere a alguns sectores industriais e mesmo agrícolas. Para isso, tem contribuído a integração do país na CEE e, a nível interno, entre outros factores, o processo das reprivatizações que se têm vindo a levar a efeito nos últimos anos.

Ora a liderança associativa empresarial não se tem coibido de participar no debate sobre a regionalização, emitindo a sua posição sobre o assunto. Haja em conta, no entanto que, ao nível do associativismo empresarial, há no país dois tipos de associações - as de âmbito essencialmente local ou regional e as de maior dimensão, de âmbito nacional ou supra-regional. A liderança empresarial de cariz local ou regional tende a apoiar a regionalização, naturalmente numa linha de coerência como o seu pendor regionalista. Neste caso, as regiões são vistas como um meio de robustecimento do papel económico local e regional. No entanto, as associações de tipo mais vasto, essencialmente de âmbito

nacional, são manifestamente contrárias à regionalização. Efectivamente, tais associações não vêm as regiões administrativas de modo favorável, argumentando que estas implicarão mais dialéctica política infrutífera, mais burocracia, mais estado, mais degraus a subir e, consequentemente, mais dificuldades no relacionamento “serviços públicos-empresas”.

Não é pois difícil compreender a lógica de tal argumentação, embora se deva observar que nesta posição está também implícito que, na ausência das regiões administrativas e dos representantes políticos regionais legítimos, a liderança empresarial, em consequência, resta como um dos poucos interlocutores dos interesses económicos, sociais e de representatividade regional.

É também interessante notar, a este respeito, alguma coincidência de posições no que respeita às organizações sindicais e às estruturas político-partidárias. Quanto às primeiras, dado o carácter centralista da sua estrutura organizativa e aos interesses que manifestam de liderança nacional forte e unificada, dentro de cada uma das grandes organizações sindicais, normalmente não manifestam grande simpatia pelo processo regional. Efectivamente vêm, com o avanço da regionalização, a possibilidade de divisionismos e fracturas regionais nos processos de negociação laboral, que eventualmente podem vir a enfraquecer a força estrutural e negocial das centrais sindicais.

Quanto aos partidos políticos, a posição é semelhante, embora a lógica e as razões possam diferir um pouco. As estruturas político-partidárias, quer se queira, quer não, são acentuadamente centralizadas. Em Portugal não há partidos políticos regionais e as estruturas partidárias locais manifestam uma forte dependência das lideranças políticas centrais¹⁵. Nalguns casos, é evidente a subserviência dos políticos locais às políticas e estratégias nacionais, a quem servem como “correias de transmissão”, até porque há que pagar como lealdade o tributo a uma possibilidade de ascensão política a nível nacional. Nas outras situações, como seja o caso dos políticos locais incómodos, tendem a ser, com o tempo, ultrapassados pela lógica da máquina partidária centralizada ou, se têm força suficiente, vão permanecendo no seu posto, “clamando no deserto”, a favor da causa regional.

¹⁵ T.C. Bruneau and A. MacLeod, *Politics in Contemporary Portugal: Parties and the Consolidation of Democracy* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1986).

No entanto, a lógica dos partidos políticos é de facto centralista, seguindo predominantemente estratégias nacionais, onde a problemática regional não tem tanto peso e portanto não é tão favorecida. A não ser que o partido, estando na oposição, tenha como ponto de combate a defesa da regionalização e, nesse caso, as estruturas partidárias locais, envolvem-se nessa luta. E como o partido no poder, no que respeita à regionalização, tende a ser mais conservador, como se referiu atrás, a oposição política, a nível nacional e também no âmbito territorial, torna-se inequivocamente regionalista, clamando pois pela criação das regiões administrativas, como sendo essa a solução para a “salvação da pátria”.

Aos factores atrás indicados, contrários à institucionalização das regiões em Portugal, acresce o peso da inércia resultante dos interesses pessoais de políticos e sobretudo de dirigentes da administração, instalados na capital. Trata-se pois de um facto inquestionável que se verifica em qualquer país e sistema de tendência centralista e que é tratado abundantemente pela literatura e estudos da ciência política e da administração pública.

O exemplo português, no que respeita ao receio pela perda de privilégios político-administrativos, não foge à regra geral. A posição jacobina –quanto ao desperdício dos debates políticos regionais, os fantasmas e ameaças de fracionamento da nação, a perda de energias e de eficiência governativa como o acréscimo de mais centros de poder– é normalmente encapotada com a aparência de grande legitimidade política e administrativa, embora seja fácil verificar em que medida isso resulta dos jogos de poder, da força que se tem e que não se quer perder ou das tácticas políticas de ocasião¹⁶.

Poder-se-ão ainda acrescentar a este quadro geral de referência outras razões, que vêm sendo explicitadas –umas mais do que outras– a respeito da regionalização e dos medos que suscita em Portugal. Um dos factores que apesar de tudo não tem sido muito invocado, mas que aparece implícito em várias posições contrárias à criação das regiões administrativas, diz respeito aos possíveis ganhos dos comunistas neste contexto do avanço da regionalização. O Partido Comunista, em Portugal, tem mantido um peso significativo, na cintura industrial de Lisboa e em parte da zona sul do país (Alentejo) –à volta de 62% a 63%, no que se refere ao

¹⁶ Sobre o carácter centralista intrínseco do sistema administrativo português e da dificuldade de nele se operarem transformações de vulto, bem como as resistências administrativas que são opostas à mudança, ver o trabalho, publicado em 1988, de A. Pereira, *Disruptions and Continuities in Portuguese Politics: The Effectiveness of Decentralizing a Napoleonic-type State* (Dissertação - 152 pp.), University of London - London School of Economics and Political Science, 1988; e também J. Story, “Portugal’s revolution of carnations: patterns of change and continuity”, *International Affairs* (1976), pp. 417-33; e ainda W.C. Oppelo, Jr., “The continuing impact of the old regime on the Portuguese political culture”, in L.S. Graham and D.L. Wheeler (eds.), *In Search of Modern Portugal: The Revolution and Its Consequences* (London: Wisconsin Press, 1983).

poder local. Efectivamente, na Área Metropolitana de Lisboa, das 18 Câmaras Municipais, 11 são pró-comunistas. Por outro lado, na chamada "Região do Alentejo", dos 46 municípios que compõem esta área territorial, os comunistas detêm 29 Câmaras Municipais. Ora, não há dúvida que, a constituírem-se as regiões administrativas, dada a dimensão da região do Alentejo e estabelecendo-se assim, a nível regional, um poder político intermédio, os comunistas ganhariam uma parcela política significativa, de facto superior àquela de que disfrutam actualmente em resultado do seu peso eleitoral nacional ou mesmo local. Isto tem feito com que algumas lideranças políticas não-comunistas demonstrem algum comedimento quanto às suas reivindicações regionais¹⁷.

Para bem se compreender a força das forças em presença, no debate sobre o regionalismo português, parece ser ainda de acrescentar, embora sinteticamente, o papel de reacção do "distritalismo" ao desenvolvimento do processo da regionalização. A perspectiva existente é de que a criação das regiões levará à abolição dos distritos, como entidades administrativas. De facto, com o desenvolvimento económico e social de mais de um século e meio, quase dois séculos, a divisão geográfica distrital tem-se tornado obsoleta, particularmente nalgumas áreas do território. No entanto, há algumas zonas do país em que a população assume ou é fortemente incentivada a assumir o espírito distritalista e, portanto, tende a opor-se à regionalização.

Neste posicionamento de defesa dos distritos e rejeição das regiões administrativas, não podemos esquecer o papel desempenhado pelos dirigentes partidários locais –isto é distritais– pois há que ter em conta que as estruturas partidárias têm a sua organização principal a nível distrital. No entanto, há outro factor ainda mais significativo no apelo ao distritalismo versus regiões. Como se viu já, os distritos são encabeçados, política e administrativamente, pelos governadores civis. Ora, não valerá a pena desenvolver muito este ponto para se compreender, como também tem acontecido noutros países de tradição napoleónica e sistema prefeitoral, as reacções que a implementação de uma reforma territorial, de âmbito regional, suscita¹⁸.

Acrescentar-se-á uma última nota sobre os argumentos de oposição ao desenvolvimento da institucionalização regional portuguesa, demonstrativo de como, de facto, este pro-

¹⁷ Repete-se neste exemplo, de certa forma, o caso italiano de há alguns anos atrás, a respeito dos medos da "cintura comunista" regional, formada pelas regiões de Toscana, Umbria e Emilia-Romana (N. Kogan, *The Government of Italy*).

¹⁸ Tal e qual em França, com os "Préfets" (ou "Commissaires de la République", os responsáveis pelos "Départements") pelo menos, de um modo mais evidente, antes da reforma territorial francesa que levou ao estabelecimento das regiões em 1982.

cesso não tem sido fácil, dados os muitos e variados escolhos que se lhe têm colocado. Tal dificuldade tem a ver com a delimitação geográfica das regiões administrativas, o que suscita forte controvérsia, bem como a questão, implícita na anterior, da definição das capitais regionais.

Trata-se de facto de um problema de difícil resolução, face às tomadas de posição de lideranças locais que não querem ver perder para outras cidades a sua importância estratégica por causa da regionalização. Assim sendo, os opositores às regiões sobrevalorizam esta dificuldade, acentuando as incompatibilidades e a complexidade da regionalização. Entretanto, as forças políticas vão também brandindo os seus argumentos a este respeito e defendendo as suas opções, em boa medida, naturalmente, relacionadas com uma certa “engenharia eleitoral”. De facto, estão em causa basicamente dois projectos de divisão territorial, defendidos pelas principais forças políticas. Um dos projectos considera o território continental português repartido em cinco regiões administrativas (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve). A outra posição privilegia a componente da “homogeneidade”, em detrimento da “complementaridade”, e defende a existência de sete regiões, considerando pois, no norte e no centro do país, as áreas regionais divididas em litoral e interior.

No primeiro caso dos dois atrás referidos –divisão horizontal– dá-se realce à complementaridade e à solidariedade regional (de áreas distintas, quer em termos morfológicos quer em termos económico-productivos). É o argumento da “grande região”, para competir na Europa. No segundo caso –o das regiões mais pequenas, ou seja a divisão vertical– acentua-se a homogeneidade das respectivas áreas (homogeneidade morfológica, cultural e de desenvolvimento económico-social), apresentando esta posição, como se pode facilmente deduzir, argumentos de afectividade a que as populações normalmente aderem com mais facilidade.

Outras propostas existem –embora com menor possibilidade de êxito– como é o caso de regiões administrativas coincidentes com os distritos (projecto do Partido Comunista) ou a opção por “regiões naturais” - tão naturais e tão reduzidas que não chegam a constituir senão pequenos agrupamentos de municípios vizinhos.

Assim, face a esta realidade da continuidade de indefinição sobre as áreas regionais e, portanto, da ausência de

institucionalização das regiões, torna-se importante saber qual a situação concreta deste processo da regionalização e, entretanto, como se estruturam e funcionam no terreno as entidades e serviços regionais existentes, que parte têm tais entidades no desenvolvimento da política regional e como é que esta é articulada no contexto dos financiamentos estruturais comunitários. É o que veremos a seguir.

3. Desenvolvimentos recentes sobre a regionalização. Instituições regionais e política regional

Os desenvolvimentos mais recentes e mais significativos quanto ao processo regional, foram sem dúvida os que culminaram na publicação da Lei-Quadro das Regiões Administrativas e na Lei das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, já em 1991.

No que respeita às estruturas metropolitanas, estas foram já formalmente estabelecidas e entretanto iniciaram o seu funcionamento. Trata-se de unidades de governo próprio, mas de eleição indirecta a partir dos eleitos dos próprios municípios que estão englobados no território metropolitano. Poderão ser consideradas como formas muito especiais de associações de municípios, ou quase-autarquias. Basicamente, a estrutura orgânica metropolitana é semelhante à dos governos locais, ou seja uma assembleia deliberativa e um corpo, autónomo daquela, de carácter executivo.

Efectivamente, as áreas metropolitanas, do ponto de vista geográfico e sobretudo institucional, não são regiões. Portanto, não pode dizer-se com propriedade que, com a criação dessas entidades, se esteja a avançar na implementação do processo regional. No entanto, dado o seu carácter supra-municipal, além da sua legitimidade política e da sua importância demográfica e económica, as áreas metropolitanas são vistas pelos defensores da regionalização como um passo importante e com um alto significado regional. É de facto uma experiência que está a ser atentamente seguida, pois antecipa em certa medida a regionalização. Em particular, permite desde já observar o desenvolvimento das relações entre os diferentes níveis de poder e as reais possibilidades de conjugar no terreno as políticas de âmbito local, regional e central¹⁹.

¹⁹ Vide alguns desenvolvimentos sobre as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, especialmente sobre o seu significado regional e o re-equilíbrio de forças políticas que tais estruturas metropolitanas vêm propiciar, in A. Pereira, "The new metropolitan governments in Portugal: Realignment of Local, Regional and Central Powers", *Finnish Administrative Studies - Special Number 25 Years (1992)*, Ita O'Donovan and Risto Havisalo (eds).

Quanto à Lei Quadro das Regiões Administrativas, atrás referida, constitui basicamente uma abertura jurídica à questão regional, para clarificar alguns aspectos fundamentais e facilitar o avanço do processo para novas fases. É pois o instrumento legal que define os princípios gerais sobre a regionalização, a sequência a observar para a instituição concreta das regiões administrativas, as atribuições básicas destas, a sua estrutura orgânica e outros aspectos gerais.

No que concerne às atribuições das regiões, é de ter em conta que a Constituição portuguesa define desde logo três funções gerais²⁰: a direcção de serviços públicos no respectivo espaço regional; a coordenação e apoio à acção dos municípios, no respeito da autonomia destes e dos seus poderes; a elaboração dos planos regionais e participação na elaboração dos planos nacionais. Naturalmente, subsistem interrogações sobre o efectivo alcance das atribuições e competências das regiões e sobretudo como é que tais competências se articulam com o nível central e, por outro lado, com as autarquias locais. Tal só será resolvido numa fase posterior de concretização do processo regional. Para isso, faltam ainda obter-se acordos políticos e outros avanços legislativos, a começar pelo acordo em dois dos domínios mais sensíveis e difíceis: a articulação das funções entre os diferentes níveis de poder e a delimitação regional.

Enquanto tais entendimentos políticos sobre a regionalização não se concretizarem e enquanto o debate prossegue, a política regional vai sendo conduzida, em última instância e unicamente, pela administração central. No entanto, para além dos departamentos centrais encarregados desta matéria, estão constituídas no país instituições de âmbito regional que têm um papel muito significativo no apoio à formulação de algumas políticas e no esforço global de desenvolvimento regional –as CCR– Comissões de Coordenação Regional.

As CCR são entidades de coordenação, tendo como finalidade básica o desenvolvimento dos respectivos espaços regionais. Têm tido no país um papel muito activo, sendo mesmo reconhecidas a nível internacional e particularmente no âmbito europeu comunitário. Foram constituídas pelos fins dos anos 60 e início da década de 70. Inicialmente organizadas como núcleos de estudo, para providenciar contributos regionais para os planos nacionais de desenvolvi-

²⁰ Constituição da República Portuguesa, Artigos 255º a 262º.

mento, evoluíram, no fim dos anos 70 e durante os anos 40, tendo-se tornado em estruturas regionais de grande capacidade técnica e com significativo peso político.

De acordo com o projecto de delimitação geográfica já antes referido, de cinco regiões, as CCR estão implantadas em cinco espaços regionais - Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Por conseguinte, a sua acção estende-se a todo o espaço português continental e concretiza-se essencialmente em estudos, trabalhos de planeamento, projectos, apoio aos municípios, articulação com as universidades e associações empresariais. Para além disso, são chamadas a intervir na respectiva região nalguns domínios sectoriais, em conjugação com os respectivos departamentos centrais; realizam acções em particular na área do ordenamento do território, onde têm funções específicas de carácter executivo; desenvolvem trabalhos de coordenação e apoio aos municípios; levam a efeito as acções necessárias à selecção e apresentação de projectos para financiamento como fundos estruturais comunitários, bem como a gestão do fundo regional comunitário destinado a projectos locais.

Conclui-se pois daqui a importância significativa das CCR e como estas instituições, na ausência de regiões com governo próprio, vêm desempenhando no país funções essenciais, de carácter regional. Formalmente, são serviços públicos de âmbito regional que reportam ao governo central. No entanto, na sua estrutura organizativa incluem-se dirigentes de serviços públicos estatais instalados na região (Conselho Coordenador) que por vezes coordenam acções e tratam em conjunto matérias sectoriais de interesse regional. Sobretudo é de ter em conta que da sua orgânica fazem parte responsáveis locais da respectiva área regional (Presidentes de Câmaras Municipais) constituídos num corpo deliberativo (Conselho Regional) que tem como principais funções as seguintes: pronunciar-se sobre os trabalhos da CCR respectiva, debater as grandes linhas de desenvolvimento regional e em particular das infra-estruturas da região (mesmo que não se trate de projectos municipais financiados por fundos nacionais ou comunitários); tomar medidas de coordenação relativamente a assuntos com impacto supra-municipal; coordenar, com os dirigentes da CCR, as acções relacionadas com projectos locais a financiar por fundos comunitários; actuar frequentemente como fórum regio-

nal, debatendo as políticas nacionais ou comunitárias com interesse regional.

Vê-se assim que a política regional, para além da que é conduzida pelos departamentos centrais, autonomamente, passa em boa medida pelas CCR, as quais de facto realizam a sua acção desempenhando o papel das regiões administrativas e suprindo a falta destas enquanto não são estabelecidas. Desenvolvem assim no país o espírito regionalista e acentuam a importância da contribuição regional.

Neste contexto, a actividade das instituições regionais acabadas de referir é por vezes politicamente contestada, designadamente no que respeita à matéria da regionalização. Assim, segundo alguns, as CCR exorbitam as suas funções, indo o seu activismo regional para além do seu quadro formal de competências. De facto, nesta linha –segundo o ponto de vista daqueles que são contrários às regiões– no desenvolvimento da sua actividade as CCR fazem a promoção do espírito regional, mantendo indevidamente a chama da regionalização. Segundo outros, impacientes com o atraso da institucionalização regional, as CCR são o instrumento utilizado pelo governo central para suprir a falta das regiões administrativas e para, desta forma não democrática, ou pelo menos centralista, se substituírem às entidades que têm a efectiva legitimidade política para condução dos problemas das regiões. Além disso, dada a sua forma de distribuição geográfica no território (cobrindo cinco áreas regionais), acentuam essencialmente –e apenas– um dos projectos de delimitação regional.

Voltando pois à temática global da regionalização, como se vê, o debate sobre as regiões prossegue em Portugal. No entanto, ultimamente esta dialéctica política tem tido algum abrandamento. Trata-se pois de um facto curioso, objecto de diferentes interpretações. Pode ser visto como uma acalmia das hostilidades, depois das lutas que levaram ao patamar de entendimento entre as diferentes forças e que culminou na Lei Quadro das Regiões Administrativas. Outra forma de ver esse abrandamento político recente é considerá-lo o reflexo de uma certa debilidade da oposição política ao actual governo e portanto uma falta de vitalidade na apologia da regionalização. Ainda, outra versão explicativa é a do pragmatismo regional. Ou seja as actuais forças que não são inteiramente contrárias à regionalização estarão actualmente a seguir uma via pragmática, de evitar dis-

cussões estereis e extremadas e deixar que a ideia da regionalização continue a amadurecer. Se de facto tal ideia é útil e necessária, deve deixar-se que a regionalização se desenvolva, se vá impondo e que portanto avance ao ritmo possível, sem grandes perturbações políticas.

Neste contexto de debate, em que se vão alinhando e realinhando as forças em disputa, não podem os responsáveis políticos deixar de ter em conta que, historicamente noutros países europeus, a regionalização tem sido um assunto igualmente sensível, tendo já levado à derrota e precipitando mesmo a queda de alguns conhecidos governantes que tentaram a toda a força impor reformas regionais²¹.

Uma das preocupações que vêm sendo ultimamente manifestadas pelo governo português, de certo modo relacionada com a regionalização, respeita à administração territorial e à forma como os serviços públicos são providenciados à população, em cada parte do território. Dado o centralismo da organização administrativa do país, este esforço de melhorar os serviços públicos desconcentrados tende a passar pela criação de unidades mais bem distribuídas e mais bem dotadas em meios humanos e outros e, sobretudo, com maior responsabilidade para actuação na respectiva área. Por isso, esta problemática, paralela à regionalização, é referida em Portugal como o “processo da desconcentração”. Efectivamente, a desconcentração é vista como a forma racional de reestruturar os departamentos públicos ao longo do território, com vista a uma melhor prestação de serviços à população.

Assim, a desconcentração implicará, relativamente a alguns departamentos do estado, a transferência de recursos e meios humanos do centro para o território ou, conforme se costuma dizer, “do centro para a periferia”. Trata-se de um tema também de debate, em Portugal, ligado à regionalização. A questão que agora se coloca é pois em que medida a desconcentração, pode ser vista como uma “driving force” ou como uma “restraining force”, relativamente à regionalização (a qual, como vimos, é essencialmente um processo político de descentralização).

Alguns analistas consideram que o processo de regionalização deve ser acompanhado pela re-organização dos departamentos públicos no território de modo a racionalizar e conjugar harmoniosamente tais serviços com os departa-

²¹ É o caso de *De Gaulle* e *Pompidou*, que foram derrotados nos seus esforços para impor reformas regionais em 1964, 1968 e 1971, conforme descreve D.E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism: Central-Local Policy-Making in the Welfare State* (London: Allen & Unwin, 1982), pp. 98-125.

²² Esta ligação entre os dois fenómenos político-administrativos (descentralização-desconcentração) é tratada por certos autores de forma curiosa, como é o caso de B.C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (London: Allen & Unwin, 1985), página 18, usando o conceito de descentralização num sentido lato e nele incluindo elementos de desconcentração. Por outro lado, refere-se à desconcentração como uma "bureaucratic decentralization".

²³ Com frequência se debate acerca do modelo mais apropriado para a prestação de serviços a nível territorial - se, essencialmente, o modelo francês, de concomitância no território de serviços centrais e serviços das regiões, ou, predominantemente, o sistema inglês, de predominância no terreno de serviços dos governos locais e de alguns tipos de agências (semi)governamentais; ou, ainda, o modelo nórdico em que, sendo os serviços públicos providenciados basicamente pelos governos locais, umas vezes o são no âmbito das competências locais próprias, outras em representação do estado.

mentos das futuras regiões. Segundo outros, de cariz mais regionalista, não vale a pena o esforço de re-organização dos serviços do estado nas regiões, pois quanto mais se organizarem e dotarem de recursos e, portanto, quanto melhor funcionarem os serviços públicos desconcentrados, menos o público e as empresas sentirão a necessidade da autonomia regional e da acção dos serviços das regiões administrativas. Essa preocupação de fortalecimento dos serviços do estado na periferia não passa pois, segundo esta posição, de uma manobra para adiar a regionalização.

Seja como for, a problemática da desconcentração está claramente relacionada com a regionalização e, nalguns domínios, os conceitos e sobretudo a prática se confundem²². O governo central, neste esforço de desconcentração, enfrente algumas questões que têm claramente pontos de contacto com a problemática regional. É o caso, a título de exemplo, dos espaços geográficos, uniformes e consistentes, para a realização da própria desconcentração e, adicionalmente, a questão da coincidência desses espaços com as áreas regionais das futuras regiões administrativas. O problema é que tais espaços geográficos de desconcentração não estão ainda assentes com precisão por todos os ministérios. Isto leva a que, para além da não coincidência de espaços de desconcentração e espaços de regionalização, não haja uniformidade e consistência quanto às áreas de desconcentração dos diferentes departamentos públicos, entre si. Tal facto, em termos da acção da administração pública e da coerência e eficácia na prestação do serviço público, é naturalmente muito perturbador.

Outro exemplo desta ligação íntima "desconcentração-regionalização" tem a ver com a definição das funções públicas e serviços que, em cada espaço regional, cabem aos diferentes níveis de entidades: locais, regionais e centrais. Há pois que ter em conta o relacionamento entre os níveis de poder e clarificar-se qual o modelo de coordenação para que se deve caminhar preferentemente²³. Coloca-se pois a questão de como se articularão futuramente, na região, os serviços públicos centrais e os serviços das regiões administrativas. E, ligada a esta temática, debate-se ainda o problema da coordenação das políticas, ao nível regional, entre os departamentos do estado (políticas sectoriais) e as regiões (ou seja a problemática da coordenação horizontal). Não é pois difícil a constatação empírica das múltiplas ligações e interfaces

no binómio “desconcentração-regionalização”, levando a que no país, dada a situação em que o processo se encontra, o debate da criação das regiões administrativas seja complexo e multifacetado.

Para dar resposta às demais questões, colocadas para elaboração deste artigo, é de notar que para o referido carácter complexo e multifacetado do regionalismo em Portugal tem contribuído de forma evidente a problemática comunitária, ou seja a política regional da Comunidade, os fundos estruturais e em particular o fundo regional. Note-se que este contributo comunitário tem sido, de uma forma geral, um factor de dinamização da perspectiva regional. De facto, poucas são as vozes que, por motivos estritamente regionais, têm colocado entraves ao desenvolvimento da plena integração europeia.

Haja em conta também que, na aplicação dos fundos comunitários - e do fundo regional em particular - não há em princípio diferenciação regional significativa, dado Portugal, no seu todo, ter vindo a estar contido no Objectivo 1 do Regulamento dos Fundos Estruturais, como uma só “região carenciada”²⁴. Portanto, de um ponto de vista pragmático, a posição das regiões, relativamente à integração comunitária, embora difusamente expressa, é genericamente positiva. As diferenciações inter-regionais existentes, de posicionamento sobre o assunto, são essencialmente o resultado de políticas e estratégias partidárias nacionais. Como se viu atrás, as posições partidárias a nível local e regional não são muito autónomas do posicionamento definido pelas lideranças nacionais e pelos aparelhos centrais. Por outro lado, atendendo à reduzida dimensão do país, a diversidade regional não tem conduzido a diferenças nítidas de posição quanto às grandes temáticas da integração europeia, como sejam o mercado único, a união económica e monetária e a união política.

Finalmente, é interessante notar como a integração do país na Comunidade e a própria integração Europeia globalmente considerada têm constituído factores justificativos, no contexto regionalista, em dois sentidos diferentes e opostos. Isto é, por um lado, com a integração de Portugal num espaço mais vasto, onde a componente regional é realçada – “A Europa das Regiões” – faz sentido, internamente, dar maior ênfase à regionalização. Por outro lado, o argumento europeu coloca-se de forma oposta, por se entender

²⁴ Regulamento (CEE) nº 2052/88, de 24/Junho/1988 (Regulamento dos Fundos Estruturais).

NOTAS E COMENTARIOS

que no momento presente a prioridade para o país consiste na total concentração de esforços e recursos na plena integração de Portugal na Europa, não devendo tais recursos ser desperdiçados numa discussão estéril e divisionista como é o caso da regionalização.

Por conseguinte, o debate regional vai continuar, devendo pois seguir-se, em breve, novos desenvolvimentos sobre a regionalização em Portugal. 