
IV CONFERÊNCIA P3DT

Descentralização & Desenvolvimento

Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

Políticas Regionais em Portugal: Regionalização

Catarina Silva ^(a)

(a) Faculdade de Letras da Universidade do Porto, up201205250@letras.up.pt

Resumo

Esta investigação analisa a opinião dos autarcas dos concelhos da Área Metropolitana do Porto (AMP) acerca da Regionalização. Através de entrevistas, assim como análise de fontes primárias e secundárias, pôde compreender-se o panorama, encontrando algum consenso entre os autarcas.

A AMP é uma zona onde, em 1998, o ‘não’ ganhou o referendo, no entanto a abstenção foi inferior aos valores nacionais. Mesmo tendo-se verificado uma rejeição da Regionalização, hoje, existe uma maioria favorável às Regiões Administrativas (RA). Através das entrevistas, observa-se que a maioria dos autarcas apoia a Regionalização, vendo esta como uma forma de reformar o Estado, aumentando o desenvolvimento, a proximidade e a coesão territorial.

Assim, conclui-se que uma vasta maioria dos autarcas deste território, não só aprova a Regionalização, como defende medidas descentralizadoras de forma a promover o desenvolvimento da Região, a maior proximidade junto dos cidadãos e maior coesão territorial.

Palavras chave: Regionalização; Região Administrativa; coesão territorial; municipalização; descentralização.

1. Introdução

A Regionalização Administrativa é uma política regional que visa a instauração de RA. Em Portugal, este tema tem sido bastante discutido desde o 25 de Abril de 1974, tendo sido incluído, logo em 1976, na Constituição da República Portuguesa. Este preceito constitucional, nunca levado à prática, implica uma mudança na estrutura do Estado, criando um nível intermédio de poder, o que tem dividido opiniões.

De facto, a Regionalização visa a criação de Regiões como nível intermédio de poder situado entre Poder Central e Poder Local: o Poder Regional. A Constituição estabelece a criação de RA, isto é, entidades que, ao contrário das Regiões Autónomas, não têm “um conjunto de poderes de natureza política, legislativa e administrativa” (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017), sendo, tal como o nome indica, apenas órgãos administrativos. Mesmo dentro dos partidos coexistem defensores e opositores da Regionalização, e o debate exacerba os ânimos em ambos os lados. Incluídas na Constituição da República Portuguesa, desde 1976, as RA deveriam substituir as divisões distritais, consideradas desadequadas da realidade e um reflexo da imagem do Poder Local do Estado Novo. Não obstante a prioritização da criação das RA (tema presente na maior parte dos programas de Governo, especialmente dos primeiros governos constitucionais), esta nunca chegou a concretizar-se.

Mesmo se vista como uma ideia de esquerda, a Regionalização teve um momento importante quando em 1980, durante a governação da Aliança Democrática, se elaborou o Livro Branco sobre a Regionalização (Portugal, Secretaria de Estado da Administração Regional e Local, 1980). A discussão decorreu ao longo das diversas legislaturas e o Poder Local foi evoluindo, mudando o panorama de instituição das Regiões. Todo o debate e todos os projectos que se foram fazendo desde 1974 sobre este tema culminaram num Referendo Nacional, em Novembro de 1998, no qual, apesar do mediatismo e do esforço feito, a discussão foi posta em causa por, alegadamente, se ter focado em questões acessórias e pouco relevantes. Na pergunta de alcance nacional, o ‘não’ ganhou, com mais de 60%, e o ‘sim’ apenas conquistou três distritos (Beja, Évora e Setúbal) (Mapa Oficial nº4/98 da Comissão Nacional de Eleições, 1998) e, isoladamente, alguns concelhos (pertencentes aos distritos de Braga, Porto, Lisboa, Setúbal, Portalegre, Beja, Évora, Santarém, Faro e à Região Autónoma dos Açores) (Portugal, Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, 1999).

Com o Referendo, a opinião popular parecia rejeitar a Regionalização (mesmo com cerca de 50% de abstenção) (Mapa Oficial nº4/98 da Comissão Nacional de Eleições, 1998). No entanto, houve críticas à forma como o debate foi levado a cabo, assim como o próprio referendo, nomeadamente a formulação das questões, o que explica que, ainda hoje, alguns autores duvidem da seriedade da discussão. Vinte anos depois, o debate tem-se vindo a dispersar e a maioria dos governos, mesmo se apresentou a Regionalização ou algum projecto semelhante, nada ou pouco fez nesse sentido, assim como a Assembleia da República.

Com efeito, com o passar dos anos a intensidade da discussão sobre este tema foi diminuindo. Contudo, esta questão é de grande relevância para o nosso país, podendo representar um ponto de viragem na política portuguesa, com introdução de inovações que podem tornar a estrutura do Estado mais moderna e flexível, garantindo mais proximidade aos cidadãos e aumentando a eficácia/eficiência dos serviços públicos.

2. A Regionalização em Portugal

Ao longo desta investigação, foi possível compreender melhor em que situação se encontra este tema na agenda autárquica, através da análise a opinião de autarcas da AMP. Para analisar qual a opinião dos autarcas da AMP, foram entrevistados dezasseis dos dezassete presidentes de câmara dos dezassete concelhos integrantes da AMP e, tendo em conta a concentração no espectro político dos presidentes de câmara foram também entrevistados representantes autárquicos dos demais partidos com assento parlamentar.

Analisando as respostas obtidas, pode ver-se que existe uma maioria de autarcas favoráveis à Regionalização. Alguns autarcas vêem este momento como especialmente oportuno para se debater as RA, pois coincide com o debate no âmbito do “pacote de transferência de competências do Governo Central para o Poder Local” (Monteiro, Luís, entrevista, 17 de Setembro de 2017),

como destacado pelo deputado bloquista, Luís Monteiro. Apenas alguns autarcas dizem que este momento não é ideal, devendo aguardar-se para momentos em que se possa priorizar este tema, como o autarca valonguense que vê o país mais preocupado com “questões mais prementes” de “âmbito europeu e global”, considerando esta uma altura “desfavorável à discussão acerca da Regionalização” (Ribeiro, José Manuel, entrevista, 12 de Janeiro de 2018).

3. O Referendo de 1998

Existe um consenso entre os autarcas de que o debate levado a cabo na preparação do Referendo de 1998 foi mal conduzido e/ou contraproducente. Para Bragança Fernandes, ex-presidente da Câmara da Maia, foi um debate “escasso e excessivamente partidarizado” (Fernandes, António Bragança, entrevista, 4 de Abril de 2018), já para a presidente da Câmara de Matosinhos “foi pouco esclarecedor e observou uma tendência crescente para um discurso mais populista, o que confundiu os eleitores” (Salgueiro, Luísa, entrevista, 29 de Janeiro de 2018), para além de que, como refere a deputada municipal do Porto pelo PAN, “só uma das questões fazia sentido estar presente no referendo” (Cunha, Bebiana, entrevista, 23 de Julho de 2018). Autarcas manifestamente contra a Regionalização, como Pinto Moreira, consideraram que “o debate não foi esclarecedor”, conduzindo a “um processo inquinado politicamente” (Moreira, Joaquim Pinto, entrevista, 10 de Maio de 2017), ou o presidente da autarquia arouquense, que notou que “houve [em 1998] precipitação no lançamento da Regionalização” (Neves, Artur, entrevista, 4 de Setembro de 2017). Para alguns autarcas “o processo foi construído para ser rejeitado” (Ferreira, Celso, entrevista, 28 de Junho de 2017), como observado pelo presidente da Câmara Municipal de Paredes, com um mapa irrealista ou porque, nas palavras do PEV, “os argumentos terroristas então usados fizeram o país perder uma oportunidade de ouro” (Partido Ecologista Os Verdes, entrevista escrita, 24 de Abril de 2018). Para outros autarcas, como a autarca vilacondense, deve realçar-se igualmente a “abstenção elevadíssima”, num processo eleitoral em que “menos de metade dos eleitores” (Ferraz, Elisa, entrevista, 26 de Setembro de 2017) votou, ou, como poria o deputado bloquista, o “voto de protesto e de alternativa ao centralismo em algumas regiões do país” (Monteiro, Luís, entrevista, 17 de Setembro de 2017) (em referência à vitória ‘sim’ no Alentejo).

4. O Quadro Actual de Estruturas Intermédias

Face ao quadro actual de estruturas intermédias as opiniões divergem. Por exemplo, o presidente da Câmara Municipal de Gaia foi bastante claro quanto à sua opinião, afirmando que “o quadro actual de estruturas intermédias não é suficiente, pois temos estruturas como as Comunidades Intermunicipais, que não têm qualquer sentido, sendo [que] (...); as próprias AM estão mal

desenhadas; e as CIM apenas têm capacidade de discussão e são demasiado pequenas. O único órgão que poderá vir a ser aproveitado na Regionalização futura são as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional” (Rodrigues, Eduardo Vítor, entrevista, 20 de Abril de 2017), isto é, as CCDR poderiam funcionar, tal como realçado pelo presidente da Câmara Municipal de Valongo, enquanto “estruturas de suporte para as RA, [e] seriam a base, juntamente com os departamentos desconcentrados dos ministérios” (Ribeiro, José Manuel, entrevista, 12 de Janeiro de 2018) das RA.

Quanto à eventual eleição dos presidentes das CCDR e das AM, não há consenso: alguns, como Bebiana Cunha do PAN, dizem ser “incipiente” (Cunha, Bebiana, entrevista, 23 de Julho de 2018). Rui Moreira argumenta que “não faz qualquer sentido” (Moreira, Rui, entrevista, 20 de Dezembro de 2017). Há quem defenda, que esta é uma forma de resolver o problema da “legitimidade das responsabilidades que assumem” (Salgueiro, Luísa, entrevista, 29 de Janeiro de 2018), levantado pela autarca matosinhense, e que “o primeiro passo para criar condições para legitimar estas instituições [é o] voto” (Ribeiro, José Manuel, entrevista, 12 de Janeiro de 2018), como realçado pelo edil de Valongo.

5. Regionalização e Poder Local

Sobre a relação das RA com os municípios, os autarcas concordam na cooperação e diálogo profundos. Efectivamente, vários defendem uma relação de “co-responsabilização e não de dependência” (Fernandes, António Bragança, entrevista, 4 de Abril de 2018) como Bragança Fernandes, “uma relação de complementaridade” (Couto, Joaquim, entrevista, 7 de Maio de 2018) como Joaquim Couto; para Ilda Figueiredo é fulcral que haja “diálogo, entreajuda” (Figueiredo, Ilda, entrevista, 12 de Março, 2018) e, para Bebiana Cunha, “respeito mútuo” (Cunha, Bebiana, entrevista, 23 de Julho de 2018), donde se possa obter “benefício coletivo” (Ferraz, Elisa, entrevista, 26 de Setembro de 2017) como destacado por Elisa Ferraz. Obviamente, para quem se opõe à Regionalização esta questão não se coloca, visto que, como disse o actual Secretário de Estado da Protecção Civil, Artur Neves, o “municipalismo é o caminho a seguir” (Neves, Artur, entrevista, 4 de Setembro de 2017).

A maioria dos autarcas apoia a ideia de compatibilidade entre as RA e as Áreas Metropolitanas (AM), pois, como sublinha Luís Monteiro, “as AM podem ter um papel mais focado [nas zonas em que elas operam], o que não precisa obrigatoriamente de acontecer no resto da região” (Monteiro, Luís, entrevista, 17 de Setembro de 2017), e, como apontado por José Pinheiro, é importante que haja “uma articulação entre CCDR e Regiões com a AM e as CIM” que “devem coexistir” (Pinheiro, José, entrevista, 28 de Agosto de 2017).

6. Regionalização e Descentralização

Sobre a necessidade de mais descentralização, os autarcas são unânimes, afirmando que é necessária, e sublinhado uma grande maioria dos entrevistados a necessidade da existência da devida “co-responsabilização financeira” (Fernandes, António Bragança, entrevista, 4 de Abril de 2018), como é o caso do presidente da Assembleia Municipal da Maia.

Questionados acerca do plano de descentralização do actual governo, notou-se algum peso político na resposta, com os autarcas afectos ao PS mais receptivos do que os demais. Por exemplo, por um lado temos a presidente da Câmara Municipal de Matosinhos que defendeu que considera este plano essencial, na medida em que representa “o trabalho conjunto realizado entre o Governo e as associações nacionais dos municípios e das freguesias” (Salgueiro, Luísa, entrevista, 29 de Janeiro de 2018); por outro, temos o presidente da Câmara Municipal de Espinho que realçou o facto de este tipo de propostas geralmente significarem mais custos para as autarquias, pois “há sempre grandes promessas dos governos, mas não se concretizam” (Moreira, Joaquim Pinto, entrevista, 10 de Maio de 2017).

7. Regionalização e Reforma do Estado

Muitos dos autarcas vêem a Regionalização como um meio para avançar com a Reforma do Estado. De facto, “a Regionalização é [vista como] a pedra de toque da reforma do Estado” (Couto, Joaquim, entrevista, 7 de Maio de 2018). Na perspectiva do presidente paredense apoiar o municipalismo seria “um erro crasso”, pois “as Câmaras não têm escala” (Ferreira, Celso, entrevista, 28 de Junho de 2017). Autarcas como Sérgio Humberto defendem que “regionalizar é a oportunidade para a Reforma do Estado, pois vai obrigar a reformá-lo, resolvendo problemas em muitas áreas, como a educação, a justiça ou a saúde” (Humberto, Sérgio, entrevista, 6 de Julho de 2017). Já para os detractores da Regionalização, como Artur Neves, esta não contribuiria para reformar o Estado, pois “reformar o Estado [implica] prestar melhor serviço com menos recursos” (Neves, Artur, entrevista, 4 de Setembro de 2017), o que não se verificaria nesse caso.

8. Consequências Sócio-Económicas

As assimetrias litoral/interior, urbano/rural e as questões de capitalidade são encaradas diferentemente pelos diversos autarcas. Alguns vêem-nas como “realidades diferentes” (Fernandes, António Bragança, entrevista, 4 de Abril de 2018), como é o caso do autarca maiato, outros apenas vêem “aspectos a corrigir sob o ponto de vista territorial e social” (Couto, Joaquim, entrevista, 7 de Maio de 2018), como o presidente tirsense, ou ainda um país profundamente centralista em que “todas as decisões revertem para a capital. A capital tem de existir, mas há espaço para toda a gente e com o modelo da Regionalização a funcionar bem tudo poderá

melhorar” (Humberto, Sérgio, entrevista, 6 de Julho de 2017), opinião do edil trofense, vendo-a como a forma de colmatar essas lacunas de desenvolvimento.

É verdade que a regionalização pode trazer um “impacto positivo a nível nacional” (Ribeiro, José Manuel, entrevista, 12 de Janeiro de 2018), como sublinhado por José Manuel Ribeiro mas muitas vezes encaram a actual “conjuntura [como] não [sendo] favorável à Regionalização” (Jorge, Joaquim, entrevista, 4 de Dezembro de 2017) como o presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, e “principalmente porque estamos a viver um período de pós- crise económica e social, o que permitirá alimentar os argumentos populistas do despesismo, que realmente não existe” (Couto, Joaquim, entrevista, 7 de Maio de 2018), como salienta o presidente da autarquia tirsense. Já para o presidente da assembleia maiata, a Regionalização pode funcionar como ponto de viragem num “país claramente desequilibrado pelo centralismo de Lisboa” sendo na óptica do autarca cambrense, uma “questão que faz cada vez mais sentido” (Pinheiro, José, entrevista, 28 de Agosto de 2017).

Autarcas como o presidente da Câmara Municipal de Gaia reconhecem um grande potencial na Regionalização, sendo que este considera que “não ter Regionalização atrasou-nos” (Rodrigues, Eduardo Vítor, entrevista, 20 de Abril de 2017), podendo esta ter diversos resultados. Assim, em termos de consequências que podem surgir da concretização da Regionalização, estas são muito variadas: o presidente da Câmara de Vale de Cambra realça a ajuda a “alcançar o equilíbrio nacional” (Pinheiro, José, entrevista, 28 de Agosto de 2017); o autarca sanjoanense aponta a existência de “mais proximidade” (Figueiredo, Ricardo, entrevista, 15 de Setembro de 2017), mais participação e mais Democracia; para a vereadora portuense do PCP, é um impulso “para o desenvolvimento regional, para travar a desertificação do interior, para apoiar a fixação das populações e para melhorar as suas condições de vida” (Figueiredo, Ilda, entrevista, 12 de Março de 2018); segundo a autarca da Câmara de Matosinhos, tem “o efeito da convergência real das regiões, permitindo um maior crescimento do valor acrescentado bruto do país, com efeitos na criação do emprego” (Salgueiro, Luísa, entrevista, 29 de Janeiro de 2018); sendo que poderia vir a causar “muitas modificações, sobretudo a nível político, económico e social” (Ferraz, Elisa, entrevista, 26 de Setembro de 2017), como destaca a autarca independente de Vila do Conde.

A Regionalização será, então, relevante “para a valorização do território e, portanto, a ajudar a corrigir assimetrias e reforçar dinâmicas económicas das Regiões” (Jorge, Joaquim, entrevista, 4 de Dezembro de 2017), tal como perspectiva o autarca de Oliveira de Azeméis, sendo fundamental que Portugal siga o exemplo europeu, pois, como realça o presidente da autarquia do Porto, “todos os países desenvolvidos têm regiões e, mais do que isso, descentralizam os seus principais serviços e organismos” (Moreira, Rui, entrevista, 20 de Dezembro de 2017), com resultados positivos.

9. Conclusão

Após a análise dos dados recolhidos, pode concluir-se que a Regionalização é uma política com capacidade para afectar o país no seu todo. Assim, podemos ver que a introdução das Regiões Administrativas teria diversos efeitos e enfrentaria, igualmente, vários desafios/obstáculos que poderiam dificultar a sua implementação.

Por um lado, esta poderia trazer ao país mais descentralização, proximidade entre o poder e a população, impulsionar a Reforma do Estado, assim como consequências benéficas a um nível macro, como maior produtividade, mais eficácia/eficiência dos serviços públicos, mais equidade entre as diferentes regiões do país, mais transparência das estruturas governamentais, menos burocracia e, conseqüentemente, maior convergência com as regiões europeias. No entanto, efeitos nocivos podem também surgir, como um aumento de custos, de cargos políticos e, em seqüência, dos níveis de corrupção e caciquismo.

Por outro lado, existem também vários desafios/obstáculos que podem constituir entraves à Regionalização ou dificultar o seu processo de implementação. Os já referidos efeitos negativos podem constituir um elemento dissuasor, tal como possíveis quebras de fluxos sócio-económicos e o impacto gerado no seio da estrutura política nacional, que podem travar este processo ainda antes do seu início. Acresce a isto outro tipo de dificuldades inerentes ao processo, como conciliar as diferentes facções (municipalistas e regionalistas), definir a estrutura do debate, apontar quem deve ser responsável pela iniciativa desse mesmo debate, quais os modelo e mapa concretos das Regiões Administrativas a adoptar e qual a relação que devem ter as diferentes Regiões entre si. Em conclusão, pode dizer-se que a Regionalização por dizer respeito ao âmbito regional teria cosequências estruturais. Mesmo tendo as Regiões sido consagradas na Constituição da República Portuguesa de 1976, quarenta e dois anos depois ainda não foram concretizadas. Com um Referendo em 1998, no qual a sua criação foi largamente rejeitada pelos votantes, o projecto regionalizador ficou enfraquecido e tem sido pouco abordado no cenário político. Hoje, o tema tem vindo a regressar à discussão graças aos esforços de descentralização recentemente tomados. Na AMP, uma das zonas mais povoadas do país, os autarcas têm uma opinião colectiva maioritariamente favorável à Regionalização, vendo nesta um meio de promover o desenvolvimento, através da melhoria do funcionamento do Estado mas também pela maior proximidade que deve estimular o cidadão a participar e, em geral, estimular a Região como um todo.

Bibliografia

FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS – Direitos e Deveres dos Cidadãos [em linha]. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, act. 2018. [consultado a 15 de Dezembro de 2017] Disponível na Internet em: <https://www.direitosedeveres.pt/q/o-cidadao-o-estado-e-as-instituicoes-internacionais/regioes-autonomas/o-que-sao-as-regioes-autonomas>

MAPA Oficial nº4/98 da Comissão Nacional de Eleições. D. R. Série I-A. 294 (1998-12-22) 7080-7081. Disponível na Internet em: <https://dre.pt/application/file/186582> [consultado a 10 de Novembro de 2016]

PORTUGAL, Secretaria de Estado da Administração Regional e Local – Livro Branco sobre a Regionalização: Anexos. Lisboa: S.E.A.R.L., 1980.

PORTUGAL, Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral – Referendo sobre a Instituição em Concreto das Regiões Administrativas, 8 de Novembro de 1998: Escrutínio Provisório, Resultados por Freguesia e Concelho, Distrito-Região Autónoma. Lisboa: STAPE, 1999.