

Autonomia regional e coesão nacional

Isilda Branquinho

Resumo

O presente trabalho retoma os principais conceitos inerentes ao tema e enquadra a questão da autonomia regional nos actuais normativos constitucionais. Refere-se à instituição do Comité Europeu das Regiões, cuja criação visa o reforço da coesão económica e social mediante a tomada de decisões mais próxima dos cidadãos. Atribui maior enfoque à localização estratégica de Portugal nas vésperas da possível entrada para a União Monetária, cujos pressupostos de acesso implicam escolhas importantes para o futuro do país, com uma relação custos-benefícios que se afigura positiva, pese embora a perda de margem de manobra dos decisores nacionais em matérias como as políticas orçamental, monetária e cambial. Fornece elementos de debate sobre a necessidade de profundas reformas em que se insere a aplicação dos fundos estruturais e a actuação do Estado face às condições objectivas para o desenvolvimento das actividades com potencialidades concorrenciais. As vantagens da autonomia regional são confrontadas com a conflitualidade inerente à contradição entre o poder de governar as regiões e o controle, pelo poder central, de distribuir os meios para o fazer. Daí a grande questão do referendo.

1. BREVE REFERÊNCIA AOS CONCEITOS

1.1. O tema que nos propusemos tratar centra-se nos conceitos de centralização e descentralização de poderes que se desenvolvem entre pessoas colectivas públicas.

Os conceitos de centralização e descentralização, são diferentes se encarados apenas no plano jurídico ou no plano político-administrativo. Será juridicamente centralizado um sistema em que todas as atribuições administrativas do país, são por lei conferidas ao Estado, não havendo quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas da função administrativa; pelo contrário, será juridicamente descentralizado um sistema em que a função administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas públicas territoriais (autarquias, regiões, etc.). Ou seja, no plano jurídico a descentralização afere-se pela mera existência formal e regular funcionamento de pessoas colectivas públicas distintas do Estado.

No plano político-administrativo, a questão coloca-se em termos diferentes, visto que pode acontecer, mesmo perante um sistema juridicamente descentralizado, que só se possa falar em descentralização político-administrativa se e quando os órgãos das autarquias locais sejam eleitos por sufrágio e não estejam sujeitos a uma ampla tutela administrativa, designadamente de mérito e não apenas de legalidade. Ou seja, não obstante a existência de pessoas colectivas públicas diferentes do Estado, não se poderá falar em descentralização se esta não se verificar também no plano político administrativo.

A razão da distinção releva do facto de se poder vir a utilizar a descentralização em sentido jurídico para encobrir uma realidade fortemente centralizadora do ponto de vista político-administrativo, pervertendo então toda a elaboração doutrinal que a descentralização, em sentido jurídico, visa criar.

Do ponto de vista do Direito positivo, a opção fundamental do legislador português nesta matéria, expressa na Constituição, é uma opção clara pela descentralização administrativa e política.

Conexa com esta matéria está a questão de delimitar os conceitos de administração directa, indirecta e autónoma, todos eles previstos na Constituição. Assim, será administração directa aquela que corresponde à centralização

administrativa, com ou sem desconcentração, composta por órgãos e serviços do Estado, centrais, locais ou periféricos. Serão administração indirecta e autónoma, aquelas que pressupõem a descentralização administrativa, isto é, trata-se da existência de órgãos e serviços de outras pessoas colectivas públicas que não o Estado.

A diferença entre administração directa e administração autónoma, encontra-se ligada à diferente natureza dos poderes exercidos pelo Estado sobre elas: à primeira digamos que corresponde uma superintendência, e à segunda uma tutela.

A administração autónoma pode ainda ser vista numa acepção material com interesses e valores próprios, em nome dos quais se atribui um elevado grau de autonomia. Podemos dizer que existe uma administração autónoma formal a que se reconduzem por exemplo as Empresas Públicas, mas também uma administração autónoma material onde cabem as autarquias locais, algumas associações públicas, Ordens, Câmaras profissionais. Neste último caso faz todo o sentido falar numa certa capacidade de auto-determinação e por isso qualquer tutela só deverá assentar na legalidade, ao passo que sobre a administração autónoma formal poderá ser exercida tutela tanto de legalidade, como de mérito.

1.2. A descentralização administrativa pode assumir diversos graus e do ponto de vista estritamente jurídico, podemos considerar os seguintes:

- mera atribuição de personalidade jurídica de direito privado (ainda não existe aqui descentralização administrativa propriamente dita);
- atribuição de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa;
- personalidade jurídica de direito público e autonomia não apenas administrativa mas também financeira e patrimonial v. g. os Institutos Públicos;
- se acrescentarmos ainda faculdades regulamentares, chegamos à forma de descentralização administrativa territorial correspondente às autarquias;
- finalmente, se também se atribuírem poderes legislativos próprios temos então regiões autónomas, mas aqui já estamos perante um caso de descentralização política e não meramente administrativa.

Os graus possíveis de descentralização, pressupõem a questão dos seus limites já que não é possível descentralizar ad infinitum. Por isso surge a

necessidade de impor limites a qualquer processo de descentralização/regionalização, de modo a evitar o risco de se degenerar na total desagregação do Estado. A questão dos limites da descentralização colocada nestes termos, diz respeito à organização jurídico-administrativa prática e efectiva duma eventual regionalização. Em termos jurídicos podemos estabelecer, genericamente, limites a todos os poderes da Administração e conseqüentemente também a todos os poderes locais; podemos estabelecer limites aos poderes transferidos para as entidades locais; e podemos ainda estabelecer limites ao próprio exercício dos poderes transferidos. Este terceiro caso é de extrema importância porque nos transporta para a questão das relações da entidade com poderes descentralizados com o poder central, ou seja a questão da intervenção do Estado na gestão das autarquias locais.

1.3. A finalidade da tutela não tem que ser, como defendia Marcelo Caetano, a coordenação dos interesses da entidade tutelada com os interesses mais amplos da entidade tutelar. Actualmente é aceite que a função da tutela consiste essencialmente em velar pelo cumprimento da lei e, em certos casos, assegurar decisões convenientes e oportunas para o interesse público.

Convém analisar melhor essa ponte que liga estes dois poderes, ambos legitimados e com força semelhante porque são eleitos por sufrágio. O Direito positivo resolveu a questão quando a L.A.L. (Lei das Autarquias Locais), de acordo com a revisão constitucional de 1982, limitou a tutela do governo sobre as autarquias, a uma mera tutela de legalidade. Significa isto que as decisões tomadas a nível local já não são objecto de juízos de oportunidade e conveniência, mas tão só objecto duma averiguação objectiva de conformidade com a lei, e não do bom funcionamento, ou falta dele, em tais decisões.

O regime jurídico da tutela administrativa do governo sobre as autarquias, obedece a determinados princípios:

- primeiro, a tutela não se presume, isto é, ela só existe nos casos em que a lei expressamente a preveja, o que para efeitos de interpretação e de integração da lei, é um dado de extrema importância;
- segundo, a interpretação e execução da lei é hoje também da competência das autarquias e quando estas pretendem consultar o governo sobre a interpretação da lei, as suas respostas não são ordens, nem instruções, nem directivas, tendo antes o carácter de meros pareceres não vinculativos, de acordo com o art.º 5.º, n.º 1 da Constituição;

- terceiro, reside na faculdade dada à entidade tutelada de impugnar, graciosamente ou contenciosamente, os actos pelos quais a entidade tutelar exerça os seus poderes de tutela.

Por fim, quanto à natureza jurídica da tutela administrativa, saliente-se entre outras teses, a posição do Prof. Marcelo Caetano que concebia a tutela administrativa como uma hierarquia enfraquecida por ser exercida entre entidades autónomas e não dentro da mesma pessoa colectiva; modernamente, tem melhor aceitação a tese de que a tutela administrativa do governo sobre as autarquias consiste num conjunto de poderes jurídicos de controle.

2. O QUADRO CONSTITUCIONAL

2.1. Em todas as Constituições Portuguesas, com mais ou menos desenvolvimento, há referências ao Poder Local, mas é a Constituição de 1976 e sucessivas revisões que mais inova nesta matéria ao reforçar o conteúdo e as atribuições das autarquias, exceptuando aqueles poderes que são tipicamente de natureza política. A estrutura da Administração Pública é matéria que vem regulada no art.º n.º 267, n.ºs 1 e 2 da Constituição e deles é possível retirar cinco princípios fundamentais sobre organização administrativa que são: o princípio da desburocratização; o princípio da aproximação dos serviços às populações; o princípio da participação dos interessados na gestão da administração pública; o princípio da descentralização; e o princípio da desconcentração.

À luz do princípio da descentralização administrativa, art.º 239.º, exige-se que o poder político siga uma linha de actuação descentralizadora podendo vir a ser consideradas inconstitucionais, políticas que possam retirar atribuições às autarquias transferindo-as para o Estado, por violarem o princípio da descentralização.

2.2. Para melhor se compreenderem os preceitos constitucionais sobre a criação e instituição das regiões Administrativas previstas na Constituição, temos que fazer uma distinção prévia entre normas constitucionais perceptivas e programáticas, por um lado, e entre normas constitucionais exequíveis e não exequíveis por si próprias, por outro. As normas exequíveis por si próprias são aquelas que dispensam a posterior actuação do legislador ordinário, por

a sua previsão constitucional conter todos os ingredientes para a sua aplicação e execução; pelo contrário, as normas não exequíveis são aquelas cuja previsão constitucional não é suficiente para a sua aplicação directa aos casos concretos, exigindo então a intervenção mediadora do legislador ordinário para regulamentar e executar o imperativo constitucional. São exemplos de normas exequíveis por si próprias v. g. as do art.º 24.º sobre o direito à vida, e será norma não exequível por si mesma v. g. o art.º 40.º sobre o direito de antena, de resposta, e de réplica política.

A distinção entre normas perceptíveis e programáticas reside na sua estrutura e na sua projecção no ordenamento, pois as normas programáticas são de aplicação diferida e não imediata, tendo como destinatário principal o legislador, pelo que os cidadãos não as podem invocar logo após a entrada em vigor duma Constituição. São normas perceptíveis e incondicionais v. g. as do art.º 12.º que estabelecem o princípio de universalidade dos direitos e deveres dos cidadãos e serão normas programáticas v. g. as do art.º 58.º sobre o direito ao trabalho.

Vejamos então qual o regime constitucional previsto para as Regiões Administrativas à luz dos critérios acima enunciados, colocando-nos a questão de saber se a Regionalização é um imperativo constitucional ou não.

2.3. Na Constituição, o capítulo IV é todo ele dedicado à Região Administrativa cuja previsão legal vai do art.º 255.º ao art.º 262.º.

Da leitura destes artigos resulta que o processo de regionalização previsto, depende das seguintes condições: da aprovação de uma lei definidora do regime jurídico das Regiões; da audiência das Assembleias Municipais; da criação simultânea de todas as Regiões em que se divide o Continente; da instituição concreta de cada Região.

Uma resolução do Conselho de Ministros – n.º 1/82, de 4 de Janeiro – aprovou um calendário de processo de regionalização, o que significa que desde 1982 que ela está em curso. Quanto ao processo de regionalização, cabe ao legislador ordinário, após optar por ir por diante com a regionalização, definir qual a natureza jurídica a dar à Região; quais as funções dominantes na Região; quais as atribuições e competências que serão conferidas à Região; e qual a divisão regional do território, isto é, o número e dimensão das Regiões.

Mesmo para os regionalistas, a instituição das Regiões, prevista na Constituição, é feita por normas não exequíveis por si mesmas e que exigem

a intervenção do legislador para serem criadas e instituídas em concreto. Parece-nos que estas normas, dada a sistemática do nosso texto fundamental, devem ser consideradas perceptíveis porque não estão sujeitas a especiais condições, que tenham que se verificar, para que se possa levar por diante este processo. Só dependem de vontade política.

No entanto, pode por-se ainda a questão da possibilidade de estas virem a ser alteradas por revisão constitucional, isto, claro, antes da sua criação efectiva. Revisão essa que pode, desde abolir a própria regionalização, modificar o regime da sua criação, como até torná-la indubitavelmente um imperativo constitucional, isto é, uma norma que se torne tão perceptiva que ao legislador não caiba escolher o tempo e o modo mas tão só cumprir integralmente o comando constitucional.

A maioria dos autores inclina-se para esta tese, mas também encontramos na doutrina, quem defenda a imperatividade absoluta do regime tal como está hoje previsto.

3. A INSTITUIÇÃO DO COMITÉ EUROPEU DAS REGIÕES

O Comité das regiões é criado pelo art.º 4.º, n.º 2 do Tratado da União Europeia, como órgão consultivo da Comissão e do Conselho europeus, tendo a sua composição e competência definidas nos art.ºs 198-A a 198-C. Com a criação deste Comité visa-se dar voz às colectividades regionais e locais nas matérias que têm impacto regional e por isso o Comité é chamado a dar parecer sobre questões de política regional e coesão económica e social, redes transeuropeias, educação, cultural, saúde pública, organização de fundos estruturais, etc.

A criação do Comité das Regiões, visa corresponder à necessidade de reforço da coesão económica e social e à urgência de adaptar as decisões a um nível mais próximo dos cidadãos, com base no princípio do respeito pelas diversidades regionais. Este Comité vai permitir uma maior autonomia das regiões dos Estados Membros, face ao poder central e também uma maior ligação entre as diferentes regiões do espaço europeu, o que pode vir a beneficiar, do ponto de vista dos horizontes de desenvolvimento económico, um processo de regionalização que venha a ocorrer em Portugal.

4. AS MANIFESTAÇÕES DO PODER POLÍTICO SOBRE A AUTONOMIA REGIONAL

4.1. No programa do XII Governo Constitucional (1991) considerava-se que o processo de regionalização assumia, naturalmente, uma relevância indiscutível, pelo que o governo se propunha dedicar-lhe particular atenção. Avisa, no entanto, que a regionalização não podia, (nem devia) constituir um foco de divisão entre os portugueses nem um simples processo de criação de estruturas políticas de alguma forma estéreis.

O governo da época propunha-se continuar a conduzir esse processo de forma gradual, através de um consenso alargado que envolvesse as diversas forças políticas e que congregasse a efectiva participação dos cidadãos e das instituições representativas dos seus interesses. Mas para alcançar tal desiderato, a Regionalização só assumiria um sentido verdadeiramente útil, se conseguisse tornar-se num instrumento de desenvolvimento e de utilização mais eficaz e eficiente dos recursos.

Com tais objectivos, comprometia-se o governo a apresentar uma proposta de lei de criação das Regiões Administrativas e a regulamentar a respectiva Lei Quadro. Em termos concretos, o processo de descentralização administrativa/regionalização não avançou decorrida toda a legislatura.

4.2. O actual governo considerava, no primeiro ano da sua governação, que a criação das Regiões Administrativas era uma prioridade política. De tal forma que a regionalização assume, neste quadro de intenções, o papel de um instrumento estratégico de desenvolvimento equilibrado das várias regiões do País; de combate às assimetrias; de defesa de igualdade de oportunidades; de coesão económica e social; de solidariedade nacional e ainda de competitividade, tendo em vista os desafios decorrentes da integração europeia.

A visão apologética da descentralização administrativa/regionalização é amplamente fundamentada recorrendo a princípios como sejam:

- os princípios da participação e da subsidiariedade, com base nos quais as Regiões Administrativas vão aprofundar a participação dos cidadãos e aproximar os centros de decisão às populações;
- com base nos princípios da solidariedade e da justiça, vão as Regiões Administrativas assumir-se como dinamizadoras da vida política, cultural e económica das regiões;

À luz do princípio da parceria vão estabelecer-se modalidades de representação eficiente da sociedade civil, com vista à concertação e à contratualização, prevendo-se inclusivamente conselhos económico-sociais de âmbito regional.

Pronunciando-se por um desenho territorial de compatibilização entre regiões do litoral e regiões de interior e por uma agregação de distritos em busca do significado cultural das antigas províncias, mas tendo em consideração a vontade expressa dos respectivos municípios, o modelo de regionalização delineado pelo actual governo confere às Regiões Administrativas um papel de coordenação funcional entre administração central e administração local, constituindo-se também como centro de promoção, integração e articulação das políticas públicas e assegurando direitos de representação e participação, compatíveis com a sua natureza, no domínio interno, no Conselho Económico e Social e nas estruturas de acompanhamento do Quadro Comunitário de Apoio e, ao nível externo, no Comité Europeu das Regiões.

5. A LOCALIZAÇÃO ESTRATÉGICA, A MOEDA ÚNICA E A REGIONALIZAÇÃO

5.1. Historicamente Portugal foi um país universalista: abraçou deliberadamente o Atlântico, povoou e desenvolveu os arquipélagos dos Açores e da Madeira e tornou-se um país mais euro-atlântico do que ibérico, até mais universalista que europeu.

Portugal continental resultou de colagens sucessivas e acabou por ficar constituído por uma longa e estreita faixa costeira, cujas fronteiras terrestres são a medida da sua (in)capacidade de projecção para leste. (Virgílio de Carvalho *in* «da Regionalização de Portugal e da NATO»)

Continuando, este autor defende que a regionalização do continente deve ser prudentemente ponderada por aspectos como a sua compatibilidade com o Objectivo Nacional Permanente, histórico, da consecução do maior desenvolvimento na maior segurança, que foi obtido, segundo a mesma fonte, com a opção atlântica; a existência de meios e recursos humanos capazes de manter a regionalização; e saber se os riscos, nomeadamente a menor coesão nacional, e os custos económicos serão justificados pelo que se possa ganhar.

Este tipo de atitude vai no sentido de defender que se impõe manter Portugal bem concentrado e os portugueses bem instruídos e informados e aproximá-lo da Europa como país que protagoniza a estratégia euro-atlântica, o que lhe grangeará mais respeito internacional, nomeadamente na Comunidade Europeia e maior peso em Bruxelas e na NATO. Termina este autor considerando que: «o discurso generalizado, desmoralizante e estafado, de que Portugal é um país mediterrâneo, do Sul e pequeno, não só não se lhe adapta, como não produz a sensibilização e a mobilização que urge criar para se poder ter o ambicionado êxito de desenvolvimento em segurança na opção europeia» e mais adiante «Portugal tem um historial invejável para qualquer país europeu de qualquer dimensão, bem visível ainda hoje nos importantes países que criou, a começar pelo colosso Brasil, e também no facto da língua portuguesa ser mais falada no Mundo do que a francesa ou alemã».

Se nos referimos a este trabalho é porque, não só consideramos que corresponde à opinião de alguns sectores da opinião pública como julgamos ser esta uma abordagem muito ampla e prospectiva da questão da autonomia regional do continente. Para tal o País deve permanecer, de facto, solidário, animado e coeso na fase de mudanças profundas que se vive no mundo.

5.2.1. A economia portuguesa encontra-se hoje num processo de importantes alterações estruturais em virtude do seu ajustamento às novas condições de concorrência, aos efeitos da integração europeia e à ameaça crescente, para certos sectores, em resultado da abertura de algumas das antigas economias de direcção central do centro e leste europeus. Os agentes económicos nacionais enfrentam hoje desafios quantitativa e qualitativamente diferentes dos do passado recente, sendo que boa parte dos tradicionais problemas de natureza estrutural continuam por resolver e por eliminar os principais estrangulamentos da economia.

É importante tomar consciência de que a integração crescente da economia portuguesa nos circuitos económicos internacionais limita a margem de manobra dos seus decisores políticos. Mas na verdade, a evolução da economia nacional nos próximos anos e a prazo dependerá, em larga medida, da capacidade de aprofundamento do processo das reformas. Os fundos estruturais, sabe-se que, além do impacto directo, numa perspectiva de crescimento é muito mais importante o papel que podem desempenhar no estabelecimento de condições para o progresso económico e o aumento

da produtividade (que continua muito baixa face aos padrões europeus).

É fundamental que os investimentos actuais e futuros na melhoria das dotações de capital humano produzam resultados, visto que é um factor crucial de desenvolvimento, especialmente num país como Portugal, que não pode mais assentar as suas vantagens comparativas, no baixo custo do factor trabalho. É importante não apenas a elevação do nível de educação geral mas, igualmente, por via de esquemas de formação profissional consonantes com as necessidades das empresas dotar o país de formação específica adaptada às novas condições da concorrência internacional.

No que se refere à actuação do Estado face à actividade empresarial, é importante que aquela incida mais nas condições objectivas para o desenvolvimento das actividades e empreendimentos do que na promoção de determinados sectores ou indústrias a não ser os que revelem grandes potencialidades concorrenciais. O prosseguimento de políticas horizontais, conducentes ao melhor funcionamento dos mercados é prioritário. Estas passam, concretamente, pela melhoria dos modos e métodos de regulação nas situações em que a existência de falhas de mercado requerem a intervenção de entidades tutelares, como sejam, nomeadamente os sectores das comunicações e da energia que, pelo seu carácter estruturante, assumem um papel fundamental. Acresce a necessidade de melhoria dos circuitos de acesso a clientes e fornecedores, quer a nível nacional, quer no exterior, por via de acções concertadas que permitam a obtenção de vantagens para todos os intervenientes individuais.

Também terão de se tomar medidas concretas no que respeita à eliminação do peso da burocracia e do funcionamento lento do sector judicial, cujos custos económicos são certamente elevados impedindo uma mais eficaz afectação de recursos. As reformas implicam também alterações de mentalidade e atitude face aos desafios de uma concorrência acrescida a que o país já não se pode esquivar, e que constituem uma acentuação da progressiva ruptura com o passado proteccionista e isolacionista da economia portuguesa. São portanto, indispensáveis no actual contexto de progressiva integração da economia portuguesa nos circuitos internacionais e, em particular, no espaço da União Europeia.

5.2.2. A União Europeia encontra-se num processo de aprofundamento institucional, no qual Portugal se encontra necessariamente envolvido e

comprometido. Dadas as suas consequências para a economia nacional e as escolhas que a sua participação aí impõe, o acesso à União Monetária, é hoje um dos aspectos mais determinantes de todo este processo. Independentemente da valia técnica dos critérios de acesso, a sua satisfação por parte de Portugal implica a capacidade de levar a cabo escolhas importantes no futuro próximo.

Embora, segundo os indicadores relevantes, parte substancial do ajustamento macroeconómico já tenha sido realizado e, por consequência, a verificação dos critérios, embora implique custos adicionais e algumas escolhas importantes – amplificadas pela actual situação conjuntural – não deverá ser encarada como a única questão relevante. Tal como para os demais Estados-membros, são óbvios, no caso português, os custos potenciais de perda dos instrumentos de política monetária e cambial assim como as restrições que a participação na União Monetária implica em termos de política orçamental. Porém, nas condições que actualmente se perspectivam, os custos da não participação no aprofundamento da integração serão certamente maiores, até porque acrescentarão à condição de membro menos desenvolvido, a redução do peso político nos centros de decisão, que inexoravelmente ocorrerá da explicitação de uma integração menos pronunciada. Estes são custos importantes, embora dificilmente quantificáveis, aos quais se deve juntar a perda das vantagens da integração monetária.

No caso de exclusão da União Monetária, a economia portuguesa terá de enfrentar sistematicamente custos de transação mais elevados, com reflexos óbvios sobre a actividade económica de base nacional, impedindo a optimização dos benefícios da participação no mercado único de bens e serviços. Por outro lado, a própria capacidade de atracção de investimento estrangeiro será mitigada pela menor estabilidade nominal que se esperará, nesse contexto, para a economia doméstica, por comparação com a prevalecente no espaço integrado. Acresce ainda que, visto o comportamento tradicional das contas públicas em Portugal, torna-se evidente que a imposição de restrições à sua evolução constitui garante adicional de equilíbrio na sua evolução.

Para além da preparação da economia nacional para a criação de condições de acesso, resta ainda relevar a necessidade de que Portugal participe activamente na discussão e posterior estabelecimento dos arranjos técnicos e políticos caracterizadores do futuro enquadramento institucional, ainda não completamente definidos. Sendo uma pequena economia aberta e

crescentemente integrada, Portugal terá de contribuir para que se assegurem, de forma transparente e adequada, os mecanismos de articulação entre a futura autoridade monetária europeia e as necessidades dos vários Estados em termos da condução das respectivas políticas orçamentais, e dos mecanismos de compensação necessários à estabilização dos efeitos de choques exógenos assimetricamente distribuídos pelas várias regiões da futura União Europeia.

5.3.1. Prosseguir com a Regionalização afigura-se hoje, em termos dos princípios políticos, um dado adquirido, até na medida em que o actual governo lhe atribui, como se viu, todas as vantagens incluindo a de instrumento de coesão económica e social. O governo anterior, pelo contrário, encarava, ao nível do seu programa e outros textos oficiais, a questão da Regionalização com grande cautela, manifestando preocupação em que ela se pudesse tornar foco de divisão entre os portugueses, ou que em seu nome se criassem estruturas estéreis.

Mas considerando mesmo a bondade desses princípios políticos, não se deve escamotear as suas consequências, particularmente ao nível das finanças públicas, que, no estado actual da Administração Pública, significavam, antes de mais, agravamento de custos. Sendo discutível se tendencialmente, o desenvolvimento do processo seria acompanhado de reformas, também previstas e expectáveis, ao nível da «máquina» do Estado. Nesta expectativa reside a possibilidade considerada por alguns de que a eficácia da Administração compensasse, a prazo, os custos da Regionalização.

Como certo temos a concessão de vastas competências, no que concerne a despesas públicas, às regiões, sem o que não faz sentido a Regionalização, que sem uma transferência de poderes a nível fiscal, terá tendência, digamos natural, para a desresponsabilização dos órgãos regionais eleitos. Também é previsível, nesse quadro, que os responsáveis políticos eleitos reiviniquem do orçamento global, a maior «fatia» possível para as respectivas regiões em nome, naturalmente, dos interesses que representam, sem um termo de comparação com as fontes de receita regionais. A solidariedade entre os portugueses, implícita na partilha dos meios que o poder central opera para as regiões, poderá tender a esbater-se no plano da conflitualidade inerente à contradição entre o poder de governar as regiões e o controle, pelo poder central, dos meios para o fazer.

O ónus dessa conflitualidade recairá sobre o governo central como já acontece com as R.A.'s dos Açores e da Madeira, mas a uma escala muito maior, susceptível de o enfraquecer interna e externamente.

5.3.2. Salientam-se duas tónicas:

- a dificuldade de conciliar a regionalização com o controle do défice público;
- seus reflexos nos objectivos de convergência nominal da economia portuguesa, face à integração monetária.

6. REFERENDAR A AUTONOMIA REGIONAL

A possibilidade de referendo a nível nacional não constava da primeira versão da Constituição; passou a existir após a revisão de 1989 e até hoje nunca foi utilizada, embora fosse defendida nalguns sectores da opinião pública no sentido de submeter a referendo o Tratado da União Europeia. O tema da Regionalização afigura-se assim inseparável da questão do referendo.

Hoje parece aceitável, face à dimensão e implicações da decisão de implementar as Regiões Administrativas, submeter essa decisão a referendo, dando oportunidade aos portugueses de livremente se pronunciarem sobre a questão de fundo, seja qual for a divisão territorial que posteriormente venha a fazer-se, não excluindo a hipótese do próprio referendo conter uma proposta de divisão territorial.

Isilda Branquinho