

Breve História da Organização e Divisão Regional do Continente

Tem-se desenvolvido bastante o tema da Regionalização Administrativa do Continente, mas nem sempre se fala de uma "tradição regionalista" que se tem assistido ao longo do tempo.

Tem-se falado ao longo da História de Portugal de diversas divisões administrativas que têm coabitado no nosso espaço geográfico.

Dos "Conventus", resultantes da ocupação romana (que eram três: Conventus Bracarum -sede em Braga-, Conventus Scallabitanus -sede em Santarém-, Conventus Pacensis -sede em Beja-), às cinco "regiões" que refere o testamento do rei D. Dinis ("Antre Douro e Minho"; "Antre Douro e Mondego"; "Beira", "Estremadura" e "Antre Tejo e Odiana") das sete "comarcas" de D. João I ("Antre Douro e Minho" "Tralos Montes", "Beira", "Estremadura", "Antre Tejo e Odiana", "Além D'Odiana e "Reino Do Algarve" ,às seis de D. João III (Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, "Entre Tejo e Odiana" e "Reino do Algarve" das sete "províncias filipinas", várias têm sido as referências a divisões que nem sempre correspondiam a efectivas circunscrições administrativas, ou melhor, com carácter autárquico.

A divisão territorial até 1820 era a seguinte: 7 províncias ou governos militares; 17 dioceses; 4046 freguesias; 44 comarcas com 44 corregedores, 164 juizes de fora e 621 juizes ordinários; 785 concelhos e 21 "delegacias do thesouro". Havia nesta divisão uma promiscuidade civil e eclesiástica, e administrativa e judicial, que só terminaria com a instauração da República.

Temos então que, até 1822 (altura da revolução liberal), o Estado Português (Coroa) caracterizava-se por um acentuado pendor centralista.

Com o advento do liberalismo, e com a "tradução legal" dos princípios liberais retratados na Constituição de 22, aponta-se para a divisão do continente em seis províncias (Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo, e "Reino do Algarve", (e "distritos" sem, no entanto, discriminar as suas características) em que existiria um administrador-geral de nomeação régia e uma junta administrativa eleita.

Mais tarde em 1823 propôs-se a criação de 11 províncias, que, era contrária à "enumeração constitucional".

Em 1827-28 surge um novo projecto de divisão em províncias -sete- e em comarcas -dezassete- estas semelhantes ao que mais tarde se designaria por distritos, mas aquelas seriam baseadas em factores histórico-geográficos. Com a reforma de Mouzinho da Silveira (1832) divide-se o país em províncias, comarcas e concelhos. Fica-se pela teoria, e só no ano seguinte se concretiza a divisão (oito províncias- Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Além-Tejo e Algarve-, quarenta comarcas e oitocentos concelhos).

Em 1835, devido à polémica existente extinguem-se as províncias e as comarcas, institucionalizando-se a figura dos distritos, que seriam dezassete mais o de Setúbal, criado posteriormente.

A contestação a esta figura administrativa foi considerável, mas só em 1854, se materializa com a proposta de Almeida Garrett para a criação de nove províncias. Em 1863 uma comissão nomeada por Braamcamp propõe a criação de dez distritos.

Em 1867 o código de Martens Ferrão aponta para onze o seu número (tentativa de voltar às províncias).

Em 1872, O Código Administrativo de Rodrigues de Sampaio atribui ao Distrito a categoria de autarquia local e assim se irá manter até 1892.

De 1892 a 1913, o distrito perde de novo a personalidade jurídica e volta a ser uma simples circunscrição administrativa. De 1913 a 1917, o distrito recupera a sua condição de autarquia local.

Em 1914 há uma tentativa de restaurar a divisão em províncias, mantendo simultaneamente os distritos, tentativa essa, atribuída a António José de Almeida, que conseguiu o apoio maioritário. Após várias discussões, e um clima de instabilidade política, não se tomaram quaisquer iniciativas legislativas até 1933, altura em que a Constituição aponta para a coexistência entre Distritos e Províncias (sendo estas de natureza autárquica, mas baseadas num "sufrágio corporativo", próprio do Estado Novo).

Com o código de 1936-40, estabelece-se o Distrito como mera circunscrição e criam-se efectivamente onze províncias.

Em 1959 procede-se à abolição das províncias (já em 1937 tinha surgido um projecto de abolição da província), transferindo-se os seus reduzidos poderes para os Distritos. Em 1969, Marcello Caetano cria as regiões de planeamento (meros serviços periféricos e dependentes), com quatro regiões no continente- Norte, Centro, Lisboa e Sul- Em 1979 essas mesmas regiões serão re-baptizadas de Comissões de Coordenação Regional e passam a ser cinco (autonomização do Algarve), continuando a ser (até ao momento) meros serviços desconcentrados do Estado.

Anteriormente, em 1975, o Ministério da Administração Interna apresenta um projecto de cinco províncias (regiões) e duas áreas metropolitanas.

Mais tarde o Ministério do Plano e Coordenação Económica iria editar um estudo para sete regiões-plano: Norte Litoral, Norte Interior, Beira Litoral, Beira Interior, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

Na Assembleia Constituinte é apontada a criação das regiões administrativas, uma lacuna jurídica que não foi preenchida até ao momento.

Só em 1991, foi dado um maior passo na delimitação regional no espaço administrativo português, com a criação da Lei-Quadro 56/91, que determina as atribuições e competências, bem como os órgãos existentes numa futura área administrativa regional.

Em Maio de 1996 foram apresentados três Projectos de Lei (dois da responsabilidade do Partido Socialista -nº136/VII e 137/VII- e um do Partido Comunista -94/VII-) que alteram a referida Lei-Quadro 56/91 (projecto do PS) e apontam para a efectiva criação das regiões administrativas (PS e PCP).

Em Outubro de 1997 votou-se a proposta de Regionalização do país, com votos favoráveis do PS e CDU e com votos contra do PSD e CDS/PP, aguardando-se o referendo previsto para o próximo ano (Maio ou Junho conforme a decisão sobre a actualização dos cadernos eleitorais).

Temos então que várias tentativas foram desenvolvidas com vista à institucionalização de uma entidade autárquica supra-municipal, todas elas, infelizmente, sem consequências práticas,

mercê ora de instabilidade política ora de vicissitudes da conjuntura socio-económica e de, na maior parte das situações, de ausência completa de valores democráticos.

Nunca como agora estão reunidas as condições reais para de, de uma vez por todas, o processo de regionalização se concretizar e, desta forma, colmatar esta enorme lacuna no panorama administrativo português que afecta de uma forma muito profunda o bem-estar das populações do nosso país.

A regionalização administrativa de Portugal continental contribuirá para um desenvolvimento integrado num país como o nosso que esteve apegado a um excessivo centralismo durante toda a sua longa História e que tem pago bem caro por tal facto.

Cabe-nos, também aqui, fazer a transição de um "Absolutismo Administrativo" que ainda não deixámos de viver, para um regime administrativo democrático (por ser mais participativo) com e para todos os portugueses.

Regionalização : Algumas Razões A implementação das Regiões Administrativas é um imperativo nacional, previsto na nossa Constituição no Cap. IV, e infelizmente ainda sem aplicação real, como aliás muitas outras matérias do Texto Jurídico Fundamental.

Ainda se 'concretiza ' mais esta temática (como foi supracitado) na Lei-Quadro 56/91 de 13 de Agosto que define os enquadramentos gerais das Regiões Administrativas . Os adversários desta (necessária) Reforma Administrativa defendem que afinal a Regionalização mais não é do que um "bicho-papão" que come dinheiro do Orçamento do Estado e que (calcule-se a irresponsabilidade) só vem aumentar a burocracia dos serviços e que fraccionaria a identidade nacional.

Primeiro que tudo, há que dizer a senhores que pensam desta maneira o seguinte :

- 1) - É necessário que haja uma maior aposta no desenvolvimento regional que não poderá ser feita de uma forma descoordenada e tendo uma visão (quase) paroquial dos assuntos sem abordar os problemas de um ponto de vista estrutural , e as entidades melhor vocacionadas para essa função serão as Regiões Administrativas dotadas de atribuições e competências próprias.
- 2) - Estas entidades intermédias entre o Poder Central e o Poder Local, são essenciais numa realidade administrativa europeia, prevista no Tratado de Maastricht, a chamada "Europa das Regiões" , que prevê a concretização dos Princípios da Subsidiariedade e Complementaridade , como forma de aproximar as populações dos centros de decisão, envolvendo deste modo um aspecto de participação política da sociedade.
- 3) - É necessário que haja uma maior descentralização administrativa , para melhor e mais eficientemente servir as populações , valorizando o potencial endógeno presente nas várias regiões do nosso país.
- 4) - Descentralização, obviamente como toda a gente sabe, não significa mais burocracia, dado que a descentralização é por si uma forma de tentar combater as disfunções burocráticas do sistema administrativo, dando a possibilidade de entidades autónomas decidirem por si, atendendo a realidades próprias e a necessidades concretas numa economia globalizante e com o sucessivo aumento e diversificação dos centros de decisão como é a actual.

5) - Não haveria um aumento de cargos administrativos dado que o pessoal administrativo actual , que funciona em estruturas desconcentradas do Estado , seria integrado na orgânica administrativa da estrutura regional, estando esta naturalmente , e por força dos custos, limitada a nunca criar uma estrutura administrativa demasiado pesada.

6) - A identidade nacional, obviamente, que não seria posta em causa, bem pelo contrário sairia reforçada com a criação de pólos de atracção que seriam as capitais regionais (apostando-se nas Cidades de Média Dimensão), com a necessária desconcentração de serviços dentro da própria região , evitando a lamentável realidade que já hoje acontece de as populações perto da fronteira espanhola verem no país vizinho como algo melhor, que lhes dá mais atenção e possibilidades de desenvolvimento do que o nosso Governo que se encontra a 200 e tal Km de distância num Terreiro do Paço sem conhecimento directo da realidade regional.

Sabendo-se igualmente da enorme importância que algumas cidades espanholas detêm, e que na maior parte dos casos é de longe superior a uma capital de distrito portuguesa, que se vê impotente face à influência, poder económico e administrativo exercidos pelas "cidades de média dimensão espanholas".

7) - É necessário que se trave o autêntico êxodo populacional do interior para o litoral que se verifica, provocando aqui um congestionamento de pessoas e de serviços, e levando à desertificação humana o interior do país, perdendo todo o seu potencial para atingir um desenvolvimento integrado e auto-sustentado, ou seja diminuir as, cada vez maiores, assimetrias regionais de desenvolvimento.

Também neste ponto a Regionalização é essencial, criando-se novos centros de poder, com maiores possibilidades de atrair investimentos e criar desenvolvimento, fixando um enorme contingente de quadros técnicos e pessoal especializado e evitando um enorme "brain drain" que actualmente se verifica no nosso país, despovoando o interior e congestionando o litoral.

8)- É necessário, igualmente, sobre um ponto de vista técnico-administrativo, proceder à criação das Regiões Administrativas, porque significa modernizar uma máquina administrativa pesada, demorada e essencialmente centralizada, que cada vez mais é olhada com desconfiança pelos cidadãos. Uma realidade que não responde as necessidades das populações e que necessita de uma Reforma, tantas vezes apregoada e outras tantas negada. Cada vez mais se assiste a uma maior complexidade de problemas e dificuldade de concretização de Planos e Programas Integrados de Desenvolvimento, nesse ponto é, urgente que as Regiões Administrativas se instituem, porque serão a melhor resposta administrativa a este ponto.

9) - Com a criação das Regiões Administrativas, estar-se-ia a concretizar um princípio universal da democracia, que é o das populações terem direito a eleger os seus representantes aos órgãos políticos regionais, participando da gestão e administração das potencialidades regionais e evitando a deplorável situação de serem os responsáveis pelas CCR's (órgãos desconcentrados, logo hierarquicamente dependentes do Poder Central) a gerir o potencial de uma ou mais regiões sem para isso terem sido eleitos, e muitas vezes sem prestarem contas a ninguém.

10) - Por último há a dizer que as Regiões Administrativas previstas na nossa Constituição são isso mesmo, espaços dotados de autonomia administrativa com direito a eleger os seus representantes que conduzirão os destinos político- -administrativos desta autarquia de base

territorial e características supra-municipais por um período estabelecido, findo o qual se procederá a novas eleições, dando a possibilidade aos residentes da região de escolherem o próximo órgão executivo e deliberativo que conduzirá a região. Sem possibilidade de cobrar impostos, mas apenas a de lançar derramas, taxas e tarifas e dependendo grande parte das transferências do Orçamento de Estado e de legislar, as Regiões, estarão politicamente limitadas e não serão potenciais focos de instabilidade nacional como o são as Comunidades Autónomas em Espanha (que resultaram de uma mescla de nacionalidades e diferentes padrões e vivências culturais).

Também serão distintas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (que por razões geográficas e afastamento dos centros de decisão foram necessárias instituir para melhor servir as populações) na medida que, e indo buscar o que foi dito atrás, o seu campo de actuação será muito mais restrito no que diz respeito aos campos legislativo, fiscal e político. Não se confunda o aumento da cidadania, participação democrática e bairrismos que também são saudáveis para o desenvolvimento que as futuras regiões trarão, com uma ameaça à coesão nacional e retalhamento artificial do país (até porque regiões sempre as houve e consciência regional também, o que nunca sucedeu como agora é estar-se a discutir estes problemas num regime democrático, recorde-se que as anteriores reformas- municípios e distritos - foram implementadas sem qualquer participação dos cidadãos). Para além da participação democrática, necessidade real (do ponto de vista técnico-administrativo e económico) o que vai permitir a Regionalização do país é, sem dúvida a vontade política de ceder, transferir e descentralizar poderes para entidades que sempre existiram no espírito colectivo do povo português, mas que nunca houve arrojo e coragem em admiti-las como verdadeiras entidades administrativamente autónomas e dignas de importância, com receio de, não dividir o país, mas dividir um poder concentrado, que só funcionou quando se verificaram invasões do nosso território por potências militares estrangeiras e que, actualmente, e dada a complexidade que requer a realidade sócio-político-económica da presença constante de pessoas e de meios e de rápidas decisões, atingiu o seu fim.

Por estas e outras razões as Regiões Administrativas são uma realidade que urge instituir. No entanto, é necessário que, ao criarem-se as várias regiões do país, se tenha em consideração qual a vontade das populações na delimitação das futuras fronteiras regionais, bem como : a) as áreas culturais diferenciadas b) o estabelecimento de zonas de economia afins c) bloco de infra-estruturas instalado d) espaços geográficamente tipificados para o aproveitamento vocacional do território e) as bacias hidrográficas f) as zonas metropolitanas de irradiação urbana g) os centros de atracção de investimentos e actividades h) os factores climáticos e posicionamento geográfico l) estruturas administrativas que já existem e que já têm a sua rotina j) projecções técnicas dos espaços l) configurações de ordem religiosa do território - as Dioceses- m) razão do agrupamento de municípios - etc.

Conclusão - Existiriam com toda a certeza mais argumentos a favor a Regionalização, para contrariar a visão Lisboa-cêntrica e passadista daqueles que defendem que todo o Poder deve estar no Terreiro do Paço. Essa negação em admitir uma realidade administrativa diferente da

actual - a dos Distritos (essa sim completamente artificial) , não significa mais do que uma recusa em perder poderes e admitir que os outros também têm direito ao desenvolvimento.

Um processo como este, actualmente com os Fundos Estruturais da União Europeia , tem que ser implementado e desenvolvido, sob pena de perdermos ainda mais tempo e ficarmos apegados a uma mentalidade centralizadora que só colheu algum apoio nos anos 40 e 50 na altura dos regimes fascistas europeus. Porque, se não for desenvolvida, com tempo, ouvindo as opiniões dos vários intervenientes no processo de desenvolvimento e ponderando cuidadosamente toda esta problemática, chegaremos ao final de século com esta importante Reforma por desenvolver, e o que é mais grave, sem qualquer tipo de estrutura intermédia que ponha fim ao acelerado pendor centralizador (e as suas nefastas consequências) que tem existido em Portugal.

Uma realidade regional como esta (onde não existe descentralização a nível regional) só existe em toda a União Europeia em dois países para além de Portugal- Grécia e República da Irlanda- o que denota, dados os exemplos, quanto necessária é a criação de Regiões Administrativas para um desenvolvimento integrado e harmonioso e auto-sustentado de um país??

A Criação da Região Baixo Alentejo

Existem vários critérios para se institucionalizar uma Região Administrativa, (como já se referiu atrás), porém é necessário ter em conta acima de todos os outros factores, a VONTADE DAS POPULAÇÕES na criação da Região. Isto porque, se não se atender a este decisivo factor, corre-se o risco de comprometer seriamente todo este processo. De facto, será grave que se "criem as regiões erradas", uma vez que poder-se-ão levantar problemas de vária ordem, como uma "aversão" dos próprios habitantes da região à configuração da região.

No caso do Baixo Alentejo, é o profundo receio de que esta região determinada culturalmente, com raízes profundas, seja pura e simplesmente absorvida e esvaziada de significado administrativo e de importância político-social, caso se venha a integrar numa demasiado grande (e eventual) Região Alentejo (com os Distritos de Évora , Portalegre e Beja e com os quatro concelhos do Baixo Alentejo Litoral pertencentes ao distrito de Setúbal).

O receio é tanto maior que apesar de, ainda não existir qualquer Região Administrativa, já se assiste a uma desertificação administrativa da capital do Baixo Alentejo, designadamente no que diz respeito a vários serviços que foram deslocados para a capital do Alto Alentejo . Isto é, a tendência centralista que se assiste, podia muito bem vir a confirmar-se , se o Baixo Alentejo fosse integrado numa Região Alentejo, concentrando-se os serviços de importância regional em Évora, com a conseqüente desvalorização do potencial existente no Baixo Alentejo, e Baixo Alentejo Litoral (pois também seria afectado pela sua situação geográfica afastada de Évora).

Existe também o receio fundado que uma região demasiado grande como seria uma Região Alentejo (cerca de 1/3 da superfície total do País), pudesse gerar uma distorção nos vectores administrativos regionais, gerando carências sócio-económicas no espaço regional que se encontrasse afastado de Évora, isto é , uma região muito grande traria inconvenientes de vária ordem para as populações que não se encontrassem na área de influência do Alto Alentejo.

Acrescentando a tudo isto, a teoria de uma região extremamente homogénea cairia por terra, uma vez que é por todos conhecida a disparidade cultural existente entre, por exemplo, os concelhos de Portalegre e os de Beja , ou mesmo os do Litoral.

Dado o carácter político de todo este processo, afigura-se-nos imprescindível a participação das pessoas em todo este processo, que se quer transparente, atento aos problemas sócio-político-culturais e, democrático, sob pena da sua inexequibilidade e correcto funcionamento no futuro.

Dadas algumas das razões apresentadas, parece-nos credível que a aposta nas sinergias e potencial existentes no Baixo Alentejo (Distrito de Beja + Concelhos do Litoral Alentejano) constituiriam uma forte componente para se afirmar da viabilidade e acima de tudo da NECESSIDADE da criação da Região Administrativa Baixo Alentejo?

Aníbal Reis Costa

1996