

Francisco Sá Carneiro e o centralismo

Miguel Cadilhe

17 11 2020

Brotéria, XII 2020

1. Alguns factos do centralismo

Os indicadores de finanças públicas do tipo “local e regional em percentagem do total nacional” acusam um elevado centralismo em Portugal (*1).

Em comparação europeia, Portugal está bem quanto ao número e dimensão dos municípios e quanto às duas regiões autónomas. Também está relativamente bem quanto ao progresso das respectivas funções. Todavia, está mal, ou muito mal, quanto às regiões constitucionais do continente, que inexistem e destoam flagrantemente da Europa (*2).

De facto, a descentralização regional, como nível supramunicipal e infranacional, existe em praticamente todos os países europeus de democracias consolidadas (*3). Seja em países de maior dimensão, como Alemanha, Espanha, França, Inglaterra (e País de Gales), Itália. Seja em países de dimensão média, mais comparáveis com Portugal, como Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Noruega, Suécia, Suíça. São diferentes as atribuições descentralizadas em cada um destes países, mas verifica-se um denominador comum: em todos há regiões e há eleições regionais; em quase todos, as eleições são directas, pelos cidadãos.

Portugal continental é, em população, maior do que vários dos países com três níveis de administração (nacional, regional e municipal) (*4).

Em geral, retirando pequenos países em que não cabe descentralizar, a OCDE observa que “os países mais desenvolvidos são mais descentralizados e os países mais centralizados são menos desenvolvidos” (*4).

2. Subsidiariedade, o princípio

A subsidiariedade significa que o nível acima não deve ocupar-se das funções do nível abaixo, quando este as exerce bem. Pensando em Portugal e UE, o nível europeu não deve usurpar as funções do nível nacional, nem este as do nível regional sub-nacional, nem este as do nível municipal. A

usurpação pode ferir a democracia e provocar perdas de coesão, equidade, eficiência, competitividade.

Podemos aprofundar o assunto nos manuais de economia pública, cito alguns adiante, e nos de teoria constitucional (*5). E nos tratados da UE (*6). Na doutrina social da Igreja podemos encontrar, há muito, algumas das melhores abordagens da subsidiariedade (*7). Em 2020, o Papa Francisco realude aos “*mecanismos de subsidiariedade*” na carta encíclica *Fratelli Tutti*, 142.

3. Centralismo, contrário da subsidiariedade

Liberdade e subsidiariedade andam a par. Um dos contrários da subsidiariedade é o centralismo. Um dos corolários da subsidiariedade é a descentralização territorial.

Não iria ao ponto de dizer, num elementar encadeamento lógico, que o centralismo é um dos contrários da liberdade, ou que é anti-democrático e anti-constitucional. Mas diria que a descentralização territorial é um corolário da liberdade.

Também não iria ao ponto de usar, ou de pôr a concorrer num mesmo patamar de substância e de mérito, noções e expressões como “*centralismo democrático*” e “*descentralização democrática*”, porque a democracia não se compagina do mesmo modo nas duas situações e devemos resguardá-la de equívocos que só a desgastam.

4. “Democracia regional”

Creio que o território continental estaria provido das regiões constitucionais se Sá Carneiro (1934-1980) não tivesse morrido há 40 anos, na trágica noite de 4 de Dezembro. Ele defendeu, como parte integrante dos princípios da social-democracia, a “*construção da democracia regional*”. E pugnou por “*aumentar a autonomia das regiões e dotar as autarquias locais de verdadeiros órgãos de poder, eleitos e fiscalizados pela população*” (*8). São ideias suas de 1974 e 1975, tinha ele em vista as ilhas e o continente em graduações distintas, como a Constituição (CRP) veio a consagrar em 1976. Com Sá Carneiro, o PSD não teria enveredado pelos caminhos evasivos dos anos noventa, que são sempre caminhos de meia coragem e meia verdade. Não são os caminhos de uma certa e digna libertação territorial que a partir do Porto, e da sua história, Sá Carneiro sentia e entendia (*9).

5. Rendição ao centralismo

Nos anos noventa, os caminhos dos políticos contra a regionalização constitucional não primaram pela frontalidade, a qual, no limite, se traduziria por retirar a ideia da CRP. Em vez disso, aditaram uma inóspita condição – o referendo – que quase equivale a pôr um *não* pintado de *sim*. Um *não* em “*concreto*” onde há um *sim* em princípio. O princípio não é referendável, só o é o “*concreto*”, mas este trava aquele.

O velho e poderoso centralismo venceu, fê-lo por dentro da fortaleza, numa espécie de “porta da traição” de outros tempos que alguns abriram, seja-me perdoada a analogia. O centralismo, que Salazar retomara e acentuara, reapareceu sob vestes e preocupações democráticas e atingiu em cheio a “*democracia regional*” do continente. Julgo poder dizer que isto não teria acontecido com Sá Carneiro.

O referendo foi fruto da 4ª revisão constitucional de 1997. A sua matemática é adversa, como se depreende dos artigos 256º e 115º-11. A *armadilha* funcionou no referendo de 1998, eram oito as “*concretas*” regiões da lei 19/98 – talvez não fosse a melhor das leis nem a mais feliz divisão do território. A nascente regionalização sucumbiu ali.

6. Traves mestras de 1991

A lei 56/91, *lei-quadro das regiões administrativas*, é um marco conceptual e político. Cumpre a CRP e contém as traves mestras da “*construção da democracia regional*” no continente. Mas foram precisos mais uns sete anos, para surgir uma “*concreta*” subsequência, a desafortunada lei 19/98. A lei-quadro fora aprovada por unanimidade do Parlamento, mediante proposta do Governo PSD. Na exposição de motivos, apontava-se para uma “*reforma de fundo (...) de execução gradual*”, mas logo, astuciosamente, se empastelou o processo, e depois em 1997 e 98, como dito, tudo o que era unânime acabou em nada, nem reformismo nem gradualismo. Inconsequente, a lei-quadro continua em vigor há trinta anos.

No meio destes lamentáveis acontecimentos, um nome é merecedor de registo, o do ministro que então foi responsável pela preparação da lei-quadro e pela apresentação e defesa da proposta no Parlamento. Luís Valente de Oliveira é um dos nossos melhores teorizadores e praticantes da descentralização, vale a pena ler a sua retrospectiva de 50 anos (*10).

7. Teor político das regiões

Na escolhida denominação “*regiões administrativas*” do continente, que a CRP expressa, parece contar menos o teor *político* do que o teor *administrativo*. Mas o teor político está lá, suave, firme, inamovível, adveniente de três elementos essenciais: as regiões pertencem à “*organização do poder político*”, dispõem de órgãos eleitos, e abrigam-se na trindade de princípios do nº 1 do artigo 6º.

Com efeito, a regionalização do continente é determinada pela CRP na extensa Parte III - Organização do poder político, onde lhe é dedicado em exclusivo o capítulo IV do Título VIII - Poder local (*11).

E por cima de tudo, vem o referido artigo 6.º-1 que, sublinhe-se, afirma que “*o Estado é unitário*” mas submete, e bem, a sua “*organização e funcionamento*” à conjugação de três princípios: “*da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais* (estas no continente diz a CRP incluem as regiões administrativas) e *da descentralização democrática da Administração Pública*”. Isto, sem quaisquer temores e pudores de perda de unidade e identidade nacional.

Já o teor político das duas regiões autónomas é outra coisa, muito diferente e superior, rege-se por todo o Título VII da mesma Parte III.

8. Funções descentralizáveis

A chamada lei de Wagner, de 1871, previa a longa expansão do Estado a taxa superior à da economia. Os factos confirmaram-na em muitos países (*12). Nessa senda *wagneriana*, em Portugal, os políticos de parte do século XX e XXI fizeram crescer o Estado até níveis de *sobrepeso* de despesa, carga fiscal e dívida, mas mitigaram o princípio da subsidiariedade. O que auto-alimentou, ainda mais, o centralismo.

Há um equilíbrio salutar, democrático, constitucional, que se deve buscar entre subsidiariedade e funções e organização do Estado – um Estado sustentável, em novas tendências não *wagnerianas*.

É claro que nem tudo é descentralizável. O Estado exerce funções de *soberania* que em geral não são descentralizáveis, incluindo a definição e estruturação do sistema fiscal. Mas é descentralizável a receita de impostos, com algum poder de os parametrizar.

Por outro lado, o Estado exerce funções dos 3E: *eficiência* económica, *equidade* social, *estabilidade* financeira e macroeconómica. Como nos ensina a economia pública, muito da função *eficiência* e parte da função *equidade* são descentralizáveis, em subsidiariedade; já a função *estabilidade* não deve ser descentralizada (*13).

9. Grandes gastos públicos

E há ainda os *grandes projectos públicos*, muitos deles não são descentralizáveis. Por exemplo, destruir, deslocalizar e reconstruir um novo aeroporto nacional é domínio da função *eficiência* não descentralizável, que, porém, se houvesse regiões honradas e legitimadas no continente, poderia ter sérias dificuldades em ser aprovado se a sua “análise custos benefícios” não fosse bastante positiva. Os recursos são escassos – o que for para ali, não irá para outros lados. Por vezes, ou vezes demais, as *grandes despesas* não passariam no crivo de umas boas finanças públicas (*14).

E, deploravelmente, há sempre o risco de *corrupção*, que deve ser prevenido e combatido sem tréguas. Em frequente lapso, a descentralização é associada a mais corrupção do que a centralização. O facto é que, em volume, a corrupção tende a ser muito maior na administração central, incluindo empresas públicas. Aí se situam os grandes contratos públicos. Por exemplo, na compra de submarinos, acto obviamente não descentralizável, é verosímil que haja erro e crime – o erro das funções *soberania* e *eficiência*, o crime da *corrupção*.

10. Reformar o Estado-administração

No colapso financeiro de 2011, “como é que o centralismo não impediu, ao invés, fomentou a indisciplina financeira, o descontrolo, o despesismo, o

défice, o endividamento? Onde estavam as instituições centrais de vigilância da República?” (*15).

Os factos em Portugal mostram que o Estado *wagneriano* não se auto-reforma e não se auto-limita. Defendo há muitos anos que, se for bem feita, se for sujeita a apertado e vigiado enquadramento financeiro, se for dotada de instituições de qualidade (Ah, as instituições!), a “*democracia regional*” pode revelar-se um bom percurso, ou pré-curso, da *reforma do Estado-administração* (*16).

11. Instituições de vigilância

A descentralização carece de atenta vigilância, mormente legal e financeira. Um país descentralizado pode justificar instâncias mais especializadas de vigilância. Não há boa descentralização sem boas regras e sem bons controlos centrais (sim, digo centrais), estes assegurados pelos competentes órgãos de soberania. Um rigoroso, independente e dissuasor controlo central é um dos melhores aliados da descentralização.

Quando os actuais municípios e regiões autónomas, ou a administração central, violam regras, a falha é também, e antes do mais, das instituições de *vigilância* da República (*17).

12. Boas políticas, boas finanças

A descentralização propicia boas políticas? Sim. Melhor do que o centralismo? Sim, muito plausivelmente, sim. Respondo com os fundamentos e os teoremas, não absolutos, que os tratadistas da economia pública nos dão.

A propósito, e este é um dos lados mais sensíveis das políticas de descentralização, não há, provavelmente, boa *distribuição territorial* de recursos públicos, nacionais e europeus, sem bons e legitimados *contra-balanços* – ou seja, confrontos abertos, de igual para igual, e concertação, transparência – quanto a necessidades, meios e fins. O que temos no continente é a ausência de fortes e democráticos *contra-balanços regionais* frente à força das autonomias insulares e à força da administração central. Temos tido vozes regionais nomeadas, não vozes eleitas. Por sua vez, as vozes municipais, eleitas, estão dispersas e a outro nível de audição. E dou aqui por reproduzido o que vai dito, supra, sobre os *grandes gastos* do Estado.

Um dos efeitos mais visíveis e nefastos do *desbalanço* territorial inerente ao centralismo é revelado pelo atraso relativo do *interior* (*18). Em números redondos, o *interior* cobre 3/4 do território e detém apenas 1/5 da economia em PIB, em população, em empresas. Nos últimos 60 anos, perdeu 37% da população.

13. Regime intercalar a partir de 2020?

Ao longo dos anos 60 a regionalização, não democrática, foi objecto de estudos, pareceres e legislação. Curiosamente, um interessante estudo foi

publicado na *Brotéria* em 1967 (*19). Em 1969, foram criadas por decreto-lei as “*regiões de planeamento*” e as CRP, depois CCDR, como entidades *desconcentradas*.

Temos agora o decreto-lei 27/2020, e a lei 37/2020 que o tempera. Ainda longe do estatuto constitucional e do leque de funções descentralizáveis, estes diplomas vêm iniciar um *sucedâneo imperfeito* da descentralização regional do continente, através das prestigiadas cinco CCDR e das suas geografias. O regime escapa ao ardil do referendo, não cumpre outros requisitos constitucionais, e institui um *misto* de *desconcentração* e *descentralização*. Com defeitos, tem algumas vantagens evolutivas. Aliás, os defeitos serão reparáveis se acaso este *sucedâneo* puder ser visto como algo intercalar, olhos postos na “*democracia regional*”. Na expectativa, por exemplo, de haver uma *re-revisão constitucional* dos embargos introduzidos em 1997 (*20). Razões tenho para admitir que estes embargos não teriam passado na social-democracia de Sá Carneiro.

14. Social-democracia e centralismo?

Pode um social-democrata ser *centralista*? Pode ignorar a “*democracia regional*” do continente? Pode concordar com o *centralismo* que Portugal ostenta, e com os seus efeitos na democracia e no desenvolvimento? Não, não pode, responder-nos-ia Sá Carneiro. Suporto-me nas suas palavras, as já citadas, mais as seguintes, e no seu modo de estar na política.

Em 1977: “*Para nós, sociais-democratas portugueses, o poder local é a base de segurança de toda a verdadeira democracia: as municipalidades, as regiões, são fundamentais como centros de decisões locais e não podem ser absorvidas por um Estado centralizado, o qual se poderá tornar despótico, mesmo nos termos democráticos.*” (*21)

Ainda em 1977: “*É indispensável que se faça (...) concertação entre o todo nacional e as regiões (...). Não haverá (...) uma autêntica concertação nacional enquanto se não derem passos significativos para a institucionalização das regiões (...).*” (*21)

Em 1980: “*A nossa concepção de desenvolvimento ultrapassa, como é evidente, o mero crescimento económico. E a nossa concepção de reforço de poder local baseia-se na regionalização e não na simples descentralização administrativa. Só assim haverá verdadeiro poder local.*” (*22)

Estas palavras não eram sobre regiões autónomas. Na realidade, elas já existiam desde 1976. E a CRP não as põe no “poder local”. Poderia citar outros momentos entre 1974 e 1980 – tão intensos foram esses sete anos na vida política de Sá Carneiro. E bem sei, as circunstâncias de 1980 não são as de 2020. Contudo, e diferentemente de alguns, penso que

os factos, a teoria, a análise, as estatísticas, a experiência europeia, os nossos desequilíbrios territoriais, vieram repor a ideia de “*democracia regional*” e vieram, afinal, dizer-nos que homenagear Francisco Sá Carneiro é lembrar e respeitar as suas ideias (*23).

(*1) Ver, entre outros, o importante documento da Comissão Independente para a Descentralização (CID), lei 58/2018, *Relatório*, 2019, tabela IV.1 (fonte OCDE), p 208. Ou ver P Trigo Pereira, et al, *Economia e Finanças Públicas*, 5ª ed., Escolar E, 2015, p 319/321. Ou ainda, Fernando Alexandre, et al, *Assimetrias e Convergência Regional – Implicações para a Descentralização e Regionalização em Portugal*, UM e ACP, 2019, p 89/90.

(*2) Descentralização regional, ou democracia regional, ou territorial, regionalização, regiões administrativas, ou só regiões, são formas que uso de exprimir o mesmo conceito de administração do território, e partilha do poder, baseado em eleições e na CRP. Neste sentido estrito, descentralizar é municipalizar (com freguesias) e regionalizar. E os actos de deslocalização e desconcentração não são actos de descentralização. Naqueles, o nomeado obedece ao nomeador, em relação hierárquica. Neste, o eleito responde perante os eleitores, em relação democrática.

(*3) Ver CID, *Relatório*, cit., tabelas II.2 e II.3 (fonte OCDE), p 119,120. E ver A Cândido de Oliveira e A Pedro Manique, *O Mapa Municipal Português [1820-2020] – A Reforma de Passos Manuel*, AEDREL, 2020, p 17/18.

(*4) CID, *Relatório*, cit. (fonte OCDE), p 17 e 18.

(*5) Ver, por todos, JJ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, 2003, p 119/120, 341/342, 359/363.

(*6) Ver, por exemplo, do autor “Tempos e Modos de Portugal na UEM”, *Brotéria*, Março 1991, p 260/274.

(*7) Ver Hugo Chelo, “O Estado é necessário. Mas em que medida? Intervenção e abstenção do Estado à luz do princípio de subsidiariedade”, *Brotéria*, Julho 2020, p 163/168.

(*8) Ver, organizado por J Augusto Seabra, *O Ideário Político de Sá Carneiro*, PSD, 1990, p 53,97.

(*9) Algumas das raízes mais profundas do pensamento de Sá Carneiro provêm das ideias de liberdade e reformismo da Revolução Liberal de 1820, de que a cidade do Porto foi berço. São célebres e duradouras, até aos nossos dias, as reformas oitocentistas da descentralização municipal do continente. Ver Oliveira e Manique, *O Mapa Municipal...*, cit. E ver do autor, “Descentralização em tempos de 1820 e 2020”, anuário *O Economista*, 2020.

(*10) L Valente de Oliveira, discurso nos 50 Anos da CCDRN, *Cadernos da CCDRN*, 2019.

(*11) Sobre regiões, releva ver os artigos da CRP 235º e 236º (autarquias locais - freguesias, municípios e regiões administrativas); 237º e 242º (descentralização e tutela administrativas); 239º, 259º a 262º (órgãos regionais e eleição); 257º e 258º (atribuições e planos regionais); 255º e 256º (criação em concreto e sujeição a referendo).

(12) Ver do autor *O Sobrepeso do Estado em Portugal*, 2ª ed., Arkheion, 2013, p 159/161.

(13) Sobre funções descentralizáveis do Estado, ver, por todos, do autor a 1ª edição de *O Sobrepeso ...*, cit., 2005, p 19/33 e 74/79. Para desenvolvimentos, ver A S Pinto Barbosa, *Economia Pública*, M Hill, 1997, cap. 3. Pereira, *Economia...*, cit., cap. 10. J Albano Santos, *Economia Pública*, 2ª ed., ISCSP, 2012, p 269/303.

(14) Ver do autor *O Sobrepeso...*, 2ªed., cit., p 102/3.

(15) Ver do autor “Reforma do centralismo?”, *Público*, 23 11 2013.

(16) Sobre regionalização e reforma do Estado-administração, ver do autor *O Sobrepeso...*, 2ª ed., cit., p 166/170. No mesmo sentido, ver o cap. 9 de P Trigo Pereira, *Democracia em Portugal – Como evitar o seu declínio*, Almedina, 2020.

(17) Ver do autor *O Sobrepeso...*, 2º ed., cit., p 85/96

(18) Ver a portaria 208/2017 e o relatório do Movimento pelo Interior, 2018. Ou, relacionados e sobre políticas do interior, ver do autor “O interior, as empresas e a política fiscal”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, nº 3 de 2019, p 13/31; e “As razões do interior e o regime contratual de investimento”, *Cadernos de Economia*, nº 125, 2018. Ver também CID, *Relatório*, cit.

(19) F Pereira de Moura, “Esboço de divisão regional em Portugal”, *Brotéria*, Março 1967, p 291/301.

(20) Sobre diversas hipóteses de uma revisão constitucional, veja-se, entre outros: CID, *Relatório*, cit., p 24,193/4. Pereira, *Democracia...* cit., p 116/9, 123/4,131,217. A Cândido de Oliveira, “As Regiões Administrativas, a Constituição e o Referendo”, *Estudos em homenagem a Sousa Franco*, FDUL, 2006.

(21) Seabra, *O Ideário...*, cit., p 98,99.

(22) *Intervenções Parlamentares de Sá Carneiro*, livro organizado pela Assembleia da República, 2000, p 371/2.

(23) Ver livro colectivo: *40 anos, 40 testemunhos sobre Sá Carneiro*, JSD, 2020. Inclui uma versão mais curta do presente texto.