

## DESCENTRALIZAÇÃO E TEORIA DO ESTADO \*

O tema da descentralização entrou recentemente no discurso político da maior parte das formações partidárias, constituiu-se, em muitos casos, em objectivo fundamental, ao menos assim proclamado, proposto à governação de diversos países, tornou-se um dos *enjeux* de muitos debates e tem sido objecto de análise cuidada por parte de especialistas nesta matéria, nomeadamente no domínio da Sociologia. Tal questão implica uma nova concepção do poder e do Estado, ao pôr em acção a ideia de corresponsabilidade e ao desejar criar as condições institucionais consideradas necessárias a um verdadeiro eco-desenvolvimento e, nessa medida, tende a ser recuperada pela moderna teoria política. De acordo com esta perspectiva, de alcance mais vasto, pretendemos examinar a sua importância em Portugal, nação fortemente integrada de oito séculos de história, e ver como os diferentes partidos a apropriam, tendo em conta a sua diferenciada implantação geográfica, nas propostas apresentadas à Assembleia da República. Trata-se, portanto, de analisar a sua verdadeira relevância na actual teoria política e de examinar de que modo ela é compatível com a tendência histórica à concentração do poder político.

1. A história demonstra claramente que cada revolta promovida no sentido da instauração da liberdade conduz sempre ao estabelecimento e reforço de uma nova «tirania». De facto, o Estado é, por sua própria natureza, expansivo, podendo ser contido somente

---

\* Comunicação apresentada ao Colóquio sobre *La Décentralisation: Évaluation d'un Thème de Recherches*, realizado na Universidade de Orléans em 1 e 2 de Outubro de 1987.

por outros contra-poderes. Neste desejo de dilatação, aproveita dos conflitos, tanto internos como externos, que lhe proporcionam a ocasião e lhe oferecem o pretexto, do mesmo modo que procura escudar-se no ordenamento jurídico e nos valores e ideologias sociais. O poder político transporta em si uma vocação centralizadora, concentrando-se nas sociedades onde aumenta a homogeneidade, se apagam e se dissolvem as hierarquias e desaparecem os garantes transcendentais da ordem social. Não obstante as diferenciações assinaláveis e a especificidade das diversas situações, verifica-se, por toda a parte, nomeadamente onde ocorreram revoluções, que a instituição governamental se tem vindo a fortalecer. Trata-se de uma tendência histórica que se constata presente nos mais diversos contextos de forma clara e precisa, diferindo apenas as interpretações que dela se apresentam, por causa do campo teórico em que possam situar-se os cientistas sociais.

Não é nosso objectivo, nesta análise, proceder à compreensão do fenómeno em causa. Aceitamos como provado que as revoluções que se fazem em nome da liberdade, mais não contribuem do que para o reforço do poder político constituído. No seu primeiro estado de efervescência, todas as autonomias são consentidas. Mas apenas o processo se consuma e se estabelece uma nova ordem, logo o Estado não só se concentra mais, como ainda, de forma correlativa, impede qualquer tentativa de autonomização. Em muitos casos, gera-se mesmo, a partir daí, um outro movimento de expansão. Poderão servir de exemplificação as diferentes revoluções operadas na Europa na época contemporânea, nomeadamente a Francesa e a Bolchevista.

2. Não sai fora de um tal modelo interpretativo a revolução de Abril ocorrida em Portugal em 1974. Antes deste evento histórico, não era permitida qualquer expressão, por mais mitigada que se apresentasse, de vontade autonómica. Todo o movimento de descentralização era, de imediato, considerado como atentatório à dignidade, à unidade e à força do Estado. Alguns movimentos que se esboçaram nesse sentido, nos arquipélagos do Atlântico, foram rapidamente sufocados e, de seguida, tomaram-se as medidas administrativas cautelares à sua nova eclosão.

Com o 25 de Abril, ao contrário, concede-se de imediato a independência às antigas colónias de África, sem sequer se salvaguardarem os direitos e interesses da nacionais portuguesas nelas

residentes, ainda que perfeitamente compatíveis com essa independência. Um forte movimento de libertação atinge e abala a sociedade portuguesa no seu todo, envolvendo as diferentes camadas sociais. Dá-se um fenómeno de descompressão colectiva, permitindo a afirmação das liberdades e autonomias.

Uma vez «cumprido o mar», Portugal fica confinado ao seu território continental, associando a si apenas os Açores e a Madeira. Nestes arquipélagos, tinham-se constituído, através da história, micro-sociedades com vocação autonómica. O distanciamento geográfico, a sua situação periférica em relação ao poder político central e a insularidade, que habituara a população a contar sobretudo consigo mesma na resolução dos problemas quotidianos, eram factores determinantes da coesão dessa vontade. Não houve, por isso, dificuldade na Constituição de 1976 em conferir-lhes o estatuto de regiões autónomas dotadas de assembleias e governos próprios. Confluíram para isso, de forma simultânea, os condicionalismos sociais e políticos então vividos e o espírito de liberdade de que deram prova os constituintes, aliás, em perfeita consonância então com a maioria da população.

No território continental, somente no Algarve, outrora considerado como um reino diferente — convirá recordar que os monarcas se designavam a si mesmos «reis de Portugal e dos Algarves» —, se assiste ao despoletar de um movimento independentista, Movimento de Independência do Algarve (MIA), que jamais assumiu qualquer expressão de relevo.

A constituição de 1976 consagra o princípio da descentralização e da autonomia regionais. São criadas as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, visando-se com elas «a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses» (n. 2, art.º 227.º). Acrescenta-se, porém, que «a autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição» (n. 3, art.º 227.º).

As autarquias locais recebem igualmente uma forte institucionalização, sendo formadas pelas freguesias, municípios e regiões administrativas (n. 1, art.º 238.º) e definidas como «pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas»

(n. 2, art.º 237.º). É remetida para o ordenamento jurídico, a elaborar oportunamente, a divisão administrativa do território (n. 4, art.º 238.º), mas afirma-se de imediato que «a área das regiões deverá corresponder às regiões-plano» (n. 2, art.º 256.º).

Importa salientar, desde já, que a Constituição de 1976 fala de autonomia, que se poderá considerar em sentido estrito apenas em relação aos arquipélagos dos Açores e da Madeira. As autarquias locais, que nela merecem uma atenção particular, essas são apresentadas como formas de participação que a Constituição, de facto, pretende promover, ainda que se fale a propósito delas também de autonomia. São formas de participação tanto as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, assim como as «organizações populares de base territorial» cujo objectivo consiste em «intensificar a participação das populações na vida administrativa local» (n. 1, art.º 264.º).

3. À medida que nos distanciamos de Abril de 1974, mais o problema da regionalização e da descentralização é silenciado a nível governamental. Contribuem para isso particularmente os partidos a que directa ou indirectamente é confiado o exercício do poder político. A defesa das autonomias é lembrada sobretudo por aqueles que estão afastados dos centros principais de decisão. Trata-se de partidos com mais baixa representação eleitoral que, desse modo, pretendem sustentar-se, defendendo as autarquias que representam.

As propostas de regionalização do País não deixam de traduzir, de certa maneira, os diferentes resultados eleitorais. Nas eleições de 1975, o PS sai vencedor nos distritos de Lisboa, Setúbal, Évora, Santarém, Portalegre, Coimbra, Castelo Branco, Faro e Porto. O PSD (na altura PPD) vence em Braga, Viana do Castelo, Vila Real, Bragança, Aveiro, Viseu, Guarda e Leiria. O PCP transforma sobretudo Beja em sua coutada privada, ainda que com grande representação em toda a região da reforma agrária e nas zonas de Lisboa e Porto. A nível nacional, as percentagens dos três partidos referidos, para a Assembleia Constituinte, eram respectivamente as seguintes: 37,9 %, 26,4 % e 12,5 %.

Atendendo ao discurso político destes partidos, verifica-se que se defende com maior convicção a regionalização quando se está longe do poder do que quando se tem a sua responsabilidade. A concepção da democracia varia frequentemente com o grau de

distanciamento dos centros de decisão. Os grandes partidos são, de facto, obrigados a conciliar as exigências do poder do Estado na sua marcha para a concentração, que directamente representam ou lhes aparece no horizonte imediato, e os interesses do eleitorado normalmente com uma variável implantação regional.

Nas eleições de 1976, para a Assembleia da República, dá-se uma ligeira alteração. O PS adquire a maioria em Braga, em detrimento do PSD. O CDS ganha ao PSD o distrito da Guarda. O PCP faz avançar no Alentejo a sua influência, conquistando ao PS a maioria nos distritos de Setúbal e Évora.

Interessará comparar ainda esta situação inicial, em que os partidos políticos portugueses, saídos da revolução, procuram enraizar-se nos diferentes meios, com as eleições mais recentes.

O PSD ganha em 1987 em quase todos os distritos, alcançando a maioria absoluta de votos. O PCP conserva o seu domínio em Beja e Setúbal, empatando com o PSD no distrito de Évora (2 deputados cada um) e com o PSD e o PS em Portalegre (1 deputado cada um), únicos círculos eleitorais onde o PSD não obteve a maioria. O PCP conserva a sua forte implantação na região da reforma agrária e nas cinturas industriais de Lisboa e Porto. O PS perde importância relativa, sendo embora o segundo partido político português, tanto em termos de percentagem de eleitorado como de implantação geográfica, assegurando, no entanto, a eleição de deputados em todos os círculos eleitorais, à excepção de Évora. O PRD constitui um meteoro que apareceu no espaço político português em 1985 e que, em 1987, entrou na sua fase de desintegração. A representatividade eleitoral dos demais partidos é bastante irrelevante.

Os partidos políticos lançaram-se também na conquista do poder local — municípios e freguesias —, cujos órgãos representativos passaram igualmente a ser eleitos. Como é natural, conseguem estar à frente da administração dessas populações nas regiões onde são maioritários. Aqui, como aliás por toda a parte, existe uma relativa correlação entre a dominação a nível distrital para a Assembleia da República e o controlo do poder local.

4. Existe, além disso, uma situação histórica em Portugal que pesa consideravelmente no desenvolvimento de todo este processo. Há uma forte corrente a favor dos municípios. A tradição

portuguesa não é a da regionalização e da descentralização, mas a do poder local.

Os direitos e os privilégios concedidos aos municípios, se não resultam da colonização romana, como pretendia Alexandre Herculano, remontam certamente à Idade Média, de acordo com as actuais aquisições da historiografia. Através dos tempos, desde então, tais instituições aparecem como contrapesos do poder central e, como tais, constituem focos de resistência às limitações que tanto o feudalismo como os Estados modernos lhes quiseram impor. Foi sobretudo durante os séculos XVIII e XIX que elas viram reduzidas as suas liberdades. A defesa da sua independência e da sua autonomia aparece, no entanto, como uma constante histórica.

Comprova a relevância do municipalismo o facto da Constituição da República Portuguesa de 1976 (n. 1, art.º 256.º) determinar que os projectos de lei quadro das regiões administrativas sejam submetidos a audição das assembleias municipais. Comprovam isso ainda as polémicas que posteriormente foram introduzidas no debate público sobretudo em 1982 e a aprovação de importantes leis (n. 79/77 e n. 1/79) referentes à afirmação do poder local. Todo um conjunto de factores, de ordem histórica e legal, vieram nos últimos tempos consolidar as autarquias.

Sendo assim, com a entrada dos partidos na cena política portuguesa, a disputa centra-se à volta de duas questões: o poder local ou a regionalização. A longa tradição do municipalismo e o seu fortalecimento no após Abril de 1974 fazem com que a tese do poder local tenda a prevalecer sobre a da criação das regiões administrativas. A descentralização corre, então, o risco de se esvaziar de sentido no choque entre este poder e o central.

Interessará saber, conseqüentemente, como os diversos partidos políticos, nestas circunstâncias, encaram hoje o problema da regionalização. Na análise a que vamos proceder, vincaremos apenas os aspectos que interessam ao presente estudo, dispensando-nos, por isso, de fazer uma apreciação global dos respectivos documentos.

À medida que se opera uma forte consolidação do poder local, afirmando-se em todas as suas dimensões, e a Revolução de Abril se perde na bruma da memória colectiva, verifica-se igualmente, na prática, uma tendência para a limitação das capacidades e atribuições das regiões administrativas e, não raro mesmo, para o

esquecimento deste fundamental objectivo constitucional. Em contrapartida são alargados e reforçados os serviços periféricos do poder central em detrimento das autonomias regionais.

A regionalização aparece na Constituição Portuguesa <sup>(1)</sup> como uma dimensão essencial da liberdade alcançada depois do 25 de Abril e como uma pedra fundamental do edifício do Estado democrático. A discussão que acerca dela se tem feito anda à volta, no entanto, da concepção das regiões, por vezes de difícil conciliação, entendidas como regiões «naturais», «homogéneas» ou «polarizadas».

A postura dos partidos políticos face a esta questão revela cambiantes diferentes em relação à organização da vida social e económica e à função que se quer reservar ao Estado. Atendendo aos princípios que presidem aos projectos de regionalização <sup>(2)</sup> apresentados na Assembleia da República e aos objectivos que lhe são cometidos, constata-se uma acentuada tendência para lhe conceder prevalentemente uma função político-administrativa. O maior desvio desta orientação encontra-se no PCP, que parece conferir-lhe uma função mais político-económica e no PPM que lhe atribui uma missão mais histórico-sócio-cultural. Neste particular, é de realçar o facto de que, enquanto o MDP/CDE, porque salienta a função descentralizadora da administração pública, contempla na sua proposta o processo jurídico dessa desconcentração, o PCP

---

(1) *Constituição da República Portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1976; *Constituição da República Portuguesa* (Primeira revisão — 1982), Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1982.

(2) Lei Quadro das Regiões Administrativas, Projecto de Lei n.º 187/IV do PCP, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 57, de 26 de Abril de 1986; Lei Quadro das Regiões Administrativas, Projecto de Lei n.º 320/IV do PRD, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 21, de 17 de Dezembro de 1986; Lei Quadro das Regiões Administrativas, Projecto de Lei n.º 330/IV do MDP/CDE, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 27, de 9 de Janeiro de 1987; Lei Quadro da Regionalização do Continente, Projecto de Lei n.º 334/IV do Deputado Independente Gonçalo Ribeiro Teles, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 30, de 16 de Janeiro de 1987; Lei de Bases da Regionalização, Projecto de Lei n.º 337/IV do PS, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 31, de 17 de Janeiro de 1987; Lei de Bases da Regionalização, Projecto de Lei n.º 340/IV do CDS, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 31, de 17 de Janeiro de 1987; Lei Quadro das Regiões Administrativas, Projecto de Lei n.º 341/IV do PSD, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 31, de 17 de Janeiro de 1987.

(durante muito tempo aliados na APU), frisando mais a dimensão económica, não parece considerar devidamente esses aspectos. Saliente é igualmente a posição do PPM. Propondo-se uma finalidade essencialmente sócio-cultural, dá um relevo particular ao municipalismo, sendo seguramente o partido que mais realça tal dimensão, não entrando, por isso, na análise do processo jurídico de constituição das regiões administrativas e da indispensável salvaguarda da unidade do Estado.

Poderá dizer-se que enquanto os partidos com vocação totalitária atribuem à regionalização um papel essencialmente económico, os partidos com orientação democrática (entendida esta no sentido tradicional de poder das maiorias) conferem-lhe uma função fundamentalmente administrativa e os partidos que relevam a dimensão da Nação sobre a do Estado sobrelevam antes o seu papel histórico-cultural. Mas tanto uns como outros, como tentaremos demonstrar, sentem algum embaraço em defini-la do ponto de vista político-jurídico.

Os diversos partidos políticos são, porém, unânimes em afirmar que a criação das regiões administrativas constitui uma exigência democrática, ainda que tendam a conceber diferentemente a democracia.

O PCP considera a institucionalização dessas regiões como um factor de alargamento da democraticidade da vida económica, social e administrativa. Ao apresentar o seu projecto, pretende regressar ao ideal constituinte inicial, desejando promover o cumprimento da Constituição no sentido da «construção do Estado democrático», e, desse modo, «dar voz e meios às populações para assegurarem, através de órgãos regionais próprios, a intervenção e capacidade de decisão com vista à defesa e prossecução dos seus interesses, em domínios que transcendam a esfera própria de atribuições dos municípios». Nesta fase da sua luta pela apropriação do aparelho governamental e à medida que este mais distante lhe aparece, defende uma autêntica devolução de poderes às autarquias. Esta será, aliás, a melhor forma de reforçar a situação que actualmente detém nos municípios.

O MDP/CDE sustenta a «regionalização do poder político», enquanto «componente essencial do Estado democrático» e, desse modo, como «solidária com um efectivo propósito de desenvolvimento sócio-económico», no respeito pela vontade popular. Trata-se, pois, de uma questão de estrutura do poder político.



Por sua vez, o PRD concebe a regionalização como uma «devolução de poderes» e afirma expressamente pretender contribuir com o seu projecto para o «aprofundamento da democracia, a modernização da Administração Pública e a mobilização de todos os recursos e energias para o desenvolvimento do País e das regiões».

A regionalização aparece para o PS como um reforço do «sistema democrático» enquanto «descentralização democrática do Estado», como forma de «estimular o auto-governo por parte das comunidades em todas as questões que lhes dizem directamente respeito» e como «instrumento de descentralização e com uma natureza autárquica indiscutível». Para este partido, não parece tratar-se de uma exigência essencial da democracia, mas apenas de «uma das respostas possíveis aos desafios da modernidade, um dos instrumentos de descentralização e um dos meios de luta contra as tendências negativas da evolução das sociedades contemporâneas». É-lhe retirado, assim, o carácter de imperativo democrático imediato e absoluto.

Muito diferente não é a posição do PSD. Pressupondo, para este partido, uma «política de descentralização», uma «política de desenvolvimento regional» e uma «racional divisão regional do País», a regionalização é proposta porque «reclamada pela urgência de atenuar os desequilíbrios sócio-económicos entre as suas diferentes áreas» e como suporte de uma «política de desenvolvimento eficaz».

O CDS atribui-lhe um marcado cunho administrativo. Pretende que a regionalização, tendo em conta o «princípio da solidariedade nacional e inter-regional» e «garantindo a unidade da soberania, procure a aproximação entre a Administração e os administrados». Para além da regionalização, advoga, no entanto, ainda o ordenamento do território a que confere um carácter mais económico.

O PPM, por último, não se envolve muito em questões desta natureza, dada a acentuada e já referida dimensão sócio-cultural do seu projecto.

A questão central de toda esta discussão consiste na margem de autonomia concedida às entidades configuradas sob a forma de regiões administrativas. Neste domínio, as diversas posições oscilam entre duas afirmações principais: a regionalização traduz-se num complemento do poder local ou reduz-se a uma desconcen-

tração administrativa do aparelho burocrático do Estado. Esta é a relação que se entende estabelecer entre a regionalização e a autoridade do Estado, portanto, entre devolução e atribuição de poderes.

Os diversos partidos sustentam, com maior ou menor convicção e com ênfases diferentes, a autonomia regional. Poderá, porém, afirmar-se que o PCP é um intransigente defensor da tese de que a formação dos poderes regionais se deve fazer à custa da administração central. O PS, esse, embora defenda a transferência de poderes em detrimento do Estado e a favor das autarquias, desejando assim reforçar o papel do poder local, inicia o seu projecto com a enunciação de alguns postulados fundamentais, dos quais destacamos os que dizem respeito à unidade e soberania do Estado. Sustenta que «o exercício das áreas de atribuição e competência das regiões administrativas não pode prejudicar o carácter nacional da gestão de recursos pela Administração Pública, na prossecução dos fins comuns da comunidade, de acordo com o princípio da solidariedade nacional». Para este partido, trata-se de alterar a organização e a administração do País. A proposta do PSD é, neste particular, talvez mais explícita. Em seu entender, «a autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções das pessoas colectivas de direito público e na organização unitária do Estado». Nesta mesma linha parece situar-se o PRD ao sustentar que a região deve ser entendida como «elemento de charneira na articulação das actuações da administração central e do poder local». Embora o CDS fale a custo de autonomia regional, defende igualmente a transferência de competências do poder central para as regiões.

Mantendo a autonomia e as competências dos municípios, os partidos políticos são levados a advogar a transferência de poderes do governo para as autarquias. O PSD limita-se, porém, a frizar a passagem dos serviços periféricos da administração estatal.

A outra componente da configuração jurídica das regiões é a sua relação com as autarquias locais. Constata-se, neste domínio, que o tradicional municipalismo português é respeitado e reafirmado pela generalidade das propostas. Quase todos os partidos políticos defendem que a regionalização não pode limitar as atribuições, os poderes e os recursos dos municípios e das freguesias.

A estas autarquias são atribuídas mesmo capacidades particulares no processo de criação das regiões. De acordo com o disposto na própria Constituição da República, terão de ser ouvidas em todo o decurso da sua institucionalização e pronunciar-se expressamente. Os partidos que têm vindo a defender uma maior intervenção das bases populares revelam-se também mais intransigentes neste domínio. Assim, o PCP, entre os mecanismos concretos da sua criação, salienta a discussão pública que envolva as próprias populações em causa, «dando primazia à vontade popular, indispensável à garantia do êxito do processo». O PCP exclui a tutela ulterior das regiões sobre os municípios, atribuindo aos poderes regionais meras funções de coordenação. Segundo ele, «as atribuições conferidas às regiões administrativas são exercidas sem limitação das atribuições e poderes próprios dos municípios». Limita-se assim extremamente a esfera de acção daquelas. Também o MDP/CDE rejeita a interferência do poder das regiões «na esfera da competência regulamentar dos municípios». Enquanto, por sua vez, o PRD afirma que «o município é a célula base do poder local», defendendo o seu reforço sem admitir «qualquer solução que passe por uma redução das competências dos órgãos municipais», o PS sustenta a «subordinação da região aos municípios». Em seu entender, «a criação das regiões administrativas respeitará as atribuições e competências actualmente cometidas aos municípios, que deverão ser progressivamente reforçadas». Idêntica é a posição do CDS que sustenta que, «no respeito da tradição municipalista portuguesa», as «regiões administrativas não podem constituir uma forma de interferência do poder central no poder municipal». Mais omisso parece ser o PSD, embora não deixando de afirmar que «as regiões administrativas desenvolverão as suas atribuições nos termos da lei e no respeito pelas funções do Estado e dos municípios e pela iniciativa dos cidadãos com vista à atenuação das assimetrias de desenvolvimento do território do continente».

Quanto aos aspectos técnicos da implementação da regionalização, se alguns partidos políticos adiam a questão, outros esboçam desde já propostas concretas. O PCP parte da distribuição distrital do País. Para ele, as regiões administrativas deverão ter a «área correspondente à divisão distrital». O PS advoga que elas sejam «constituídas por agrupamentos de distritos do território continental» precedida de uma «discussão pública nacional». São

defendidas aqui regiões administrativas com uma dimensão superior à dos actuais distritos.

Alguns partidos descem a uma quantificação de outro género. O MDP/CDE propõe a criação de 10 regiões. Este partido refere «os factores de identidade do espaço organizado pelas sociedades que o povoam e as potencialidades do correcto ordenamento das suas infra-estruturas» que as configurem sob a forma de «região sócio-geográfica», como critérios para a sua constituição. O PRD defende a instituição de 9 regiões correspondentes às antigas províncias. Sustenta-se aqui como critério a «presença de uma consciência territorial através da qual as gentes se identifiquem com a sua região». Difícil se torna, no entanto, saber em que consiste essa «consciência territorial». O PPM, por intermédio do seu deputado Gonçalo Ribeiro Teles, propõe 8 regiões administrativas e 40 federações de municípios. Esta proposta insiste sobretudo na constituição de federações de municípios e na sua defesa. Compreende-se esta posição se se tiver presente o objectivo histórico-sócio-cultural, acima referido, atribuído pelo partido à regionalização. Do ponto de vista pragmático, tal federação é apresentada como meio que torna eficaz a regionalização. Não queremos deixar de sublinhar de novo que existe aqui uma particular ênfase dada à defesa dos municípios, concebidos como os núcleos históricos de resistência ao poder central, capazes de salvaguardarem o património nacional e a qualidade de vida das populações. Esta parece-nos ser também a proposta que aborda com mais especificidade a questão da regionalização, deixando embora de lado os problemas referentes à descentralização.

Os partidos que remetem para data ulterior o processo concreto de regionalização não deixam, porém, de lembrar os princípios pelos quais entendem se deva pautar a sua implementação. O PSD, não avançando com qualquer divisão concreta, diz apenas que ela deve depender da «viabilidade política e económica» da região. Importa saber em que medida este adiamento da questão tem a ver com a responsabilidade que lhe cabe na actual condução das coisas públicas, preocupado antes com os problemas de índole nacional. Interesse poderá ter ainda a comparação do critério apontado pelo PSD com o defendido pelo PCP. Este último partido apresenta como «critério decisivo da própria eficácia técnica e administrativa a sua correspondência com a vontade e as aspirações populares». Não oferecendo também qualquer proposta

concreta de regionalização, o CDS entende que a sua criação deve assentar na «homogeneidade natural, a complementaridade geográfica, económica, social e cultural das diversas áreas que integram e as tradições históricas na divisão administrativa do País».

Todos os partidos políticos tratam depois com algum pormenor a composição dos órgãos próprios das regiões administrativas que, por exigência constitucional, são a Assembleia Regional, a Junta Regional e o Conselho Regional. É ainda dada uma particular atenção ao representante do governo junto de cada região a que é cometido o papel de representar política e administrativamente os órgãos do poder central e de exercer a tutela administrativa com um carácter meramente inspectivo de velar pelo cumprimento da legalidade. Tal representante é designado por «comissário regional do Governo» (PCP e MDP/CDE), «delegado do governo» (PRD, PS, CDS e PPM) e «governador regional» (PSD). A nomenclatura utilizada não deixa de traduzir também a importância que lhe é atribuída.

5. A análise que temos vindo a desenvolver conduz-nos agora a precisar alguns conceitos que se tornam indispensáveis a uma correcta compreensão de todo este processo.

São coisas diversas, não de modo necessário reciprocamente dependentes e com implicação mútua, a regionalização, a desconcentração e a descentralização.

A regionalização significa simplesmente o processo de criação de regiões. Em si mesma, não indica o grau de autonomia que é concedida.

A desconcentração traduz principalmente um fenómeno de distribuição pelo País de uma larga rede de agências de administração, aproximando esta dos administrados.

A descentralização, essa implica uma transferência de competências do poder central para as regiões e uma capacidade de decisão.

Enquanto, portanto, a regionalização é uma questão essencialmente técnica, isto é, uma mera criação de áreas administrativas de acordo com critérios claramente definidos, a descentralização é um problema fundamentalmente político e jurídico. Trata-se, no caso desta, da definição das competências, nos domínios administrativo, financeiro e técnico, tanto da autoridade do Estado como da do poder regional. A regionalização não implica, de forma

absoluta, uma desconcentração, embora no caso concreto português vise directamente esse objectivo, através de uma transferência de competências.

A descentralização por nós aqui abordada consiste na devolução de poderes de decisão pela Administração central aos órgãos próprios das regiões administrativas, produzindo consequentemente uma redistribuição do poder político. Há neste processo, uma descentralização dos serviços do Estado e uma desconcentração das suas funções. Ela diz respeito, consequentemente, à organização política e administrativa do País.

A regionalização é assim uma primeira e indispensável etapa. Define um espaço geográfico dentro do qual se possa exercer, de forma autónoma e exclusiva, um conjunto de competências, ainda que mais ou menos tuteladas, em ordem ao desenvolvimento económico e social, à eliminação das assimetrias e desequilíbrios regionais, à correcção das desigualdades, à melhoria das condições de vida e à promoção da cultura das populações. A regionalização e a descentralização, a que aquela conduz, embora não necessariamente, são assim vectores de democratização da vida pública e de desenvolvimento sócio-económico do País.

6. A tendência para a descentralização, há alguns anos esboçada nos modernos Estados com vários séculos de consolidação, Estados que conheceram mesmo em épocas não muito recuadas um nacionalismo exarcebado e uma forte xenofobia, levanta certas questões no âmbito da teoria política, nomeadamente da teoria do Estado.

Embora as diversas regiões apelem, por vezes, para um passado histórico específico, são sobretudo interesses económicos e políticos que estão na origem e na base do actual movimento de descentralização.

Do ponto de vista económico, a descentralização veicula indubitavelmente em si mesma uma vontade de eco-desenvolvimento. Em face de uma planificação central e imperativa, proporciona a expressão do sentir das próprias populações, uma satisfação mais directa das suas necessidades e uma realização das suas aspirações. Desta forma, será mais fácil envolver os indivíduos e empenhá-los no processo de melhoria das suas condições de vida.

O problema que, no entanto, se levanta consiste em saber como se articulam os planos nacional e regional. Compete ao

Estado promover o desenvolvimento económico, social e cultural de todo o País, de forma estrutural e global, fazendo, em consequência, desaparecer as desigualdades injustificadas e as assimetrias existentes, produzidas ao longo da história. Ora as diversas regiões são dotadas de recursos, materiais e humanos, variáveis e desiguais. Se não houver uma vontade estatal de correcção dessas anomalias, tendem a desenvolver-se fossos cada vez mais cavados entre elas e podem gerar-se mesmo formas de colonialismo interno, com o crescimento de umas regiões em detrimento das outras.

A institucionalização da descentralização leva a criar os instrumentos e a pôr em acção os mecanismos reguladores que permitam uma equitativa distribuição de bens pela totalidade da população e que conttenham os conflitos que naturalmente tendem a cada passo a despoletar. Este equilíbrio não é fácil num país onde dominam dois principais centros polarizadores do desenvolvimento — Lisboa e Porto — e onde existe uma profunda assimetria entre o litoral, em franca expansão, e o interior, atrasado e de economia tradicional até bem recentemente em estagnação. Tal problema somente será resolvido quando se assumir de forma solidária o desenvolvimento integral do País.

No que concerne o aspecto político, a descentralização daria resposta adequada às exigências de democraticidade tanto na formação do poder central como na constituição dos órgãos da administração regional. A questão está em saber se o Estado se limita a uma mera *delegação* de poderes ou se procede à sua autêntica *devolução*. Unicamente neste último caso se poderá falar de verdadeira descentralização, porque somente desse modo se criam também colectividades autónomas do ponto de vista territorial. Sem, de facto, uma relativa autonomia administrativa e financeira, a descentralização não passará de um logro. Ela tem que significar autonomia e esta deve traduzir-se pela capacidade de auto-determinação das populações.

Como tivemos já ocasião de mostrar, a Constituição Portuguesa consagra o princípio da descentralização e da autonomia das autarquias locais, mas sem prejuízo dos poderes de direcção do governo. Trata-se, por isso, de uma autonomia tutelada, na medida em que compete sempre ao Estado definir os objectivos a prosseguir e indicar os meios considerados adequados. Ora, havendo tutela, é-lhe então necessariamente atribuída uma função

de superordenação, através da qual se procura salvaguardar o bem colectivo. Este não resulta directamente da soma dos interesses particulares e, num país atravessado por antagonismos conflituais, dificilmente os objectivos dos diversos agrupamentos e camadas sociais poderão ser coincidentes.

É aqui que a descentralização levanta problemas à tradicional teoria política. Na verdade, com a proclamação do princípio da soberania popular e a introdução do sufrágio universal, como meios de legitimação do poder, consagra-se também a capacidade política das maiorias. Na sua força, assenta, a nível nacional do Estado, a democracia.

Ora as diversas formas de participação, particularmente a que permite assegurar uma capacidade de intervenção não só na elaboração dos projectos como ainda na sua decisão e aplicação, contrariam o princípio maioritário em que, no quadro nacional, se funda a democracia. Parece existir aqui, efectivamente, um potencial conflito entre a autonomia particular e a vontade colectiva entendida à maneira de J.-J. Rousseau. As maiorias criadas a nível local podem, na verdade, não coincidir — e em muitos casos não coincidem — com as maiorias constituídas no plano nacional da Assembleia da República. Do ponto de vista da teoria política, por sua vez, os regimes situam-se num contínuo entre o liberalismo puro e o totalitarismo. Mas um Estado descentralizado não é necessariamente democrático, assim como um Estado centralizado não é consequentemente autocrático, na medida em que possa respeitar a expressão da vontade nacional. A descentralização traz para a ribalta política um princípio anterior ao aparecimento da teoria do contrato social e à consagração do poder das maiorias, revelando os limites destas. Contrapõe a liberdade e a autonomia das entidades locais à autoridade do Estado. Não se destrói a democracia da maioria, enquanto poder do povo, mas dá-se-lhe uma outra dimensão. É sabido que J.-J. Rousseau rejeitava a intervenção na actividade política dos corpos intermédios, afirmando que a soberania não pode ser delegada. Com a descentralização, atenta-se assim, em certa medida, contra o princípio da direcção única do Estado. O problema está em saber se a afirmação de uma autonomia exclui a outra ou, se não, em que medida se podem conciliar. Vejamos, então, as diversas modalidades de participação e as formas como se configuram.



A reivindicação da perfeita autonomia conduz necessariamente à independência mais ou menos total. Uma vez operada esta, cria-se um Estado nacional com uma soberania própria. Existem aspirações e vontades de descentralização que veiculam tais propósitos. Temos exemplos disso no próprio contexto europeu actual. A bandeira da descentralização, neste caso, serve um objectivo de alcance mais vasto.

Outros projectos de autonomia não aspiram a uma diferenciação ou separação tão radical. Contentam-se com a transformação do regionalismo numa diversidade de Estados federados. Esta federalização do País conduz a uma certa balcanização do Estado, mas não lhe faz perder a sua total unidade. São conhecidas situações de Estados federados dotados de um governo central e de uma perfeita capacidade de acção interna e externa. Este tipo de autonomia não nega a unidade do Estado. Diferente será o caso da constituição de grandes áreas políticas, com a criação de uma federalização de Estados que até aí existiam com total independência. Este movimento para a associação institui a formação de uma federalização diferente. Perde-se aqui a unidade, verificando-se esta apenas em situações concretas e em relação a objectivos e projectos devidamente negociados e acordados.

Para além da federalização num Estado unitário, que será a expressão extrema de autonomia sem independência, poder-se-ão encontrar diversas formas de participação. A natureza e o alcance da participação são uma função da autonomia. Convirá, por isso, antes de mais, observar que a aceitação e *a fortiori* a promoção da participação são já reconhecimento de autonomia. Existem, portanto, tantos níveis de autonomia quantos os de participação. E estas áreas de autonomia recortam-se de acordo com coordenadas diferentes. Se se consideram as actividades e as funções sociais, poder-se-ão encontrar corpos colectivos que beneficiam de uma correspondente autonomia. A Constituição Portuguesa postula a participação em diversos domínios, como sejam a planificação económica (art.ºs 56, 58, 81 e 95), a segurança social (art.º 63) e estruturas administrativas (art.º 268). Os governos actuais procuram o concurso de diversas associações mediante a instituição do conselho de concertação social, através do qual buscam soluções negociadas. Com o desenvolvimento de tais autonomias, o Estado perde a capacidade de impor as decisões. Se se atende, por outro lado, à diferenciação regional, temos, então, as diversas

formas de descentralização. É sobretudo aqui que se constata os desvios em relação ao princípio da maioria nacional em que se baseiam as tradicionais democracias.

Os tipos de descentralização podem apresentar configurações diferentes. Um estudo analítico, a que não procederemos, revelar-nos-ia os matizes com que se exprimem normalmente. Duas modalidades merecem, porém, a nossa especial atenção, pela importância de que revestem para a presente análise.

A descentralização que menos contraria o princípio democrático da maioria a nível nacional é a que se apresenta como unicamente participativa. Implica formas de cooptação e põe em acção uma participação dependente que conduz a uma acumulação do poder. A autonomia é, conseqüentemente, nula. Quem preside, nos diversos postos da administração, não faz mais do que exercer um poder delegado.

Diferente é a descentralização em que são concedidas atribuições próprias que se desempenham de forma exclusiva. Neste caso, as autarquias podem definir os seus próprios interesses e indicar os fins a atingir. Manifestando-se nelas uma vontade específica, distinta da do Estado, existe uma relativa autonomia. Se isso acontece, torna-se possível prosseguir objectivos particulares.

A descentralização política é sempre uma função do equilíbrio que se pretende estabelecer entre a dimensão da autonomia a outorgar às autarquias locais e a esfera de intervenção que se deseja reservar para o governo central <sup>(3)</sup>. Um problema delicado é, nessa altura, o da definição da amplitude das esferas de autonomia. A descentralização exige um compromisso entre o reforço da unidade do Estado e a vontade de promover, de forma autónoma, o desenvolvimento no respeito pela diversidade regional e a capacidade de decisão dos órgãos de poder nela existentes. Implica, por isso, a definição das áreas de competência de um e outro poder, de forma a tornar capaz a iniciativa local e a possibilitar a disposição dos necessários meios financeiros e técnicos. Se não se realizam estas condições — particularmente a autonomia jurídica, financeira e técnica — a descentralização não terá verdadeiro conteúdo.

---

<sup>(3)</sup> António Teixeira Fernandes, *Os Fenómenos Positivos. Sociologia do Poder*, Porto, Edições Afrontamento, 1988, pp. 318-321.

É fácil que não haja, portanto, coincidência de perspectivas, quando abordada pelo governo e pelas autarquias. Se, na verdade, não se definem com suficiente precisão, o âmbito e os limites da descentralização, esta poderá tornar-se não só inconsequente como ainda uma fonte de permanentes conflitos. Somente uma clarificação de competências conseguirá evitar oposições entre objectivos eventualmente diferentes, mas necessariamente complementares.

Porque é necessário conservar a unidade e a soberania nacionais e o sentido de pertença a uma comunidade política mais vasta, torna-se indispensável reservar ao Estado a função coordenadora. Mais ainda, os interesses locais assim como os planos regionais não poderão sair fora da perspectiva dos interesses e do plano nacionais, de contrário, a descentralização conduz à afirmação de particularidades e à acentuação das desigualdades. Se houver uma atomização regional e uma balcanização do Estado, o objectivo fundamental do desenvolvimento total e integrado do País jamais será realizado. Compete ao Estado, mediante o accionamento das potencialidades locais, dirigir a nação para níveis sempre mais elevados de desenvolvimento e de bem-estar social, promovendo uma adequada repartição de recursos e empenhando a participação das populações. Qualquer plano de regionalização e de descentralização terá de contar com a diversidade do País, no que se refere a recursos próprios, e de não esquecer o objectivo mais vasto de desenvolvimento nacional. Por isso, o poder estatal que não tenha capacidade para planificar também não possuirá aptidão para definir o quadro da descentralização, com a determinação cuidada das regiões e da importância das autarquias no seu interior. Com efeito, sem um correcto dimensionamento das áreas geográficas e do volume da população, difícil se torna a consecução dos objectivos propostos.

De qualquer maneira, o Estado não deverá intervir em áreas em que o poder local se mostre competente e em acções que este consiga realizar por si só. Se se aceita que o desenvolvimento da democracia, assim como o crescimento humano, implica uma margem de dúvida e de erro, tornam-se desnecessárias tutelas injustificáveis e controlos desnecessários. Além disso, não raras são as situações em que é indispensável optar entre a democracia total e a melhor gestão, entre a eleição e a competência, isto é, entre a liberdade e a eficácia.

Uma tal desconcentração política postula uma mudança na própria concepção do Estado. Ela põe em acção a ideia de responsabilidade, dando ao poder local o exercício pleno das suas capacidades. Com os processos que põe em movimento, é uma exigência e um instrumento de democratização, de alargamento do sentido de responsabilidade, de solidariedade, de participação e de crescimento humano. A descentralização poderá assim inserir-se num projecto de desenvolvimento económico e social e de melhoria da qualidade de vida das populações.

Fazendo, além disso, participar as populações numa empresa comum, vencendo a apatia face à actual providência dos governos e dissipando, deste modo, os riscos de desintegração social, poderá impedir a vontade de dominação dos Estados. A descentralização, fomentando a iniciativa das forças sociais, contraria efectivamente o desenvolvimento desmedido e a omnipresença das burocracias estatais. De acordo com esta perspectiva, deve ser levada tão longe quanto possível.

7. A Constituição Portuguesa fala de administração autónoma, mas salvaguarda a tutela do Estado. Prevê-se a existência de um representante do governo para cada região, cuja competência se exerce junto das autarquias compreendidas no espaço da sua administração. Ora, se se trata, efectivamente, de uma administração autónoma, entende-se que a referida tutela se deva compreender em termos de mera coordenação. Na definição dos objectivos a atingir e na avaliação dos interesses a satisfazer, há, então, que promover uma colaboração entre os centros de decisão nacionais e locais. A estes últimos deve caber a iniciativa, aos primeiros a mera coordenação, pois a verdadeira descentralização respeita a autonomia de decisão e de execução. Pressupõe-se aqui o reconhecimento das respectivas colectividades humanas com uma solidariedade de interesses e a tutela do Estado exercida sobre os órgãos de gestão locais eleitos pelo povo. Neste sentido, a descentralização, ao mesmo tempo que promove a verdadeira participação, corrige os desequilíbrios, concorrendo para dar uma adequada satisfação às necessidades das populações, realizando ao mesmo tempo as suas aspirações.

Mas, como tentámos já mostrar, verifica-se também uma certa ambiguidade do poder político em Portugal na definição dessa descentralização. Parece, de facto, querer-se atribuir a autonomia,

mas sem se perder a capacidade de decisão nas questões importantes que dizem respeito à vida das populações. Numa fase de procura da consolidação democrática da vida política e de estabilização dos partidos, pretende-se conservar a possibilidade de programar a vida individual e colectiva, em ordem a obter-se o apoio necessário.

A descentralização, no seu sentido estrito, não pode reduzir-se a uma simples participação, ainda que a promova a todos os níveis, não sendo, por isso, permitido identificar os dois conceitos. Exige-se que a colectividade territorial tenha capacidade, por direito próprio e exclusivo, de decidir, sem se limitar a uma cooperação cooptativa. Fazer participar não é rigorosamente descentralizar, embora a descentralização crie o espaço e o quadro adequados à participação.

Face à crescente burocratização política e social, a descentralização poderá, assim, oferecer alternativas possíveis de escolha de modelos diferenciados de realização colectiva. Nesse sentido, servirá mais o ideal e o exercício da liberdade do que a democracia como, na tradição do pensamento político, tem vindo a ser concebida. Ao princípio do totalitarismo da maioria dá um complemento de democracia; à tendência para a dominação autocrática contrapõe o reconhecimento das diversas autonomias. Descentralizar significa criar esferas crescentes de liberdade na autonomia.

Não se poderão entender, no entanto, em termos antinómicos, a liberdade e a democracia. A primeira precede logicamente a aplicação da segunda, como algo anterior e superior, mas, na sua existência histórica, completam-se mutuamente.. Só no caso do totalitarismo existe um perfeito antagonismo. A importância da descentralização nas sociedades modernas consiste no facto de que nelas o poder político tende a confiscar em seu proveito a autonomia das colectividades, ao orientar-se para formas autocráticas. Coexistindo a descentralização com a unidade do Estado, salvaguardam-se a autonomia local e a maioria democrática nacional. A descentralização difunde o poder político, criando o quadro jurídico dentro do qual se estabelecem relações de solidariedade e se afirma a capacidade de auto-organização e de decisão. Nessa medida, apenas limita o poder das maiorias.

Da nossa demonstração pode concluir-se, com segurança, que a verdadeira descentralização é incompatível com a tendência histórica à concentração do poder político. As compatibilidades por vezes verificadas revelam a sua transformação em mera partici-

pação dependente. Esta, ao mesmo tempo que confere a ilusão do poder, alimenta a vocação totalitária do Estado.

8. Poderá perguntar-se, porém, de que modo e em que condições o desenvolvimento das sociedades modernas permite o florescimento das autonomias individuais e colectivas. A estrutura dos Estados ocidentais, de inspiração liberal e burguesa, possibilita a auto-organização e a liberdade-autonomia das comunidades locais? A lógica que nelas prevalece é mais da ordem da participação ou da autonomia? A autonomia proclamada não perde parte da sua efectividade ao tornar-se puramente teórica? Haverá forças que contrariam a lógica participativa do poder político constituído? É aqui que a teoria do Estado se encontra confrontada com as actuais tendências de descentralização em curso.

Não cremos que tenha suficiente fundamento a análise daqueles que entendem que o desenvolvimento da aspiração à autonomia regional, hoje generalizada nas sociedades europeias, traduz uma vontade de afirmação da sua identidade étnica, partindo do princípio da permanência dessa identidade através dos tempos. Nesta perspectiva, estaria a operar-se uma valorização dos grupos étnicos em detrimento das classes sociais e do próprio Estado. Haveria um regresso às formações étnicas (atribuindo-se a este conceito uma significação fluida) accionado pelo anonimato crescente das sociedades modernas e pela sua complexidade. No pluralismo moderno, tais identidades estariam em desenvolvimento. Uma tal compreensão dos fenómenos em causa parece-nos resultar de uma aplicação apressada e acrítica dos resultados dos estudos antropológicos ao mundo europeu. O que se passa, em alguns países ocidentais como a Bélgica, a União Soviética e a Jugoslávia, é a coexistência de duas ou mais sociedades globais, com tradições culturais próprias e idêntico passado histórico, na unidade de um mesmo Estado soberano. Trata-se de processos diferentes, em nosso entender, inseridos em dinamismos específicos de sociedades diversas e, enquanto tais, têm que ser entendidos com o recurso a causas adequadas. Na explicação dos fenómenos sociais, há que atender à especificidade das sociedades em que esses fenómenos ocorrem.

Além disso, as análises que acabámos de referir parecem esquecer a importância e a função da identidade tribal nos processos que conduzem ora à descolonização ora à consolidação ulte-

rior dos novos Estados independentes. Enquanto durante as lutas de libertação a referência à cultura autóctone e a diferenciação interna das populações actuam como factores de fortalecimento de uma vontade comum, que se opõe a uma potência externa, depois de alcançada a autonomia política, essa referência é silenciada e a sua afirmação espontânea é sufocada. Tais países passam directamente do tribalismo, que normalmente se mantém, a um Estado unificado, sem se constituir previamente a «consciência» nacional. Nestas situações diferenciadas, as identidades culturais e tribais têm um carácter polivalente.

Pensamos, ao contrário, que o fenómeno da regionalização e da descentralização encontra a sua explicação numa outra ordem de factores. O Estado moderno constituiu-se desde o Renascimento sobre as ruínas do Feudalismo. A Europa conheceu, após a queda do Império Romano, uma fragmentação em pequenos senhorios. Parte-se daí para a formação de vastos espaços políticos, passando pelo absolutismo e terminando no desenvolvimento de pesadas máquinas burocráticas que se foram estendendo às mais diversas regiões do território nacional e envolvendo a vida privada e pública dos indivíduos. O fenómeno da crescente individualização, culminando na massificação de toda a sociedade, e a ameaça de dissolução das nacionalidades num poder planetário fazem regressar de novo a vontade de auto-determinação regional. Não se trata de uma redescoberta da identidade adormecida, em termos de revitalização dos agrupamentos étnicos, portadores dessa identidade, cuja consciência se perdera na memória colectiva, mediante a acção exercida por esse poder distante e centralizado, mas antes de um regresso ao *Mesmo* perante um alargamento indefinido do *Outro*. Importa sublinhar que a questão do poder local e da descentralização se põe com uma acuidade acrescida numa época em que existe a tendência à planetarização dos problemas e à mundialização das funções do Estado. Nestas novas condições, há uma procura de identidade e a defesa do que é próprio em contraposição, de forma dialéctica, ao que dissolve e cria anonimato. Anima, na verdade, os movimentos regionais uma decidida vontade de resistência à crise que ameaça as sociedades modernas, consubstanciada na tentativa de construir o futuro no encontro com o próprio passado. O que era regionalismo a esquecer ou a superar torna-se, de repente, valor de identificação. É, portanto, o medo de um Estado devorante que está na base da procura das

autonomias individuais e colectivas. A destruição das especificidades culturais por uma burocracia centralizadora está, de facto, na origem das iniciativas dos movimentos regionais. A descentralização é assim ambivalente. Não é conduzida somente pela busca da identidade; define-se também como luta contra a dominação. As mesmas causas e os mesmos mecanismos fazem compreender o movimento actual de valorização de tudo o que é pessoal, das formas primárias da vida associada, do eco-desenvolvimento que contraria a mudança imposta, do vivo em detrimento do construído, sem necessidade de recorrer à descoberta da consciência tribal. A regionalização e a descentralização inserem-se assim numa tendência multifacetada de reacção contra as formas autocráticas e imperativas de organização da vida social e de condução das coisas públicas. A aceleração das trocas culturais, em vez de favorecer a aproximação ou a unificação, como defendem algumas teorias de inspiração sistémica, tende a reforçar a identidade e a avivar o direito à diferença. O tema da diversidade aparece como contraponto ao da unidade nacional.

É, portanto, numa perspectiva dialéctica que se deverá ver e compreender o moderno fenómeno de descentralização. É a outra face do processo histórico da concentração do poder político, a recusa do que é distante e genérico e a busca do que é próximo e específico. Trata-se de um reencontro do homem consigo mesmo no espaço imediato que o rodeia e envolve.

9. Tentámos, ao longo desta nossa demonstração, considerar as relações entre a tradicional teoria política e a actual tendência para a descentralização. Procurámos mostrar as compatibilidades entre uma concepção do Estado moldada por um longo processo, em que à sua formação se associa a reflexão sobre o seu desenvolvimento, e a vontade generalizada de regionalização. O Estado pós-liberal, ao contrário do Estado liberal interessado no expansionismo e no anexionismo, vê-se hoje antes face ao problema da participação e da descentralização. Poder-se-á afirmar, com um suficiente fundamento, que quanto mais se afirma o *Uno* a nível continental e planetário, maior é a tendência de regresso ao *Múltiplo* como salvaguarda individual e social. É à luz desta relação dialéctica que importa considerar o movimento de descentralização.

Não se adquiriu ainda a indispensável perspectiva histórica, com o distanciamento que dá o tempo, para se compreender devi-



damente a natureza e o alcance de um tal facto. Existem inércias sociais e mentais que impedem uma compreensão adequada. A lógica dos sistemas políticos constituídos não facilita tanto a sua intelecção como o seu desenvolvimento. O Estado, habituado como está a exercer o poder sem partilha e sequioso, na sua ânsia de dominação, das liberdades individuais e sociais que encontra na sua marcha para a centralização, tem dificuldade em reconhecer qualquer expressão de autonomia, pelo que ela tem de contra-poder e de limitação da sua acção.

Por outro lado, o pensamento que continua a enformar a concepção da democracia ainda não se libertou das ideias políticas elaboradas desde os séculos XVII e XVIII. Tanto o comunismo como o pós-liberalismo permanecem tributários da democracia totalitária que atribui um poder absoluto e exclusivo às maiorias. Sob o peso destas vergam as liberdades individuais e colectivas e apagam-se as diferenciações particulares tanto sociais como regionais. A tendência histórica para a centralização foi acompanhada igualmente de um processo de homogenização e nivelamento da vida colectiva.

Diante das novas realidades que nos oferece o mundo moderno, há que reelaborar a teoria política de forma a nela fazer entrar uma outra concepção do Estado que dê espaço à afirmação do que é individual e particular. O homem de hoje consente a custo que o aparelho governamental programe a sua vida e o seu destino. Tem a viva consciência de que a liberdade não pode ser pré-determinada. Não se pode, na verdade, tirar à existência o que ela tem de imprevisto, porque é na aventura que se realizam todas as suas potencialidades. Somente aceitando esta dimensão da vida, se conseguirá também superar as ambiguidades que animam os detentores do poder político. Esta ambiguidade traduz-se, entre outras coisas, no facto de haver uma valorização da descentralização segundo se é poder ou contra-poder. Constata-se, por toda a parte, que a descentralização parece servir mais o contra-poder do que o poder. A mesma formação partidária pode seguir, paradoxalmente, políticas diferentes de acordo como a posição que ocupa no sistema do poder.

A teoria política que integre o actual fenómeno da descentralização, sem ambiguidades nem contradições, será aquela que consegue conciliar os aspectos positivos da tradicional concepção do Estado, fundada no conceito de povo e de nação, e os valores

do emergente movimento de regionalização. Tal teoria superará as antinomias do *Mesmo* e do *Outro*, do *Uno* e do *Múltiplo*, num pensamento e numa praxis políticos onde poderão coexistir num relativo equilíbrio — que não destrua a mudança nem a esperança de mudança — a democracia e a liberdade, a participação e a autonomia. Se isso não é conseguido, a regionalização e a descentralização, de exigência da democracia e instrumento de democratização e de desenvolvimento, poderão contribuir para alargar e reforçar as burocracias estatais. Facilmente se prestam, de facto, à manipulação em favor da administração central. Mas poderão também fazer rebentar a concepção tradicional de democracia, propiciando o aparecimento de poderes periféricos, opressores directos das populações. Nessa medida, elas são ambíguas e ambivalentes, mudando o seu sentido de acordo com a natureza da relação de dominação e a orientação da acção.

*António Teixeira Fernandes*