

7. Constituição, Descentralização e Regionalização

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.8>

António Cândido de Oliveira

Escola de Direito da Universidade do Minho, acmoliveira2011@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9180-5159>

Resumo

De acordo com a Constituição da República Portuguesa, a organização democrática do Estado compreende, desde há 47 anos, para além de freguesias e de municípios em todo o território, a existência de regiões administrativas, no Continente, e de regiões autónomas, nos arquipélagos dos Açores e da Madeira. No entanto, a Constituição está por cumprir no que diz respeito às regiões administrativas. Tal ficou a dever-se a um recuo do Partido Socialista, em 1997, cedendo a um ultimato do Partido Social Democrata, e à atual redação da Constituição que resultou da revisão feita nesse mesmo ano. Dela adveio um regime da criação de regiões que é convidativo a uma rejeição de qualquer divisão regional do país. A essa luz, entende-se que, no contexto da revisão em curso, deveria retirar-se da Constituição a obrigatoriedade da criação de regiões, tornando-a facultativa. Haveria regiões no Continente apenas se a vontade da maioria na Assembleia da República e um eventual referendo popular fossem nesse sentido. No quadro institucional atual, pode afirmar-se que temos uma democracia consolidada a nível nacional e local, mas não a nível regional. A falta de uma democracia regional afasta-nos dos países da Europa com democracias consolidadas.

Palavras-chave: descentralização territorial; Constituição da República Portuguesa; referendo sobre as regiões administrativas; democracia regional; descentralização administrativa em França e em Portugal.

Introdução

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece desde há 47 anos de modo determinante que a organização democrática do Estado “compreende a existência de autarquias locais” (artigo 235, n.º 1) e que essas autarquias locais são, no continente, “as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” (artigo 236, n.º 1) e, nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, as “freguesias e municípios” (artigo 236, n.º 2).

A Constituição continua, no entanto, por cumprir no que diz às regiões administrativas, o que de nenhum modo a dignifica, pois os preceitos da nossa lei fundamental são para respeitar. Ainda se compreenderia que esse preceito demorasse alguns anos a ser executado, pois era preciso criar um ente que não existia, mas quase 50 anos depois é incompreensível. Repare-se a este propósito que, no ano da sua aprovação, em 1976, foram criadas, de imediato, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Uma pergunta que naturalmente se coloca é esta: o que se passou para se desobedecer à Constituição durante todo este tempo? A resposta parece-me fácil, fazendo duas afirmações: i) se não temos hoje regiões administrativas no Continente isso ficou a dever-se a um recuo de última hora do Partido Socialista (PS), em 1997, cedendo a um ultimato do PSD; e ii) não teremos regiões administrativas enquanto se mantiver a atual redação da Constituição na revisão que lhe foi dada nesse mesmo ano de 1997.

Estas afirmações são minhas, mas a fundamentação de ambas está feita por escrito por Marcelo Rebelo de Sousa, então presidente do Partido Social Democrata (PSD). Começemos pela primeira afirmação.

No seu livro “História (Política) da Revisão Constitucional de 1997 e do Referendo da Regionalização”, editado pela Bertrand Editora, em 1999, no capítulo intitulado “Um referendo histórico – História Política do Referendo da Regionalização – O Ultimato de Santa Maria da Feira”, escreve Marcelo Rebelo de Sousa:

“Foi precisamente em 31 de Março de 96, em Santa Maria da Feira, que eu desafiei o Partido Socialista a aceitar o referendo da regionalização, acolhendo-o antes de tudo o mais na revisão constitucional, sob pena de o PSD se recusar a votar qualquer mudança na Constituição” (Sousa, 1999a, p. 87).

Estava então já agendada para o dia 2 de maio a discussão e votação no Parlamento do mapa da regionalização socialista. Em menos de 6 meses e

à socapa, aproveitando a formação do Governo, a campanha presidencial e o Orçamento para 1996, o PS já tinha avançado com a regionalização como facto consumado, a consagrar ainda antes mesmo do verão desse ano. A 2 de maio era a votação na generalidade, antes de julho de 1996 seria a votação final global.

A manobra era quase perfeita, sem debate público, sem a atenção de ninguém, com o PCP acorrentado, com o PP distraído nas suas tiradas contra a Europa e a classe política, com o PSD a conhecer o terceiro líder num ano” (Sousa, 1999a, p. 87).

E algumas páginas adiante, depois de criticar “os erros grosseiros da regionalização socialista”, continuava:

“Perante esta monumental manobra, o PSD tinha de dizer **Não**. E, assim, o Grupo Parlamentar saiu, em bloco, da sala no dia 2 de Maio de 96. E, assim, o Grupo Parlamentar saiu, em bloco, dos trabalhos de revisão constitucional em Comissão. E, assim, não cedemos um milímetro até ao momento em que o PS teve ele de ceder, aceitando o referendo da regionalização no Verão de 96 e travando a votação que devia tornar irreversível o mapa de 2 de Maio, travando-a até ao fim da Revisão Constitucional” (Sousa, 1999a, p. 91).

O ultimato resultou. Nas páginas seguintes do livro, Marcelo Rebelo de Sousa (1999a) descreve o caminho percorrido pelo PSD, com muitas peripécias, até à realização do referendo. Marcelo Rebelo de Sousa conta também esta história vitoriosa do PSD, ainda que de forma mais sucinta, no Prefácio do livro “Uma Constituição Moderna Para Portugal (a Constituição da República revista em 1997, anotada por Luís Marques Guedes)”, uma edição do Grupo Parlamentar do PSD, com a data de 1997 (Sousa, 1997).

Marcelo Rebelo de Sousa tinha, na verdade, razão. Com a redação da CRP anterior a 1997, bastaria apenas, uma vez aprovada a lei de criação de regiões administrativas com o respetivo mapa, obter – e não seria difícil dado o estado de graça do Governo subsequente às eleições legislativas de 1995 – o voto favorável da maioria das assembleias municipais que representassem a maior parte da população da área regional, como exigia o artigo 256.º da CRP. Nada de referendo, pois.

A história é sabida. O PSD venceu em toda a linha. Obrigou o PS a fazer primeiro a revisão constitucional e esta fez-se; obrigou a fazer-se uma lei orgânica do referendo de acordo com a CRP revista e fez-se; por fim, arrastou a realização do referendo até 1998, realizando-se este em 8 de novembro

de 1998, quando as eleições de 1995 e o estado de graça inerente já estavam longe, com a clara vitória do “Não” por mais de 63% dos votantes.

Nessa mesma noite Marcelo Rebelo de Sousa fez uma breve declaração, que fecha o livro acima citado, logo depois de o Primeiro-ministro, Engenheiro António Guterres, ter “reconhecido e assumido publicamente como sua responsabilidade a derrota no referendo” (Sousa, 1999a, p. 123), na qual dá conta da sua alegria pelo resultado do mesmo, considerando-o uma vitória de Portugal.

Fica assim bem clara a fundamentação da primeira afirmação que fizemos. Não temos hoje regiões administrativas porque o ultimato do PSD ao PS funcionou por inteiro.

Entremos agora na fundamentação da segunda afirmação, a de que não teremos regiões administrativas enquanto se mantiver, nesta matéria, a redação da Constituição que resultou da revisão de 1997.

No seu livro “Lições de Direito Administrativo – Volume. I”, página 399 e seguintes, Marcelo Rebelo de Sousa (1999b), depois de mencionar o conteúdo das disposições que regulam agora o procedimento de criação de regiões administrativas, escreve (a citação é longa mas bem clara e por isso segue praticamente por inteiro):

“As disposições citadas e transcritas significam o seguinte:

- 1.º A instituição em concreto das regiões administrativas deve ser simultânea, ou seja, só podem ser criadas todas ou não ser criada nenhuma, não sendo constitucionalmente possível que o Continente compreenda uma parte regionalizada e outra que não o é. Não é, pois possível haver uma ou mais regiões piloto.
- 2.º A instituição em causa depende de aprovação de lei, que se integra na reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República e é uma lei orgânica.
- 3.º Mas a referida instituição depende agora também de voto favorável em referendo válido, que assim, constitui uma dupla condição suspensiva da eficácia da aludida lei. [...].
- 4.º Compete à Assembleia da República a proposta de referendo e ao Presidente da República a decisão da sua convocação (fora do período eleitoral), sendo que – tal como em qualquer outro referendo – as perguntas formuladas devem ser objetivas, claras e precisas, de

resposta através de um sim ou um não, resposta esta que não pode ser induzida pelas questões colocadas.

- 5.º O referendo, como todos os demais, encontra-se sujeito a fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade.
- 6.º O referendo sobre a instituição completa das regiões administrativas encontra-se sujeito ao regime genérico dos referendos no tocante à campanha que o deve anteceder, bem como às garantias de imparcialidade das entidades públicas de igualdade de oportunidades e de transparências das contas.
- 7.º Ainda tal como todos os referendos nacionais, o referendo em apreço só é válido se nele participar a maioria dos eleitores recenseados, qualquer que seja a sua participação – voto favorável, voto desfavorável, voto branco ou voto nulo. Ou seja, se não houver a participação da maioria dos eleitores recenseados, o referendo não produz efeitos jurídicos, quer haja mais votos favoráveis quer haja mais votos desfavoráveis. E, como a Constituição exige, para haver a instituição concreta das regiões administrativas, referendo válido e voto favorável, basta o não preenchimento do primeiro requisito – validade do referendo – para não estar verificada condição suspensiva de que depende aquela instituição.
- 8.º O referendo que temos vindo a examinar tem uma natureza híbrida – é nacional pela sua primeira pergunta, mas integra também uma segunda pergunta de alcance regional.

Na primeira pergunta questiona-se a concordância ou discordância em relação à divisão regional ou mapa global enquanto na segunda indaga-se da adesão ou da rejeição ao traçado de cada região administrativa.

Porque a primeira pergunta é nacional, nela votam todos os eleitores recenseados em território português – incluindo os Açores e a Madeira –, cabendo à lei determinar se votam ou não os recenseados no estrangeiro, que o mesmo é dizer apurar se a matéria também lhes diz respeito.

Na segunda pergunta, que é diversa para cada uma das regiões, votam só os residentes na área respetiva.

O voto favorável no referendo deve ser entendido como voto favorável na pergunta nacional e na pergunta regional, e, quanto a esta, em todas as regiões a instituir.

Não há voto favorável se houver mais votos negativos do que positivos na pergunta nacional, mesmo que o contrário suceda na pergunta regional – porque a primeira condiciona a segunda.

Também não há voto favorável se em qualquer região for mais negativo do que positivo o voto na segunda pergunta, mesmo que seja favorável na pergunta nacional e na pergunta regional em todas as regiões – porque a instituição é simultânea.

Como facilmente se compreenderá, esta natureza constitucional híbrida do referendo – em vez da distinção no tempo entre a pergunta nacional e a pergunta regional maximiza as rejeições, visto que junta aos anti-regionalizadores em abstrato e aos críticos ao mapa global aqueles que, em concreto, discordam do traçado da sua própria região” (Sousa, 1999b, pp. 399-401).

E termina (Sousa, 1999b, p. 401):

“É mesmo difícil conceber regime constitucional mais convidativo a uma rejeição de qualquer divisão regional do Continente”. (itálico do autor).

Mesmo que se discorde de algumas das interpretações dos preceitos constitucionais feitas por Marcelo Rebelo de Sousa (1999b), nomeadamente a necessidade absoluta de 50% de participação eleitoral no referendo e da imperiosa necessidade de que todas as respostas à segunda pergunta (a de âmbito regional) sejam positivas em todas as regiões, mesmo assim é difícil instituir atualmente regiões administrativas no Continente.

Efetivamente, embora se possa e deva defender que a exigência de 50% da participação dos eleitores para a resposta positiva à criação de regiões poder avançar conduziria a resultados absurdos, pois ainda que, por exemplo, 2/3 dos eleitores votassem a favor da regionalização isso não serviria de nada, por não terem participado 50% dos eleitores e já valeria uma vitória do “Sim”, ainda que por margem mínima, desde que 50% dos eleitores participassem, donde se pode concluir que os defensores do “Não” deveriam abster-se (“ficar em casa”) se houvesse o risco de os defensores do “Sim” ganharem. E se possa e deva defender também que não tem sentido que o voto “Não” apenas numa região implique que nenhuma região do Continente fosse criada, o que equivaleria a conferir o poder de veto de uma região sobre todas as outras, devendo afirmar-se antes que a criação simultânea das regiões não exige que a instituição em concreta seja simultânea e que o “Não” de uma região apenas significaria que aquela região não seria instituída em concreto, ficando a solução do problema criado para outra oportunidade.

Assim, mesmo afastados estes obstáculos colocados por Marcelo Rebelo de Sousa (1999b) (e quem tem esse poder é o Tribunal Constitucional, não a doutrina), este tem razão quando afirma que o atual regime da criação de regiões é convidativo a uma rejeição de qualquer divisão regional do país, pois junta os adversários da regionalização aos que a defendem mas não estão de acordo com o mapa apresentado e, por isso, são levados a votar contra como sucedeu no referendo de 1998.

Ora, o regime de criação de regiões poderia e deveria ser diferente. A criação de regiões deveria muito naturalmente resultar de uma lei aprovada por maioria absoluta na Assembleia da República que contivesse o mapa regional e contivesse também os poderes de cada região e a data das eleições dos respetivos órgãos, desde logo a eleição direta da assembleia regional.

Nada impediria, entretanto, que os adversários da regionalização se movimentassem para convocar um referendo contra a regionalização, o que seguramente sucederia, e não poderia haver o argumento de que os portugueses não seriam ouvidos. Não seriam ouvidos se concordassem com a lei ou o seu número não fosse suficiente para convocar um referendo.

É essa a regra em Portugal em matéria de referendos e não há razão para ser diferente quanto a este. E não se diga que já houve um referendo obrigatório, pois esse referendo resultou de uma revisão constitucional que o estabeleceu e que, como se viu, tinha por finalidade evitar a regionalização. Não é um referendo justo e equitativo em sede de democracia.

É claro que isto implicaria uma revisão da Constituição nesta parte, mas não há razão para não a fazer, havendo pelo contrário o dever de a realizar. A revisão que, aliás, está em curso deveria retirar da Constituição a obrigatoriedade da criação de regiões que a nada conduziu até hoje e torná-la facultativa. Haveria regiões no Continente se a vontade da maioria na Assembleia da República e um eventual referendo popular fossem nesse sentido. Se tal não sucedesse, não haveria.

E nada impediria que, feita uma experiência de regionalização, ela fosse extinta por não ter dado bons resultados. Não haveria obrigatoriedade constitucional de haver regiões. Por sua vez, poderia modificar-se o mapa das regiões, em vez de as extinguir se assim fosse entendido. Teríamos assim um regime jurídico de acordo com as regras da democracia num assunto que divide os portugueses.

7.1. Descentralização administrativa: França e Portugal

O fenómeno da regionalização está intrinsecamente ligado à descentralização (é descentralização), mas é algo relativamente recente que merece destaque dentro dela. Começaremos, pois, por abordar o conceito de descentralização nascido em França e que ainda hoje é dominante quer em França quer em Portugal e, na parte final deste capítulo, dedicaremos atenção às regiões administrativas.

7.1.1 França

A descentralização administrativa para ser bem compreendida precisa de ter em atenção o seu contrário, a centralização. A centralização de que se trata é a centralização napoleónica ocorrida em França no início do século XIX.

É interessante verificar como ela se formou e temos de recorrer, para o efeito, aos fins do século XVIII. A organização administrativa da monarquia absoluta que precedeu a Revolução Francesa de 1789 era extremamente complexa.

Essa complexidade está muito bem descrita, em França, nomeadamente nas obras de Gérard Sautel (*Histoire des institutions publiques depuis la Révolution Française*, Paris, 1985) e Jacques Ellul (*Histoire des Institutions, 5 – Le XIX Siècle*, 1992), dizendo o primeiro que a característica mais aparente (e além disso mais sentida pelos contemporâneos) da organização administrativa era, seguramente, a “sua extrema complexidade”, que se manifestava nomeadamente na multiplicidade e variedade de circunscrições territoriais. Por sua vez, Ellul (1992), na mesma linha, escrevia que um dos grandes esforços dos Constituintes de 1789 foi o de racionalizar a organização na administração e na justiça, de estabelecer estruturas simples no lugar dos sistemas complexos do antigo regime.

E foi logo em 1789, com a Revolução bem quente, que os deputados da Assembleia Nacional Francesa debateram a organização territorial, pondo fim a essa complexidade e por Lei de 14 de dezembro de 1789 regulamentaram os municípios de modo uniforme, colocando à frente um “maire” e estabelecendo em cada um deles um “conselho geral”, órgão deliberativo, e um “corpo municipal”, órgão executivo, todos com membros eleitos.

Em França, os departamentos foram criados poucos dias depois pela Lei de 22 de dezembro de 1789 – 8 de janeiro de 1790, e o território francês foi dividido em 83 departamentos por Lei de 26 de fevereiro de 1790. Estes entes começaram por ser meras circunscrições administrativas, embora com

grande significado por terem sido colocados à frente delas prefeitos com largos poderes administrativos.

Em França, o mapa municipal foi definido, logo em 1789, depois de um debate entre duas correntes. Uma corrente defendida por Thouret e pelo Abade de Seyès, que defendia um número reduzido de municípios (720), e outra defendida principalmente por Mirabeau, que considerava necessário alargar o número de municípios, integrando não só os já existentes a nível urbano mas, também, os rurais, através da expressão que se tornou famosa “chaque paroisse, chaque commune”, daí resultando mais de 40.000 municípios e assim se explicando o número de municípios que ainda hoje a França tem (cerca de 35.000).

Esta organização administrativa municipal surgida no início da Revolução Francesa deu maus resultados pela falta de eleitos com o mínimo de capacidade para ocupar devidamente os órgãos do elevadíssimo número de municípios criados e dotados de amplas competências. Redundou numa forte anarquia.

Progressiva e rapidamente operou-se uma centralização que culminou com a chegada ao poder de Napoleão Bonaparte. Este dividiu o país em departamentos, “arrondissements” e municípios (sem modificar o seu elevado número), dotando-os de órgãos nomeados e encadeados numa hierarquia quase militar. À frente do departamento estava o prefeito, nomeado pelo governo; à frente do “arrondissement” o subprefeito; e à frente do município o “maire”. É a conhecida centralização napoleónica. Sobre ela escreveu Bourjol (1975) que a França nunca mais se restabeleceu desta “cura” de centralismo.

De qualquer modo, apesar desta organização administrativa centralizada se ir consolidando, foi combatida pela doutrina, salientando-se entre outros Benjamim Constant (1957) e Alexis de Tocqueville (trad., 2001), e os efeitos deste combate manifestaram-se ainda que de modo tímido na Monarquia de julho, através das leis de 1831 e 1833, que introduziram a eleição dos titulares dos órgãos dos municípios e alargaram os poderes destes e também estabeleceram a eleição do conselho geral nos departamentos, mas com sufrágio limitado e sempre pairando sobre ambos a figura fundamental do prefeito, representante do Governo.

Um maior aprofundamento da descentralização vai ocorrer na III República (1870/1940) através de uma Lei de 10 de Agosto de 1871 sobre os departamentos, que estabeleceu a eleição do respetivo conselho geral e alargou os seus poderes, mantendo-se no entanto o Prefeito como órgão central,

sendo ao mesmo tempo delegado do Governo e órgão executivo do departamento. Por sua vez, uma Lei de 5 de abril de 1884 sobre a organização dos municípios veio estabelecer a eleição do conselho municipal que, por sua vez, escolhia o “Maire” e os seus adjuntos de entre os seus membros e alargava as suas atribuições.

Esta situação manteve-se no essencial até 1982, data em que se operou uma grande transformação no sentido da descentralização, que foi ao ponto de destronar o prefeito como órgão executivo do departamento e limitar largamente os seus poderes. Ao mesmo tempo, a reforma de 1982 criou uma nova autarquia territorial ao lado do município e do departamento que foi a região, até então não existente. A ela dedicaremos a parte final deste texto.

7.1.2. Portugal

Por sua vez, em Portugal, que nesta matéria sofreu profunda influência francesa, quando a organização administrativa liberal foi estabelecida (mais de 40 anos depois da Revolução Francesa) ela começou logo por ser uma quase cópia da centralização napoleónica. Isto explica-se porque a nossa Revolução Liberal surgiu apenas em 1820 (trinta anos depois da Revolução Francesa) e os primeiros tempos foram muito conturbados, com regresso ao regime absoluto por duas vezes e uma guerra civil que só terminou em 1834.

Foi em 1832, ainda durante a guerra civil, que Mouzinho da Silveira elaborou nos Açores, um bastião do liberalismo, a primeira lei de organização administrativa, pondo fim à também complexa organização do regime que precedeu a Revolução Liberal, já acolhendo o princípio da separação dos poderes, mas profundamente influenciada pela organização administrativa napoleónica. Dentro dessas linhas, estabeleceu no nosso país a existência de províncias, comarcas e municípios (cerca de 800), tendo à frente órgãos nomeados e encadeados hierarquicamente: o prefeito na província; o sub-prefeito na comarca; e o provedor no município.

As ideias dos doutrinários franceses já circulavam entre nós e por isso este modelo organizativo introduzido em 1834 foi combatido logo em 1835 e Passos Manuel, em 1836, estabeleceu uma organização administrativa de cariz mais descentralizado, com distritos, municípios (estes reduzidos por uma reforma territorial a menos de 400) e freguesias dotados de órgãos eleitos, ainda que com a presença em todas estas autarquias de um representante do Estado que era: no distrito, o governador civil; o administrador do concelho, no município; e o regedor, na freguesia (paróquia civil).

Este quadro territorial vai manter-se ao longo do século XIX, com períodos de alternados de maior ou menor descentralização, e mantém-se na Iª República. Uma maior centralização resultou do Código Administrativo de Costa Cabral (1842-1878) e depois do Código Administrativo de João Franco (1895-1910). Um maior pendor para a descentralização ocorreu com o Código de Rodrigues Sampaio (1878-1886), diploma que foi retomado logo no início pela Iª República (1910).

No âmbito territorial, o Estado Novo começou por substituir o distrito pela província (Código Administrativo de 1936), mas o distrito regressou em 1959 e assim chegámos a 1974, tal como em 1836, com distritos, municípios e freguesias. Foi um período fortemente centralizador e fora dos parâmetros da democracia, tal como o regime político que então vigorava.

Em 1976, com a Constituição de 1976, a descentralização é largamente consagrada e aparece na organização político-administrativa a região administrativa no continente, em vez do distrito, ao mesmo tempo que são logo instituídas nos Açores e na Madeira regiões autónomas, dotadas de órgãos eleitos. A descentralização atingiu níveis nunca antes conhecidos nos municípios e freguesias e tal só não aconteceu nas regiões administrativas porque não foram criadas, violando-se a Constituição.

Mas também em Portugal as regiões são um fenómeno dos anos sessenta da século XX muito ligado ao desenvolvimento económico, e que merecem adiante um breve destaque.

7.2. Elementos da descentralização territorial

A descentralização administrativa ocorre quando o Estado, que tem como cabeça o Governo central, não tem apenas a seu cargo o exercício da atividade administrativa e antes a reparte com entes territoriais infraestaduais, dos quais o mais conhecido é o município, dotados de personalidade jurídica e com um conjunto de características que lhes dão autonomia e liberdade de ação.

Assim, estes entes territoriais têm, desde logo, órgãos eleitos pela respetiva população, o que lhes confere uma legitimidade que podem invocar perante o Governo. É uma situação muito diferente daquela que resulta de tais entes terem órgãos nomeados, pois nesse caso o Governo tem sobre eles uma ascendência que pode ir ao ponto de os destituir livremente.

Acresce que esses entes exercem atribuições e competências próprias conferidas pela Constituição e pela Lei para executarem um significativo leque de atividades administrativas relativas aos interesses próprios das respetivas populações. Também aqui o Governo não é livre para as subtrair dado o respeito que deve à Constituição e à Lei.

E não pára aqui a sua liberdade perante o governo, pois os entes descentralizados têm autonomia financeira, ou seja, receitas estabelecidas numa lei de finanças locais que lhes permite fazer um plano de atividades e orçamento próprios. Essa autonomia financeira permite-lhes também contratar, de acordo com a lei, pessoal que dirige e pode sancionar. Não está dependente de funcionários do Governo.

Os entes descentralizados têm assim uma liberdade de ação que o Governo não pode impedir, desde que exercida com respeito pela Constituição e pela Lei. Afirma-se a este respeito que o Governo apenas pode interferir para verificar o cumprimento da lei e, no caso de existirem ilegalidades, mesmo graves, é ao tribunal que cabe sancionar e não ao Governo.

7.3. O fenómeno da regionalização em França e em Portugal

Como tivemos oportunidade de ver, a descentralização em França e Portugal não deu relevo às regiões até à segunda metade do século XX. Em França, o nível supramunicipal era constituído pelos departamentos e, em Portugal, pelo distrito (a província não teve praticamente significado).

As regiões começaram a ter impacto no panorama da organização administrativa francesa, apesar de discutidas na doutrina e de algumas tentativas legislativas e experiências anteriores, apenas nos anos sessenta do século XX, e muito ligadas ao desenvolvimento económico (Turpin, 1987). Por um decreto de 2 de junho de 1960, foram criadas, no continente, 21 circunscrições de ação regional com uma delimitação territorial que não mais foi posta em causa, servindo para a criação das regiões como autarquias dotadas de órgãos eleitos, em 1982.

Antes dessa data houve uma tentativa de transformação dessas circunscrições em regiões com órgãos eleitos por vontade de Charles de Gaulle, que pretendeu instituir regiões através de um referendo em 1969, que não teve êxito.

Mas a França manteve as falhadas regiões como institutos públicos e, em 1982, depois de uma rotunda vitória do Partido Socialista, que tinha prometido uma forte descentralização territorial, as regiões foram acolhidas. Isso aconteceu após uma vitória que conduziu François Mitterrand ao cargo de Presidente da República e da subsequente eleição legislativa que deu a vitória ao Partido Socialista.

As primeiras eleições para as regiões administrativas ocorreram em 1986, com a curiosidade de apesar de criadas por vontade de um Parlamento e um Governo de esquerda, 20 das 21 regiões da França metropolitana (Hexágono) terem sido ganhas pela Direita.

Em 2003, uma revisão da Constituição passou a incluir as regiões no seu artigo 72.º.

Em 2016, operou-se uma forte modificação do mapa territorial das regiões e, de 21, passaram a 12, modificação a que a crise financeira internacional que também afetou a França não foi alheia (<https://www.vie-publique.fr/fiches/les-regions>).

Em Portugal também desde os anos sessenta do século XX as regiões começaram a ter protagonismo, ainda que como meros serviços desconcentrados do Estado, regulados por diplomas de 1969 ligados ao planeamento e desenvolvimento económico (Oliveira, 2008) e, em 1976, foram consagradas como autarquias locais na CRP, como referimos. A história subsequente foi já descrita e continuamos hoje sem regiões, desprezando a Constituição.

7.4. A descentralização e regionalização na Europa

Ainda que nos apertados limites deste capítulo importa fazer ainda uma breve referência à descentralização administrativa e, com ela, à regionalização na Europa, particularmente nos Estados da Europa Ocidental onde o nosso país está inserido.

É regra fundamental destas democracias haver uma organização administrativa territorial descentralizada. A razão é fácil de compreender: trata-se de Estados, salvo raras exceções, como o Liechtenstein ou Andorra, com superfície e população que obrigam a cuidar de assuntos locais, regionais e nacionais.

Importa lembrar a este propósito que Portugal, ao contrário do que é comum ouvir-se, é um país de dimensão média na Europa (e no Mundo),

situando-se na parte superior da tabela dos países da União Europeia, quer em população, quer em superfície (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_pt).

Os assuntos locais são de diversa natureza e, desde logo, os do urbanismo, da toponímia, do arranjo e limpeza das ruas, dos jardins, bibliotecas, iluminação pública, entre tantos outros. Já os assuntos regionais têm mais a ver com a diversidade do território e compreendem, por exemplo, o ordenamento deste, o desenvolvimento económico das regiões, os transportes e a floresta. São por sua vez assuntos nacionais os que dizem respeito à defesa do país, à segurança e manutenção da ordem pública, aos grandes aeroportos e portos, às autoestradas, à saúde (SNS), ao ambiente, entre um largo leque de muitos outros.

É de ter em conta que estes assuntos não têm uma delimitação estanque e assim podem ser tratados a nível local, regional e nacional assuntos tão importantes e complexos como a educação, a saúde, a economia e o ambiente.

Entra aqui em ação o princípio constitucional da subsidiariedade, nos termos do qual os assuntos administrativos que podem ser devidamente tratados ao nível mais próximo dos cidadãos não devem ser geridos a nível superior, e os da eficácia e eficiência, a ele ligados, que exigem que se leve a bom termo o exercício da atividade administrativa em tempo adequado e com o menor custo.

Ora, os cidadãos destes países democráticos têm o direito de participar na gestão dos assuntos públicos, quer a nível local, quer a nível regional e nacional. É um direito fundamental, pois em democracia o poder pertence aos cidadãos. Daí que tenham o direito de eleger representantes, por impossibilidade de democracia direta (ainda que deva ser tido em conta o direito de tomar decisões através de referendo), para gerir os assuntos locais, regionais e nacionais, e que existam para esse efeito entes territoriais a esses diversos níveis.

É o que sucede nos países da Europa ocidental onde temos em regra, pelos menos, três níveis territoriais de administração: o local; o regional (ainda que este tome outros nomes como províncias, por exemplo); e o nacional.

Assim ocorre não só em Espanha, França, Itália e Alemanha, mas também na Bélgica, Holanda, Dinamarca, Noruega, Suécia, Áustria e Suíça.

Ainda a propósito do nível regional, é de ter em conta o impulso bem conhecido que lhe é dado pela União Europeia e pelo Conselho da Europa que, através do seu Congresso dos Poderes Locais e Regionais, elaborou e aprovou em 2008 um projeto de Carta Europeia da Democracia Regional (Conseil de l'Europe, 2008), tendo nela o conceito de região um sentido amplo de nível supramunicipal, mas infraestadual. Nos termos do seu artigo 7.º, n.º 1, as regiões são as entidades compreendidas entre o poder central e as entidades locais.

De Portugal podemos dizer que temos uma democracia consolidada a nível nacional e local, mas não a nível regional. A falta de uma democracia regional afasta-nos dos países da Europa de que fazemos parte.

Referências

Bourjol, M. (1975). *La réforme municipale. Bilan et Perspectives*. Paris: Berger-Levrault.

Conseil de l'Europe (2008). *Recommandation 240 (2008). Projet de charte européenne de la démocratie régionale*. Strasbourg: Le Congrès des Pouvoir Loucaux et Régionaux, Conseil de l'Europe. Disponível em: <https://rm.coe.int/charte-europeenne-de-la-democratie-regionale-rapporteur-j-c-van-cauwen/1680718bfe> (acesso em 2023/03/20).

Constant, Benjamin (1957). *Principes de Politique*. In *Oeuvres* [1063-1215], Paris: Gallimard.

Ellul, Jacques (1992). *Histoire des Institutions, 5 – Le XIX Siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.

Oliveira, António Cândido (2008). 40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal. *Revista de Direito Regional e Local*, 1(Janeiro-Março), 5-14.

Sautel, Gérard (1985). *Histoire des institutions publiques depuis la Revolution Française*. 6ª ed., Paris: Editions Dalloz.

Sousa, Marcelo Rebelo (1999a). *História (Política) da Revisão Constitucional de 1997 e do Referendo da Regionalização*. Lisboa: Bertrand Editora.

Sousa, Marcelo Rebelo (1999b). *Lições de Direito Administrativo*. Vol. 1, Lisboa: Ed. Lex.

Sousa, Marcelo Rebelo (1997). Prefácio. In Guedes, Luís M., *Uma Constituição Moderna Para Portugal (a Constituição da República revista em 1997, anotada por Luís Marques Guedes)* [10-12], Lisboa: Grupo Parlamentar do PSD.

Tocqueville, Alexis de (2001). *Da Democracia na América*. (Tradução de Maria da Conceição Ferreira da Cunha), Porto: Rés Editora.

Turpin, D. (1987). *La Région*. Paris; Ed. Economica.

Sítios eletrónicos consultados

<https://www.vie-publique.fr/fiches/les-regions> (acesso em 2023/03/23).

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_pt (acesso em 2023/03/20).