

JOSÉ REIS

**POR UMA CULTURA DO TERRITÓRIO:
NOTAS SOBRE O PROCESSO
DE REGIONALIZAÇÃO (1995-1998)**

nº 111
Abril, 1998

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

José Reis

Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Presidente da Comissão de Coordenação da Região Centro

POR UMA CULTURA DO TERRITÓRIO: NOTAS SOBRE O PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO (1995-1998)

1. Introdução: uma cultura do território

Os objectivos da regionalização, repostos na agenda política portuguesa pelo Partido Socialista durante a campanha eleitoral de 1995, deveriam ter sido um factor essencial para criar uma cultura do território¹, para fazer a sua pedagogia e para mostrar como ela é essencial para aumentar a capacidade de inovação social de um país que tem procurado encontrar vias de qualificação e modernização no plano transnacional² mas tem esquecido a sua própria matriz interna.

De facto, apesar de Portugal ser um laboratório social dos mais ricos em matéria de diversidade e mobilização territorial, a cultura e a racionalidade territoriais são profundamente deficitárias no nosso país e escasseiam no espaço público formas de representação de opinião e de afirmação de princípios de gestão sócio-política que validem e consagrem aquilo que a realidade social e económica nos oferece com generosidade. Ao contrário, são especialmente visíveis em Portugal as opiniões e os interesses que ignoram o território e os modos de vida colectiva do país (alguns estratos intelectuais que se impõem à opinião e à decisão política exemplificam este jacobinismo das ideias), assim como têm excesso de visibilidade as formas inorgânicas e desequilibradas de afirmar os interesses regionalistas e de promover o debate

¹ Retomo, sintetizo e alongo neste texto alguns dos pontos de vista que apresentei em artigos que publiquei no *Expresso* (em 5 de Julho de 1997 e em 28 de Fevereiro de 1998), no *Público* (em 20 de Dezembro de 1997) e em J. Reis e E. Négrier (1998).

² A validade da participação de Portugal no processo europeu e da afirmação de acontecimentos de projecção internacional importantes, como a EXPO'98, são exemplos positivos disso.

regional (o que leva a um estreitamento que lhe confere conotações "exóticas" ou "folclóricas").

Por todas estas razões, o processo de regionalização teria sido uma oportunidade essencial para pensar o país inteiro, e não uma ou duas das suas componentes, e para interpretar no plano político-administrativo aquilo que de mais significativo aconteceu nas últimas décadas em Portugal, quando se consolidam processos intensos de modernização económica e social cujos fundamentos e dinâmicas foram de raiz territorial.

O que está, pois, em causa quando se faz uma apreciação do modo como decorreu esta discussão nos últimos três anos é regressar àqueles que são os fundamentos de um projecto deste tipo e, com isso, interrogar os seus principais protagonistas e avaliar a grandeza dos palcos em que o debate decorreu. Evidentemente que fica em cima da mesa saber de que modo a sede parlamentar de decisão se articulou com a sociedade; de que maneira a decisão foi balizada técnica e politicamente pela mobilização do conhecimento disponível sobre o assunto; de que forma a racionalidade política-eleitoral se interessou pela racionalidade territorial; em que termos os aparelhos partidários interagiram com a sociedade civil; como é que se pensou a relação do Estado com as realidades regionais. Em suma, se a pergunta não pode ser acerca do uso que se faz da cultura territorial, terá de ser, pelo menos, que cultura territorial se fomentou.

A resposta implica, de facto, regressar aos fundamentos da regionalização o que significa, em geral, tratar dos dois pilares essenciais do projecto de regionalização (reforma do Estado e descentralização administrativa; desenvolvimento sócio-económico e mobilização territorial). Mas, em Portugal, dar a resposta é também tomar consciência do grande significado da diversidade sócio-económica do nosso país e perceber como pode ser especialmente fácil e justificado fazer a regionalização num país cuja coesão não está em causa.

Neste artigo vou, pois, começar por discutir aqueles que me parecem ser os dois grandes fundamentos da regionalização, para depois mostrar que está disponível em Portugal um conhecimento vasto sobre o conhecimento da matriz sócio-económica que constitui o nosso país (isto servirá para me interrogar acerca do uso que foi feito desses contributos quando se estabeleceram os projectos de regionalização) e para, enfim, deixar dito que

há um elemento principal para distinguir um projecto de regionalização coerente de um projecto deficitário – esse elemento é, como já se tornou claro, o território.

2. Os dois pilares da regionalização: reforma do Estado e desenvolvimento dos territórios

Numa sociedade moderna os mecanismos de organização pública ultrapassaram desde há muito a condição de processos fechados, limitados a aparelhos que segmentam estritamente Estado e sociedade, poder político e agentes e actores sociais. Os modos de gestão da vida colectiva envolvem instituições de vária natureza e inscrevem-se na sociedade de forma fina e densa. É por isso que embora falar de Estado e de território possa conduzir a pensar a esfera política, por um lado, e a da sociedade civil, por outro, na realidade estamos a tratar do modo como se produzem e "consomem" bens públicos, isto é como se organiza e gere a sociedade.

2.1. Um Estado desorganizado, assimétrico e reformável

O reforço da democracia, a valorização da cidadania e o aumento da eficiência na aplicação das políticas públicas devem ser os objectivos essenciais em matéria de reforma do Estado. Parece evidente que um projecto descentralizador contribui para estas finalidades. No plano democrático, as formas de legitimação do poder estão consagradas a nível local, mas não o estão noutros níveis de governo, para além do central. Portanto, o grau de centralização do Estado democrático é elevado e isso acontece logo na matriz constitucional que o origina. Como os mecanismos de democracia participativa são, em Portugal, bastante frágeis, é toda a questão da relação da sociedade com o Estado que fica em causa, e tal défice paga-se em mobilização social e em afirmação de cidadania.

Mas a reforma do Estado tem também a ver com o que é hoje o próprio aparelho administrativo. É por isso que o Estado e a sua matriz funcional são elementos centrais da problemática da regionalização. A actual estrutura dos aparelhos estatais está já extensivamente espalhada pelo território, mas essa não é uma fonte de eficiência e eficácia pública, muito pelo contrário. A opinião

pública sabe é que a reforma do Estado é uma tarefa que tem tanto de urgente como de difícil. Reforma, neste contexto, quer dizer uma articulação adequada entre as esferas da administração central, regional e local e, principalmente, um modo credível de aproximação às populações e de capacidade de regulação pública.

A esfera pública em Portugal sofre de defeito paradoxal de ser, ao mesmo tempo, excessiva na burocracia e na sobreposição ineficiente de aparelhos administrativos e deficitária nos serviços que presta e nos projectos que impulsiona. Ao contrário da maioria dos países modernos, em que houve preocupações de estabelecer vários níveis de governo que superassem a distância entre uma Administração Central destinada a outras tarefas e um poder local frágil e desapoiado, Portugal não tem senão estes dois estratos de organização das políticas públicas.

Os custos da não-regionalização presentes no funcionamento actual da máquina do Estado espalhada pelo território são fáceis de explicar: há hoje em cada uma das cinco regiões-plano existentes largos milhares de funcionários em organismos que são apenas a "antena" regional dos ministérios; todos estes serviços estão estruturados segundo uma relação vertical centro-periferia; não existe uma lógica horizontal (territorial) através da qual eles se articulem entre si em cada região; a própria área de actuação dos serviços não é coerentemente estabelecida³ e, por isso, os serviços regionais desconcentrados, para além de serem sectoriais e organizados verticalmente perante uma lógica ministerial assente em Lisboa, não coincidem uns com os outros nem se relacionam organizativamente entre si⁴. Nada disto é, em si

³ Nuns casos são distritos, noutros são somas de distritos, noutros são regiões-plano, noutros ainda são metades de região-plano.

⁴ Só por desconhecimento se julga que a solução mágica é dar mais poderes às Comissões de Coordenação Regionais – apesar de serem os mais completos órgãos desconcentrados e os únicos que têm uma lógica e uma visão territorial, as suas funções são escassas. Elas apenas usam uma relevante capacidade informal de promover desenvolvimento e para incentivar a consciência e as capacidades territoriais. Aliás, aquilo que seria preciso fazer para lhes dar capacidade efectiva era tão significativo como aquilo que está em causa num projecto de regionalização gradualista e leve como o que está estabelecido na legislação aprovada em Portugal.

mesmo, estranho, visto que não foi um projecto de descentralização que formou esta infra-estrutura administrativa. Mas o que é certo é que uma situação deste tipo é altamente ineficiente, para além de que não dá às políticas públicas a base territorial de que elas necessitam para serem bem aplicadas. Os ganhos de produtividade que derivem da reforma desta máquina de milhares de pessoas serão incomparáveis com os custos da meia dúzia de lugares que são necessários para preencher cada Junta Regional. A desproporção do que está em jogo é tal que nem vale a pena aludir os muitos lugares que a regionalização anulará.

2.2. O território como recurso para a organização da sociedade

Para além do que se relaciona com a reforma do Estado, há um segundo pilar do projecto de regionalização: o desenvolvimento dos territórios. Era importante introduzir na cultura política e social do país a noção de que o território é um recurso de desenvolvimento. O território não é, de facto, um simples espaço físico, um lugar onde assentam actividades. O território são actores e agentes, são relações, incluindo as relações de proximidade que geram sinergias e com as quais se mobilizam capacidades. É, também, a expressão mais acabada da diversidade de um país – e a diversidade é, em si mesma, um recurso e não uma limitação.

Apesar de tudo isto, Portugal é, manifestamente, um país em que a consciência e a racionalidade territoriais são escassas. Talvez isso aconteça por ser um país pequeno e por, durante demasiado tempo, se ter visto a si próprio à luz de forças que o extrovertiam para lá das fronteiras internas (para o Império ou para a Europa).

Por tudo isto, ou mesmo por outras razões, o país tem tido dificuldade em se identificar, em se conhecer por dentro. Não quer isto dizer, claro está, que os portugueses não tenham identidades territoriais que, aliás, são fonte de uma generosa auto-estima e de uma atenção salutar para com as suas raízes. O

Para se ter boa nota dos limites das suas funções actuais e da dificuldade de as ampliar sem com isso reformar toda a lógica de organização do Estado a nível regional, basta ver que quase três anos passados sobre a sua tutela por um ministério que inclui o equipamento e exerce competências muito significativas para a organização do território, como as estradas, os portos, as ferrovias e a habitação, nenhuma integração de funções foi feita nas CCR.

que está em causa é saber como se interpreta o funcionamento estrutural da nossa vida colectiva enquanto expressão de realidades sócio-económicas organizadas e de contextos espaciais precisos. Não é, portanto, de atenção aos nossos localismos que se trata, assim como não é apercebermo-nos da nossa diversidade (que, como se sabe, é fonte de coesão).

É certo que ainda antes do 25 de Abril, com o IV Plano de Fomento, e com a chegada de uma elite esclarecida a estruturas como o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, se foram dando passos para identificar dinâmicas e espaços regionais de natureza estrutural (e não administrativa). É certo, também, que nos anos oitenta e inícios de noventa se registou em Portugal uma vaga muito importante de estudos territoriais que mapearam a economia do país, as estruturas familiares, os sistemas produtivos locais, as áreas de influência das componentes de sistema urbano, em suma, a espessura interna da nossa sociedade. É certo, ainda, que organismos como as Comissões de Coordenação Regional ganharam prestígio e consolidaram conhecimentos sobre os territórios.

Mas, apesar de tudo isto, o ambiente político nunca soube ou nunca quis (numa lógica autofágica empobrecedora) recorrer a estes conhecimentos nem valorizar estes saberes. Muito menos quis difundir-los e criar a partir deles uma cultura política do território.

As razões não são difíceis de explicar. Pela inércia ou pela acção deliberada foi sempre mais desejado ancorar a vida política em realidades sem significado territorial e sócio-económico mas facilitadoras (pela abstracção que representam) da acção política – refiro-me aos distritos. Assim sendo, o resultado é um anormal bloqueamento da racionalidade territorial e uma excessiva visibilidade (uma visibilidade instrumental) da racionalidade político-eleitoral. A isto se tem confinado o empobrecido debate territorial em Portugal. Se assim não fosse jamais poderia acontecer que tal debate apenas passasse para a opinião pública sob a forma de uma simples caricatura (a da oposição Lisboa/Porto, com as bizarras que lhe estão associadas). Também se assim não fosse não se corria o risco de se criarem mapas com regiões sem coerência interna que podem servir para que o nosso país se torne definitivamente bicéfalo, totalmente polarizado por duas áreas metropolitanas, coisa que, apesar das assimetrias, ele nunca foi.

Há na actual lei vários exemplos de regiões sem coerência. Mas o exemplo máximo de região sem coerência é a Beira Litoral. Não é que não possa haver uma Beira Litoral bem formada, assente nas suas cidades e nos seus sistemas produtivos – mas esta é desconforme porque não se soube identificar os territórios que a compõem e, por isso, o seu centro de gravidade está mais próximo da área metropolitana do Porto do que do conjunto das dinâmicas que têm dado significado à organização das economias não-metropolitanas do Centro, e especialmente do Centro Litoral (uma realidade sócio-económica que vai de Aveiro a Leiria e tem servido para dinamizar o país). É este o sentido da inclusão da Feira, de Oliveira de Azeméis, de S. João da Madeira na Beira Litoral e a exclusão de Pombal e outros concelhos com fortes relações de unidade com toda esta área. Assim sendo, a "nova" Beira Litoral corre o risco de ser um subúrbio, uma periferia do Porto; a Beira Interior pode tender a "desligar-se" do litoral e a ser polarizada por Espanha (onde uma só cidade com a influência na Raia tem mais habitantes que as várias cidades portuguesas).

O que é, então, o território? O que é que devemos saber do território para que estas anormalidades não tenham lugar? Numa primeira aproximação, académica mas não isenta de significado, pode dizer-se que os territórios são a expressão de relações sociais com significado espacial – são espaços de vida, mobilidades quotidianas, áreas de influência. Por isso mesmo, o território "vê-se" nas bacias de emprego, nas deslocações que as pessoas fazem para o trabalho, para o consumo, para o lazer, para o uso dos serviços colectivos. As migrações pendulares quotidianas são o melhor modo de mapear o território. Mas ele também se "vê" nas relações entre empresas, nos sistemas produtivos especializados, nas bacias dos rios, nas manchas urbanas. E vê-se na estruturação de espaços que sirvam para organizar e para consolidar de forma activa o conjunto do país. Imagine-se o que seria Portugal sem um grande espaço económico industrializado e urbanizado, dotado de dinâmicas que não são apenas as induzidas pelas polarizações metropolitanas, como é o do Centro — um território incontornável para qualificar o país, seja qual for o modelo de descentralização administrativa que vingar.

O território é, portanto, o resultado de articulações. É claro que não há um mecanismo linear para a partir delas definir um território, visto que alguns destes critérios podem conflitar entre si e importa fazer opções. Há lugar a um pequeno exagero se se disser que os distritos em Portugal são frequentemente

a negação do que de essencial há nas relações territoriais – mas tal excesso justifica-se pelo modo como a racionalidade político-eleitoral os tem usado.

Se o território se define deste modo, então, o Douro é uma unidade territorial que se deve assumir nas regiões; a área metropolitana do Porto também, e é absurdo "enfiar" noutra região o Europarque e a Feira, ou Oliveira de Azeméis e S. João da Madeira (a não ser que o objectivo seja desestruturar o novo espaço que se inventa); o mesmo acontecendo com o espaço não-metropolitano de urbanização e industrialização difusas que constitui a actual Região Centro (mesmo que se cometa o erro de criar duas Beiras: um erro em todo o caso substancialmente menor do que o de criar regiões anómalas, sem coerência nem lógica interna).

Ora, o que dificulta e enfraquece o debate sobre a regionalização é só se ter visto a racionalidade político-eleitoral. O seu défice é não ter sido convocada a racionalidade territorial. Há, portanto, uma luta a travar que é sobretudo uma luta pelo conhecimento – conhecimento do funcionamento do nosso país, conhecimento da racionalidade que faz do território um recurso do desenvolvimento. E assim é porque o território não é um simples suporte de actividades ou das acções dos agentes, ele é em si mesmo a expressão de dinâmicas e de realidades vivas. É um erro desconhecê-las, porque nunca foi recompensada a arrogância sobranceira da ignorância.

3. O conhecimento sobre a diversidade interna do país: um recurso em pousio

Se a questão essencial da regionalização é ligar o Estado e o desenvolvimento aos territórios concretos que formam o país e que se caracterizam pela diversidade, então importa saber o que se conhece em Portugal sobre tais matérias.

A hipótese de que uma das riquezas do país é a sua heterogeneidade estrutural é, não só demonstrável, como tem sido uma fonte de conhecimento sobre a nossa contemporaneidade. É bom invocar Orlando Ribero e o seu mapear da diversidade portuguesa, assim como é ajustado lembrar as visões dos historiadores para fazerem a "identificação" deste país. Ou recorrer aos factos da cultura para mostrar como a coesão se produz através da multiplicação dos valores criados em espaços de vida colectiva e em

afirmações do território. Mas também podemos ficar apenas no muito que tem sido disponibilizado em Portugal por uma ciência regional criativa, capaz de reconhecer o país e as suas dinâmicas, e de as restituir sob a forma de conhecimento. Esta ciência regional desenvolveu-se intensamente depois do 25 de Abril (nas faculdades de economia, nos cursos de sociologia, nos departamentos de geografia e nos de ordenamento). Há nomes tutelares a lembrar aqui, para juntar à referência que simboliza a geografia. Um deles é seguramente o de A. Simões Lopes que, em Lisboa e em Coimbra, consolidou como disciplina o "desenvolvimento regional" (designação que prefere a todas as outras) para trazer as questões espaciais para o centro das questões económicas. E houve uma larga geração de jovens cientistas sociais que não descurou o território quando se lançou na pesquisa empírica e na formulação de novas interpretações sobre o funcionamento de Portugal.

É este aspecto que importa sublinhar, até para evidenciar que a falta de mobilização do conhecimento regional em Portugal foi um dos aspectos mais fragilizadores do processo que culmina na aprovação da lei de criação das regiões.

Foram, de facto, muitos os trabalhos que a partir dos inícios da década passada olharam para dentro de Portugal, lhe avaliaram a *espessura* e identificaram as suas matrizes constituintes. Foi "um Portugal grande" que foi encontrado. Não o Portugal, estreito, pequeno, encolhido, visto por aqueles que o vêem sem o ver e o reduzem sem o conhecer. Não foi também o Portugal bicéfalo, à escala caricatural de "apenas Lisboa e Porto", e muito menos à escala dos seus interesses recíprocos e simétricos. E nem sequer foi o Portugal paroquial.

Refiro-me a um muito vasto conjunto de estudos: de economistas, de sociólogos, de geógrafos. O seu ponto de partida foi, porventura, a intuição, que acima referi, de que a diversidade é um recurso e não uma limitação. E nada melhor servia para o provar do que um país que, a partir de 1974, se reinventou dentro das suas fronteiras, ao mesmo tempo que atravessava uma transição para a democracia política, mas também para a democracia económica, tudo no quadro da conjuntura difícil que levou, em todos os países industrializados, ao encerramento do círculo virtuoso do crescimento do pós-guerra.

O Portugal da democracia foi o Portugal que reconheceu a sua diversidade interna e, sobretudo, que se serviu dela para o que de melhor soube construir. Desde logo para, em abono da coesão, superar crises sociais e para a limitar na sua expressão. De facto, viu-se bem isso em Portugal quando, nos anos setenta, a profunda crise da estrutura económica e social de uma das suas regiões — a área densamente urbanizada e pesadamente industrializada de Lisboa/Setúbal — não redundou numa crise social generalizada porque as zonas de pequena e média empresa, a diversidade industrial, a urbanização e industrialização difusas do Centro e do Norte litorais "explodiram" em dinamismo, criação de emprego e imaginação social. Um exemplo claro de que a diversidade é virtuosa e salvaguarda a coesão nacional. É que a dinâmica económica e social dos países foi sempre alimentada pela sua diversidade e não pela sua homogeneidade ou centralização.

A expressão desta intensa vida colectiva e dos resultados que se obtiveram foram bases importantes para variados estudos. Vale a pena invocar alguns dos que estiveram ligados a este movimento de ideias, para que se tenha a noção do capital de conhecimento formado. A lista não pode ser exaustiva, mas à mão ficam referências que teria sido bom não descuidar. Maria João Rodrigues (1988 e 1994), mostrou como se estruturavam os sistemas de emprego e se criavam "zonas de emprego distintas" e como se definiam princípios territoriais para a reestruturação industrial; Carlos Figueiredo, Eduardo Ferro Rodrigues; Francisco Cordovil; José Félix Ribeiro e Lino Fernandes (1985) evidenciaram que a diversidade da nossa economia se manifesta em diferentes "orientações produtivas regionais" e em várias formas de regulação social; Fernando Medeiros (1988) deixou claro que Portugal é uma sociedade de "segmentos sócio-territoriais" e de "espaços múltiplos"; Boaventura de Sousa Santos (1985), interpretou numa leitura espacial as relações entre formas regionais de produção e formas de bem-estar das famílias; José Manuel Henriques (1986) apreciou o modo como as iniciativas municipais inovadoras se articulavam com a promoção do desenvolvimento; João Ferrão e Chris Jensen-Butler (1986) relacionaram o desenvolvimento industrial com a diferenciação regional; Manuel Brandão Alves, Carlos Figueiredo, António Natalino Martins e José Santandré (1986) pesquisaram as especializações produtivas regionais; Nuno Portas (1986), Mário Rui Silva (1988) e Álvaro Domingues (1987) estudaram, em diferentes perspectivas, o Vale do Ave e as suas lógicas de organização, quer as urbanas, quer as industriais; António Gama (1987) deixou claro que se adensaram sistemas

urbanos territoriais à volta de cidades dinamizadas pela indústria; Rogério Roque Amaro (1991) identificou as lógicas de espacialização da economia portuguesa; Isabel Sousa Lobo (1985) analisou a estrutura social e produtiva em Portugal; Paulo Madruga (1992) viu os factores determinantes da diferenciação territorial na iniciativa empresarial; A. Castro Guerra (1995), retomou o tema da diversificação e o da especialização produtiva das regiões do continente.

Pelo meu lado (J. Reis, 1992: 165-191 e 1993), procurei ver como se organizavam os vários "espaços estruturais de financiamento" da economia portuguesa — os espaços da concentração metropolitana e industrial, os espaços da urbanização e da industrialização difusas, os espaços interiores — e como se formavam e desenvolviam sistemas produtivos locais e relações entre territórios. Dediquei-me especialmente a estudar os modos de regulação regional e o papel da iniciativa empresarial local, para ver que as melhores dinâmicas produtivas e industriais da economia resultavam de sinergias territoriais, de culturas técnicas formadas localmente, de relações empresariais estabelecidas numa base espacial, de capacidades de relacionamento externo assentes em mobilizações de factores internos e não na simples "cedência", dependente, de recursos nacionais. E quis ver como no centro de todas estas capacidades estão sistemas territoriais activos.

A ideia de regionalização administrativa do país que a Constituição da República acolheu em 1976, que fez parte de programas de governo e que teve desenvolvimentos recentes não é, por tudo o que já se disse, uma matéria abstracta, circunstancial ou peregrina. Há uma base material concreta que a justifica — a mesma base que tem levado as sociedades desenvolvidas a preocuparem-se com a sua organização interna e a consolidarem factores competitivos que as habilitem ao jogo difícil das relações com outras economias dotadas de fortes capacidades.

Evidentemente que a base material da ideia de regionalização não é apenas económica. As culturas, a cidadania, a auto-estima das populações, as razões da identidade são componentes tão importantes como quaisquer outras de um país com uma *espessura* social e política sólida. E é inquestionável que todos estes factores são partes activas de uma estratégia de eficiência e inovação social.

4. Portugal: coesão, diversidade e inovação social

Se há problema que não vale a pena levantar em Portugal é o da sua coesão. É coisa sabida que Portugal é uma sociedade coesa, sem segmentações linguísticas, religiosas, étnicas e culturais. É também motivo de consenso que a própria longevidade de um Estado-nação fortemente identitário e ancorado em velhas e estáveis fronteiras contribuiu para que essa coesão se consolidasse. Por tudo isto, discutir a organização interna do nosso país nunca é discutir a integridade das suas estruturas sociais, políticas e simbólicas. Mas já é discutir a forma do seu desenvolvimento, a riqueza das mobilizações sociais que se alcançam, os efeitos de cidadania e de eficácia que a modernidade possibilita. Discutir, especificamente, a organização espacial do país é, também, manifestar objectivos quanto ao modo mais ou menos robusto como o nosso país se abalança no relacionamento externo, isto é, nas lógicas competitivas internacionais, designadamente as que têm a ver com a globalização.

A coesão e a identidade cimentam-se através da diversidade e, por isso, não são necessariamente sinónimo de homogeneidade. Pode mesmo dizer-se que só o que é diverso produz a coesão. Ora, Portugal é, manifestamente, um dos melhores laboratórios sociais onde se demonstra que a diversidade é um recurso, um capital, e não uma constrição ou um custo. Ao contrário do que por vezes pensa uma certa categoria de economistas (de que não faço parte) e um dado tipo de políticos e *opinion makers* (que não admiro), a gestão social de um país é mais enriquecedora se soubermos reconhecer nas partes que o constituem uma fonte de soluções criativas, em vez da origem de um problema.

A prova da importância da diversidade de estruturas económicas e sociais do nosso país está feita e foi o Portugal democrático que a proporcionou. Julgo que acabei de deixar isso claro quando apontei a capacidade com que a vida económica do norte e do centro do país compensou, pela geração de novos dinamismos assente nas pequenas e médias empresas e nas cidades médias, a crise social da grande indústria da área metropolitana de Lisboa, evitando uma crise social generalizada durante os anos 70 e 80.

Se a coesão e as vantagens da diversidade parecem não merecer discussão, também o argumento da ingovernabilidade do país apontado pelos políticos centralistas não parece certo. Mais acertada será a questão do mau governo do país através da ausência de capacidades de gestão política de base regional.

De facto, quando se trata da organização regional do país num contexto de não-regionalização as decisões dependem apenas de duas variáveis: dos limites, cada vez maiores, das lógicas centrais de decisão (que não avaliam bem todas as capacidades e necessidades presentes no território: não é por acaso que muitos consideram que a grande tarefa do Estado no final deste século é gerir a inserção internacional); das lógicas casuísticas que resultam das pressões de quem tenha capacidade para exercer protagonismos políticos e para forçar decisões contingentes, eventualmente injustas.

De facto, os custos da não-regionalização presentes no debate regional inorgânico e contingente que se vai fazendo subrepticamente são certamente ainda maiores do que os que se associam à desorganização da administração desconcentrada. É que o modo como se articulam cidades, se formam sistemas urbanos, se instalam infraestruturas e equipamentos, se localizam actividades e se valorizam factores de produção é uma questão estratégica para qualificar um país e não pode estar sujeita a uma disputa em que ganha quem for capaz de se pôr mais alto em bicos de pés. O debate regional em Portugal está hoje profunda e crescentemente desequilibrado — e está até a caminhar para uma insuportável e artificial bipolarização Porto-Lisboa (uma polarização que nem sequer é Norte-Sul, e muito menos centro-periferia). Ora, não é necessário ir muito longe para mostrar quanto se ganha com o debate regional reconfigurado num debate legítimo, orgânico, entre entidades administrativas regionais com igual legitimidade. É isso que se alcança com a formação de regiões administrativas.

A questão central, que resume os problemas em causa, é afinal a de se saber como é que se alcança inovação social num país que depende fortemente dela, por muitas razões e ainda porque está inserido em dinâmicas internacionais que exigem que não se fragilize internamente.

A tese que aqui se defende é, pois, que a inovação depende de reformar o Estado e de revalorizar os objectivos do desenvolvimento — e de inscrever tudo isso no território, entendido correctamente. Mobilizar o território pela valorização dos seus recursos, através de uma lógica de inovação social, é o que mais contraria uma visão apenas assistencialista do desenvolvimento. E é, ao mesmo tempo, o que mais possibilita a superação de formas ineficientes de gestão da vida colectiva.

5. Uma conclusão pela regionalização e pelo território

As visões críticas, que aqui apresento, do modo como decorreu o processo de aprovação da lei de criação das regiões representam em primeiro lugar posições activas pela regionalização e pelo território.

Confrange-me, com efeito, que o debate havido tivesse ignorado a racionalidade territorial e se fizesse na ausência de um enquadramento técnico-político sofisticado (semelhante ao que o governo tomou a iniciativa de promover a propósito da reforma do sistema eleitoral, em que estipulou princípios e convocou as comunidades universitárias). Não foi isso que aconteceu com a regionalização e fica aqui demonstrado que tal era possível e fácil.

Mas tão importante como afirmar os princípios fragilizados é reafirmar a necessidade de um Portugal inteiro. A experiência que tenho ganho numa Comissão de Coordenação faz-me ter uma ideia demasiado clara sobre as insuficiências da gestão territorial e da promoção regional num contexto de não-regionalização. A mobilização de actores regionais, a concretização de objectivos óbvios e necessários, o justo equilíbrio das prioridades de desenvolvimento e das opções de criação de bens públicos — tudo isto é profundamente difícil de inscrever qualificadamente no território na ausência de um nível de governo legitimado no plano regional. E isto é tudo o que está mais distante dos fantasmas pouco sérios levantados pelos centralistas.

A regionalização é, pois, uma necessidade profunda e tanto maior quanto o país se desequilibra, quanto o país tem de saber inventar processos qualificantes, quanto o país se inscreve internacionalmente em conjuntos supranacionais que baseiam a sua vitalidade em territórios activos.

O que importa reafirmar, em favor da regionalização, é o seguinte:

- a coesão social de Portugal mostra que um projecto de regionalização não tem de estar associado a segmentações linguísticas, culturais ou religiosas e é um factor extraordinariamente positivo a favor da regionalização (que assim se concentra no reforço da cidadania e do desenvolvimento), e não um argumento contra ela;

- o que faz da regionalização uma questão de desenvolvimento é o proveito que se retira da diversidade das estruturas sócio-económicas do país (e este é um recurso importante em Portugal, como já se exemplificou);
- para promover o desenvolvimento, a regionalização tem de assentar no conhecimento do território (no sistema urbano, nas bacias de emprego, nas relações em que as populações baseiam as suas identidades) e não em interesses eleitorais e ou em visões apenas políticas dos espaços de influência;
- o grande aliado dos objectivos da regionalização em Portugal há-de ser o poder local, que sabe a insuficiência de meios com que lida e conhece os limites da sua acção quando ela está insularizada perante um administração central longínqua, especialmente em matéria de promoção do desenvolvimento: como Fernando Ruivo (1990) mostrou, o Estado em que os autarcas se movem é um Estado labiríntico, que lhes pode (ou não) oferecer cumplicidades e caminhos ínvios, mas não estratégias regionais sólidas e parcerias consolidadas;
- a actual estrutura administrativa do Estado e dos seus órgãos periféricos é insuportável e a sua ineficiência enorme (e as oportunidades de reforma como as que a regionalização comporta não são frequentes);
- Portugal corre um risco sério de, sem regionalização, se tornar macrocéfalo e bipolar, com a redução do debate regional às duas áreas metropolitanas (é esta a regionalização inorgânica que está em curso e que, esta sim, é "insensata");
- o problema do mapa regional não é o do número de regiões mas o da coerência de cada uma delas, e é para isto que é preciso conhecer o território (os casos graves de mau desenho regional da presente lei devem justificar uma pedagogia do território que relance o projecto como programa credível e mobilizador);
- ao contrário do que alguns afirmam, os processos transnacionais em que os países se integram (a participação de Portugal na União Europeia, por exemplo) exigem que as capacidades nacionais sejam integralmente mobilizadas e que a *espessura* interna das nações seja robusta.

Referências bibliográficas

- Alves, Manuel Brandão; Figueiredo, Carlos; Martins, António Natalino e Santandré, José (1986), "Especialização produtiva regional e especializações produtivas regionais - contributos para uma visão integradora", *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*, Lisboa, CISEP.
- Amaro, Rogério Roque (1991), "Lógicas de espacialização da economia portuguesa", *Sociologia-Problemas e Práticas*, 10.
- Domingues, Álvaro (1987), "Produção Industrial, Reprodução Social e Território. Materiais para uma tentativa de abordagem do médio Ave", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22.
- Ferrão, João; Jensen-Butler, Chris (1986), "Desenvolvimento industrial e diferenciação regional em Portugal durante a década de 70", *Finisterra*, Volume XXI, 42.
- Figueiredo, Carlos; Rodrigues, Eduardo Ferro; Cordovil, Francisco; Ribeiro, José Félix e Fernandes, Lino (1985), "Especialização internacional, regulação económica e regulação social-Portugal: 1973-83", *Análise Social*, 87-88-89.
- Gama, António (1987), "Indústria e produção de um espaço peri-urbano", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22.
- Guerra, António Castro (1995), "A diversificação e a especialização produtiva das regiões do Continente: uma análise empírica", *Por Onde Vai a Economia Portuguesa - Actas da Conferência Realizada por Ocasão do Jubileu Académico de Francisco Pereira de Moura*, Instituto Superior de Economia e Gestão, pp. 285-299.
- Henriques, José Manuel (1986), "Iniciativas municipais inovadoras na promoção do desenvolvimento local - os casos de Castelo de Vide e de Castanheira de Pêra", *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*, Lisboa, CISEP.

- Lobo, Isabel Sousa (1985), "Estrutura social e produtiva e propensão à subterraneidade no Portugal de hoje", *Análise Social*, 87-88-89.
- Madruça, Paulo (1992), *Factores Determinantes da Diferenciação Territorial na Iniciativa Empresarial: O caso português 1983/89*, Lisboa, ISEG.
- Medeiros, Fernando (1988), "Um sistema social de espaços múltiplos: a autonomia do local na sociedade portuguesa", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26.
- Portas, Nuno (1986), "Modelo territorial e intervenção no Médio Ave", *Sociedade e Território*, 5.
- Reis, José (1992), *Os Espaços da Indústria - A regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*, Porto, Afrontamento.
- Reis, José (1993), "Portugal: a heterogeneidade de uma economia semiperiférica" in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto, Afrontamento.
- Reis, José e Négrier, Emmanuel (1998), "Territoires et régionalisation: le cas du Portugal", E. Négrier (org.), *Que Gouvernement les Régions en Europe?*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Rodrigues, Maria João (1988), *O Sistema de Emprego em Portugal - crise e mutação*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Rodrigues, Maria João (1994), "Políticas de reestruturação: Um quadro do problema" in M. J. Rodrigues e A. O. Neves (coord.), *Políticas de Reestruturação, Emprego e Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Instituto do Emprego e Formação Profissional.
- Ruivo, Fernando (1990), "Local e política em Portugal: o Poder Local na mediação entre centro e periferia", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30.
- Santos, Boaventura de Sousa (1985), "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial. O caso português", *Análise Social*, 87/88/89.
- Silva, Mário Rui (1988), "Industrialisation et développement local. Une interprétation à partir du cas portugais", Université des Sciences Sociales de Grenoble.