

JOSÉ REIS

**CINCO TEXTOS
SOBRE A REGIONALIZAÇÃO**

nº 124
Julho, 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

Cinco textos sobre a Regionalização

Estes cinco textos são artigos de jornal publicados no *Expresso*, no *Público* e no *Diário de Notícias* entre Outubro de 1996 e Maio de 1998. Todos eles tiveram como finalidade contribuir para um debate de ideias sobre a regionalização em Portugal – por isso se discutiu o Estado e a oportunidade da sua reforma; o território e a sua valia para o desenvolvimento da sociedade portuguesa; os processos de funcionamento espacial da economia; o sistema urbano e a sua função estruturadora do conjunto nacional; os custos da não-regionalização; as relações entre o poder local e o futuro nível regional; a coesão nacional e as identidades; a coerência de uma organização regional do país; a globalização e a competitividade na Europa; as potencialidades do processo regionalizador e os riscos de uma discussão mal conduzida.

Num momento em que continua a ser necessário privilegiar as ideias, reúnem-se aqui os cinco textos para que fiquem disponíveis para aqueles a quem interesse aprofundar um debate que se quer sério.

Cavaco, Regionalização e Região Centro

(texto publicado no *Expresso* de 19/10/96)

1. O artigo de Cavaco Silva na última edição do *Expresso* é, porventura, especialmente destinado a ser analisado por um psicólogo mais do que por um economista como eu. De facto, o principal argumento é a auto-proclamação de que ele próprio, Cavaco Silva, é o único ente capaz de ter ideias seguras sobre a regionalização — só ele neste país foi primeiro-ministro durante uma década e essa é, diz ele, a condição indispensável para não se estar, como todos estamos, nessa ilusão estúpida, desinformada e fruto da inexperiência que nos leva a pensar que também nos é legítimo ter opinião e convicções sobre tal assunto. Visto que o defunto Doutor Salazar (o único português deste século que poderia apresentar a mesma razão de Cavaco) já por cá não anda, fica com ele a responsabilidade de nos informar (e de nos mandar calar!) sobre tais devaneios.

Não é uma mera questão de "presunção e água benta...". É um problema insuportável de deformação intelectual, de sobrançeria ridícula. É um argumento quase igual àquele, de que Cavaco tanto gosta, que consiste em apenas dizer "vem nos livros..." como se sobre cada coisa houvesse só um livro e esse fosse propriedade do professor.

2. Está bem de ver que as opiniões e os argumentos contra a regionalização são tão sérios e legítimos como os que são a favor. O que importa é que sejam argumentos livres, disputáveis e apropriáveis por qualquer pessoa — e não argumentos assumidos por um ser divinamente único e integralmente sabedor. Há no artigo de Cavaco Silva argumentos que, embora sejam velhos, são em si mesmo conversáveis — mesmo que o arguente o não seja. Tome-se, por exemplo, o argumento da coesão nacional, supostamente posta em causa pela regionalização. Lá por se tratar de um dos temas mais repetidos, isso não quer dizer que não tenha que se avivar a contra-argumentação.

3. Não é por um país ser pequeno que ele não é regionalizável. Também não parece verdade que a regionalização só seja aceitável quando se torna

inevitável perante um país segmentado por rivalidades religiosas, étnicas, linguísticas ou culturais. A regionalização não surgiu na história político-administrativa e constitucional como questão gerada por "más" situações — a regionalização é um instrumento positivo para a reforma do Estado. É uma escolha "constitucional", não apenas em sentido jurídico e da letra da Constituição, mas principalmente no sentido em que se trata duma escolha sobre os modos de organização que constituem o Estado e a sociedade.

Ora, o facto de Portugal não ter "regionalismos", naquele sentido negativo, não é uma razão para não constituir bem o Estado. E também é verdade que não sendo Portugal um país de regionalismos isso não quer dizer que não seja um país de diversidade regional — um país de "regiões" em sentido não-político-administrativo. Como economista sempre pensei que a diversidade que essas "regiões" representam é um recurso, um dado positivo, e não uma limitação. A dinâmica económica e social dos países foi sempre alimentada pela sua diversidade e não pela sua homogeneidade ou centralização. 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 difusa do Centro e do Norte litorais "explodiram" em dinamismo, criação de emprego e imaginação social. Um exemplo de que a diversidade é virtuosa e salvaguarda a coesão nacional.

Quem não sabe isto inventa a noção de fronteira ou de país em retalhos. E, então, idealiza um país que não existe. Alguém contesta que a desconcentração de funções da Administração Central, há tanto tempo iniciada, ou a descentralização de funções para o poder local aumentaram a eficácia social? Quero dizer com isto que existe já uma regionalização "de facto" (obviamente diferente de uma efectiva regionalização) e que ela não foi geradora de fronteiras nem retalhou o país. Quem insiste nesse tipo de efeitos negativos e quem se obstina em repisar no perigo dos excessos de burocracia estaria, se tivesse razão, adormecido enquanto consciência crítica — já devia ter entrado em pânico há muito tempo e talvez já se tivesse recomposto de um alarmismo desajustado. As CCR, as inúmeras direcções regionais de quase todos os ministérios (quase quarenta na Região Centro) estão aí, podem ser diminuídas no seu peso burocrático com a regionalização

e, sobretudo, pode ser criada uma lógica mais eficaz, assente numa lógica horizontal, quer dizer, efectivamente regional e coerente.

Porque a densa desconcentração existente é em si mesmo espacialmente incoerente (das estruturas desconcentradas na Região Centro, cerca de metade têm uma área que corresponde à própria área da CCR, a outra metade é de base distrital, algumas recobrem os seis distritos mas não coincidem com as "fronteiras" da NUT II) e têm uma lógica de actuação vertical (da sua área regional para a sede central da Administração, em Lisboa), sem capacidade de se articularem na própria região com o parceiro de outro sector e de outro ministério. É esta perda de eficácia, este "vício burocrático" existente, que a regionalização é capaz de superar, com o ganho inquantificável de criação de uma lógica territorial, unificada e coerente.

4. Mas, para além de tudo isto, há uma urgente necessidade de criar factores adicionais de coesão social neste país. Isso só acontece se não houver lugar à redução do debate regional a um problema de assimetrias regionais supostamente representadas apenas na relação Norte/Sul, na relação Porto/Lisboa. Esse sim, seria um problema de coesão nacional.

Já não será assim se estiverem devidamente constituídas cinco regiões (como defendo) ou mesmo mais. Então, estaremos a falar de um Estado empenhado numa aproximação fecunda aos cidadãos e de um Estado capaz de ser expressão de uma matriz social complexa, não polarizadora e social e economicamente qualificante. É aqui que entra a ideia de que a regionalização produz coesão nacional em vez de a reduzir. É aqui que entra, também, a Região Centro, como entrarão, evidentemente, as demais regiões.

Não é apenas a noção de equilíbrio que está em causa — é, sobretudo, a noção de que um país, uma economia e uma sociedade são uma rede articulada de espaços, de factores polarizados e de factores de contiguidade, que se ganha com a regionalização. É isto que a regionalização traz consigo própria, eliminando da discussão a localização do equipamento a ou da fábrica b, porque o que estará na ordem do dia é que rede de equipamentos, de indústrias ou de pólos científicos e tecnológicos o país quer, atendendo quer às razões de equidade, quer às de excelência. A discussão não se limitaria, jamais, à localização da Siemens ou ao metro do Porto, incluiria também a importância estratégica da Região Centro nas relações com

Espanha e com o resto da Europa, a sua natureza nodal na rede nacional (insiste-se, nacional) de acessibilidades, a natureza incontornável do seu pólo tecnológico da saúde enquanto factor de excelência nacional (repete-se, nacional), o significado de uma estrutura urbana assente em cidades médias complementares. Enfim, a discussão daria lugar a uma avaliação ousada e qualificante do que faz a coesão nacional e do que gera a capacidade competitiva de uma nação perante um mundo que assenta em vários processos de globalização (outra das coisas que Cavaco se atribui como o único capaz de entender no seu poiso solitário e indisputável de decano, construído na sua década de primeiro-ministro — uma década que nem tempo lhe deixou para ver que este é hoje, talvez, um dos assuntos mais estudados, inclusivé em Portugal).

5. É, pois, para concluir, deste prisma de observação na Região Centro, que junto os três tópicos que dão título a este artigo. É também nesta linha que pretendo mostrar quanto se ganha de coesão nacional no momento em que o problema das políticas públicas for cabal e integralmente discutido do ponto de vista da organização territorial do Estado, rejeitando uma noção bipolar ou pontual da discussão de cada decisão da Administração Central.

Não nego que atribuo à Região Centro (no que ela significa como espaço estruturado e intermédio a Norte do Tejo, no que significa como região dotada de uma rede urbana equilibrada e de uma rede industrial diversificada, ambas capazes de dar continuidade à relação litoral-interior) características decisivas para demonstrar a ideia de que um debate regional é mil vezes melhor do que um debate reivindicativo perante um Estado centralizado facilmente vulnerável na sua omnipresença — facilmente fraco no seu poder único. Também não nego que noto a falta, na agenda de debate actual sobre a regionalização, de um “mapa” de projectos estratégicos para cada espaço constituinte da nação, permitindo-se, assim, que não estivessemos presos apenas do mapa geográfico das regiões ou de um “mapa” imaginário de defeitos ou virtudes.

Não nego isso, nem a avaliação negativa que faço dos desequilíbrios de protagonismo e reclamação política que a situação de “não-regionalização” produz, demonstrando-se, assim, cabalmente que os regionalismos defeituosos são causados pela ausência de regionalização e é, porventura, incontornável que, num mundo como o de hoje, tal lógica seja crescente, só

podendo regressar ao trilho certo com uma organização do Estado que assuma constitucionalmente (naquele sentido não jurídico que já lhe atribuí) que a territorialização das políticas públicas e dos modos de as exercer é um recurso positivo e indispensável. Não nego nada disso mas a minha questão é, de facto, outra. É mostrar que com a regionalização o protagonismo político regional é orgânico e não pessoalizado ou “baronizado” como é hoje. É mostrar, também, que os grandes projectos de uma região (seja ela a Região Centro ou qualquer outra) são produto de uma lógica nacional de organização do território e, portanto, factor de competitividade global — e nunca decisões casuísticas, fruto de pressões conjunturais ou de protagonismos políticos transitórios. É esta a “guerra” de quem defende a regionalização como modo de organização positiva do Estado — é este o contributo que se pode dar à coesão nacional. E é por isto que Cavaco, na sua sobrançeria, está redondamente enganado.

Os custos da não-regionalização

(texto publicado no *Expresso* de 5/7/97)

Devido, porventura, à grande influência exercida na opinião pública por um pequeno número de prosélitos que assentam o seu comércio de ideias em simplismos fáceis, a sociedade portuguesa corre o risco de aumentar a opacidade da discussão sobre a regionalização. Faz parte deste tortuoso caminho o modo sôfrego e superficial como se tem avançado com o argumento dos custos da regionalização — segundo o qual à regionalização se seguirá uma súbita construção de uma nova burocracia, onerosa e ineficiente.

Procuró mostrar neste texto que, para fazer bem as contas, convém começar por estabelecer quais são os custos da não-regionalização, isto é, as deseconomias do funcionamento actual dos aparelhos administrativos poderosos que já estão presentes nas regiões, sob a forma de órgãos desconcentrados da administração central. De caminho defendo também que mesmo sem regionalização o debate regional existe e existem decisões de incidência regional, com as quais se aplicam recursos, se realizam obras, se satisfazem reivindicações, se consolida uma determinada forma de organização espacial do país. Ora, este debate, ocorrendo num contexto de não-regionalização administrativa, depende apenas de duas variáveis: de uma lógica central (cujos limites cada vez mais se conhecem) ou de uma lógica casuística, resultado das pressões de quem tenha mais capacidade para exercer protagonismos políticos e para forçar decisões contingentes, eventualmente injustas.

Ao centrar-me nestes dois argumentos, deixo de lado questões tão importantes como o significado da regionalização para o reforço da cidadania, para o alargamento do princípio da legitimidade democrática dos órgãos da administração, para a valorização dos sentimentos de identidade e de auto-estima das populações e para o uso desse enorme recurso que é a diversidade regional de uma economia. A regionalização é seguramente, sabem-no os economistas, um modo positivo de assegurar a formação de «economias de proximidade» e é simultaneamente um modo de consagrar

aquilo que há dias ouvi o Presidente Jorge Sampaio designar, de modo muito expressivo, «**democracia de proximidade**», deixando que se pense que há um caminho imaginativo de convergência entre a organização participada da vida material e da vida política.

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 estabelecida e, por isso, elas não coincidem entre si. Nada disto é, em si 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 desse 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 de 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...

Os custos da não-regionalização presentes no debate regional inorgânico e contingente que se vai fazendo sub-repticiamente 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 infra-estruturas e equipamentos, se localizam actividades e se valorizam factores de produção é uma questão estratégica para qualificar um país que 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.

Dos dois argumentos que formulei resulta ainda uma conclusão: a realidade existente, devidamente apreciada, deixa entender que a regionalização é, antes de tudo, um processo de reforma, que começará por superar os custos já presentes no terreno, mais do que um "invenção" súbita que em tal dia desabará sobre nós, como, desinformados, os críticos fazem crer.

Nove Teses pela Regionalização: em favor do território

(texto publicado no *Público* de 20/12/97)

Parto para este artigo com dois pressupostos. Em primeiro lugar, considero que o regresso da lei de criação das regiões à Assembleia da República marca uma nova conjuntura de discussão sobre o processo de regionalização em que não parece desadequado contribuir para fortalecer as posições regionalistas e para reafirmar as razões essenciais pelas quais esta reforma é um factor essencial de modernização do país. Sendo certo que os ímpetos anti-regionalistas estão sempre dispostos a ocupar a cena, também é verdade que as mais sólidas visões do desenvolvimento territorial esmorecem perante as atribulações próprias de um processo que é, inevitavelmente, difícil. Em segundo lugar, não se quer esquecer que, em mais de vinte anos de democracia, este é um momento único, pois pela primeira vez assumiu-se conseqüentemente o projecto de regionalização e a criação de regiões não ficou na gaveta na sequência das eleições de Outubro de 1995. É justo elogiar por isso o Partido Socialista, visto que a ele se deve que em 1997 não tenha havido um 31 de Julho igual ao de 1994 (quando Cavaco Silva enterrou a regionalização nos quintais de um PSD que, falsamente, se julgava pejado de regionalistas).

As teses que se seguem chamam-se assim porque são simultaneamente a síntese de uma ideia que se tem como fundamentada e porque refletem uma convicção.

Tese 1: Portugal é um país de forte coesão nacional e isso dá à regionalização a característica ímpar de um projecto de organização e desenvolvimento territorial

Visto que, ao contrário de outros países, a regionalização não está directamente associada a segmentações linguísticas, culturais, religiosas ou outras, isso oferece-lhe a vantagem essencial de as questões da reforma do Estado e da valorização dos recursos internos de desenvolvimento serem as que, por inteiro, devem definir o projecto.

Tese 2: A diversidade de uma economia é um recurso e não uma limitação e é disso que a coesão nacional se alimenta

Portugal tem beneficiado muito de as suas estruturas económicas serem diferenciadas: quando nos anos setenta e oitenta a grande indústria de Lisboa/Setúbal teve sérios problemas, a crise que daí resultou foi apenas localizada e nunca uma crise social generalizada a todo o país porque outros espaços económicos (especialmente os do Centro litoral), assentes nas PME, "explodiram" em imaginação social, inovação e criação de emprego.

Tese 3: É um conhecimento apropriado do território que nos dá a medida dos critérios em que a regionalização deve assentar

A geografia de um país não se estabelece ao acaso nem casuisticamente. Os territórios têm a lógica que lhes é dada pelas estruturas produtivas instaladas, pelas especializações industriais, pelos serviços colectivos que as populações usam, pelo sistema urbano, pelos agentes colectivos. Isto está devidamente estudado em Portugal e sabe-se que não são as divisões administrativas (os distritos) que espelham tal realidade. As bacias de emprego, o Douro, as áreas metropolitanas, o Alentejo, o papel das cidades de maior dimensão estão aí para o ilustrar.

Tese 4: Os dois únicos níveis de governo legitimados democraticamente são escassos para modernizar o país e a regionalização é essencial para o reforço do poder local

Embora tenhamos a vantagem de ter municípios de alguma dimensão (ao contrário de Espanha e França), está provado que muito do processo de desenvolvimento não é gerível à escala municipal e precisa de um nível de governo que consagre a descentralização e dê sentido administrativo à diversidade estrutural do território. Além disso, o poder local necessita de um parceiro que supere a sua insularidade relativamente a uma Administração Central distante, paternalista e, por natureza, escassamente descentralizadora de recursos.

Tese 5: Os custos da não-regionalização são muito elevados e exprimem-se na actual incoerência e desarticulação dos órgãos desconcentrados do Estado Central

Os anti-regionalistas não vêem que há já uma regionalização *de facto*, que ela ocupa muitos funcionários, mas que os serviços desconcentrados foram apenas concebidos para despacharem verticalmente (com o respectivo ministério), não se articulando horizontal e regionalmente. Como os vários serviços desconcentrados (educação, saúde, agricultura, segurança social, ordenamento) não têm o mesmo âmbito espacial, isso complica a vida a muitos cidadãos e dificulta a eficiência. Reformá-los e basear neles a regionalização não tem gastos adicionais significativos e origina ganhos de produtividade enormes, com benefícios para a cidadania.

Tese 6: A regionalização tem de tomar em conta o sistema urbano e de consolidar os espaços de descentralização que se conhecem

Apesar das assimetrias, Portugal nunca foi definitivamente bicéfalo e isso deve-se ao papel das cidades médias (apesar de, fora das áreas metropolitanas, só Coimbra ter mais de cem mil habitantes, a paisagem urbana nacional não se limita a Lisboa e ao Porto) e de espaços económicos diversificados e activos e com efeito-tampão (a actual Região Centro é o melhor exemplo disso). É uma realidade espacial não limitada à polarização de Lisboa e Porto que a regionalização tem de consagrar.

Tese 7: Valorizar o território evita os riscos de desarticulação espacial e de bipolarização do país

Num quadro de globalização, a ausência de regulação espacial limitaria definitivamente o país às polarizações de Lisboa e do Porto. Mas se as regiões a criar não tiverem uma matriz própria (cidades articuladas entre si e um sistema produtivo estruturado que as diferencie) e se forem meras continuidades das regiões que têm maior capacidade polarizadora, as mais fracas tornar-se-ão meras periferias das mais fortes. [É este o problema da Beira Litoral perante o Porto se ficar como foi desenhada na AR].

Tese 8: O problema do mapa regional não é o do número de regiões mas o da coerência de cada uma delas

Embora pessoalmente tenha uma opinião sobre o número de regiões que fortaleceria mais o país, sempre pensei que esta devia ser a última questão a discutir, depois de se saber bem o que é que se quer com as novas entidades administrativas. A coerência das regiões depende de elas exercerem dentro

do seu próprio espaço funções de inclusão das capacidades existentes, em vez de um papel que facilite o abandono de partes do seu território natural, em resultado da sujeição a polarizações externas.

Tese 9: Consagrar a regionalização administrativa do país é uma oportunidade única para reformar o Estado e não limitar a economia aos desequilíbrios que a globalização acarreta

Não é por acaso que a questão da regionalização se põe tão insistentemente neste final do século. É que, num momento em que a internacionalização se acelerou, as sociedades têm de ter uma forte espessura interna. Além disso, Portugal chegou a esta fase com um Estado anquilosado e pouco responsabilizado perante os cidadãos. A regionalização é uma condição de democracia territorial quer porque consolida e desenvolve os territórios, quer porque sujeita o Estado às vantagens da proximidade.

O que é o Território?

(texto publicado no *Expresso* de 28/2/98)

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 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 conhecermos os 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, como acontece com a lei da regionalização devolvida à Assembleia da República, 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 – Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo. 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, mete-se o seu centro de gravidade dentro da área metropolitana do Porto, desfazendo todo o resto (é este o significado da inclusão da Feira, de Oliveira de Azeméis, de S. João da Madeira na Beira Litoral). Assim sendo, a "nova" Beira Litoral será um subúrbio, uma periferia do Porto; a Beira Interior "desligar-se-á" do litoral e será polarizada por Espanha (onde uma só cidade com a influência na Raia tem mais habitantes que as várias cidades portuguesas); a Estremadura e Ribatejo será uma ficção com paternidade reconhecida.

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. 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 há que 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). Vale a pena dizer que o território não é estático e que as actuais regiões-plano, tal como existem hoje, foram motivo de muitos acertos à margem, sendo vários os concelhos que ao longo dos anos foram mudados.

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.

**"A teoria e a prática da regionalização" – uma conversa com
Manuel Villaverde Cabral**

(texto publicado no *Diário de Notícias* de 26/5/98)

M. Villaverde Cabral retomou na sua crónica de 15 de Maio a temática da regionalização e comentou um artigo que lhe enviei para procurar demonstrar que este assunto tem sido discutido em Portugal muito para além dos interesses perversos que os centralistas atribuem aos que, como eu, defendem uma perspectiva regionalista. Eu agradeço-lhe os comentários, por uma razão que não é pessoal (eu sei desde há muito que os debates com MVC são elevados e intelectualmente estimulantes) – a razão está no facto de ser importante ir-se demonstrando que há uma discussão séria sobre a regionalização, da qual também podem fazer parte argumentos anti-regionalistas respeitáveis (infelizmente estes últimos exemplos são escassos, como o prova o discurso dominante do Movimento Portugal Único).

MVC sublinhou as minhas perplexidades e críticas ao processo de regionalização tal qual ele se estabeleceu em Portugal nos últimos dois anos – não me tenho inibido de as evidenciar, sobretudo pelo incómodo que me causa o facto de esta reforma descentralizadora se ter auto-fragilizado. Compreensivelmente não atendeu tanto aos meus argumentos positivos (e convictos!) sobre a necessidade da regionalização e a sua urgência para qualificação do nosso país, com excepção do comentário às questões da coesão nacional – relativamente à qual acho que ela se atinge e alcança através da integração positiva da diversidade, que entendo sempre como um recurso, uma riqueza, e não como uma restrição ou um custo.

Há dois pontos apenas que aproveito a trazer para aqui e que para mim são essenciais para a defesa que faço da regionalização: um tem a ver com a escassa atenção que tem sido dada à organização do Estado no nosso país; o outro relaciona-se com os riscos sociais e políticos de continuarmos a ter em Portugal (como já temos agora) uma "regionalização sem regionalização" (quero eu dizer, prosseguir a organização espacial do país, estabelecer as

prioridades do investimento, satisfazer os interesses regionais numa base inorgânica, casuística, institucionalmente assimétrica e apenas limitada à racionalidade centralista).

Vejamos a questão do Estado e da sua reforma. É uma banalidade pertinente dizer que a regionalização é a grande oportunidade de uma reforma administrativa no nosso país. Todos conhecemos a ineficiência do Estado em Portugal, mas muitos esquecem que essa ineficiência resulta da ausência de instâncias públicas de regulação territorial. E, para além disso, pouca atenção se dá ao facto de o Estado em Portugal ter já uma forte presença nas regiões, através dos seus órgãos periféricos (quer dizer, dos serviços desconcentrados da administração central – as inúmeras direcções regionais dos ministérios). Mas acontece que essa presença é desorganizada (os tipos de desconcentração de cada ministério diferem muito), territorialmente incoerente (a base espacial de uns serviços é completamente diferente da de outros) e, sobretudo, não tem nenhuma lógica territorial horizontal, pensada para as regiões, visto que ela é apenas o resultado de relações verticais entre cada ministério e a sua respectiva delegação. Quer isto dizer que a regionalização não consiste em criar agora serviços públicos regionais (eles já existem, e aos molhos!) – a questão é organizá-los, dar-lhes uma base territorial comum de funcionamento, assegurar-lhes eficácia e dar à sua coordenação uma legitimidade igual à que o poder local tem na sua escala própria.

Ora, não é enriquecedor omitir este ponto da discussão, e é muito empobrecedor torná-la opaca, como o fazem os centralistas com os seus argumentos desabridos sobre a ambição pelos cargos (a regionalização eliminará mais cargos do que aqueles que criará). Além disso, uma instância legitimada de coordenação pública é essencial para a existência de uma matriz administrativa moderna e eficaz – é este o ponto sério a discutir.

O meu segundo argumento é sobre as questões do desenvolvimento da economia e da sociedade portuguesa. Há uma prova clara de que a gestão territorial em Portugal não tem mecanismo que a defenda de ser desequilibrada e dependente de casuísmos. Ao contrário do que pensam os centralistas, é hoje, e não com a regionalização, que as políticas públicas estão dependentes de políticos e pressões políticas incontroláveis – essa dependência é inorgânica e tão sórdida que está assente em apenas dois ou

três interesses. A regionalização tornaria esta gestão espacial numa questão institucional e equilibrada – mas ela será, evidentemente, uma gestão que não interessa a quem não vê ou não estima as dinâmicas regionais deste país, que são fortes. É, portanto, de gerir um país grande que se trata e não de considerar um país pequeno, limitado a Lisboa e ao Porto.

Quanto a este argumento, vale a pena tomar em conta que o país corre o risco de, se persistir na gestão casuística, gerar fragilidades graves. Claro que, para compreender isto, é necessário partir de um ponto relativamente ao qual diverjo de MVC – à medida que o país se internacionaliza mais precisa de ser regionalmente forte. Não é possível ser activo na Europa sem levar por junto o interior, o Alentejo, as Beiras, etc... Como MVC sabe tão bem como eu, globalização e mobilização territorial são duas realidades do mesmo processo. Ele não pressupõe é que, para haver desenvolvimento territorial, haja que fazer uma regionalização administrativa – mas eu acho que sim porque Portugal é uma sociedade que não tem mecanismos sociais instalados que assegurem a fluidez das relações centro-periferia. E sem regionalização acentuará esta falta e reforçará as práticas contingentes e casuísticas.

É, aliás, por estas duas razões que (independentemente da discussão que marca a presente conjuntura e dos resultados que se vierem a alcançar no referendo) é importante manter na opinião pública as razões incontornáveis da descentralização administrativa e da regionalização. O que quero dizer é que, independentemente da crítica ou do aplauso a um determinado modelo concreto de regionalização, há uma clivagem essencial que é a que separa centralistas (unitaristas) e regionalistas (descentralizadores). É neste debate que se pode intervir com convicção.

O meu apreço pela frontalidade de MVC é do mesmo tamanho da minha discordância.