

Introdução

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.1>

J. Cadima Ribeiro

NIPE/Universidade do Minho, jcadima@eeg.uminho.pt

<https://orcid.org/0000-0002-4434-0766>

O debate da Regionalização do país voltou a emergir nos derradeiros anos. Periodicamente, tem-se retomado a discussão do assunto, se bem que sem consequências de maior. A exceção em matéria de alcance do debate que foi acontecendo foi a realização do referendo de 8 de novembro de 1998, cujo resultado significou a criação de um bloqueio substantivo à

institucionalização da instância regional de governo. Isso, embora, conforme o consideram Joaquim Rocha e Andreia Barbosa (Capítulo 2), o regime de referendo constitucionalmente previsto se afigure incongruente por não estar previsto para outras formas de descentralização. Inclusive, “poderá [...] ser tido como injustificado, perante o ‘efeito-travão’ que dele decorre apesar dos níveis de abstenção que pode representar” (Rocha e Barbosa, cap. 2, p. 61).

Acresce que, como também entendem Joaquim Rocha e Andreia Barbosa (Capítulo 2), o procedimento previsto na constituição portuguesa de criação e de instituição das mesmas é particularmente complexo, ponto de vista subscrito pela generalidade dos autores deste livro, em particular, por Cândido de Oliveira (Capítulo 7). Referindo-se à solução consagrada constitucionalmente na revisão efetuada em 1997, Cândido de Oliveira (cap. 7, p. 135), secundando Rebelo de Sousa, diz: “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”.

Invocando o dito referendo e as suas consequências diretas, Leonardo Costa (cap. 4, pp. 88-89) diz que “O Não plural, vitorioso, foi rapidamente convertido num Sim à centralização, à concentração e à localização do Estado central em Lisboa capital. A administração desconcentrada do referido Estado perdeu autonomia ou desapareceu”. Ficou daí, e até hoje, a urgência de que seja efetivada uma reforma política e administrativa do Estado (Costa, cap. 4), aprofundando a democracia, e criando espaço para a implementação de modelos de governação dos territórios e de políticas que potenciem o desenvolvimento mais equilibrado e sustentado do país. No mesmo sentido vai a leitura das consequências do resultado do referendo de 1998 feita por José Mendes (Capítulo 6). Segundo este, “o centralismo ganhou mais um quarto de século, durante o qual continuou a bloquear o reequilíbrio e o desenvolvimento harmonioso do país” (Mendes, cap. 6, p. 126).

Por detrás do retomar do debate sobre a regionalização estão, por um lado, a inclusão dessa temática no Programa do XXIII Governo, definindo-se aí o objetivo de realização de um novo referendo em 2024, e, por outro lado, as sequelas da implementação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabeleceu a transferência, gradual, de um conjunto alargado de competências para as “autarquias locais” e as “entidades intermunicipais”. Cabe entretanto aqui assinalar, como bem observa José Mendes (Capítulo 6), que, em período pré-eleitoral, o tema da regionalização tende a reaparecer no espaço

público. Não é por convicção que isso sucede mas por as forças partidárias acharem que, falando no assunto, “renovam a esperança dos eleitores mais distantes da capital” (Mendes, cap. 6, p. 121).

Anote-se que a entidade sobre a qual incide o essencial do processo de descentralização que se pretendeu concretizar ao abrigo da Lei n.º 50/2018 é o Município, tendo as Comunidades Intermunicipais (CIM) um papel subsidiário. Na ausência de estrutura intermédia, isto é, regional, percebe-se que tenha sido atribuída às comunidades intermunicipais esse papel de coordenação, planeamento e gestão de recursos. Em todo o caso, em muitas situações, essa escala oferece-se inadequada (subdimensionada), para além da entidade em causa ser desprovida de legitimidade política direta, e, daí, estar dependente da capacidade de concertação interna dos municípios participantes, ideia que está presente na contribuição para este livro de Leonardo Costa (Capítulo 4). Manifestamente, a ausência de eleição direta dos dirigentes das Comunidades Intermunicipais (e das Áreas Metropolitanas) levanta problemas de representação e capacidade de atuação das ditas entidades.

Manifestamente, o processo de descentralização para os municípios tem resultado difícil não só porque os autarcas querem um envelope financeiro mais robusto mas, igualmente, pela falta de dimensão crítica, de recursos humanos e de estruturas em grande parte dos municípios para assumirem competências mais complexas (Mendes, cap. 6). Independentemente da questão da legitimidade democrática, isso aplica-se à generalidade das CIM.

Essa perspetiva é subscrita por José Reis no texto que produziu para este livro (Capítulo 5). A esse respeito, depois de ter sublinhado que “O exercício de coordenação das políticas em vista do território é essencial, é um instrumento de eficiência e de eficácia e carece de um nível, obviamente subnacional, onde se exerça” Reis (cap. 5, p. 103), coloca a interrogação sobre como se pode conseguir a coerência para as intervenções regionais se o poder encarregado disso é uma representação de partes (Reis, cap. 5).

Tendo presente o contexto que se enuncia, importa refletir sobre a oportunidade e os fundamentos para se avançar no processo de regionalização em Portugal, e sobre aquilo que pode estar em causa quando se encetam iniciativas de descentralização do poder suportadas apenas nas instâncias locais. Obviamente, equacionando-se a regionalização, volta a ser necessário discutir as potenciais soluções de divisão territorial e os seus fundamentos económicos, sociais, culturais e políticos, e a escolha das próprias cidades-capital.

São essas problemáticas e este debate que este livro coletivo se propõe retomar, reclamando para tanto o contributo de um conjunto de académicos de várias formações científicas e sensibilidades político-sociais, e, expectavelmente, com distintas leituras de situação. Isso faz deste livro muito mais do que um livro sobre a regionalização e a descentralização em Portugal, para ser, antes, um fórum de discussão. Os destinatários da publicação serão, também, os académicos mas, igualmente, os decisores públicos e todos aqueles que, comprometidos com o desenvolvimento do país, olham para a reforma da sua organização político-administrativa como a grande reforma estrutural de que Portugal realmente carece.

Aparte o que já destacámos do discurso de Leonardo Costa (Capítulo 4) sobre a temática, essa dimensão de olhar para a regionalização do país como reforma do Estado, como reforma estrutural da sua organização administrativa, a mais essencial das reformas a implementar para dar resposta às múltiplas fragilidades presentes na realidade portuguesa e procurar repostas para os reptos com o que o país se depara na atualidade, está igualmente presente em Reis (Capítulo 5) e Mendes (Capítulo 6), entre outros.

Sendo os capítulos do livro produzidos por académicos que tiveram a simpatia de aceitar o convite que lhes dirigi para participarem neste projeto editorial, e sendo ele publicado pela UMinho Editora, em versão eletrónica e em acesso aberto, a proposta acabou por recolher o patrocínio da Fundação Mestre Casais, o que veio a permitir que o livro tivesse produção também em papel, embora em número limitado de exemplares. Agradece-se esse patrocínio e a intermediação que para o efeito foi assegurada por José Gomes Mendes, presidente executivo da referida Fundação.

Olha-se para o patrocínio da publicação da obra pela Fundação Mestre Casais como uma forma de subscrição da convicção que mantenho da pertinência da produção de um tal contributo para o debate que importa continuar a ter em Portugal sobre a organização do Estado e o aprofundamento da participação cidadã na decisão e gestão públicas. Como objetivo último, repita-se, estão em causa o aprofundamento da democracia, os níveis de bem-estar dos cidadãos, e o desenvolvimento territorialmente equilibrado do país.

A reforma da organização do Estado e o desenvolvimento equilibrado dos territórios são problemáticas complexas, particularmente nos tempos que correm. A isso se refere António Covas no seu contributo para este livro (Capítulo 1). Conforme enuncia, perante uma realidade marcada por efeitos múltiplos e “os inúmeros imponderáveis” das “grandes transições” que estão em curso, “é muito pertinente a questão de saber se a macropolítica e a

macroeconomia do processo de integração europeia deixam ainda espaço de manobra útil para aprofundar os processos de regionalização e descentralização e, em geral, a cooperação urbana e regional no âmbito da governação europeia multiníveis” (Covas, cap. 1, p. 22).

Avançando nos argumentos, António Covas (cap. 1, p. 23), adianta que “as grandes transições desta década não seguirão, muito provavelmente, um guião bem estabelecido” para concluir, a este propósito, que “Tudo parece estar em causa e nunca como agora as reformas da governação multiníveis e do Estado-administração foram tão necessárias” (Covas, cap. 1, p. 23). E mais acrescenta, “Com dívida pública e privada muito elevadas [...] e regras de condicionalidade europeia cada vez mais apertadas, o país corre o risco de gerir mais restrições do que objetivos e a sua política de descentralização e regionalização ser uma variável endógena muito dependente da discricionariedade e política de cativações do ministro das finanças em funções” (Covas, cap. 1, p. 32).

Será por isso que o Governo em funções estará a assumir as recomendações da OCDE, de 2002, e o aconselhamento da Comissão Independente para a Descentralização (CID), de 2019, interroga-se Leonardo Costa (Capítulo 4). Tal parece levar a um mapa das regiões a considerar no Continente de cinco, coincidentes com as NUTS II (Numenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos de nível II) e, logo, com as chamadas regiões-plano. Será por isso, digo, ou em expressão do discurso recorrente presente “na opinião publicada”, como admite José Mendes (Capítulo 6), fazendo alusão a um suposto consenso existente sobre a divisão administrativa do Continente correspondente aos territórios das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), para concluir que esta parece ser uma abordagem mais baseada no comodismo do que em qualquer outra razão. Os fundamentos da organização regionalizada do país, defende, têm que recolher de quatro critérios, a saber: demografia; massa crítica económica; competências administrativas; e cidade-farol. Segundo Mendes (cap. 6, p. 125), tal “não deixa muito espaço para a consideração de cinco regiões”.

O enquadramento comunitário de Portugal é também invocado por Rocha e Barbosa (Capítulo 2) para fazer notar, no entanto, que, no contexto europeu, não existe uma forma de Estado única e que os Estados-membros da União Europeia se encontram vertebrados de acordo com as suas realidades territoriais, políticas, institucionais, culturais, linguísticas e económicas diversas. Quer dizer, as matérias da descentralização territorial e da autonomia regional são consideradas assuntos internos dos Estados-membros. Nesse

contexto, dizem (Rocha e Barbosa, cap. 2), as regiões assumem dimensões, significados e níveis de autonomia muito distintos, não deixando de ser verdade que, em geral, “os Estados (ditos) mais desenvolvidos são mais descentralizados e os Estados mais centralizados são (ditos) menos desenvolvidos” (Rocha e Barbosa, cap. 2, p. 45), expressão que está presente nos contributos de Costa (Capítulo 4) e Reis (Capítulo 5), entre outros.

Estabelecendo também um paralelo entre as realidades da organização do Estado em Portugal e nos países que integram a União Europeia, em geral, Cândido de Oliveira, fecha o seu contributo para o livro (Oliveira, cap. 7, p. 143) com a afirmação de que “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”.

A relação entre autonomia político-administrativa e desenvolvimento dos territórios constitui o foco de análise de Pires Manso e Pablo Valenciano (Capítulo 9), que trazem para este livro (diria, preferentemente, este fórum) o caso das autonomias em Espanha. Como enunciam logo na abertura do seu texto, quando em Portugal se fala novamente de regionalização, seria importante ser capaz de olhar para e aprender com outras experiências de regionalização (“aprender com a experiência dos outros”), surgindo o caso de Espanha como uma referência incontornável por o seu processo de regionalização ter já história longa (iniciou-se em 1978), pela proximidade física e cultural a Portugal, e por ser verdade inquestionável que os resultados positivos da autonomia concedida às comunidades regionais do Estado Espanhol superaram largamente os negativos (Manso e Valenciano, cap. 9), nomeadamente aos níveis da educação, saúde, emprego, cultura, história, infraestruturas, desenvolvimento e bem-estar da população. Isso não significa que, conforme é sublinhado pela literatura especializada, os resultados dos processos de regionalização ocorridos sejam lineares, o que é, também, o caso de Espanha, em que os dados indicam que o processo autonómico passou por duas fases: uma primeira em que o impacte da regionalização foi claramente positivo no crescimento económico; e uma segunda, após 2000, em que o seu impacte poderá ter sido negativo (Manso e Valenciano, cap. 9).

Retomando, entretanto, o texto de António Covas, em consonância com o enunciado acima, vale a pena reter que o autor do Capítulo 1 diz a dado passo que “é a inteligência emocional que melhor consubstancia quer a ocupação do território e a nossa relação com a natureza, quer a provisão sentimental para a comunicação e a sociabilidade humanas” (Covas, cap. 1, p. 35), com o

que não podia concordar mais. É por isso que me soa estranho que a recomendação que produz a rematar a sua análise seja a de que “a filosofia política da regionalização” a que importa dar corpo passe, primeiro, pela “formação de um executivo regional com base nas atuais CCDR” (Covas, cap. 1, pp. 38-39), e, em segundo lugar, pelo “reforço das CIM com a correlativa modernização das estruturas das administrações municipais” (Covas, cap. 1, p. 39). A discordância que aqui exprimo é independente dessa reforma da organização e administração do Estado estar ou não em curso. Um erro inicial não justifica a cadeia de erros que se podem cometer construindo a partir daí.

A respeito do que antes se enuncia, embora sendo verdade que as realidades histórico-culturais e, até, linguísticas dos territórios que integram o Estado Espanhol são bem distintas das que encontramos em Portugal, importa fazer presente que a configuração das Comunidades Autónomas Espanholas tem na sua base a identidade regional, o passado histórico, e, como é óbvio, a vontade de união das províncias que integram cada entidade regional (Manso e Valenciano, cap. 9). Esse será um cimento essencial da realidade de organização do Estado Espanhol que foi construída e, seguramente, do seu sucesso nestes 44 anos que leva já de existência, pese as diferenças muito significativas quer em termos de extensão territorial, de população e de história de cada uma das componentes regionalizadas. No caso de Portugal, não se reclama, claro está, nível similar de autonomia, até porque esta tende a ser resultado mais de um processo do que um dado definido de uma vez por todas, como aliás está bem documentado no caso português em se tratando das regiões insulares ou das autarquias locais, mas tem que reclamar-se vigorosamente que sejamos capazes de olhar para e aprender com as experiências dos outros.

Note-se que o problema não está no reforço das Comunidades Intermunicipais e na modernização das estruturas das administrações municipais, que são indubitavelmente necessárias que se façam. Não é daí que virá o “esvaziamento emocional e identitário em relação ao território” (Covas, cap. 1, p. 35), digo, mas, ao contrário, em procurar construir gestão descentralizada do Estado a partir de entidades que retiram a sua lógica de estruturação de posicionamentos geográficos, na sua expressão mais básica, isto é, que são a materialização da visão orgânica da partição administrativa do território nacional. A visão que informa a regionalização em Espanha é, assumidamente, a vitalista, isto é, a de definir circunscrições territoriais que vão ao encontro do sentimento de pertença das comunidades humanas.

Essa visão de construir espaços regionalizados seguindo concepções puramente orgânicas parece ser a que está igualmente presente em José Reis (Capítulo 5), como se pode depreender da afirmação que faz de que “O mapa das regiões administrativas deve coincidir com as atuais regiões de planeamento”, subscrevendo o que foi defendido por outros, nomeadamente a já mencionada Comissão Independente para a Descentralização, o que o leva a partir dos territórios de intervenção das chamadas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), embora fazendo presente que as ditas CCDR “não são mais do que o serviço desconcentrado de algumas funções governamentais” (Reis, cap. 5 p. 112).

A proposta de José Mendes (Capítulo 6) comunga da mesma visão (orgânica) de organização intermédia do Estado, com a virtualidade do assumir abertamente (“quando se fala do nível regional, é o planeamento que cose o território e o organiza, segundo modelos de governação que procuram a coesão, o desenvolvimento e a prosperidade”), e de fazer explícitos os critérios “técnicos” em que suporta a sua proposta “singular” de duas regiões: Portugal-Norte, do Minho até ao sistema montanhoso Montejunto-Estrela; e Portugal-Sul, desde Montejunto-Estrela até ao litoral algarvio. Adicionalmente, importa sublinhar que está a falar de regiões político-administrativas, no sentido próprio do termo, assemelhando-as no estatuto legal proposto às regiões autónomas dos Açores e da Madeira (Mendes, cap. 6).

Anote-se a propósito da evolução registada em matéria de gestão administrativa do território, seguindo Joaquim Rocha e Andreia Barbosa (Capítulo 2), que é, em larga medida, por imposição constitucional que se tem assistido à transferência de atribuições e competências do Estado para a pessoas coletivas públicas infra-estaduais. Pese a não instituição das regiões, existem altos graus de descentralização administrativa e autonomia a nível de poder local (Municípios e Freguesias), com a pecha dessas soluções de proximidade não darem resposta eficiente a variadas dimensões da provisão necessária de bens e serviços às populações, por razões de escala, tal qual já sublinhado. Se os conceitos de descentralização e de regionalização não devem ser confundidos, conforme reclamam Rocha e Barbosa (Capítulo 2), a verdade é que regionalização corresponde a uma modalidade de descentralização.

A visão que a descentralização aproxima os decisores públicos dos cidadãos, dando espaço para políticas que deem mais adequada resposta às necessidades das populações em matéria de provisão de bens e serviços públicos, está também presente nos capítulos da autoria de Pires Manso e Pablo Valenciano (Capítulo 9), de Leonardo Costa (Capítulo 4), de Cândido

de Oliveira (Capítulo 7) e de Paulo Reis Mourão e Paulo Araújo (Capítulo 10), se bem que, neste último caso, o foco da análise seja a descentralização fiscal. A alocação de recursos aos governos locais e regionais é peça decisiva nos processos de descentralização e regionalização uma vez que é suposto que os governos sub-nacionais, pelo conhecimento que têm das preferências locais, saibam maximizar os benefícios do uso de recursos nos territórios sob sua jurisdição melhor do que o sabem fazer os governos centrais. Tal não significa que a descentralização fiscal não tenha, também, os seus riscos, conforme sublinhado por Mourão e Araújo (Capítulo 10), retomando referências da literatura.

É partindo da realidade da descentralização fiscal existente na economia portuguesa que Mourão e Araújo (Capítulo 10) desenvolvem um exercício empírico que lhes permitiu concluir que “i) os desenhos de descentralização impactam na capacidade de coleta fiscal municipal” e que “ii) desenhos diferenciados levam a efeitos de responsabilização municipal também diferenciados” (Mourão e Araújo, cap. 10, p. 204), matéria que deverá sempre ter-se presente nos desenhos de descentralização e regionalização que possam ser equacionados. Isto, sublinhe-se, porque tal ditará impactes diferentes na capacidade de decisão endógena dos governos sub-nacionais. Esta dimensão está bem presente no contributo de José Mendes (Capítulo 6) e é razão essencial para a proposta que formulou de organização do Continente Português em duas regiões, embora admita que, num contexto evolutivo, poderá haver espaço para mais alguma.

O que José Mendes não esclarece nunca é como é que “Os dois polos mais ricos do país - as duas áreas metropolitanas - estariam vinculados, em igualdade de circunstâncias, a uma obrigação de coesão intrarregional” (Mendes, cap. 6, p. 127). Pergunto: não estão já? Não foi em expressão dessa forma de olhar para o desenvolvimento e gestão do território que se chegou à “unipolaridade” lisboeta de que fala José Reis no seu capítulo (Capítulo 5)?

A esse propósito, referindo-se à descentralização de competências para os governos locais que tem vindo a ser implementada nos últimos anos, Mourão e Araújo (Capítulo 10) sublinham que, com cada vez mais competências a todos os níveis, estes não podem estar reféns de arbítrios do governo central em matéria de transferências. “Têm de existir mecanismos de financiamento próprios [...] que lhes permitam o seu crescimento e desenvolvimento, [...] e potencialização do futuro das suas comunidades” (Mourão e Araújo, cap. 10, p. 186). Sendo que o princípio da solidariedade deve estar igualmente presente. Se se quiser, dizendo de outro modo, seguindo Costa

(cap. 4, p. 86), importa que, em matéria de gestão de recursos e definição de competências, “o princípio da subsidiariedade se aplique de Bruxelas à freguesia onde vivemos e cujas aproximações aos problemas sejam, por norma, multidimensionais/transversais e assentes em territórios e pessoas”.

A problemática dos recursos financeiros postos ao dispor dos governos sub-nacionais está igualmente presente no contributo de Ana Bela Bravo (Capítulo 3), que defende que a descentralização político-administrativa só é efetiva se ocorrer também uma descentralização financeira, o que implica a existência de transferências dos governos centrais para os governos regionais e locais e de regras específicas que as regulem, para além das receitas próprias de que estas entidades disponham. A esta luz, viu na opção do governo central no Orçamento de Estado de 2019, de inscrever nos programas dos ministérios as transferências relativas às novas competências das entidades da administração local um elemento contraditório com os objetivos proclamados na Lei n.º 50/2018, referente à descentralização de competências e atribuições para as autarquias locais e comunidades intermunicipais, posto que, fazendo-o desse modo, o governo central estaria a subordiná-las à continuidade das decisões centralizadas, pelo menos em parte.

No capítulo que escreveu (Capítulo 3), Ana Bela Bravo dedica alguns parágrafos ao esclarecimento de vários conceitos, entre os quais o de descentralização e de desconcentração. Nesse contexto, sublinha que a desconcentração, em sentido estrito, se distingue da descentralização administrativa porque aquela, “no geral, respeita à repartição de competências por órgãos dentro de cada pessoa coletiva, enquanto a última se reporta à divisão de poderes e atribuições entre pessoas coletivas” (Bravo, cap. 3, p. 66). Acrescenta, depois, que “a forma de descentralização efetiva é a devolução, pois permite transferir não apenas funções de carácter administrativo e operacional mas, também, competências de decisão política acompanhada da criação de recursos financeiros próprios, como ocorreu na descentralização territorial para as regiões autónomas e para as autarquias locais” (Bravo, cap. 3, p. 66). Também faz alusão à literatura existente sobre a temática, para concluir que, na sua maioria, esta considera que as vantagens da descentralização tendem a superar os inconvenientes, importando manter presente neste balanço as funções que são a transferidas e a estrutura de governança que coordene a atuação multinível ao nível da sua concretização. O estudo atento das autonomias político-administrativas existentes no Estado Espanhol, e noutros, pode, seguramente, ajudar muito na clarificação desta problemática.

Referindo-se à regionalização, em concreto, entende Ana Bravo (Capítulo 3) que as principais vantagens resultariam da eficiência na afetação de recursos, com expressão particular na provisão de serviços e bens que reclamam a consideração de uma escala regional, e dê resposta conveniente a preferências das comunidades. Esse elemento estruturador de projeto pode ser encontrado, bem assim, nas contribuições de Pires Manso e Pablo Valenciano (Capítulo 9) e Costa (Capítulo 4), nomeadamente. A autora mencionada acima (Bravo, cap. 3) reporta-se, igualmente, à eficácia que por essa via é possível conseguir em matéria de planeamento e ordenamento do território, permitindo conjugar lógicas setoriais e verticais das políticas nacionais com os objetivos de desenvolvimento das regiões, isto é, em que o território se oferece como o elemento integrador dessas políticas, leitura subscrita por José Reis (Capítulo 5) e Leonardo Costa (Capítulo 4). Aliás, Ana Bela Bravo (cap. 3, p. 76) invoca, a propósito, o pensamento de outros autores que, nomeadamente, argumentam que “a descentralização só será eficaz se for enquadrada num modelo regional de organização do nosso território”.

Um aspeto da análise de José Reis (Capítulo 5) que se oferece particularmente curioso reporta-se à ideia que invoca, supostamente veiculada por alguns, não explicitados, de transformar as áreas metropolitanas em regiões administrativas, o que reputa de perigoso. Não sei o que pensará da proposta de José Mendes (Capítulo 6) de criação de apenas duas regiões político-administrativas no território continental nacional. Entende, José Reis (Capítulo 5), digo, que importa a sua integração funcional nas regiões de que fazem parte ao invés de isolá-las. Não esclarece, no entanto, porque é que essa solução trará resultados diferentes dos da “unipolaridade” lisboeta a que se chegou no contexto de gestão político-institucional em vigor, nem como a solução das 5 regiões NUTS II dará resposta à preocupação muito presente no pensamento que verte em texto de contrariar a fragilização das cidades médias a que se tem vindo a assistir ao longo das últimas décadas, isto é, a fragilização do sistema urbano não metropolitano.

Adicionalmente, atrever-me-ia a questionar que tipo de paradigma de desenvolvimento do território é que subjaz à proposta de José Reis (Capítulo 5), sendo que há muito resultou empiricamente evidenciado que não se leva o desenvolvimento a territórios social, económica e demograficamente fragilizados a partir de dinâmicas de polarização que se verifiquem ou possam ser estimuladas usando para o efeito os centros urbanos dominantes existentes. Se isso funcionasse, teria já acontecido e não nos confrontaríamos com a dita “unipolariedade” lisboeta. Pressuponho que os técnicos da

OCDE que produziram há uma vintena de anos recomendações para o governo português em matéria de organização e gestão do território soubessem disso. Outro tanto assumo da parte dos que deram corpo à Comissão Independente para a Descentralização (CID), em 2019. A questão enunciada pode, identicamente, ser endereçada a José Mendes (Capítulo 6).

Com um capítulo com subtítulo inspirado em canção de autor do panorama musical português atual (“para quê fazer o que ainda não foi feito?”), Conceição Rego (Capítulo 8) percorre no seu texto vários conceitos e problemáticas tratados por outros autores deste livro, como os de desconcentração e descentralização, subsidiariedade, grau de descentralização fiscal, e relação entre desenvolvimento e descentralização, nomeadamente. Subscrevendo uma das conclusões constantes do relatório produzido pela Comissão Independente para a Descentralização, de 2019, regista que “a centralização tem sido crescente, na medida em que se tem verificado um aumento da debilidade das entidades públicas presentes nas regiões” (Rego, cap. 8, p. 149). Tirar ilações disso já será uma forma de dar resposta ao sub-título do capítulo da dita autora.

As dimensões em que o contributo de Conceição Rego (Capítulo 8) se diferencia mais dos demais autores que integram o livro são: por um lado, a ênfase que põe nos argumentos em torno do olhar da descentralização como instrumento de política pública para que esta possa ganhar eficiência no ataque às assimetrias territoriais e na promoção de mais desenvolvimento e qualidade de vida; e, por outro, como, a partir desse debate de fundo, avança para a formalização de uma proposta, apenas implícita, de critérios para a definição de territórios regionalizados, consubstanciada na frase que se reproduz de seguida; a saber: “A área de intervenção da política de desenvolvimento regional deve ter subjacente uma dimensão mínima que garanta a existência de massa crítica, capacidade de intervenção e densidade institucional de modo a que os diversos territórios possam participar no processo de construção da política pública em condições de equilíbrio” (Rego, cap. 8, p. 156). Tenho sérias dúvidas que daqui chegasse à proposta de divisão territorial de José Mendes (Capítulo 8).

É desse levantamento de argumentos e de literatura sobre o modo como a descentralização (e a regionalização, em concreto) podem fazer a diferença em matéria de levar o desenvolvimento às pessoas, onde quer que residam, melhor deveria ser dito, fazer das pessoas agentes ativos dos processos de desenvolvimento, que Conceição Rego (Capítulo 8) defende que as estratégias de desenvolvimento devem tirar partido das capacidades locais,

de ideias inovadoras que possam ser geradas e da promoção da interação entre as dimensões locais e globais, conjugando atores endógenos e exógenos aos territórios concretos. Fica assim clara a matriz que informa o seu pensamento, e as estratégias e atores de desenvolvimento que concebe. As políticas de base local que reclama devem destinar-se a combater a subutilização do potencial dos territórios e a reduzir a exclusão social, por meio de intervenções externas e modos de governança multinível (Rego, cap. 8).

Se neste enunciado teórico-conceptual Conceição Rego (Capítulo 8) se distingue de outros autores deste livro, a exigência de pôr eficácia nas políticas públicas, de combater a exclusão social e fazer conviver governanças multinível, junta-os. Como diz, “A integração mais efetiva da diversidade territorial na conceção das políticas públicas pode ser consubstancializada através da territorialização das políticas públicas” (Rego, cap. 8, p.154), ou, posto nos termos de José Reis (cap. 5, p. 105), importa “superar o problema da ausência do território na própria formulação d[ess]as políticas”, o que implica “recuperar a relação das políticas com a organização da vida material das regiões (capacidades produtivas e emprego, sistema urbano e papel das cidades médias, recursos endógenos e paisagem”.

Não se reportando, explicitamente, às estratégias de desenvolvimento regional mas sublinhando que assuntos tão importantes e complexos como a educação, a saúde, a economia e o ambiente precisam de ser tratados a nível local, regional e nacional, articuladamente, Cândido de Oliveira (Capítulo 7) reclama que, neste contexto, entre em ação o princípio constitucional da subsidiariedade, quer dizer que os assuntos administrativos que podem ser devidamente tratados ao nível mais próximo dos cidadãos não sejam geridos a nível superior, de que se espera ganhos em matéria de eficácia e eficiência, e custo, com é óbvio.

De Cândido de Oliveira (Capítulo 7) fica, igualmente, uma proposta para que se supere o bloqueio à criação de regiões administrativas no Continente derivado das disposições sobre a matéria introduzidas na revisão constitucional de 1997. Nada mais nada menos do que a proposta de retirar-se da Constituição a obrigatoriedade da criação de regiões. Como diz, “Haveria regiões no Continente se a vontade da maioria na Assembleia da República e um eventual referendo popular fossem nesse sentido” (Oliveira, cap. 7, p. 135). É uma proposta que, digo eu, resulta de uma leitura diferente da de Joaquim Rocha e Andreia Barbosa (Capítulo 2) do enquadramento constitucional da matéria e das saídas que a partir daí se oferecem.

Um registo bem diferente no tipo de abordagem e no foco da mesma do dos demais contributos que constam deste livro é o que pode ser encontrado no capítulo escrito por Tomás Dentinho (Capítulo 11). Aí, aparte a invocação de alguma literatura teórica sobre a organização do espaço, a análise centra-se na definição de fronteiras políticas, o que o leva a concluir que grande parte da literatura sobre a definição de fronteiras se filia em domínios das ciências históricas, da ciência política e da ciência da guerra, condicionadas, como é óbvio admitir-se, pela geografia física e pelo poder do mais forte.

Na revisão da literatura que empreendeu acabou por deparar-se com trabalhos de autores mais clássicos e mais recentes, entre os quais os que olham para as fronteiras como barreiras mas, bem assim, aqueles para quem estas, mais do que barreiras, são possibilidades de ligações. Nesse desenvolvimento, adianta que “a Ciência Regional refere muito mais o conceito de região e do seu centro do que o conceito de fronteira, embora todas as regiões tenham implicitamente uma fronteira, seja ela definida por uma divisão administrativa, por um gradiente de fluxos [...] ou por uma barreira física” (Dentinho, cap. 11, p. 212). Mais acrescenta que, “Os vales, as cumeadas e os mares, complementados pela tecnologia de transportes e de comunicações, podem ser de interação ou de isolamento dos espaços” (Dentinho, cap. 11, p. 213).

Rematando a abordagem que propõe, onde foi buscar exemplos de modelos de definição de fronteiras de casos nacionais, de Portugal à Ucrânia, à Albânia e ao Brasil, conclui que a aplicação à escala regional do modelo de análise que adotou implica a criação de regiões continentais e marítimas, de planalto e de planície, mas, sublinha, “a que não é indiferente a localização das suas sedes” (Dentinho, cap. 11, p. 221).

Lida esta Introdução, creio que está também feito o convite aos interessados por estas temáticas, que deviam ser os Portugueses, todos, para que leiam os diferentes capítulos que integram este livro. Vale a pena ler cada um, mesmo para discordar do que propõem. Resultará daí um pensamento mais consolidado e uma capacidade de intervenção cidadã reforçada.