
IV CONFERÊNCIA P3DT

Descentralização & Desenvolvimento

Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

Recuperar o país inteiro: Discutir a regionalização em busca do tempo perdido

José Reis ^(a)

(a) Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais

Resumo

Neste texto procura-se justificar e defender a constituição das autarquias locais que a Constituição da República Portuguesa designa regiões administrativas. Recorro ao pensamento económico de cariz territorialista, às noções de legitimação democrática e a uma reflexão sobre o papel do Estado. Ofereço uma interpretação pessoal e impressiva, sujeita a disputa, sobre a evolução territorial do país nos últimos vinte anos e concluo com as opções de regionalização que me parecem equacionáveis entre nós, preferindo uma delas.

Introdução

Este texto parte de um conjunto de pressupostos que importa explicitar. A primeira é que a escala infranacional faz sempre sentido, porque a sociedade e as economias, sendo compostas por *fluxos* (de capitais, de ativos financeiros ou de inovações), não deixaram de ser constituída por *lugares* (territórios, cidades, locais). A velha intuição de Alfred Marshall (2013: 222-231), renovada contemporaneamente por Giacomo Becattini (1979), ou o que a análise das nossas economias vai sublinhando (Reis, 2009 e 2012) oferecem justificações para este ponto de vista. E também se pode admitir que a própria realidade material produz espaço através da proximidade e de práticas “sociotécnicas” (Painter, 2010). Em termos mais gerais, o território pode ser visto como um mecanismo de coordenação, consistindo nisso a sua condição institucional (Branch, 2017).

Além disso, a densificação das funções do Estado em novas áreas e o ganho desproporcional de importância de certas tarefas (por exemplo, digitalização ou gestão de ativos e passivos financeiro, relações supranacionais típicas dos fenómenos globalistas) recentralizaram o seu papel e isso aumentou os problemas de eficiência infranacional. Neste contexto, a compreensão do que a financeirização implica revela-se essencial (Rodrigues, Santos e Teles, 2016 e Reis, 2018).

Este conjunto de questões sugere que Estado e políticas públicas, por um lado, e território, por outro, são variáveis que regressam sistematicamente à nossa análise e isso é útil para pensar a questão concreta da regionalização, hoje de novo no debate público.

20 anos é muito tempo...

Vou dar-me a liberdade de começar por uma apreciação puramente impressiva, fruto do modo com fui construindo o meu olhar sobre a *espessura* territorial do país e a sua evolução. Nesta forma de ver estão presentes subjetividades, intuições e um conjunto largo de valores normativos. Tenho, no entanto, fundamentos analíticos para pensar assim.

A minha primeira sensação é que o país que alguns quisemos dotar de maiores capacidades territoriais através da regionalização administrativa está agora a uma distância muito maior do que a que se mede pelos 20 anos que passaram sobre o referendo de 8 de novembro 1998. Correu, de facto, mais tempo do que o tempo do calendário. Em muitas situações, esta consciência de distância desproporcionada do passado é reconfortante. Será assim quando consideramos os avanços democráticos, a geração de direitos, a qualificação das pessoas, ou a satisfação de um leque largo de necessidades. Mas não é isso que sinto quando penso no país territorial. Neste caso, vejo perda e tenho a sensação que ela é empobrecedora. O que observo nos dias que correm é um país muito mais estreito e, sobretudo, deslaçado. Identifico territórios em perda sistemática e já não são apenas aqueles em que os fatores de exclusão eram intrínsecos. São também espaços que antes eram parte de uma ossatura territorial do país minimamente articulada. Refiro-me às principais cidades da rede urbana. E penso mesmo, para os dois efeitos (a dinâmica anterior e regressão atual), na segunda área metropolitana.

Não é que eu tenha uma visão idílica do Portugal de há 20 anos e da sua condição espacial, sobretudo quando estão em causa questões de justiça territorial, equidade, ou simplesmente de qualificação do país. É claro que havia assimetrias e injustiças espaciais, desequilíbrios e formas diversas de atraso. Mas também me parece certo que se revelavam estruturas capazes de fixarem modos de vida material relevantes e capazes de desencadear dinâmicas que diferenciavam positivamente as capacidades de vários territórios, alcançando-se assim melhores resultados globais, isto é, nacionais. Relembro que foram muitos os estudos que evidenciaram a presença de sistemas produtivos locais consolidados e criadores de riqueza e inovação – as indústrias do calçado, as do têxtil e do vestuário, as da metalomecânica, das ferragens, das “duas rodas”, dos moldes, do mobiliário, para só falar do setor secundário. Assim como se investigou bem como emergiam novos casos de industrialização local. Mesmo que isto não correspondesse aos arquétipos conceptuais do que, tendo-se ido buscar intuições antigas de clássicos da Economia ou análises comparativas com o que se estudava em Itália, na Suíça ou em França, se designava distritos industriais.

Um país compósito que se foi estreitando e deslaçando...

Portugal era, na verdade, um país ainda materialmente compósito, diverso, relativamente estruturado em muitos dos seus espaços. Quando as crises não eram um artefacto dos poderes financeiros e resultavam mais de debilidades produtivas, de transições industriais e de desequilíbrios comerciais, a vida material do país contava e as capacidades presentes no território, por serem um sinal de diversidade, contribuía muito para que o que podia ser uma crise generalizada fosse apenas uma crise local. Dou um exemplo. Nos finais da década de setenta e inícios da de oitenta, a economia lisboeta e da sua cintura industrial esteve sob fortes impactos, em resultado dos problemas das indústrias pesadas e da ausência de formas de economia minimamente dinâmicas que a sustentasse localmente. Os salários em atraso, o desemprego, as bandeiras negras da fome ocuparam a agenda daqueles tempos. Contudo, esta crise foi apenas local, não se tendo generalizado ao conjunto do país. Porquê? Porque de forma descentralizada havia outras capacidades estruturadas que foram criando emprego, riqueza e capacidade exportadora. Quer dizer, havia “país”, havia mecanismos de compensação que reequilibravam do ponto de vista nacional o que estava desequilibrado localmente. A pergunta de hoje é a seguinte: se (quando) houver uma crise grave em Lisboa haverá agora “país” que compense os problemas da capital? A resposta é não, não há!

A regionalização como projeto pensado e como reforma do Estado

No meu entender, a regionalização inscrita na Constituição e maldosamente posta em referendo era, em primeiro lugar, uma importante reforma do Estado. A orgânica administrativa já tinha um óbvio compromisso com a dimensão regional do país, visto que se tinham desconcentrado as áreas que não são funções de soberania, cujo exercício se faz num único plano, o nacional.

No entanto, o Estado chegava aos territórios com a mesma compartimentação que tinha no seu nível original, mas sem nenhuma das formas de coordenação que pudesse existir nas instâncias centrais: as direções regionais de educação, saúde, cultura, economia, agricultura eram emulações diretas dos respetivos ministérios, ligadas a eles por linhas verticais, de cima para baixo, que não se cruzavam com nenhuma outra no destino. O termo regional só queria dizer que as tarefas tinham sido desconcentradas para ali. Quaisquer tentativas de coordenação *in loco* foram sempre pífiyas, porque as lealdades estavam na relação hierárquica estabelecida e não noutro lado. As Comissões de Coordenação eram alguma coisa mais do que as outras direções regionais, devido a um lastro de cultura relacionado com o planeamento e depois com a gestão de fundos estruturais. Mas não deixavam de ser apenas um órgão desconcentrado de um ministério principal, com uma ou outra adjacência sem significado. Se havia consenso robusto naquela época era que as políticas públicas não tinham uma racionalidade regional, mesmo quando eram exercidas de forma desconcentrada, e que isso era uma condição de fortalecimento dos territórios e do país. Mas algumas boas almas também acreditavam que isso se podia fazer de qualquer outro modo.

Aconteceu ainda que a identificação do nível ao qual se devia fazer essa coordenação foi objeto de uma experimentação longa e bem feita, com múltiplos critérios. Foi assim que se chegou às regiões-plano. E vale a pena lembrar que o seu mapeamento foi sendo ajustado de maneira racional: passou-se de quatro para cinco, quando em vez de uma região sul se formaram a do Alentejo e do Algarve, deixaram-se os desenhos distritais iniciais das áreas das Comissões de Coordenação para assumir o que as dinâmicas socioeconómicas indicavam, incluíram-se fatores naturais indivisíveis. Foi por isso que se viu bem até onde vai a influência direta de Lisboa, que a área do Centro vai até Ovar, para não “partir” a ria de Aveiro, ou que a bacia do Douro não foi “quebrada” como seria se a lógica fosse a da simples agregação de distritos. Tudo menos o processo apressado que algumas opiniões (apressadas) sugeriam. Foi para este país que se admitiu que fazia sentido quebrar a irracionalidade de uma administração pública central cuja relação com o território era vertical e setorial. E foi nisto que consistiu o projeto de regionalização, mais do que na resposta a quaisquer “identidades”, estimáveis ou não.

Recordo que, tirando as políticas públicas relacionadas com o acesso mais elementar a serviços coletivos – educação básica e secundária, cuidados de saúde primários, água e saneamento –, a rede de ensino superior terá sido a única decisão pública que, deliberadamente, assumiu o país inteiro, do norte ao sul, do litoral ao interior e à ilhas (e vamos ouvindo no presente as vozes que se incomodam por tal realidade existir; que chatice, era tão melhor estar tudo concentrado, parecem pensar alguns que falaram ainda há poucos dias...). Nem da política de transportes, intrinsecamente territorial, se pode ter aquela ideia, como é manifesto na rede ferroviária.

Um país estreito e deslaçado ainda se regionaliza?

A tendência pesada interna que mais marca o Portugal de hoje é a de um crescimento unipolar, centrado em Lisboa (Reis, 2019). Corresponde-lhe um significativo apagamento de outras dinâmicas territoriais visíveis e relevantes que têm na deslocação populacional o seu principal efeito. A capital tornou-se o local de afluência de pessoas, dispõe de uma larga oferta de mão-de-obra, que usa intensivamente, a baixo custo e com relevo para as formas precárias (os baixos salários não são um dos risonhos fatores de concorrência com outros países e com outras capitais, mesmo quando se fala de atividades qualificadas e “inovadoras”?). Isto resulta, evidentemente, de as “expectativas” mais favoráveis, mesmo que circunstanciais, se concentrarem ali. Esta é uma originalidade radical. Nunca antes a nossa organização coletiva foi tão concentrada e unipolar. Estreitaram-se as relações territoriais, que agora assentam essencialmente no fornecimento de população, e estreitou-se o país. Uma boa parte dele cumpre agora, relativamente a Lisboa, o papel que nos anos sessenta cumpriu relativamente aos países recetores de emigração. A “euforia” lisboeta ajuda a disfarçar estes sinais, mas não os pode esconder. É por esta razão que falo de um país estreito e do seu deslaçamento.

Quando se trata de explicar este estado de coisas, para alguns bastam razões exteriores a nós: a “globalização”, a competitividade internacional, a “escala”, as dinâmicas da grande inovação e do mundo digital, dito sem fronteiras, sem lugares e sem distância. Um mundo teleológico, comandado à nossa revelia e ao qual só temos que nos “ajustar”. Situo-me nos antípodas de tudo isto. Assumo que o mundo se forma através de deliberações, que estas são tomadas a várias escalas, que os países, as regiões (tanto as internas como as transnacionais) e as instituições contam, que os lugares e os contextos são essenciais para a coordenação dos indivíduos e que a estruturação interna de um país é uma condição essencial para superar a sua própria dimensão, seja ela qual for. Por isso falo de Economia Política.

Além disso, defendo que houve responsabilidades políticas e institucionais no estreitamento territorial do nosso país. A recusa referendária de uma racionalidade administrativa para a coordenação das políticas públicas teve o efeito imediato de uma recentralização sem precedentes e de uma enorme regressão da administração desconcentrada regionalmente. A paz centralista ficou reposta. As competências e a própria definição orgânica das instâncias regionais alteraram-se e algumas são descaradamente simples “antenas” (por exemplo, na educação há regionalmente apenas serviços da direção geral dos estabelecimentos escolares). Outras viram as suas missões confinadas a pouco e trabalham casuisticamente. A desconstrução da administração territorial é notória.

Convém lembrar que o território não desapareceu. Subsiste um país difuso. De forma relativamente autónoma vão resistindo ou vão até renovando-se pequenas economias locais não submersas pela tendência pesada da concentração metropolitana. Mas são cada vez mais periféricas. Por isso justificam atenção e interlocutores. E estes não são os municípios nem as chamadas comunidades intermunicipais, que aumentaram a cacofonia. São regiões com legitimidade democrática com as quais se pode simplificar e coordenar a administração.

A minha convicção é que é preciso reabrir com urgência o dossiê da regionalização administrativa do país. Parece-me mesmo que esse é o impulso político que se exige para contrariar as tendências perigosas de estreitamento, deslaçamento e concentração unipolar a que já aludi e para requalificar o país através da sua recapacitação territorial. Para além de humano, o território é material e socioeconómico e só como ofensa pode ser representado como recursos naturais ou paisagem. A ossatura territorial depende das cidades, da rede urbana e do modo como estas organizam a vida através da proximidade competente que exerçam junto dos territórios periurbanos ou rurais. Mas isto não se faz sem uma capacitação administrativa que as reforce, coordene e amplie. É isso a regionalização, cujo nível acertado é há muito sabido em Portugal e consiste nas regiões-plano.

Conclusão

São várias as opções que têm de ser discutidas quando falamos de regionalização. Encaro quatro, pensando em Portugal. A primeira é a própria opção de não regionalizar. Pode não ser uma simples “opção zero” (deixar tudo como está). Pode corresponder à convicção de que as políticas públicas do Estado central já incorporam ou podem passar a incorporar a consciência regional suficiente ou à ideia de que cada território precisa mais de políticas gerais, eventualmente com discriminação positiva (educação, saúde, transportes...), do que de políticas territoriais (com a convicção não-dita de que não há estrutura económica a dinamizar e que esta não “absorve” as ajudas, por muitas que sejam...).

A segunda opção é regionalizar para executar políticas públicas. Nesse caso, o Estado central desloca para uma escala infranacional não-municipal políticas sensíveis à proximidade. Trata-se essencialmente de uma mecânica administrativa em que as regiões surgem como *pivots* de aproximação do nível nacional e do europeu ao território.

A terceira consiste em regionalizar para exprimir solidariedades e discriminar positivamente. Estará em causa responder a “demandas” vindas do local e dos territórios, seja pela evidente fragilização de regiões deprimidas ou pelos também evidentes problemas das regiões saturadas.

A ideia será então assegurar formas de discriminação positiva, porventura caso a caso, buscando compensação para as tendências de reforço dos desequilíbrios ou dos problemas territoriais.

A última opção, aquela que adoto e defendo, é regionalizar para relacionar o Estado com os territórios e os territórios com o Estado. Quer dizer, reformar o Estado e reconstituir o território. Neste caso, o território surge, por um lado, como um quadro essencial de mobilização de recursos (coisa essencial quando a base produtiva do país se está a estreitar) e, por outro lado, como quadro de planeamento: não se trata apenas de “chegar” ao território, trata-se também de usar institucionalmente o território. Para esta regionalização, é a base urbana e produtiva que pode e deve assegurar uma base material sólida a cada região, com complementaridades internas. E deve consistir num processo em que as regiões oferecem um quadro de legitimação democrática, porventura também capaz de contrariar as formas de encarar o território de modo apenas “extrativo” ou seletivo, afirmando, pelo contrário, instituições inclusivas (Acemoglu e Robinson, 2012).

Referências bibliográficas

- Acemoglu, Daron e James A Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Nova Iorque: Crown Publishers.
- Becattini, Giacomo (1979), "Dal 'settore' industriale al 'distretto' industriale. Alcune considerazioni sull'unità d'indagine dell'economia industriale", *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1.
- Branch, Jordan, (2017) “Territory as an institution: spatial ideas, practices and technologies”, *Territory, Politics, Governance*, 5:2, 131-144.
- Marshall, Alfred (2013) [1890], *Principles of Economics*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Painter, Joe (2010), “Rethinking Territory”, *Antipode*, 42, 5, 1090-1118.
- Reis, José (2009), “Um epistemologia do território”, in José Reis, *Ensaio de Economia Impura* (2ª edição). Coimbra: Almedina/CES, 227-243.
- Reis, José (2012), *An epistemology of territory: a perspective on contexts for social relations*, in Patricia Ashley e David Crowther, org., *Territories of Social Responsibility: Opening the Research and Policy Agenda*. Farnham, Burlington: Gower Publishing, 93-106.
- Reis, José (2018), *A economia portuguesa: Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coimbra: Edições Almedina.
- Rodrigues, João; Santos, Ana Cordeiro; Teles, Nuno (2016), “Semi-Peripheral Financialisation: The Case of Portugal”, *Review of International Political Economy*, 23(3), 480-510.