

RUI NAMORADO

**TESES SOBRE A REGIONALIZAÇÃO:
MULTIPLICAR PROTAGONISMOS SOB
CONTROLE DEMOCRÁTICO**

Nº 128
Setembro, 1998

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

Rui Namorado

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Centro de Estudos Sociais

Teses sobre a regionalização: multiplicar protagonismos sob controle democrático

1. Introdução

Este texto compreende um conjunto de teses que sustentam a defesa da regionalização administrativa, cujo processo está a decorrer em Portugal. As teses desenvolvidas têm uma conexão maior com os aspectos mais imediatamente políticos da regionalização, quer porque são decisivos, quer por serem os mais vivamente debatidos.

Esta abordagem, contudo, além de se assumir como não exaustiva, parte do princípio de que a instância política, aqui mais salientada, longe de ser um universo encerrado em si próprio, só tem importância real pela profunda influência que exerce na vida dos cidadãos. Por isso, algumas das áreas relevantes aparentemente silenciadas, acabam por ser indirectamente tocadas, através da mediação implícita da temática mais ostensivamente política.

É possível também que, em bom rigor lógico, nem todas as teses aqui enunciadas o sejam realmente, assentando melhor a algumas delas a designação de simples argumentos favoráveis à regionalização. Todavia, entendeu-se que nada se prejudicava de essencial ao chamar teses a todos os tópicos argumentativos utilizados, ganhando-se uma melhor arrumação do texto. Tenha-se pois em conta o seu conteúdo e releve-se essa eventual quebra de rigor lógico.

2. Teses

1ª Tese — *A regionalização administrativa tem como objectivo uma distribuição democrática de poderes, através de uma diversificação de iniciativas baseada numa multiplicação de protagonismos.*

Identificar o essencial da regionalização é um primeiro passo necessário. Ela visa uma redistribuição de poderes administrativos, que implica perda de poder para a administração central e uma atribuição simétrica de competências às novas estruturas regionais, que passam a ser democraticamente legitimadas e controladas, por intermédio de um processo eleitoral próprio.

Daí surgem, portanto, novos protagonismos territorializados regionalmente, com energia política autónoma. Esta multiplicação de protagonismos suscita necessariamente uma diversificação de iniciativas que assim se estimulam de uma maneira decisiva.

A desconcentração funcional do aparelho de Estado transforma-se num desabrochar de novos centros de poder, mais próximos dos problemas, mas também sob um controle mais directo dos eleitores. A máquina administrativa torna-se assim simultaneamente mais ágil e mais democrática. E ao aproximar-se dos cidadãos, diminui a probabilidade de a sua eventual ineficácia ficar politicamente impune, por muito tempo.

2ª Tese — *A regionalização administrativa está prevista na Constituição da República Portuguesa (CRP) desde 1976, sendo um elemento estruturante do projecto democrático que correspondeu ao 25 de Abril, até por ser uma condição necessária de qualquer processo de descentralização administrativa.*

A regionalização administrativa, actualmente em curso, tem contornos precisos, há muito juridicamente consagrados, que a distinguem de um vasto leque de outros tipos possíveis de regionalização, experimentados ou não, noutros países. Esta regionalização é a que está prevista na CRP desde 1976 e não outra.

E se considerarmos que o 25 de Abril tem no seu código genético a aspiração a uma democracia plena, uma vez que desencadeou um processo de desenvolvimento da democracia, cuja lógica é a de uma aproximação permanente, mesmo que nunca concluída, a essa plenitude, então o processo de regionalização actual é um elemento importante e irrenunciável dessa dinâmica. E torna-se absolutamente claro que a regionalização administrativa não integra a CRP por uma qualquer razão circunstancial ou fortuita, mas por ser um elemento incontornável do sentido histórico do 25 de Abril, que essa Constituição reflecte.

Aliás, nenhum dos processos de revisão constitucional se alheou por completo desse aspecto, o que desmente qualquer possível alegação de que estamos perante uma área normativa que apenas teria sobrevivido constitucionalmente por simples esquecimento ou inércia dos constituintes.

Aliás, substancialmente, tal nunca poderia ter acontecido, não só pelo que acaba de se dizer, mas também, principalmente, pelo facto de a CRP valorizar a descentralização administrativa, como um dos vectores essenciais do desenvolvimento da democracia. Ora, sem regionalização não pode existir uma verdadeira descentralização administrativa. De facto, a outra via que podemos admitir como teoricamente possível, baseada no aumento de protagonismo dos municípios, sempre estaria limitada pela sua própria natureza, nunca permitindo por si só uma descentralização tão avançada como a que se torna possível a partir da regionalização. É que a própria heterogeneidade do poder municipal impede a extensão das suas competências em certas áreas da administração pública que devem ser descentralizadas, enquanto o associativismo municipal não garante nem a extensão a todo o território nacional, nem um ritmo de instituição

minimamente aceitável. A experiência dos últimos vinte anos mostra-o bem, assim como os processos ocorridos noutros países.

Em termos práticos, não se vê como pode haver uma verdadeira descentralização administrativa, se não se criarem novas estruturas democraticamente legitimadas, que possam receber os poderes perdidos pelo Estado central e assumir os que resultem do próprio desenvolvimento económico e social.

Pode, pois, concluir-se que a consagração constitucional da regionalização administrativa é um elemento estruturante do projecto constitucional, suficientemente caracterizado para se não confundir com outras possíveis concretizações da ideia de regionalização.

Por isso, deve ser denunciada a falta de rigor crítico e de honestidade intelectual dos que criticam a regionalização com base em argumentos que, até poderiam ser discutíveis, se dissessem respeito à regionalização que está em curso, mas que, nada tendo a ver com ela, são apenas factores de confusão e artifícios de uma propaganda pouco qualificada. São críticas dirigidas a outros tipos de regionalização. São mistificações e não contributos sérios para um debate útil, que só podem resultar de ignorância ou de má-fé política.

3ª Tese — *As regiões administrativas são autarquias, correspondendo ao terceiro patamar do edifício autárquico constitucionalmente consagrado, mas não deixam de reflectir uma necessidade objectiva preexistente, verificável empiricamente, e de ser um factor de desenvolvimento da democracia participativa.*

Seria quase ocioso salientar esta característica das regiões administrativas, se ela não tivesse vindo a ser escondida e escamoteada, por muitos dos seus adversários, que argumentam muitas vezes contra ela, como se fosse um tipo de processo muito diferente do que realmente está em causa.

Note-se que é a própria CRP que as integra no conjunto das autarquias locais e expressamente as qualifica e trata como tais. Não se está, assim, perante uma simples opinião sobre o significado atribuído pela CRP a um certo tipo de entidades. É de uma qualificação expressa, absolutamente incontornável, projectada em diversos preceitos constitucionais, que realmente se trata. Consequentemente, não se está perante qualquer tipo de autonomia regional, que se compare às dos Açores e da Madeira, e muito menos perante um tipo de regionalismo comparável a qualquer visão federalista do Estado, ou por ela influenciado.

Se quisermos usar uma imagem sugestiva, reportada ao tipo de estruturas que actualmente existem em Portugal, poderemos falar em super-municípios, mas nunca em mini-estados. Aliás, é o próprio êxito do poder autárquico em Portugal que cauciona o caminho que está a ser seguido, ao mesmo tempo que, em virtude do seu próprio progresso, torna mais difícil persistir-se no adiamento da instituição em concreto das regiões administrativas.

Na verdade, a enorme proliferação de serviços públicos desconcentrados dependentes do poder central, mostra a necessidade funcional de haver um patamar administrativo situado entre o poder central e os municípios. Com a regionalização vem dar-se resposta a uma necessidade objectiva, bem ilustrada por essa abundância de serviços, não se vem criar de novo um nível administrativo. Vai ser possível ordenar essa proliferação hoje caótica e, o que é o mais importante, submetê-la a um controle democrático específico.

Por outro lado, o próprio amadurecimento do poder municipal torna mais fácil estender com eficácia a sua lógica e a sua democraticidade a esse patamar. E se for entendido que a componente autárquica da democracia representativa é a que mais sinergias suscita com a democracia participativa, não pode deixar de se ver na regionalização um factor de reforço desta última.

4ª Tese — A regionalização é um factor de reforço da identidade dos portugueses que ajuda a compensar a pressão uniformizadora exercida pela globalização e que conseqüentemente reforça a posição portuguesa no quadro da integração europeia.

Uma das sequelas mais graves da globalização é a tendência para apagar as particularidades que dão a cada povo uma identidade específica. Nessa diluição, conducente a um ambiente cultural incaracterístico, que se submete ao império do efémero e se alheia, cada vez mais, dos valores humanistas, encontram alguns parte da explicação para o exacerbar de fundamentalismos nacionalistas sectários, mutiladores e, muitas vezes, quase suicidas.

A especificidade de cada povo é, assim, não só um valor a preservar, mas também um dos poucos obstáculos de peso a uma deriva irracional de pulsões nacionalistas anti-modernas, a uma proliferação de novos barbarismos políticos de massa.

Quanto mais espaços de fomento da nossa identidade colectiva existirem, mais raízes nos prenderão à identidade que temos como povo, menos dramáticos tenderão a ser os custos da globalização nesse aspecto. Hoje, temos raízes que garantem uma dimensão nacional à nossa identidade, temos outras de natureza mais local que nos ligam a cada concelho. Se criarmos um novo tipo de raízes, vocacionadas para instituírem uma identidade regional, estaremos a ajudar os níveis de identidade já instituídos a resistirem melhor às pressões niveladoras que sobre eles se exercem. Iremos completá-los e não substituí-los ou enfraquecê-los. A nossa identidade como povo ficará mais apurada. O conjunto das nossas raízes ficará reforçado, diversificado, mais enriquecido por essa diversidade de vínculos.

E é precisamente por estarmos em pleno processo de integração numa União Europeia que nos transcende, que este reforço da nossa coesão como povo, em tempo de globalização, é especialmente benvindo. De facto, ao ser aberto caminho para a construção de uma identidade europeia, é possível

que tenda a ser encarada a outra luz, e até de algum modo esbatida, a vertente nacional da nossa identidade. E, sendo inútil e até contraproducente tentar reagir a isso através de qualquer crispação nacionalista, que sempre faria correr um sério risco de perturbar a própria integração europeia, já parece perfeitamente aceitável e positivo que, onde ainda não existir um espaço regional organizado democraticamente, se responda instituindo-o.

Aliás, a União Europeia, ao valorizar e estimular as dinâmicas regionais no seio dos Estados que a integram, mostra que a regionalização não é uma pausa, nem um obstáculo no processo de integração, mas, pelo contrário, é um factor positivo, um elemento potenciador da lógica comunitária.

Portanto, a regionalização é, não só um factor de reforço da identidade colectiva dos portugueses, ao implicar um novo conjunto de raízes que os prendem a um espaço regional, mas também uma necessidade crescente numa época de diluição das especificidades de cada povo. Por outro lado, ela insere-se harmoniosamente no processo de integração europeia, podendo até considerar-se como um dos seus elementos propulsores.

5ª Tese — *A regionalização é um factor de coesão do País, não implicando riscos de fragmentação, tanto mais que não há em Portugal clivagens étnicas, linguísticas ou religiosas, significativas e territorializadas, persistindo a unidade política actual há centenas de anos.*

Alguns dos adversários da regionalização têm difundido a ideia de que ela representa um risco de fragmentação do país. Não há qualquer indício de que isso possa acontecer, não há qualquer argumentação lógica que possa sustentar essa tese.

Por detrás desta alegação, parece perfilar-se o preconceito totalitário, para o qual a diversificação de poderes e a repartição de protagonismos implicam, necessariamente e pela sua própria natureza, a divisão e o caos,

enquanto que a concentração do poder e a unicidade de iniciativas, suscitam, por si sós, a ordem e a harmonia.

Mas não há qualquer exemplo histórico de que um processo de regionalização tenha, por si próprio, desencadeado pulsões de fragmentação, no seio de um determinado conjunto nacional. Pelo contrário, tem por vezes servido como factor de estabilização de Estados que são atravessados por marcadas clivagens culturais, linguísticas ou religiosas.

Mas ainda que certos processos regionalizadores, de natureza claramente política, pudessem ser factores de fragmentação de um Estado, o que não tem acontecido, estar-se-ia muito longe de poder daí deduzir que um processo de mera regionalização administrativa, como é o que está em causa em Portugal, produzisse os mesmos efeitos.

Na verdade, as dinâmicas regionalizadoras podem surgir como processos de regularização democrática de conflitos, quando eles na verdade existirem, sejam as suas raízes culturais, religiosas ou étnicas; e como processos de distribuição de poderes e protagonismos, dirigidos a melhorar o funcionamento da administração pública e de potenciar um desenvolvimento sem assimetrias territoriais graves, quando esses conflitos não existam.

Os modelos de regionalização tenderão tanto mais a limitar-se a aspectos administrativos, quanto menos precisarem de responder a clivagens preexistentes nas populações abrangidas. O que não quer dizer que, não existindo clivagens socio-culturais, apenas seja admissível como modelo política o Estado Unitário. Basta estar-se perante uma grande extensão territorial, como é, por exemplo, o caso da Brasil, para se perceber que, em certos casos, a homogeneidade relativa de um povo não impede que se opte por uma regionalização política extrema, por um verdadeiro federalismo .

Neste contexto, é fácil de perceber que, precisamente porque Portugal é um Estado com fronteiras estáveis há centenas de anos, sem clivagens

profundas em termos linguísticos, culturais ou religiosos, é que podemos mais livremente empreender qualquer processo de regionalização, que objectivamente se justifique, no plano da eficácia administrativa e do desenvolvimento democrático.

As diversidades existentes enriquecem a nossa paisagem social, mas não representam qualquer risco para a coesão nacional. Este risco realmente não existe, com uma regionalização administrativa como a que está em curso no nosso país.

6ª Tese — A regionalização não implica necessariamente um território mais extenso do que o do nosso país, como o mostra o facto de na própria União Europeia existirem países menos extensos do que Portugal, que há muito estão regionalizados.

A extensão do território tem sido um dos argumentos mais vulgarizados pelos anti-regionalistas, que procuram fazer passar como uma evidência, que se dispensam de demonstrar, a ideia de que uma vez que Portugal é um país pequeno a regionalização não se justifica.

Este argumento não tem razão de ser. Em primeiro lugar, porque a regionalização não inventou necessidades funcionais, não criou a partir do nada estruturas intermédias entre os municípios e o poder central. Pelo contrário, ela democratiza e reorganiza estruturas, em larga medida, já existentes, que se revelaram funcionalmente necessárias neste país concreto com a extensão que temos. Se a extensão de Portugal tornasse supérflua a regionalização não teriam surgido, com a intensidade com que surgiram, os serviços desconcentrados regionalmente que hoje existem.

Em segundo lugar, para recorrermos à comparação com os outros países da União Europeia, nela encontramos exemplos de países de dimensão semelhante à de Portugal, ou mesmo mais pequenos, que estão regionalizados. Basta recordar os exemplos da Áustria, da Holanda e da Dinamarca. Assim se constata que não há nenhuma rejeição da lógica

regionalizadora, automaticamente resultante de uma extensão territorial como a do nosso país. A extensão de um país pode influenciar o tipo de regionalização escolhido, mas nunca poderá ser encarada como um impedimento .

7ª Tese — A regionalização vai permitir uma afectação mais racional dos recursos financeiros, uma vez que, ao traduzir-se na democratização de mais um nível da administração pública, torna mais difícil e menos provável o despesismo; e, uma vez que, por ser uma reforma anti-burocrática, é um elemento de combate ao clientelismo na distribuição dos recursos públicos.

Esta regionalização administrativa não implica a outorga de poderes tributários próprios às regiões, nem está impregnada por uma lógica que suscite necessariamente o aumento dos impostos. O que pretende, sendo essa uma das suas razões de ser, é uma maior racionalidade e uma maior justiça na repartição dos recursos financeiros disponíveis. Como se tem dito: não se trata de gastar mais, mas de aplicar melhor.

Estando em causa a democratização de um nível da administração pública, já hoje existente, e que, portanto, já hoje implica custos, do que se trata é de submeter os agentes políticos regionais a um controle democrático, tornando-os dependentes de um sufrágio eleitoral específico.

Defender que a regionalização é sinónimo de despesismo, significa, portanto, que se entende que o controle hierárquico-burocrático interno da administração pública é mais eficaz e mais fiável, do que o controle democrático da responsabilidade de uma assembleia eleita, levado à prática, publicamente, com forçosa transparência, nos termos em que as assembleias controlam orçamentos e contas.

Do mesmo modo, este protagonismo regional autónomo, democraticamente controlado, tem por natureza um sentido anti-burocrático. Representa a introdução no conjunto do Estado de mais um factor de resistência à burocracia, de um arejamento democrático, por isso mesmo é

insusceptível de aumentar a burocracia. Trata-se de uma arma anti-burocrática e não de um novo nível burocrático, trata-se de contribuir para desburocratizar um nível actualmente burocratizado da administração pública.

Toda esta lógica é muito menos compatível com o clientelismo do que a manutenção das coisas na situação actual. De facto, a transformação dos actuais cargos públicos regionais de livre nomeação governamental, em lugares electivos dependentes do voto popular, torna muito mais difíceis os favorecimentos clientelares. Por isso, traduz pura má-fé política acusar um governo que defende a regionalização de querer criar lugares para distribuir pela sua clientela política. Realmente, se fosse esse o seu objectivo, mais lógico seria continuar com as mãos livres para decidir por si as nomeações, como acontecerá enquanto não houver regionalização. Desta não lhe advirá nenhum poder que hoje não tenha, mas com ela perderá necessariamente alguns.

Paralelamente, algo de semelhante se passa quanto à distribuição territorial de recursos. Actualmente, tudo decorre num relativo segredo de gabinetes, palco ideal para as pressões dos poderes de facto, dos grupos de interesses, fora do alcance dos olhares dos eleitores, com grande peso das puras relações de força e com a conseqüente relativização da justiça dos critérios de repartição. Com a regionalização tudo se passará em termos muito mais ostensivos, menos discretos, mais transparentes, sendo muito menos prováveis as opções claramente injustas e penalizadoras de certas zonas territoriais.

8ª Tese — A regionalização é uma alavanca insubstituível do desenvolvimento económico sustentável, um elemento propulsor do desenvolvimento regional e local, uma condição do aproveitamento sistemático das diversidades que têm expressão territorial, um factor decisivo do êxito no combate às assimetrias que subsistem entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões.

O desenvolvimento económico sustentável depende, em grande medida, da organização territorial das estratégias que lhe dão corpo. O colapso do modelo soviético assinalou os limites de um voluntarismo estatal centralizado, baseado na máxima concentração de protagonismo e impregnado por uma lógica autoritária e centralista. Confiar em exclusivo na procura privada do lucro, como factor de propulsão do desenvolvimento económico, significa que nos deixamos conduzir por automatismos de mercado, que tendem a acentuar assimetrias entre os desenvolvimentos dos vários locais e regiões. Ou seja, significa que renunciamos a um desenvolvimento territorialmente equilibrado, baseado em complementaridades racionalmente articuladas, o que torna muito improvável que se alcance um patamar aceitável de sustentabilidade do desenvolvimento.

Assim os protagonismos locais e regionais, quanto ao desenvolvimento, não devem ser apenas entendidos como elementos dinamizadores de uma estratégia, ou como metodologias mais adequadas. Eles implicam uma lógica diferente das duas a que nos referimos. Expressam na prática a ideia de que a propulsão do Estado central, se não for completada por contributos ao nível do poder local, é, em si própria, geradora de perturbações no desenvolvimento; e de que os automatismos da procura do máximo de lucro são incapazes, por si sós, de gerar um desenvolvimento sustentável.

As autarquias já instituídas, e em especial os municípios, são, potencialmente pelo menos, agentes privilegiados do desenvolvimento local. Com a regionalização, o patamar intermédio entre a administração central e o município deixa de ser um terreno contraditório, onde o poder central procura agir como se fosse regional, através de órgãos desconcentrados, mas sem controle democrático directo e específico. Deixa de haver uma mistura desordenada das duas lógicas, para se contaminar esta zona intermédia com a lógica autárquica. Ou seja, se o desenvolvimento regional é, por um lado, uma teia ordenada de desenvolvimentos locais, e por outro, um factor estimulante e indispensável da perenidade daqueles, não se justifica que o

tipo de condições institucionais criadas ao poder local não se estenda ao nível regional.

Sem a alavanca da regionalização, o poder autárquico já instituído ficará privado de um importante factor de desenvolvimento, deixando as actuais assimetrias regionais entregues a si próprias, ou dependentes de centros de decisão já existentes e que até agora as não conseguiram extirpar. A diversidade territorial do nosso país, em vez de ser aproveitada como um recurso susceptível de conduzir a um tecido económico-social variegado e harmonioso, continua a ser, em muitos casos, um elemento propulsor de assimetrias e um obstáculo à coesão social do conjunto do país.

9º Tese — A estrutura orgânica das regiões administrativas é idêntica à das outras autarquias, compreendendo uma assembleia com funcionamento intermitente e um órgão executivo responsável perante essa assembleia.

Como corolário natural da natureza autárquica das regiões administrativas, a sua estrutura orgânica é semelhante à dos municípios e das freguesias. Há um órgão deliberativo, a assembleia regional, em parte eleito directamente pelos cidadãos, em parte eleito pelos membros das assembleias municipais da região. Nas regiões com mais de um milhão e quinhentos mil eleitores, é constituída por sessenta e um deputados regionais; nas regiões com menos eleitores, é constituída por quarenta e seis deputados regionais. O funcionamento das assembleias regionais é semelhante ao das actuais assembleias municipais, tal como o regime de pagamento aos respectivos membros (por senhas de presença). É, portanto, muito diferente da Assembleia da República, já que funciona intermitentemente, o que — sublinhe-se — se traduz em não haver vencimentos mensais para os deputados regionais.

Há depois um órgão executivo constituído por um presidente e por quatro vogais, nas regiões com menos de um milhão e meio de eleitores, por

um presidente e seis vogais, nas regiões com um número de eleitores acima desse patamar.

Esta estrutura resulta do modo como a Lei Quadro das Regiões Administrativas (Lei nº 56/91 de 13 de Agosto) traduziu, no plano da legislação comum, os comandos constitucionais nesta matéria. Tendo sido aprovada por unanimidade, por todos os partidos, em 1991, sob proposta do governo do PSD, é uma lei objectivamente consensual.

Estamos perante uma estrutura orgânica leve e ágil, que não envolve qualquer excesso de burocracia. Em termos meramente administrativos, instituir os órgãos de oito regiões custará menos do que instalar oito novos municípios. Mas os lugares não- -electivos de serviços desconcentrados da administração central, que vão desaparecer por causa da regionalização, bem como os ganhos de eficácia na rentabilização dos recursos que esta implica, muito mais do que compensarão os gastos atrás referidos.

10º Tese — As atribuições e competências que a lei prevê para as regiões estão impregnadas por um conjunto de princípios, parte dos quais previstos na lei, que são um sinal estratégico quanto ao modo como elas devem ser exercidas.

O carácter democratizante da regionalização, a sua natureza autárquica, a sua íntima conexão com a descentralização administrativa, são já balizas seguras que nos permitem identificar o sentido de que se reveste, tornando impossível constitucionalmente que a regionalização possa algum dia vir a ser em Portugal aquilo que muitos anti- -regionalistas alegam falsamente que ela é, para a conseguirem combater sem se isolarem irremediavelmente.

Mas, para além disso, a já referida Lei Quadro das Regiões Administrativas consagra expresamente um conjunto de princípios que nos permitem tornar ainda mais definida a imagem do que será o seu funcionamento.

É assim que são mencionados em artigos autónomos os princípios: da subsidiariedade (art. 4º); da legalidade (art. 5º); da independência (art. 6º); da descentralização administrativa (art. 7º). Esta imagem genérica mostra que as novas entidades regionais vão ter as competências necessárias para tornar mais fecunda a administração pública, no patamar intermédio que articula o Estado central com os Municípios. Essas competências serão exercidas num quadro legal bem definido, mas sem sujeição ao poder central. E, como atrás se afirmou, a conexão entre regionalização e descentralização administrativa é central e irremovível.

Para além destes princípios, que nos dão uma ideia do modelo de regionalização que está em causa, num estudo apresentado pelo actual Governo sobre "Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado", que é um elemento de explicitação do sentido atribuído à regionalização, podem encontrar-se também algumas indicações relevantes. Na verdade, ressalta desse estudo com nitidez um feixe de vectores de orientação que revelam o modelo que se pretende instituir, completando o perfil que se tem vindo a esboçar. O reforço da cidadania evidencia-se como um elemento central dos objectivos visados. A coesão nacional que se procura está impregnada por uma lógica de aperfeiçoamento da democracia e por uma dinâmica de reforço da solidariedade inter- regional. Esta solidariedade materializar-se-á numa actuação sistemática e numa intensificação das práticas que lhe dão corpo.

A estratégia de regionalização em marcha está intimamente ligada a uma política de incentivo a um maior protagonismo dos municípios e das freguesias. Está também imbuída de um espírito modernizador e de racionalização da administração pública. E neste campo um dos vectores centrais é a necessidade de uma cooperação crescente entre todos os níveis da administração pública.

Com esta regionalização, não se trata, portanto, de cristalizar rivalidades ou de fomentar antagonismos, trata-se de estimular sinergias, de as articular, de lhes transmitir um sentido estratégico e orgânico, de as transformar num processo permanente de cooperação. Não se vão construir

muros, vão ser democraticamente organizadas as complementaridades existentes, com maior envolvimento dos mais directamente interessados.

11ª Tese — O processo de regionalização depende, em todos os seus pontos cruciais, de decisões formais das diversas instâncias competentes do poder político, que reflectem naturalmente uma relação de forças ente os partidos políticos, evidentemente, variável de legislatura para legislatura.

Esta tese reproduz de tal modo uma evidência que quase se pode encarar como uma trivialidade. No entanto, muitos comentadores, ao confrontarem as opções tomadas nas diversas fases do processo com as aquisições das ciências sociais com maior incidência nas questões levantadas pela regionalização, parecem esquecer-se daquela evidência. Parecem sugerir que às instâncias políticas cabia apenas apurar um hipotético sentido normativo derivado do conjunto das posições dos académicos e dos especialistas nestas matérias, para passivamente o acatarem — o que desde logo pressuporia que esse sentido normativo poderia ser apurado com segurança e clareza.

Na prática, o adquirido nas áreas disciplinares implicadas interage com as posições programáticas dos diversos partidos, com a sua ideologia, com as suas estratégias, com o núcleo duro dos interesses sociais que os movem. Pode parcialmente constituir um patamar consensual que se transforma num verdadeiro fundo comum, mas, em muitos outros casos, pode converter-se num elemento do combate entre as várias posições em confronto.

Sem maioria absoluta na Assembleia da República, a nenhum partido seria, de qualquer modo, possível absolutizar certas escolhas, só com base na alegação que eram as únicas cientificamente legitimadas, sem que daí resultasse um alto risco de não conseguir, nem aprovar essas hipotéticas opções, nem quaisquer outras. Não estamos numa república de sábios, em que a opinião dominante na comunidade científica se impõe aos órgãos

políticos como um imperativo. Em democracia o que é decisivo é a opinião dos eleitores, espaço incontornável de mediação entre as propostas dos especialistas e o quadro de decisão que realmente se coloca perante os órgãos políticos.

Deve, no entanto, reconhecer-se que o arrastamento do processo facilitou alguns equívocos. De facto, houve posições (estou a lembrar-me do caso do PS) que foram assumidas no início dos anos oitenta, consistentemente sustentadas por estudos dos especialistas então mais reputados, mas que, mantendo-se no essencial ainda hoje, são agora encaradas, como tendo resultado de um absoluto menosprezo pelos contributos posteriores das ciências sociais. Aos responsáveis políticos pode imputar-se um insuficiente diálogo com o que, depois do início dos anos oitenta, se veio criando nestas áreas disciplinares. A alguns dos cientistas sociais, que têm expressamente criticado esse alheamento, pode apontar-se um exagerado menosprezo pelo fundo de conhecimentos que sustentou essas posições iniciais.

12ª Tese — O mapa das oito regiões representa em termos gerais a solução mais consonante com o sentido político global da regionalização, claramente mais satisfatória do que a solução global alternativa, tanto mais que nos dois aspectos que o distinguem estruturalmente dela, garante protagonismo próprio aos dois espaços territoriais menos desenvolvidos, libertando-os da hegemonia e de uma possível tutela dos espaços mais desenvolvidos e mais povoados.

O modelo das oito regiões distingue-se do que lhe tem sido contraposto, em primeiro lugar, por dar protagonismo próprio a Trás-os-Montes e Alto Douro e à Beira Interior. Em segundo lugar, por separar Lisboa das zonas exteriores à sua área metropolitana, originando assim a região de Estremadura-Ribatejo, autonomizada da região Lisboa-Setúbal.

Quanto ao primeiro aspecto, a opção pelas cinco regiões, com o seu grande Norte e a sua grande Beira, suscitaria uma justa desconfiança das populações da Trás-os-Montes e da Beira Interior, já que, correspondendo às actuais Comissões de Coordenação Regional, poderia fazer crer que o actual desequilíbrio entre o Litoral e o Interior, que duas décadas de existência das actuais Regiões-Plano contribuíram para agravar, continuaria a aumentar, em seu prejuízo.

Deve, no entanto, recordar-se que nada impede que as relações entre as regiões, agora autonomizadas administrativamente, se mantenham e se desenvolvam. De novo, terão agora a garantia, para os territórios mais desfavorecidos, de disporem de um protagonismo próprio. A outra via implica a crença na possibilidade de concretização de uma hipótese improvável: a de que, continuando a incluir no mesmo espaço um litoral mais populoso e desenvolvido e um interior menos populoso e mais deprimido, se vai inverter a tendência de agravamento das assimetrias existentes.

Nesta medida se compreende que, já em 1980, o Partido Socialista, por intermédio do Projecto de Lei nº505 / I, sobre "Regiões Plano e Orgânica de Planeamento Regional ", tenha proposto um mapa das regiões plano alternativo, que consagrava duas Beiras e duas regiões a norte, tal como o mapa das regiões administrativas que viria a ser aprovado em 1998.

No outro aspecto que distingue os dois modelos territoriais, para além de um paralelismo com o que se acaba de dizer, milita a ideia de distinguir administrativamente a área metropolitana do território adjacente, para valorizar as duas lógicas e não deixar sem protagonismo próprio a parte menos populosa e menos desenvolvida, ao mesmo tempo que se reforçavam as condições administrativas de resolução dos problemas específicos do espaço metropolitano.

A opção pelo modelo das oito regiões é compatível com várias hipóteses no desenho concreto dos limites entre elas. A que acabou por ficar legalmente instituída pode perfeitamente ser objecto de ajustamentos, se

essa for a vontade dos concelhos de fronteira que cheguem à conclusão de que preferiam ser incluídos numa região diferente daquela a que pertencem.

O próprio modelo das oito regiões pode ser transformado, de modo a compreender um número menor de regiões, o que o aproximaria do modelo alternativo, se a experiência mostrar que, contra o que penso actualmente, é esse o melhor caminho; e se isso mesmo se converter numa posição maioritária das respectivas populações.

No âmbito desta transformabilidade, argumentam alguns que seria então mais adequado começar pelas cinco regiões, alargando o seu número, se fosse esse o caminho indicado pela experiência. Mas as duas hipóteses de evolução do modelo não são simétricas, não podem respeitar igualmente a vontade das populações em causa

Isso mesmo, pode ficar claro através de um exemplo. Se começássemos por uma única Beira e se, algum tempo mais tarde, submetessemos ao eleitorado respectivo uma proposta de divisão entre Beira Litoral e Beira Interior, o facto de haver muitos mais eleitores no litoral do que no interior podia fazer com que uma larga maioria a favor da divisão no interior fosse impotente para contrariar uma maioria de sentido inverso no litoral, mesmo que muito menos expressiva. Os eleitores do interior continuariam ligados ao litoral contra a sua vontade. Pelo contrário, partindo-se das duas Beiras, ao submeter--se ao respectivo eleitorado a hipótese da fusão, ela só ocorrerá se o povo de ambas o quiser. Se vierem a ficar desse modo numa única região, os eleitores do interior e os do litoral só estarão nela por opção própria. Neste caso, nenhum dos espaços será forçado a ligar-se ao outro contra a vontade maioritária dos seus eleitores, não estando garantido o mesmo na primeira hipótese.

13ª Tese — *O mapa das regiões aprovado pode ser objecto de ajustamentos pontuais de fronteiras e pode mesmo ser estruturalmente alterado, se for reunida uma vontade política suficiente para introduzir as*

modificações jurídicas necessárias para que aquelas alterações possam ocorrer regularmente.

Tal como está implícito no que se disse a propósito da tese anterior, seria estulto dar como adquirido que o mapa das regiões tem uma rigidez absoluta e definitiva. Nem se compreenderia, por exemplo, que fosse possível alterar a nossa Constituição e não fosse possível alterar o mapa regional.

É claro que as eventuais modificações terão de obedecer a um processo que garanta a protecção dos interesses envolvidos e o pleno respeito pela vontade dos eleitores adequadamente expressa.

São identificáveis, aliás, duas situações típicas distintas. Pode estar em causa a vontade de um determinado concelho, ou de um conjunto limitado de concelhos, de mudar de região, por qualquer razão objectiva que concite o apoio da maioria dos eleitores envolvidos e não ponha em causa a continuidade territorial das regiões implicadas. Ou pode ser questionada a continuidade de uma determinada região, por força de propostas que preconizem a sua cisão, bem como, pelo contrário, por ser proposta a fusão de duas regiões, agora separadas.

Não cabendo aqui analisar em detalhe os dois tipos de hipóteses, pode ter-se como certo que na base de qualquer alteração terá de estar uma manifestação da vontade popular, a partir de pressupostos a fixar por lei, certamente, diversificados consoante o tipo de alteração, e ouvidas as autarquias directamente implicadas.

A criação de condições jurídicas, para que as várias espécies de modificações mencionadas possam ocorrer, depende da vontade política do conjunto dos partidos com representação parlamentar. O Partido Socialista já tornou clara a sua disponibilidade para contribuir para a criação dessas condições. Neste momento, quer o PSD, quer o CDS/PP, estão demasiado apostados em impedir a regionalização, para que seja realista pensar que possam concorrer para a viabilização das alterações ao modelo eventualmente desejadas. Mas, uma vez que o sim à regionalização triunfe

no referendo, deixa de ter para eles sentido prático continuar a obstruir o que se possa querer fazer, para corrigir o mapa, se realmente for caso disso. Uma obstrução dessa natureza virar-se-ia, com toda a probabilidade, contra os seus autores, tornando-se por isso politicamente muito onerosa. Por parte do PCP, não é crível que surjam obstáculos a essa hipotética necessidade de introduzir alterações ao mapa.

Portanto, que um adepto da regionalização se vire contra ela pelo facto de discordar que o seu concelho faça parte de uma determinada região, é um contra-senso. Na verdade, se essa posição for maioritária no seu concelho, não é provável que passe muito tempo sem que a mudança ocorra.

Continua a estar-se perante um contra-senso, se a sua resistência se radica na ideia de que a região a que pertence devia fundir-se com outra, ou de que uma parte dela devia autonomizar-se. É claro, que, como se disse, neste caso, os processos de alteração do mapa seriam mais complexos do que na hipótese anterior, mas não deixariam de ser viabilizados, se fosse evidente que a mudança se justificava para uma maioria dos eleitores abrangidos.

14ª Tese — O processo de regionalização que está em curso foi longamente amadurecido durante muitos anos, dado que está inscrito na CRP desde 1976, tendo sido objecto de reponderação em todas as revisões ocorridas e tendo suscitado iniciativas legislativas em todas as legislaturas.

Uma das lendas difundidas a propósito da regionalização é a do carácter abrupto e precipitado de que se revestiu o processo em curso. Como de algum modo já resulta do que se tem vindo a dizer, trata-se de uma alegação falsa.

Desde logo, porque a regionalização está inscrita na Constituição há mais de 20 anos, tendo sido os respectivos preceitos objecto de reponderação em todos os processos de revisão da CRP. Depois, porque em várias sessões legislativas de todas as legislaturas, desde o início dos anos

oitenta, houve projectos de lei de diversos partidos respeitantes à regionalização que foram apresentados na Assembleia da República. Desde então, houve diversas campanhas de esclarecimento com base em iniciativas partidárias. E ainda em 1991, na Assembleia de República, por proposta do Governo do PSD, foi aprovada por unanimidade a Lei Quadro das Regiões Administrativas. O actual processo foi desencadeado em 1996, tendo tido assim, até agora, uma duração de mais de dois anos.

Estamos portanto perante um processo que vem amadurecendo há muito tempo, que nada tem de abrupto e muito menos de precipitado. Não será, por isso, legítimo imputar a hipotéticas falhas da iniciativa regionalizadora a culpa pela falta de conhecimentos sobre a regionalização que eventualmente subsista no eleitorado.

Tudo deve ser feito para esclarecer o melhor possível o maior número de portugueses, mas não se pode exigir para o voto no respectivo referendo uma informação e uma lucidez, em torno do processo regionalizador, que nunca se exigiu noutras consultas eleitorais.

15ª Tese — As posições políticas da direita, e em especial as do PSD, que se opõem hoje à regionalização só são compreensíveis, se forem encaradas como simples instrumentos de luta política contra o governo do PS. O seu radicalismo e o seu tom dramático, comparados com as posições anteriores desses partidos, só podem significar que estamos perante pura hipocrisia política ou perante uma confissão tácita de que a direita, e em especial o PSD, foi irresponsável durante muito tempo, já que durante muitos anos defendeu aquilo que agora esconjura.

Quer o PSD, quer o CDS/PP, têm uma posição contra a regionalização que representa uma inflexão da linha tradicionalmente seguida por ambos. O PP fez a viragem mais cedo, o PSD fez a viragem mais recentemente, logo que garantiu a imperatividade constitucional de referendar a regionalização. Antes, no decurso da anterior legislatura, ficou célebre a brusca mudança de

posição do líder do PSD da altura, a qual teve um efeito de arrastamento, que congelou as vozes discordantes. Depois da derrota eleitoral, o PSD hesitou, até passar a alinhar ferozmente no campo dos anti-regionalistas.

Nenhuma destas inflexões foi precedida ou acompanhada de qualquer reflexão consistente, que sustentasse uma tão drástica mudança de posição. De facto, tudo isto só se torna compreensível se considerarmos que os partidos de direita se posicionaram com ferocidade contra a regionalização, porque nessa altura as sondagens revelavam um sólido predomínio de opiniões desfavoráveis. Ora, daí resultava que uma vitória do não era o único desaire eleitoral que estava ao seu alcance infligirem ao PS, antes das próximas eleições legislativas. Pode dizer-se que, num certo plano, o PSD e o CDS/PP são muito menos contra a regionalização, do que a favor da única posição que pode dar origem a uma derrota eleitoral do PS, antes das próximas eleições legislativas. No fundo instrumentalizam o referendo sobre a regionalização às suas conveniências partidárias, convertendo-o na sua última tábua de salvação.

Daí que os seus argumentos, ao exprimirem uma convicção superficial e em larga medida postiça, sejam pouco consistentes, situando-se quase sempre na esfera da propaganda pura e, por vezes, na área da mistificação demagógica, da desonestidade intelectual e política.

Mas tudo isto, agravado por uma paulatina, mas sólida, inversão da tendência do eleitorado, cada vez mais inclinado a votar sim à regionalização, acabou por pôr em desespero os líderes dos partidos da direita, induzindo-lhes comportamentos cada vez mais desequilibrados. De facto, ao adjectivarem pejorativamente este processo de regionalização, ao imputarem-lhe um rosário de consequências dramáticas, ao levarem ao extremo da negatividade o horizonte que lhe imputam como resultado, apenas revelam a sua própria incoerência.

Efectivamente, quer os princípios que regem a actividade dos futuros órgãos regionais, quer a definição da sua natureza, a distribuição dos seus poderes, o elenco das suas atribuições, são os que constam da lei aprovada

por todos os Partidos e, portanto, também pelo PSD e pelo PP, em 1991. Por isso, todas as críticas que façam ao PS e ao PCP, a esse propósito, não podem deixar de atingir todos os responsáveis do PSD e do PP, em 1991, grande parte dos quais se encontram ainda em posições relevantes, dentro dos respectivos partidos. Se estivéssemos perante críticas moderadas de aspectos secundários, ainda se podia admitir essa incongruência. Mas os actuais dirigentes da direita denunciam monstruosidades e abismos, anunciam catástrofes, acerca do essencial da regionalização.

Assim, ou os seus Partidos estavam distraídos em 1991 e devem então dizê-lo claramente, verificando-se quais dos actuais dirigentes são também culpados das perversidades hoje imputadas ao PS e ao PCP; ou estavam então tão acordados como agora, constituindo a actual campanha de confusão alarmista, não um excesso de zelo na luta por convicções, mas uma pura hipocrisia política, tanto mais violenta, quanto não resulta de ideias, mas de puras conveniências propagandísticas.

Por isso, a campanha anti-regionalista da direita portuguesa tem sido um verdadeiro carnaval de demagogia, um recurso desesperado a alguns velhos demónios que se julgavam extintos, uma exploração sem escrúpulos das pulsões mais primitivas que ela pensa ainda existirem em sectores delimitados do nosso povo. Nunca como agora, a direita portuguesa pareceu estar tão perto de revelar que uma parte da atitude democrática de uma parte dela é mais um verniz de circunstância, imposto pelas relações de força e pela conjuntura mundial, do que uma maneira definitiva de estar na política verdadeiramente constituinte da sua identidade.

— Bibliografia —

- BODINEAU, Pierre (1995), *La Régionalisation*, Paris, PUF.
- Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território (1998), *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Lisboa, MEPAT.
- COVAS, António (1997), *Integração Europeia, Regionalização Administrativa e Reforma do Estado*, Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- DUPOIRIER, Elisabeth (1998), *Régions - La Croisée des Chemins*, Paris, Presses de Sciences Po.
- FERNANDES, Manuel Ramires (1996), *A Problemática da Regionalização*, Coimbra, Almedina.
- FERRÃO, João (Coord.) (1997), *Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local*, Lisboa, Edições do I.C.S. da Univ. de Lisboa.
- LABASSE, Jean (1994), *Que Regiões para a Europa ?*, Lisboa, Instituto Piaget.
- LE GALÈS, Patrick e Christian LEQUESNE (Dir.) (1997), *Les Paradoxes des Régions en Europe*, Paris, Ed. La Découverte.
- OLIVEIRA, Luis Valente de (1997), *Novas Considerações sobre a Regionalização*, Porto, Edições ASA.
- REIS, José (1998), "Por uma Cultura do Território: Notas sobre o Processo de Regionalização (1995-1998)", *Finisterra*, 27/28, Lisboa.
- REIS, José (1998), "Cinco Textos sobre a Regionalização", Coimbra, *Oficina do CES*, 124.