

Território

O «Relatório Cravinho» para a descentralização

Regionalizar: compreender e transformar antes de uma crise territorial

Há hoje em Portugal problemas territoriais graves que justificam a regionalização. Esses problemas são novos, emergentes, e perpassam quase todo o território, especialmente o sistema urbano e as cidades médias, crescentemente fragilizadas. Uma das grandes questões que com que a regionalização se relaciona é a própria reforma do Estado, cuja acção cada vez mais se afasta da substância da nossa vida material. Inversamente, isto significa que a regionalização não é um assunto de periferias ou do «interior», nem dos pequenos meios, nem uma resposta condescendente ou assistencialista a idiosincrasias ou identidades.

JOSÉ REIS *

*«Dar e receber
Devia ser a nossa forma de viver
Dar e receber
(...)
Trocar o espaço
Trocar a dança
Trocar o gesto que alarga uma aliança»*

– António Variações, *Dar e Receber* (1984)

Já apresentei nestas páginas as minhas convicções sobre o que se está a passar entre nós do ponto de vista territorial. Defendi então que estamos a ficar perigosamente «estreitos», com a geração de novas vulnerabilidades e a criação de distâncias fracturantes e de novos abandonos^[1]. A circunstância original é a emergência de um

modelo de crescimento *unipolar*, exclusivamente centrado na Área Metropolitana de Lisboa, coisa que, na nossa contemporaneidade, nunca tinha acontecido. Isso não pode deixar de se associar a um deslocamento das relações territoriais do país, visto que aos restantes espaços parece não sobrar outro papel que não seja o de fornecimento de população à capital, enquanto eles próprios decrescem demograficamente. A consequência principal é uma indesejável fragilização da grande ossatura do território: o sistema urbano composto por cidades médias e a própria Área Metropolitana do Porto. Creio que a hipótese de estarmos a entrar no que poderemos vir a chamar uma crise territorial é plausível.

É por estas razões que o debate sobre a regionalização não é um regresso ao que já tivemos. Deve ser uma discussão sobre o que se passa hoje. A consciência de que temos um problema territorial novo, que fragiliza o país e pode ser fonte de conflitualidades com que nunca nos confrontámos, parece-me essencial. Há quase um quarto de século atrás, o país ainda se estruturava através de um conjunto de sistemas territoriais relativamente coerentes e dinâmicos, tanto do ponto de vista urbano como produtivo e industrial. E o papel das áreas metropolitanas era consonante com isso, não o pondo em risco.

Vale a pena começar por dizer que, em abstracto, a regionalização não é, em si mesmo, algo que esteja inscrito na «ordem natural das coisas». Não é um assunto canónico nem essencialista. É possível admitir que os melhores objectivos dos regionalistas são, em princípio, susceptíveis de serem realizados pelo Estado central. O desenvolvimento e a coesão de todas as partes de um território nacional, assim como a eficiência das acções administrativas através de políticas territorialmente esclarecidas podem, em abstracto, assegurar-se a partir de um único lugar de governo, pelos mecanismos que este desencadeie. Acontece, contudo, que tudo isto pressupõe um Estado irrepreensível e um território que não registe dificuldades relevantes de articulação. Ora, nada disto é compatível com as prosaicas realidades nacionais. A razão por que se propõe a regionalização é porque há problemas a resolver. Ora, o menos que se pode dizer hoje em dia é que o país está a somar aos seus problemas antigos (Portugal é uma periferia persistente) novas vulnerabilidades, a maioria das quais tem expressão territorial precisa. E estas são, em muito, o resultado do modo como nos organizamos institucionalmente.

Por isto mesmo, entendo que a primeira questão a convocar para a discussão da regionalização é a da reforma do Estado, discutindo a sua organização administrativa, a

concepção e as prioridades das políticas públicas, a sua eficiência e os mecanismos em que se confia para que tal se concretize. E também o modo de exercício do próprio dever de soberania no território. Este são grandes problemas do país. Não são pequenas coisas de pequenos meios. E ainda há as ineficiências da centralização, as redundâncias que assim se produzem e as irracionalidades que o desconhecimento e a distância originam. A segunda questão parece-me ser a da forma material que queremos que o país assuma, como um todo. Não são, pois, questões identitárias (localismos ou regionalismos) nem acertos de contas em qualquer escala infranacional. E também não pode ser a resposta a questões meramente impressivas, que tendem a obscurecer o que de essencial está em jogo. É o que acontece, por exemplo, quando se estabelece a confusão, que tende a ocupar as discussões sobre coesão, entre as questões territoriais do país e a noção imprecisa de «interior». Não só o «interior» não é um espaço homogéneo, como o seu futuro depende mais de articulações territoriais sólidas do que de soluções que correm o risco de parecer assistencialistas.

A importância do «Relatório Cravinho»

Neste contexto, o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização presidida por João Cravinho, criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de Agosto, merece ser analisado, discutido e, na minha opinião, apoiado^[2]. Este é um debate que já se fez noutros países, mostra bem a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Como tem sido dito e redito, este é um documento indiscutivelmente importante, bem estruturado e com propostas fundamentadas e muito razoáveis. Não me recordo, aliás, de lhe terem sido opostas contraposições substantivas. Parte-se de uma sólida noção de território e de relações territoriais. Assume-se que é nesse contexto que a regionalização tem de ser pensada. A visão é inclusiva. «*Uma política nacional de desenvolvimento regional terá de considerar o conjunto do território do país numa ótica relacional, levando em consideração, de forma integrada, as potencialidades, as capacidades e as limitações das várias regiões e sub-regiões*» (sublinhados meus). A razão por que se regionaliza é, pois, para incluir, não é para segmentar. É para o desenvolvimento de todas as regiões, não para o de uma ou outra, seja ela afluyente ou deprimida. Regionalizar não é premiar nem punir. É organizar e diversificar positivamente. O princípio canónico de que «*os países mais desenvolvidos*

são mais descentralizados; os países mais centralizados são menos desenvolvidos», que a Comissão Independente subscreve, faz aqui todo o sentido.

Mas o território, sendo integrado e relacional, não é isento de dificuldades nem basta que o olhemos de forma contemporizadora. Acontece que há problemas territoriais, há desequilíbrios e assimetrias fundamentais. E pouco se acrescenta quando se aceita que o país não é homogêneo. Sabemos hoje, se já não o sabíamos antes, que há situações de congestão e de excesso e que há circunstâncias de perda e depressão. Num caso e noutro, são vulnerabilidades que nos diminuem. É, portanto, necessário estabelecer *«mecanismos de âmbito nacional que compensem a desigual dotação das regiões»*. Tem-se a consciência certa de que isso começa no nível urbano: é logo aqui que *«existe uma acentuada desproporção de dimensão quantitativa e qualitativa quer entre as duas áreas metropolitanas, quer entre estas e os subsistemas polarizados por centros urbanos de âmbito regional (geralmente designados por cidades médias), quer, finalmente, entre as realidades anteriormente mencionadas e os espaços intersticiais com uma presença urbana frágil, de âmbito municipal»*. Quem julgar que a questão regional é um problema de espaços recônditos ou paisagens abandonadas não está a ver bem. É o próprio papel dos lugares principais, das cidades, que começa a ficar em causa no nosso país, desaproveitando-se infra-estruturas, formas de capital (o habitacional, por exemplo) ou amenidades cuidadosamente construídas. E também não se ignora que outras desigualdades podem estar a revelar-se com particular intensidade, por exemplo as que são internas às áreas de congestionamento, como a região da capital, onde se avolumam problemas complexos entre os seus centros e as suas periferias, com soluções difíceis e caras.

O Estado e a administração têm nesta discussão o lugar central que devem ter. O mandato atribuído à Comissão pela Lei que a criou era claro: tratava-se de estudar *«a organização e as funções do Estado»* e a *«presença do Estado no território»*. Evoca-se, a este propósito, a *«tendência genérica nos países da União Europeia para um reforço do papel dos níveis subnacionais e supramunicipais»*. E sabe-se que nem por isso deixamos de continuar a falar de um Estado unitário. É este Estado que tutela administrativamente as regiões, sendo essa uma óbvia competência do governo, tal como o estabelece, entre nós, a mesma Constituição que assumiu política e programaticamente a regionalização. Comece-se pela questão simples, que devia ser óbvia, de *«uma localização dos serviços públicos que assegurem de forma coerente a presença do Estado no território»*, não esquecendo coisas elementares como as *«fortes*

assimetrias territoriais de acessibilidade a serviços de interesse geral». Mas, verdadeiramente, há algo que deve estar para além da geografia e que constitui a matéria essencial da reforma do Estado e do modo com a sua espessura territorial pode ajudar a que tal aconteça: refiro-me à articulação das próprias políticas públicas, tendo em vista os problemas a que devem dar resposta. A proximidade ajuda e essa é uma razão liminar da regionalização. E ajuda sobretudo a superar o mais ancestral defeito da relação do Estado com o território quando lhe falta consciência regional. Quando lá chega, é através de uma relação vertical e sectorial: educação, cultura, agricultura, ambiente, indústria... Cada sector separado do outro, sem falarem entre si porque o seu interlocutor é um ministério, não um território. Se o problema é desperdício, então é aqui que está o desperdício.

Há, evidentemente, vários modelos de regionalização. Em geral, eles dependem de circunstâncias históricas, geográficas e institucionais e, portanto, dos contextos nacionais em que se inserem. Entre nós, temos a vantagem de podermos escolher um modelo sem restrições fundamentais de natureza identitária. Ora, o que se propõe no Relatório é uma estrita lógica de eficiência administrativa e de organização concertada – isto é, territorialmente concertada – das políticas públicas. As funções, com distinção clara relativamente aos outros níveis, são essencialmente as que já existem nas NUTS II (Nomenclatura das Unidades territoriais para Fins Estatísticos) e que têm a ver com o desenvolvimento regional, com a diferença essencial de que passam a ser objecto de coordenação e de valorização de transversalidade. O financiamento das regiões enquadra-se *«nos princípios constitucionais das finanças públicas das autarquias locais»* e corresponde a uma *«baixa autonomia fiscal, incluindo a não criação de impostos a nível regional»*, com garantia de neutralidade orçamental e fiscal e sob *«normas travão»* de controlo financeiro.

A criação de um Banco de Desenvolvimento Regional

O Relatório trata ainda de duas questões que merecem relevo e a que só aludo brevemente: dá uma solução para o referendo e o impasse político sibilamente construído a seu tempo e propõe a criação de um Banco de Desenvolvimento Regional, estritamente vinculado a objectivos de qualificação regional e que, na verdade, quase constitui um teste à chamada vontade política, isto é, a passagem da retórica à acção

construtiva. E sobre o qual ainda não ouvimos nada, nem sequer retórica, porque não há nada de mais resistente do que as mentes centralistas.

Chegamos aqui com alguns equívocos essenciais já superados. O do mapa, por exemplo, que passou a ser, como devia ter sido sempre, ponto de chegada e não armadilha inicial: «*O mapa das regiões administrativas deve coincidir com as atuais regiões de planeamento*». Mas subsistem outros. Por exemplo, a ideia de que a eleição das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) pelos autarcas é um passo para a regionalização. Não é. E primeiro lugar, porque as Comissões não são mais do que o serviço desconcentrado de algumas funções governamentais (planeamento, autarquias locais e ordenamento). Depois, porque ao contrário do que o nome indica não coordenam políticas, nem sequer as outras que também estão desconcentradas. Além disso, a sua antiga matriz de pensamento estratégico acerca da sua região perdeu-se em favor de simples lógicas de gestão subsidiária de fundos cuja matéria essencial foi oportunamente centralizada. Uma eleição deste tipo (que, aliás, já existiu e não deu bons resultados) é uma forma inglória de tornar estas entidades reféns de autarcas. Finalmente, porque é um absurdo constitucional que quem exerce regionalmente funções do governo seja designado por terceiros. Igualmente perigosa é a ideia de transformar as áreas metropolitanas em regiões a serem eleitas, como se a questão fosse isolá-las em vez de garantir a sua integração funcional nas regiões de que fazem parte e, claro, no país.

Subsistirão outros problemas, como é próprio do debate democrático. Haverá sempre cultores de uma teoria reaccionária, mesmo que não saibam que o são, que acham que o Estado é intrinsecamente perverso e que tratar da administração é abrir terríveis caixas negras de onde todos os espíritos do mal sairão. E ouviremos os argumentos repisados da despesa que se descontrola, da burocracia que pulula. Como se ainda não tivéssemos aprendido quem é que canibaliza o Estado e o põe ao seu serviço, assim como ao incensado «dinheiro dos contribuintes». Continuará a não se dar atenção ao facto de as autarquias municipais estabelecidas no tempo devido serem talvez quem melhor gere os seus recursos (se o problema fossem défices, não é daí que ele vinha). Os municípios terão muito defeitos, mas não este. Não podem é fazer tudo o que o território exige. É para isso que é possível, colhendo bem os frutos, criar a autarquia que a Constituição previu e o país de hoje exige dramaticamente – as autarquias a que chamamos regiões administrativas.

Parece claro que este Relatório não foi inscrito na actualidade política nem desencadeou acções que tendam a concretizar com rapidez o que ali é sugerido. Porquê? Uma hipótese possível é que as questões da organização do país, tanto as do Estado como as do território – o país inteiro – não são prioridades numa agenda política que corre o risco de se tornar cada vez mais estreita e superficial. Talvez precisemos de uma crise territorial aguda e de formas de conflitualidade que nunca tivemos para que as consciências despertem. Era melhor que isto acontecesse antes. Já, de preferência.

* Professor na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) e investigador do Centro de Estudos Sociais (CES).

[¹] Cf. «Recuperar o país inteiro: discutir a regionalização em busca do tempo perdido», *Le Monde diplomatique – edição portuguesa*, Novembro de 2018.

[²] Relatório Final disponível em www.parlamento.pt.