

DANIEL GAMEIRO FRANCISCO

**REGIONALIZAÇÃO:
DAS COISAS DA LÓGICA À
LÓGICA DAS COISAS**

nº 120
Junho, 1998

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

OFICINA DO CES

Publicação Seriada do

Centro de Estudos Sociais

Praça de D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:

Apartado 3087, 3000 Coimbra

Daniel Gameiro Francisco

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Regionalização: das coisas da lógica à lógica das coisas*

Introdução

A regionalização em Portugal foi a profecia que não se cumpriu a si mesma. Abordá-la do ponto de vista sociológico equivale a indagar as razões práticas duma omissão tão flagrante quanto, paradoxalmente, aceite sem contestação por todas as forças políticas.

Em 1976, a Constituição democrática consagrou a regionalização como objectivo central. Contudo, tal não foi suficiente para agregar as dinâmicas políticas, sociais e institucionais necessárias para modernizar a estrutura administrativa do país, levando a cabo esse projecto. Tratou-se, neste particular, de um Estado que faltou ao encontro com a sua Constituição e de um conjunto de partidos que se desvincularam dos seus próprios programas de Governo, sem nisso se verem confrontados com qualquer quebra de legitimidade.

A regionalização ilustra bem a lógica de funcionamento do Estado em Portugal, cujo modo de actuação em vários domínios deu lugar a uma “cultura política” *sui generis*. Comprometido com lógicas administrativas, económicas e sociais contraditórias, é levado a demitir-se de certas exigências práticas — ao nível jurídico-

* Este texto constitui uma síntese revista de alguns capítulos apresentados na tese de mestrado do autor, “*La Régionalisation au Portugal, projet et paradoxes : le cas de la Région Centre*”, defendida em Outubro de 1996 no Instituto de Estudos Políticos de Paris, para realização da qual beneficiou duma bolsa da JNICT (BM 504/94), ao abrigo do programa Praxis XXI. As citações são retiradas de documentos e entrevistas colhidos no âmbito da investigação empírica.

administrativo, sobretudo — necessárias à efectiva implementação das directrizes assumidas no plano político. Desde os domínios da legislação laboral aos compromissos sociais gerais (saúde, educação, segurança social), passando pelas tarefas da sua própria descentralização, um vasto conjunto de acções, omissões e estímulos tem levado o aparelho público a esvaziar a própria Constituição e a subverter alguns dos princípios fundamentais nela inscritos.

Ao longo de vinte anos, a regionalização não atraiu qualquer esforço continuado da parte do Estado para a sua execução. Excluindo fugaz excepção nos primeiros anos da década de oitenta, protagonizada pelo Governo da Aliança Democrática, a questão permaneceu fora da agenda pública. E mesmo o comprometimento inicial da direita com o projecto ter-se-á devido mais a obrigações assumidas enquanto oposição do que a convicções programáticas realmente interiorizadas.

Na verdade, a regionalização nunca foi motivo de grandes incompatibilidades doutrinárias. Embora os partidos tenham divergido quanto aos modelos da divisão regional, o discurso partilhado reforçava a profissão de fé no projecto. No entanto, tratava-se de uma bandeira invocada sobretudo pela oposição e nos momentos eleitorais. Atingido o poder, a regionalização revelava-se “disfuncional”, e por isso foi sendo sucessivamente protelada no plano das práticas.

Associada a imperativos de democratização da vida política e de eficácia na actuação pública — nomeadamente no que concerne à correcção das disparidades inter-regionais de desenvolvimento —, não suscitou qualquer divisão político-ideológica, gerando consensos à direita e à esquerda. Esse consenso não desaguaria contudo numa actuação conforme por parte das forças partidárias. Os objectivos da institucionalização democrática foram sempre submetidos às estratégias partidárias de conquista de influência no aparelho do Estado e nunca aos genuínos interesses da descentralização. Por seu lado, a eficácia do Estado, do ponto de vista do modelo descentralizado a seguir, não terá encontrado correspondência nos modelos de acção considerados mais pertinentes por parte dos diferentes actores tendo em vista a sua própria eficácia política.

Pensamos de facto que um dos dramas da regionalização em Portugal foi o de não ter servido duravelmente qualquer estratégia de poder duma elite específica. A mobilização quase exclusiva das energias partidárias para conquistas dentro do aparelho central do Estado terá implicado a difícil percepção, para os actores em jogo, das vantagens dum sistema regionalizado, o que contribuiu para os consecutivos adiamentos da regionalização e até para a recentralização do sistema político, verificada com a afluência dos Fundos Comunitários, a partir de 1986. Aparentemente, todas as tarefas administrativas poderiam cumprir-se através do funcionamento articulado do poder local com a autoridade central.

A tradição caucionava esta ordem de coisas. No Estado-Nação mais antigo e homogéneo da Europa¹, apenas se fala de duas tradições, a centralista e a municipalista. Historicamente caminharam lado a lado, embora com forte primazia da primeira sobre a segunda. A tradição das regiões e do regionalismo não existe em Portugal, onde a história não documenta sequer a existência do fenómeno feudal. Ao contrário do que se verificou no país tomado como modelo administrativo a seguir, a França, em Portugal não houve expressão visível para o “facto” regional².

Por não terem sido alvo dum voluntarismo do Estado, as regiões não ganharam qualquer áurea de efectividade. Por isso, até muito recentemente, nunca dentro dos partidos se perfilaram líderes regionais. Os partidos apresentar-se-iam invariavelmente repartidos entre os “peões” locais e as carreiras orientadas para as estruturas nacionais, porque a região incarnava apenas uma enorme contingência de poder.

Daí também que a regionalização tenha estado à espera do movimento cívico-político que nunca surgiu. Faltou-lhe energia colectiva, numa sociedade onde o Estado teve sempre um ascendente determinante sobre a “sociedade civil” no que se refere às

¹ Portugal é a formação mais antiga e estável do mapa político da Europa. Na tipologia de Rokkan, Portugal é o único Estado europeu que, formado na Idade Média, não apresenta quaisquer “particularidades” sócio-culturais no interior das suas fronteiras, sendo ao mesmo tempo unitário do ponto de vista da estrutura institucional e de elevada homogeneidade étnico-linguística. Na Europa, o único caso comparável em termos de ausência de minorias étnicas é a Islândia, mas esta formada já no século XX. Cf. ROKKAN, Stein et URWIN, Derek, (orgs.). *Centre-Periphery Structures in Europe*, Frankfurt, Campus Verlag, 1987, p. 89.

² Para o caso francês, cf. por exemplo REVEL, Jacques. “La Région”, in NORA, Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire*, tome 3, vol 1, Paris, Gallimard, 1993, p. 850-881.

modalidades de organização sectorial ou territorial. Enquanto debate e projecto de reforma administrativa, a regionalização só há pouco tempo transbordaria as fronteiras institucionais da política, tendo regra geral subsistido numa espécie de gestão interna cujas ambiguidades, paradoxos e impasses são a prova da sua não correspondência a forças sócio-territoriais que ao Estado interessasse satisfazer ou mobilizar.

A situação pode estar em vias de se modificar. O Partido Socialista, que se reconstituiu nos últimos anos com base numa elite fortemente territorializada, aponta a regionalização como uma das grandes reformas do seu Governo. A vitória eleitoral de Outubro de 1995 teria até uma componente — mesmo que residual para a decisão do sufrágio — de supremacia de um António Guterres regionalizador sobre um Cavaco Silva anti-regionalista, na boa tradição de inflamar o discurso da regionalização nos momentos eleitorais.

A desconcentração de serviços do Estado nas regiões³, o esgotamento das possibilidades de expansão do poder local no actual quadro administrativo, as condições favoráveis a um dinamismo sócio-institucional ligado ao território e o peso da socialização política europeia, estão hoje entre os factores cujos efeitos parecem mais congruentes com as regiões administrativas. A promoção dos valores da descentralização nas práticas e nas representações, e muito particularmente a valorização das sinergias locais e regionais nas tarefas da planificação económica e administrativa, podem legitimar de facto o projecto regionalizador.

Há, ainda assim, tendências contraditórias, que prenunciam novos impasses e eventualmente o abandono definitivo do projecto. Um mapa regional gerador de interpretações contraditórias no seio do próprio Partido Socialista, um movimento cívico crescente de oposição às regiões, englobando figuras de relevo político e mediático, a hostilidade dos partidos de direita e o renovar da fórmula que equaciona o poder das regiões em função de défices no campo dos municípios, induzem complexidade e incerteza no futuro próximo da regionalização, a aguardar referendo para se definir mais claramente.

DAS COISAS DA LÓGICA ...

Quando a regionalização surge no sistema político português, em 1976, faz parte de um projecto mais vasto de descentralização do Estado, interpretado como um dos passos fundamentais para consolidar as aspirações democráticas e desenvolvimentistas após o derrube do Estado Novo.

O programa de descentralização então esboçado não suscitou qualquer resistência entre as forças políticas em presença. De igual forma, a regionalização entrou na Constituição de 1976 como um dos princípios consensualmente aceites para contrariar a tradição anti-democrática, centralista e burocrática da administração salazarista-caetanista⁴.

Encarada como um vector estruturante das políticas de descentralização, a regionalização é vista com a mesma "naturalidade" com que se aborda o projecto democrático em que se insere. Coerente com a arquitectura institucional de um Estado descentralizado, captou inicialmente o mesmo tipo de adesão que as figuras "clássicas" dos municípios e das freguesias⁵. Todos pareciam partilhar a intenção de levar os órgãos decisoriais da administração para mais próximo dos cidadãos e de os adaptar a uma representação eficaz dos diferentes níveis territoriais: local, regional e nacional.

³ Onde funcionam as Comissões de Coordenação Regional (CCRs).

⁴Na caracterização de Vitor Martins, "altamente centralizador, o sistema vigente até à Revolução de Abril pretendia anular toda a interferência minimamente actuante dos órgãos e comunidades locais na definição das medidas respeitantes aos espaços que administravam. O controlo vertical das estruturas organizativas, até ao mais baixo escalão da hierarquia administrativa, que caracterizou o modelo corporativo-fascista, era o que melhor se coadunava à doutrina ideológica subjacente ao regime". MARTINS, Vitor. "A província, o distrito e a região", in *Livro Branco Sobre a Regionalização*. Lisboa: MAI, 1981, p. 235.

⁵ O que rapidamente se esfumou, pois os municípios e as freguesias passam a ser os únicos elementos verdadeiramente consensuais, ficando a regionalização legitimada ao nível dos princípios, mas subvertida ao nível da execução. Há mesmo quem afirme que a regionalização entra na Constituição como um "vago preceito [que] ninguém sabe como é que foi lá parar e depressa foi esquecido pela maioria das pessoas. (...) A verdade é que, no Continente português não só nunca houve um movimento político consistente em favor de uma qualquer regionalização, como nenhum dos partidos de governo se pode apresentar como o representante coerente do vago preceito constitucional de 1976". CABRAL, Manuel Villaverde. "A Regionalização e os partidos políticos", *Diário de Notícias*, 13 de Maio de 1996.

Não se colocando imediatamente o problema da geometria regional a estabelecer⁶, as regiões viram-se fortalecidas com a área de legitimidade que lhes estava a ser dada pelos governos francês e italiano nos respectivos programas de desenvolvimento, ao mesmo tempo que se enquadravam nos valores democráticos da participação política dos cidadãos, da equidade socioeconómica e da eficácia na actuação pública. O axioma fundamental postulava que a regionalização era "necessária para aprofundar a democracia", mas o seu objectivo material era o de servir de instrumento para incrementar o progresso económico das diferentes regiões nacionais.

Em termos práticos, a regionalização é essencialmente vista como uma tentativa de resposta aos desequilíbrios e atrasos do desenvolvimento regional em Portugal, perspectiva que se irá manter nos anos seguintes: a regionalização continuou a inscrever-se, antes de tudo, no plano do combate às fortes disparidades económicas inter-regionais. Como todos os grandes desafios socioeconómicos a enfrentar, as assimetrias regionais eram encaradas como passíveis de resolução através de uma forma estatal que lhes fosse apropriada. Neste caso, tratar-se-ia dum Estado descentralizado, modernizado, vocacionado para auscultar cada parcela do território, e que em condições de celeridade e coordenação facilitasse a actividade produtiva e a melhoria das condições de vida das populações.

Falamos portanto de uma regionalização funcional, inspirada nos modelos de desenvolvimento que os países mais avançados da Europa empreendiam, obedecendo a circunstâncias políticas e culturais internas, certamente, mas também às exigências do planeamento económico e aos ensinamentos da economia regional então em voga. Ou seja, como referia um dos nossos interlocutores, a região inseria-se no "ar do tempo".

Todavia, prontamente os impasses e as contradições começaram a minar o processo regionalizador. Sem tradição no sistema de organização do país, a regionalização foi o elo mais fraco da ambiciosa reforma de um edifício estatal de

⁶ A ideia era aproveitar as regiões-plano dos serviços desconcentrados do Estado, configuradas nos anos sessenta para objectivos de planeamento regional e correspondentes sensivelmente à área das actuais comissões de coordenação regionais, dando-lhes o estatuto de autarquias locais, ou seja, órgãos eleitos, competências próprias e autonomia administrativa e financeira

centralização secular, vendo-se atravessada por múltiplos obstáculos de ordem prática. Estes configurariam uma trama de impedimentos que concorreriam para circunscrevê-la ao limbo da simbólica constitucional, forçando-a a uma espécie de estiolamento perante o "princípio da realidade". No fundo, tratou-se de um processo cindido em dois planos distintos, animados por ritmos igualmente distintos: o dos discursos e o das práticas⁷. Enquanto o plano dos discursos registou vitalidade considerável, logo a seguir à sua consagração constitucional — artigos 238º, 256º e seguintes da Constituição da República Portuguesa, de 1976⁸ —, o plano das práticas da regionalização cedo foi bloqueado. A tal ponto a distância entre os dois se cavou que da regionalização portuguesa se pode dizer o que Marx um dia disse da teoria hegeliana: fazendo parte das coisas da lógica, nunca fez parte da lógica das coisas.

Os discursos sobre a regionalização pertencem às coisas da lógica. Desde logo, da lógica democrática, que se desejava para o “político”; mas igualmente de uma lógica de coordenação, funcionalidade e responsabilidade, que se aspirava para o “administrativo”, e de uma lógica de desenvolvimento planificado, que se queria para o “económico”. Ao longo dos últimos vinte anos, a pluralidade dos motes discursivos sobre a regionalização não deixou de enfatizar estes e outros aspectos.

Com efeito, não obstante haver sido remetida para uma zona virtual da axiomática política, a regionalização possibilitou a entrada e a permanência no campo da discussão pública de temas cruciais para a reflexão sobre os padrões de organização e desenvolvimento a estabelecer no país. Com o consenso grangeado e com as

⁷É difícil encontrar melhor ilustração para a discrepância que Boaventura de Sousa Santos tem registado em Portugal entre os quadros legais (e o discurso normativo que lhes subjaz) e as práticas sociais, que o processo de regionalização. Ele reproduz com fidelidade a actuação do que este autor designa por “Estado paralelo”, ou seja, um Estado que formalmente se compromete com um conjunto de princípios e medidas às quais não corresponde nas suas práticas administrativas concretas, criando “um efeito de distanciação em relação à legalidade instituída por via do qual esta última é neutralizada sempre que o Estado, ou melhor, os diferentes microestados germinando no seu interior pretendem corresponder informalmente a interesses corporativos suficientemente fortes para os mobilizar”. SANTOS, Boaventura de Sousa. “Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português”, *Análise Social* nº 87-88-89, 1985, 891.

⁸Artigo 238º, nº 1, “No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”. Artigo 256º (Instituição das regiões), nº 1, “As regiões serão instituídas simultaneamente, podendo o estatuto regional estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma”. Nº 2, “A área das regiões deverá corresponder às regiões-Plano”, ...

virtualidades que lhe foram imputadas, incentivou variadas concepções acerca do aprofundamento democrático do Estado, da participação dos cidadãos na vida política, da eficácia e fiscalização dos actos administrativos, do combate à massificação, à burocratização e à macrocefalia de Lisboa, do respeito das especificidades e dos equilíbrios regionais nos processos de crescimento — ou ainda do valor das identidades territoriais e da necessidade de aproximação a formas mais ecológicas de vida⁹, naquilo que foi a correlação sempre efectuada entre regionalização e qualidade de vida. Interrogações fundamentais para a reorganização do Estado e da sociedade portuguesa, quase nenhum destes temas ou afins houve que não encontrasse resposta nas potencialidades imputáveis à regionalização, que se revelou um espaço semântico e cognitivo luxuriante¹⁰.

A batalha semântica foi fácil de ganhar, embora o mesmo não se possa dizer da efectiva modernização do Estado e da estrutura socioeconómica que ela pressupunha. O destino que coube a esta última foi o mesmo de outras tentativas anteriores para

⁹Repare-se neste excerto dum texto de opinião publicado no *Diário de Notícias* em 8 de Abril de 1982 : "Num país diversificado regionalmente como o nosso, por vezes de forma bem vincada, com vitalidade regional latente mas indiscutível, é pelo despertar dessa vitalidade regional que se poderá promover uma política de acções positivas com vista à criação de "habitats", de ambientes, de vivências progressivamente mais consentâneas com as raízes da Vida, com a "saúde" social das comunidades e com condições de vida de mais alta qualidade (...) A descentralização da vida nacional é uma tarefa inadiável e imprescindível para todos os que sentem a urgência de, um pouco em todos os lugares do Mundo, ir criando os embriões duma nova "sociedade", duma nova ordem económica apontada para uma trajectória que garanta a perenidade da Vida e a sobrevivência da Humanidade (...) a esta regionalização em autênticas regiões, nas quais as populações se sintam integradas e para que olhem como um espelho em que se reconheçam, é avesso o poder do Estado centralizado, fundado em dois séculos de tradição administrativa bonapartista, que soube descaracterizar as regiões para ter nas mãos as rédeas apertadas que dão corpo às ambições e aos interesses do Poder da classe política instalada (...) É ao nível das regiões, quando e onde toca os interesses reais das populações e não os interesses que lhes quer atribuir o Poder centralizado, que a política ecológica e de qualidade de vida se pode na verdade construir. PESSOA, Fernando. "Regionalização e qualidade de vida", *Diário de Notícias*, 8 de Abril de 1982.

¹⁰António Ribeiro Telles foi um dos que mais se destacou na defesa dum modelo culturalista e ecológico de regionalização. As suas palavras traduzem bem as virtudes que foram desde cedo reconhecidas à regionalização, num conglomerado de potencialidades que a prática nunca viria a testar: "A regionalização não se resume a um projecto de descentralização do Estado; é também uma forma de dignificação das populações, fazendo-as participar activamente, através dos órgãos regionais, num processo esclarecido de desenvolvimento, evitando-se assim a existência de programas de crescimento económico onde a dignidade do homem e a realidade física das regiões são esquecidas, e evitando-se ainda a macrocefalia progressiva do país, as assimetrias regionais e a emigração (...) a região administrativa deve resultar, por um lado, da história, da geografia e da cultura e, por outro, das possibilidades ecológicas que o seu território possui quanto à capacidade de suporte, em condições de plena dignidade, de vida humana". TELLES, António Ribeiro. *Portugal-Hoje*, 26 de Outubro de 1981.

inverter o rumo centralizador da administração e da sociedade: uma ainda maior recentralização do poder e dos recursos socioeconómicos no Estado e na capital¹¹.

... À LÓGICA DAS COISAS

Na realidade, os impasses da regionalização inserem-se numa certa "lógica das coisas". Num modelo de Estado que se ergueu historicamente em bases hipercentralizadas, seguindo a partir do século XIX o quadro jurídico e conceptual francês¹², a regionalização conheceu o revés empírico mais obstinado de todos os que se colocaram às modalidades administrativas idealizadas após o 25 de Abril. Ela implicava a reconversão de uma estrutura jurídico-administrativa que havia amadurecido na sua forma centralista, burocrática e até autoritária pelo menos dois séculos antes, nunca manifestando sinais evidentes de aligeirar o seu peso normativo sobre a vida social.

Já no século XIX, Garret e Herculano constatavam a espessura do manto regulador do Estado sobre a sociedade.

"Quereis encontrar o governo central? Do berço à cova encontrai-lo por todas as fases da vossa vida, raramente para vos proteger, de contínuo para vos incomodar. Nada, a bem

¹¹Em 1984, o diagnóstico de António Barreto era esclarecedor do percurso retomado: "Em Portugal, a Sociedade e o Estado encontram-se fortemente centralizados em termos tanto económicos e sociais, como políticos, culturais e administrativos. Esta situação tem-se reforçado, sobretudo, desde as primeiras décadas do século XIX. Todas as forças dirigentes desde então e mau grado os frequentes programas políticos descentralizadores, contribuíram no mesmo sentido para o fortalecimento do poder central e para a concentração do poder na capital e na Administração. Assim agiram os "Liberais" e mais tarde os "Republicanos"; do mesmo modo actuou o regime corporativo do Estado Novo; e o regime democrático instaurado em 1974 não alterou o rumo estabelecido em quase nenhum aspecto. O Estado Central e o sector público são hoje mais amplos e mais vastos do que há dez anos atrás. Em múltiplos domínios, têm mais poderes e mais competências". BARRETO, António. "Estado e Descentralização: antecedentes e evolução, 1974-1984", *Análise Social* n.º 81-82, 1984, p. 191.

Para uma discussão e indicadores recentes sobre esta matéria, cf. PORTO, Manuel. *O Ordenamento do Território face aos Desafios da Competitividade*, Coimbra: Edições Almedina, 1996.

¹²Mas, como diz Valente de Oliveira, "sempre sem completar a "cópia"; entre outras coisas, não tivemos nunca um corpo de prefeitos, tendo admitindo que a nossa capacidade de improvisação pudesse superar uma formação exigente, um treino árduo e uma progressão lenta na carreira". OLIVEIRA, Luís Valente. *Regionalização*, Porto: Edições Asa, 1996, p. 12.

dizer, se move na vida colectiva do povo que não venha de cima o impulso, ou que pelo menos o governo se não se associe a esse impulso"¹³.

Todavia, verificaram igualmente que não obstante os ideais de progresso, igualdade e justiça social que norteavam a acção pública, o sistema de funções e o corpo de funcionários escolhidos para a executar apenas alimentavam os vícios e incongruências que na prática a pulverizavam. Remotas pareciam as possibilidades de articular as premissas administrativas do "bem comum" com o desenvolvimento das energias locais, da consciência cívica e do bem-estar material das populações.

Por um lado, diz Garret, os Provedores do Concelho ou os Administradores, "esta nova e repugnante excrescência de autoridades", somente entorpecem a acção municipal, retirando-lhe toda a energia e vitalidade. Por outro lado, os Governadores-civis¹⁴, "nada fazem porque nada podem fazer, [e] têm de permanecer como estafermos que a autoridade central ali põe para dissimular a sua impotência, a fingir que vela pela prosperidade pública"¹⁵.

É no entanto Herculano que nas críticas dirigidas ao Governo Central formula alguns dos elementos mais importantes para a compreensão dessa "lógica das coisas" a que atribuímos a paralização da regionalização. Nomeadamente a afinidade entre os interesses partidários e a centralização, meio privilegiado de exponenciação do poder dos partidos sobre as instituições públicas.

"Na verdade, a doutrina de que o excesso de acção administrativa, hoje acumulada, deve derivar em grande parte do centro para a circunferência repugna aos partidos, e irrita-os. Sei isso, e sei porquê. Os partidos, sejam quais forem as suas opiniões ou os seus

¹³HERCULANO, Alexandre. "Carta aos eleitores do Círculo de Sintra"(1858), *Opúsculos*, tomo II, 2ª. ed., 1880, p. (229-239).

¹⁴Delegados do Governo nomeados para cada um dos dezoito distritos criados em 1835 e fixados pelo Código de Passos Manuel, em 1836. A divisão do país em distritos é considerada como a divisão mais artificial feita até hoje em Portugal. Concebidos para serem uma réplica do *département* francês, nunca tiveram a importância que a França reservou ao *département* e ao seu *Préfet*. No entanto, mantiveram-se até hoje, com as grandes vias férreas e rodoviárias a serem estruturadas de acordo com as ligações à capital de cada um deles. As razões que terão sido responsáveis pela sua preservação serão mais políticas que administrativas: os distritos coincidem com os círculos eleitorais, o que implicou um peso de caciquismo e de clientelismo eleitoral que nunca seria ultrapassado. Aliás, a implantação distrital dos partidos terá sido um dos óbices fundamentais à regionalização, já que esta desestabilizaria o percurso dos quadros partidários ancorados no núcleo distrital, destinado a desaparecer uma vez consumada a regionalização.

¹⁵GARRETT, Almeida. "Relatório e bases para a reforma administrativa" (21 de janeiro de 1854), in *Livro Branco Sobre a Regionalização*, Lisboa: MAI, 1981, p. 169-70.

interesses, ganham sempre com a centralização. Se não lhes dá maior número de possibilidades de vencimento nas lutas do poder, concentra-as num ponto, simplifica-as, e, obtido o poder, a centralização é o grande meio de o conservarem. Nunca esperem dos partidos essas tendências. Seria o suicídio. Daí vem a sua incompetência, e nenhuma autoridade do seu voto nesta matéria"¹⁶.

Dir-se-ia que o nosso autor antecipava um dos mecanismos que cerca de cem anos mais tarde se poderia contar entre os que maior obstáculo colocaram à regionalização do país: o carácter centralista dos partidos políticos.

OS PARTIDOS E A REGIONALIZAÇÃO

O facto de a regionalização ter sido reivindicada por todos os partidos políticos¹⁷, cada qual elaborando o seu projecto específico, não deve iludir-nos acerca da convicção efectivamente posta nesse processo. O grande *leitmotiv* da luta partidária foi desde o início a tomada do poder central e não tanto os ganhos "periféricos" nas autarquias. Na estratégia dos dirigentes partidários, só o aparelho do Estado se destaca, ficando as autarquias relegadas para o cumprimento de funções menores na gestão social e política dos partidos¹⁸. Era em função do centro e dos temas que a cada momento ele impunha que os partidos socializavam os seus membros mais destacados. Não disponibilizando "oferta" de poder, as regiões não atraíram "procura" de poder, vendo até aqueles que mais as defendiam dentro das esferas partidárias inflectirem o seu discurso sempre que eram chamados às mais altas funções do Estado — um processo de socialização pelo centro interessante de analisar em detalhe¹⁹.

¹⁶HERCULANO, op. cit.

¹⁷Pelo menos até recentemente, quando o PP inverteu o discurso oficial do antecessor CDS e declarar-se, não só anti-europeísta, como anti-regionalista, naquela que é uma posição condizente com as referências axiológicas de uma certa direita europeia.

¹⁸Acordos ou experiências pontuais de coligação com outros partidos para a conquista de certas câmaras (especialmente as das grandes cidades), satisfação de clientelas locais ou de expectativas dos membros menos cotados nas fileiras do partido, etc.

¹⁹Vê-se com clareza, por exemplo, homens como Fernando Nogueira, Silva Peneda ou até Valente de Oliveira mitigarem ou silenciarem as suas convicções regionalizadoras à medida que foram progredindo nos lugares de maior responsabilidade partidária e governamental. No caso de Valente de Oliveira, uma vez deixadas as funções governamentais retomou da luta pela regionalização, como o prova a publicação recente da sua *Regionalização*.

Adaptados à matriz hegemónica do Estado, os partidos infundiam da sua lógica bonapartista as carreiras políticas mais brilhantes, retirando às regiões aqueles que melhor poderiam constituir as respectivas elites (e que mais propensão para isso teriam demonstrado) para os embeber na autoridade, nas representações, em suma, na cultura política que estruturava o aparelho do Estado.

Grande distribuidor de poder, o Estado foi também o grande construtor das representações políticas, funcionando como instância de socialização num conjunto de princípios, regras e atitudes que levaram os actores que nele se encontravam a partilhar, para além das divergências político-ideológicas, crenças e imagens comuns acerca das formas de governo mais desejáveis — e cujo efeito sobre a regionalização seria fatal. Logo que um "regionalista" enveredava por uma carreira ao nível central da administração, ascendendo a funções de maior abrangência e responsabilidade, as suas crenças descentralizadoras passavam a segundo plano, ofuscadas por uma representação centralista do poder de onde a sua própria imagem pessoal saía fortalecida.

O resultado foi que do interior dos partidos políticos jamais emergiu uma classe ou um colectivo que sentisse as suas expectativas de poder caminhar paralelamente à regionalização. Não que não tenha havido recorrentemente quem pressionasse a seu favor. Desde o início se constatou uma ampla tónica discursiva em prol da regionalização, como salientámos, que congregava vários actores partidários. Mas ou lhe faltava força corporativa, porque protagonizada por uma grande heterogeneidade de indivíduos, desempenhando funções isoladas, ou então provinha dos autarcas, que

No entanto, quando em 1994 Cavaco Silva renegou publicamente a regionalização, Valente de Oliveira, como ele próprio diz, viveu "uma daquelas circunstâncias em que tive de engolir em seco". Cf. *Público*, 25 de Abril de 1996.

Um dos nossos entrevistados sugere uma explicação curiosa para esta contradição: "Aqueles tipos, como o Cavaco Silva, que surgem de meios desfavorecidos, de classes baixas, e que se elevam através do esforço próprio, atribuem o seu êxito ao seu sacrifício e a mérito pessoal, e acham que se eles têm e os outros não têm é porque eles são bons e os outros são todos maus, porque não prestam, porque se prestassem teriam tido o êxito que eles tiveram (...) Quem teve algum poder na região, como o Fernando Nogueira, e depois passou a tê-lo ao nível do Estado, funciona na base do mesmo mecanismo. Se se ultrapassa todos aqueles que não tiveram capacidade para se elevar ao alto do Estado é porque eles são puros caciques regionais, não valem mais do que caciques regionais. Portanto, não merecem mais e são despeitados, querem as regiões para se afirmarem politicamente, porque não são capazes de se afirmar ao nível do Estado (...). Se pegar em alguns dos principais inimigos da regionalização, é gente que veio da província para Lisboa".

Deputado do PS por Coimbra.

na retórica a proclamavam, mas na prática se encontravam embrenhados no ardor mais premente das cruzadas pelo poder local e na complexidade da gestão municipal. Só recentemente os autarcas começaram a equacionar as regiões como condição de possibilidade do seu próprio poder, perante um Estado que sempre o precarizou.

As regiões ressentiram-se pois da falta de empenhamento das forças partidárias na sua institucionalização, que se traduzia numa correlativa falta de empenhamento no processo sempre que atingiam a administração central. Voltados para o uso exclusivo do poder do Estado, os partidos não faziam sequer da regionalização matéria de qualquer tensão político-ideológica. Muito embora apresentassem propostas de delimitação regional distintas, faziam-no por considerações de natureza estratégica, visando áreas de influência eleitoral, e não por razões de coerência doutrinal.

Ainda assim, um certo "factor ideológico" terá pesado no percurso atribulado da regionalização. Podemos vislumbrá-lo na corrente "centralista" que todos os partidos continham nas suas fileiras, adepta de um edifício administrativo unitário e vertical, considerado como a forma de Estado mais adequada para a prossecução dos respectivos programas de governo.

No PCP, a referência marxista-leninista de base é clara a esse respeito. O Estado, após a sua apropriação pelas forças revolucionárias, é concebido como a encarnação e o garante da vontade geral operária, instrumento de revolução política, económica e cultural ao serviço da missão histórica do proletariado. Para os comunistas, só o Estado pode assegurar a irreversibilidade do processo revolucionário e alargá-lo a toda a sociedade, o que cumprirá tanto melhor quanto mais integrada for a sua estrutura.

No PS, a vertente hegemónica, representada por Mário Soares, é jacobina e maçónica. Anti-regionalista, pode ser responsabilizada pela travagem da regionalização em 1983, quando os socialistas regressam ao poder, bloqueando a marcha do processo que o governo da Aliança Democrática havia retomado. Só com a saída de Mário Soares para a Presidência da República e o progressivo enfraquecimento da sua tutela política sobre o partido (que se vê cada vez mais apoiado nas suas figuras locais e regionais), o PS vai revestir a imagem de partido

"regionalista". Imagem reforçada a partir de 1994, quando, em oposição à declaração de Cavaco Silva contra as regiões administrativas, eleva a regionalização ao estatuto de prioridade no respectivo programa de Governo.

Nos partidos de direita, PSD e CDS, são igualmente determinantes as correntes centralistas, mas estas só ganhariam visibilidade nos anos mais recentes.

No PSD, a inspiração regionalizadora representada, por exemplo, por Sá Carneiro, manteve-se viva até à actualidade, não resistindo contudo a dez anos de poder maioritário do partido à frente do Estado. Num processo de osmose entre o fechamento autocrático do partido e o centralismo administrativo, a regionalização acabaria por ser publicamente renegada em 1994, pelo líder e Primeiro-Ministro Cavaco Silva — que a contrapôs à unidade e coesão nacionais, à racionalização das despesas públicas, à diminuição da classe política e à contenção da burocracia. Pese embora o condicionalismo estruturante da posição do chefe carismático, o PSD manteria uma sólida corrente regionalizadora, que já havia impulsionado a aprovação da Lei-Quadro das Regiões Administrativas (Lei nº 56/91 de 13 de Agosto) na Assembleia da República e é neste momento uma força expressiva na defesa do "Sim" às regiões, a referendar brevemente.

No CDS, a mutação instaurada com o surgimento do PP, em 1992, não afectaria apenas a gramática europeia do partido: de europeísta passou a euro-céptico, tal como de "regionalista" passaria a anti-regionalista. Efectivamente, em termos da posição oficial do partido, o CDS/PP engendrou uma inflexão completa na temática europeia e na regionalização, que culminaria nos afastamentos de Lucas Pires e Freitas do Amaral. A direita portuguesa regressava ao seu bojo ideológico tradicional, anti-descentralizador e anti-europeu. Freitas do Amaral deixava de inspirar a posição do CDS neste aspecto²⁰. Em troca pelo abandono da regionalização, o CDS/PP faz-se

²⁰Havia-o feito logo em 1975, no I Congresso do CDS, que aprovaria a sua proposta em favor das regiões (Programa do CDS, nºs 251 e 252). Continuou de seguida a defender a regionalização, de que teria o pelouro nos governos da Aliança Democrática, orientando o "Livro Branco Sobre a Regionalização", publicado em 1980. Em 1991, apresenta o CDS às eleições para a Assembleia da República com um programa onde promete a "concretização empenhada do processo de regionalização do continente". Dentro do CDS, procurou sempre manter clara a opção regionalizadora, lutando já contra aqueles que, a coberto da defesa do municipalismo (como única tradição de poder descentralizado do país), retiravam legitimidade ao processo de regionalização: "cumpre refutar claramente a afirmação, tantas vezes repetida nos últimos tempos, de que Portugal não tem qualquer

arauto da genuína tradição municipalista portuguesa: "a boa tradição portuguesa não é a das regiões, é a dos municípios"²¹.

PROPOSTAS DE DELIMITAÇÃO REGIONAL

As propostas partidárias de divisão regional nunca foram coincidentes. Enquanto o PSD propunha uma delimitação definida pela área de actuação das CCR's, cinco grandes regiões a ligar o litoral ao interior, o PS recuperava basicamente o território das antigas "Províncias" e fundava nele a regionalização. O PCP, após ter inicialmente partilhado da tese das CCR's, com duas áreas metropolitanas separadas para Lisboa e Porto, optou por consagrar a divisão distrital como ponto de partida para a criação das regiões, considerando a realidade distrital demasiadamente sedimentada para não ser levada em conta. Mais recentemente, a fim de aprovar o projecto na Assembleia da República, aceitaria o modelo socialista, conseguindo salvaguardar a proposta de um Alentejo único.

Da discussão em torno da geometria regional, alguns aspectos merecem ser destacados, porque se prendem com factores que dificultaram decisivamente a regionalização.

Em primeiro lugar, as incompatibilidades no traçado das regiões significam que não emerge do terreno um perfil regional sem equívocos. Só o Algarve é uma região consensual, correspondendo a um distrito, a uma Província e a uma Comissão de

tradição regional, e teria apenas uma tradição municipalista. Não é verdade. Pelo menos desde Dom Dinis (1299), sempre houve uma divisão do continente em regiões, uma vez chamadas "comarcas", outras vezes "províncias", e no séc. XIX, por espírito de compromisso, "distritos". Sempre tivemos, portanto, entidades administrativas supra-municipais. O que variou foi a sua natureza: em certos períodos, quando havia liberdade e descentralização, eram autarquias locais, com os seus dirigentes eleitos pelas populações; noutros períodos, quando havia ditadura ou política fortemente centralizadora, eram meras circunscrições do Estado chefiadas por agentes de confiança nomeados pelo Governo central". AMARAL, Diogo de Freitas. "Como Avançar no Processo de Regionalização", intervenção como deputado independente no debate parlamentar na Assembleia da República em 14 de Janeiro de 1993. *Estudos Autárquicos, Boletim do Centro de Estudos e Formação Autárquica*, nº 1, 1993, p. 45.

Coordenação. Em todas as outras há divergências e conflitos. No Alentejo, PS e PCP mediram forças pela hegemonia regional, o primeiro propondo a manutenção da divisão provincial, Alto e Baixo Alentejo, o segundo pugnando pela unidade administrativa de toda a região. No Centro, a Beira Interior parece depositar uma forte crença nas suas capacidades enquanto região, estando todavia enfraquecida pelos macro-indicadores económicos e pelas dissensões existentes entre Castelo Branco e a Guarda. Em Trás-os-Montes, impera a irredutibilidade em não pertencer a uma Região Norte, previsivelmente dominada pelas elites situadas na órbita do Porto, no que parece corresponder a uma identidade transmontana vivamente interiorizada. No Minho, a aceitação de uma classe dirigente situada no Porto é igualmente repudiada. Descendo até ao Porto, constatamos que a regionalização faz essencialmente sentido se instituir uma vasta Região Norte, do litoral portuense ao nordeste transmontano, quer junto das elites social-democratas, quer socialistas. Isto para não referir "activismos" mais circunscritos, como o dos municípios das duas margens do Douro, favoráveis à preservação da unidade duriense, ou casos como Seia e Gouveia, resistentes à integração na Beira Interior.

Propostas socialista e social-democrata

O projecto do PS terá procurado assentar a regionalização na relativa homogeneidade de caracteres que já desde o século XVI se atribui a determinadas regiões do país. Além disso, dado que algumas dessas regiões manifestam défices dramáticos de desenvolvimento, pretende conceder-lhes força administrativa própria com a regionalização, para exercício duma acção reivindicativa e planificadora mais eficaz.

Com efeito, não obstante a unidade administrativa e cultural que há mais de oito séculos se vem convertendo na característica basilar do território português, há uma profunda diversidade regional no que respeita aos traços da paisagem, perfis sócio-

²¹Programa do CDS/PP, aprovado no XI Congresso (extraordinário) do partido, em Janeiro de 1993.

económicos, tonalidades linguísticas e costumes tradicionais, que responde pela individuação de muitas áreas geográficas. Enquanto que num plano muito geral se pode falar, com José Mattoso, de duas áreas de raiz civilizacional distinta, o Norte e o Sul²², ou, com Orlando Ribeiro, das características atlânticas ou mediterrâncias do território, da Montanha ou da Planície, da cultura romana ou da influência árabe,²³ a um nível "meso" de análise as diferenciações são mais complexas.

Orlando Ribeiro destaca desde logo o *Noroeste*: *"um bloco de regiões unidas pela mesma tonalidade de clima e por idênticos modos de vida humana constitui o Noroeste — Entre Douro-e-Minho com a Beira mais atlântica, Litoral e Beira Alta (...) O Noroeste viu nascer e fortalecer-se o Estado Português. Terra desde sempre mais povoada, dela partiram os homens que cobriram o território conquistado aos Mouros com a mesma língua, os mesmos usos e as mesmas instituições; grande reservatório de energias humanas, deu depois os maiores contingentes à emigração e muita gente a Lisboa"*²⁴. Em seguida, enuncia Trás-os-Montes, o Nordeste transmontano, *"terra de planaltos unidos e monótonos (...) aldeias grandes de gente mais escassa e concentrada ponteiavam a solidão dos campos, onde o homem vai, em datas certas, lavrar, semear e colher"*, região que desce até ao Douro, *"paisagem de incomparável humanidade"*, tocando os *"tractos da Beira, que formam bloco com o Noroeste Atlântico ou com o Nordeste transmontano"*, onde *"as influências marítimas atravessam todo o território ao mesmo tempo que os toques de meridionalidade se acentuam na fisionomia das regiões"*. Na Beira, as serras da Cordilheira Central, povoadas pela *"gente mais sóbria e mais tenaz de Portugal"*. A Sul, deixando o *Portugal Alto*, onde teve origem o Estado português e *"partiu a Reconquista que em dois séculos e meio duplicou o território nacional, integrando nele a maior parte da fachada atlântica da Ibéria"*, aparecem *"terras mais abertas às influências romanas e árabes, de gente escassa, assoladas pelas guerras, tardiamente agregadas a um núcleo populoso que empreendeu não só conquistá-las como unificá-las, à custa de uma*

²²MATTOSO, José. *Identificação de um país - ensaio sobre as origens de Portugal*. Lisboa: Ed. Estampa, 1985.

²³RIBEIRO, Orlando. *Ensaio de Geografia Humana e Regional I*. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora, 1970 : p. 295-373.

²⁴RIBEIRO, Orlando, op. cit. p. 303/304.

verdadeira expansão da sua gente". A Norte, população densa, disseminação do povoamento, ocupação intensa do solo. A Sul, Ribatejo e Alentejo, a planura vasta ou a mole ondulação do relevo: "*à intensa humanidade das paisagens do Noroeste opõe-se aqui uma solidão solene: povoações distantes, montes isolados, campos em pousio que parecem desertos e incultos*". Finalmente o Algarve, "*debaixo de um céu luminoso de azul intenso, noutra terra e com outra gente, aqui se torna a ver a cultura intensiva, ...*".

Sob o contraste da paisagem e dos modos de vida, um país unido. "*Unido e vários*", feito de regiões "*justapostas [mas] não independentes, que se completam na economia dos seus contrastes*", fazendo circular os produtos e os homens ao sabor das "*periódicas necessidades regionais*"²⁵.

A demarcação provincial remonta ao século XVI e desse período restaram seis unidades praticamente intactas, que todas as divisões posteriores respeitariam, com correcções de pormenor: *Entre Douro e Minho* (posteriormente separados), *Trás-os-Montes, Beira* (posteriormente dividida nas beiras alta, baixa e litoral), *Estremadura e Reino do Algarve*²⁶. *Entre Tejo e Guadiana* daria origem ao Ribatejo e Alentejo. No século XIX, o código de Passos Manuel consagra as onze províncias e os distritos, divisão que se manteria até à actualidade sem grandes modificações.

Muito embora as Províncias tenham atraído funções de fomento da actividade económica, de cultura e assistência social, nomeadamente no Estado Novo, a sua relevância administrativa foi sempre diminuta. No entanto, revelaram-se espaços

²⁵RIBEIRO, Orlando, op. cit. p.302-515.

A propósito, saliente-se a acuidade deste factor sócio-cultural (a mobilidade interna), já interpretado por outros autores como uma das causas explicativas da fraqueza do regionalismo em Portugal – contribuindo para uma identificação cultural, para um poder centralizado e para a fragilidade dos sentimentos regionais propriamente ditos:

"La mobilité démographique, interne et externe, a eu depuis toujours une influence remarquable dans la création de conditions de centralisation au Portugal, contribuant à la formation d'une forte identification culturelle et à la consolidation d'un pouvoir et d'une administration concentrés à Lisbonne (si forts qu'ils n'ont pas permis aux forces de polarisation de Porto d'agir pleinement).

Le facteur démographique a contribué à l'absence d'une base de sentiments régionaux. De plus, les intérêts des pouvoirs publics centralisés ont toujours été beaucoup plus forts que les intérêts régionaux, qui n'ont pas été assumés par de vraies forces régionales." PORTO, Manuel Lopes et GASPARD, Jorge. "Mobilité géographique et régionalisation au Portugal", in PELLEGRINO, P., *La théorie de l'espace humain - transformations globales et structures locales*, Genève : CRAAL-FNSRS-UNESCO, 1986, p. 103.

²⁶Até ao século XVII, o Algarve foi considerado como um reino justaposto ao resto de Portugal.

identitários de alguma densidade, ainda hoje a fornecerem a identificação básica aos indivíduos: o ser minhoto, transmontano, beirão, ribatejano, alentejano ou algarvio é normalmente a primeira fonte da "etiquetagem" territorial dos indivíduos²⁷. À sua volta teceu-se a mesmo um conjunto de representações estereotipadas e, em certos casos, anedóticas do tipo psíquico de cada um desses indivíduos, que hoje circulam por todo o país.

"Desde as reformas administrativas do Liberalismo que as províncias tradicionais deixaram de ter autonomia e significação. Mas continuam a existir como *unidades sentimentais*, a que os seus filhos têm consciência (quando não orgulho!) de pertencer, como designações de referência a formas de paisagem, a tipos de economia, ao carácter dos habitantes; a austeridade de Trás-os-Montes, a arboricultura algarvia, a tenacidade do Beirão, etc. Apenas a Estremadura não entra, em geral, neste conclave (...) A razão para este facto está, creio eu, por um lado, no carácter polimórfico desta região, por outro, na grande oscilação dos seus limites, talvez na atracção, incomparável em relação a qualquer outra cidade, exercida por Lisboa, finalmente na importância e nitidez de certas subdivisões mais características, de que há muito forte consciência, v.g. o Ribatejo"²⁸.

O modelo de divisão regional do PS pretende pois dar conta do território das províncias históricas e consagrá-lo como espaço administrativo específico, fazendo a síntese entre uma geografia de apelação identitária e os objectivos da modernização administrativa. Assim procuraram os socialistas evitar a emergência de "sub-regionalismos" disruptores, cuidando de assentar o processo em unidades espaciais incontestáveis. Esse seria o projecto que, com o apoio do PCP, o PS viria a aprovar na Assembleia da República no dia 2 de Maio de 1996.

No entanto, uma tal proposta está longe de ser pacífica. Da parte das elites territoriais do partido, raras são as opiniões que corroboram a decisão da cúpula, nomeadamente no Norte e Centro do país. Por outro lado, da parte do maior partido da oposição, PSD, a regionalização, a implementar-se, deve seguir o que se encontra estipulado no artigo 256º da Constituição. Ou seja, que a sua "área coincidirá com a área das regiões de planeamento económico-social" (CRP, art. 256º, nº 2, revisão de

²⁷E de diferenciação do próprio território em si. Se analisarmos, por exemplo, os roteiros turísticos, as colectâneas de divulgação etnográfica, arquitectónica, gastronómica, as colecções literárias, tudo o que possa implicar uma compartimentação territorial para melhor se compreender, veremos que a matriz escolhida é sempre a das Províncias.

²⁸RIBEIRO, Orlando, op. cit. p. 315.

1982), decisão já tomada em 1976 — "as áreas das regiões administrativas e das regiões plano devem ser correspondentes" (CRP, art. 256º, nº 2). Pretendem assim os social-democratas "regionalistas" ver criadas cinco grandes regiões, nas fronteiras de actuação das actuais comissões de coordenação regionais.

A questão que parece impôr-se é a de saber se as funções que cumpre às regiões desempenhar se enquadram melhor em unidades de menor dimensão, homogéneas na sua estrutura produtiva, nas suas dificuldades e numa certa identificação cultural dos seus habitantes, ou se, pelo contrário, ganham em eficácia se explorarem as vantagens dum território mais vasto, diverso e complementar. A maioria dos defensores tradicionais da regionalização vai no sentido da segunda opção, não havendo nesse aspecto clivagens partidárias significativas: socialistas e social-democratas adeptos da regionalização erguem-se maioritariamente contra o projecto de divisão regional aprovado na Assembleia da República²⁹.

Do ponto de vista funcional, ou seja, dos critérios "técnicos" que as regiões devem preencher para assegurar as funções de planeamento e desenvolvimento que são chamadas a executar, a arquitectura desejável parece apontar de facto para as cinco regiões — como Valente de Oliveira clarifica em trabalho recente³⁰. Aliás, já o próprio Orlando Ribeiro se mostrava sensível para as incongruências que podem surgir quando se procura forçosamente identificar regiões "naturais" com divisões administrativas, dado que os propósitos subjacentes às delimitações administrativas podem não coincidir com os fundamentos geográficos da diferenciação territorial.

²⁹ A pressão em favor das cinco regiões já terá mesmo levado os dirigentes socialistas a encarar a hipótese de modificar o mapa regional adoptado.

Cf. "Guterres cede regiões a Marcelo: Guterres está disposto a alterar o mapa das regiões do PS. Para "amarrar" o PSD a um projecto comum" (*Semanário*, 18 de Maio de 96), ou ainda "Nove regiões não é um dogma - Governo admite alterar posições para conseguir maior consenso" (*Público*, 24 de Maio de 1996).

³⁰Cf. "O traçado das fronteiras das regiões e a escolha das capitais regionais" (p. 59 e segs.), onde o autor assevera que "para efeitos de desenvolvimento, as regiões que fazem sentido são as cinco que refiro: a do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve. Se, por razões ditas "políticas", se dividir o Norte e o Centro ao meio — ficando, assim, com quatro regiões nesse espaço — toda a lógica da regionalização que defendo fica comprometida nessa parte do território. Em termos de desenvolvimento, o que então se passaria era a mais rápida progressão do litoral e o atraso do interior ou, então, o comando da evolução deste através do reforço da dominação pelo "centro"; a isto chama-se um "embuste". OLIVEIRA, Luís Valente. *Regionalização*. Porto: Afrontamento, 1996, p. 71.

"Nem sempre regiões tradicionais ou circunscrições administrativas coincidem com divisões geográficas — constituindo, infelizmente, deslize comum entre os geógrafos forçar essas coincidências, quer aceitando as divisões como um legado intangível do passado, quer pretendendo encontrar "fundamentos" geográficos a divisões novas, às vezes determinados em relação a factores onde nem sequer cabe à Geografia o principal papel (...)

Os objectivos de uma divisão administrativa são diferentes. Procura-se que ela seja homogénea, isto é, com certo equilíbrio quanto às áreas e à população das suas diferentes unidades; organiza-se a divisão em torno da capital, seu centro de atracção; integram-se muitas vezes na mesma unidade regiões geográficas distintas, mas correlacionadas pelo carácter complementar da sua economia"³¹.

O PCP e os distritos

A questão do PCP e da base distrital para a geometria das regiões leva-nos a duas outras dimensões do problema da regionalização em Portugal, que mais uma vez colocaríamos nesse plano da "lógica das coisas" a que temos vindo a referir o impasse em que o processo caiu.

Em primeiro lugar, uma das mais persistentes razões pelas quais a regionalização não avançou foi o temor do poder central na criação dum poder alternativo e concorrente ao seu, que teria dificuldades em controlar. O que seria um dado plausível se a regionalização implicasse ceder um terço do território nacional ao PCP, como até há pouco tempo atrás. Quer dizer, o Alentejo seria inexoravelmente deposto nas mãos dos comunistas, que a nível nacional estavam a ser combatidos em várias esferas e sectores³². No processo de cerceamento movido pelas outras forças políticas e pelo próprio Estado ao poder revolucionário, colectivista e não pactuador do PCP, a regionalização constituiria um rude golpe. Essa será também a justificação para o PCP, não obstante ideologicamente contra, ter aceite a regionalização: o interesse prático na conquista do Alentejo. Só a partir dos anos noventa, com os ganhos

³¹RIBEIRO, Orlando. Op. cit., p. 323.

³² Na concertação social, por exemplo, com a discriminação imposta à CGTP. Cf. COSTA, Hermes Augusto. "A Construção do Pacto Social em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 39, Maio de 1994, p. 119-146.

autárquicos do PS no Alentejo, a hegemonia regional do PCP não estará totalmente assegurada.

Em segundo lugar, no que concerne à recuperação da realidade distrital para fundar a regionalização, como o propuseram os comunistas, diga-se que, não obstante a pulverização que acarretaria, anulando na prática as virtudes do projecto, ela permitiria ultrapassar um dos obstáculos estruturais que se ergueram às regiões: os distritos.

Com a instituição das regiões, os distritos desapareceriam. Todavia, não só os distritos formam a base dos serviços periféricos do Estado, para onde são canalizados os órgãos desconcentrados da administração, como são os distritos as circunscrições eleitorais e o núcleo de implantação dos partidos. E esse foi um factor de obstrução crucial. A resistência velada que as elites distritais dos partidos opuseram à regionalização nunca foi superada. Habitados a traçar as lógicas da aritmética eleitoral na área dos distritos, os dirigentes partidários nacionais também não pressionaram no sentido inverso³³.

³³A agitação que nas distritais dos partidos se começa a fazer sentir à medida que a regionalização ganha contornos mais realistas é um sinal evidente do desconforto que as elites distritais sempre experimentaram face à sua eventualidade.

Num inquérito que o "Expresso" realizou a quinze dos dezanove presidentes das distritais do PSD, só Mendes Bota, do Algarve (Faro), se manifestou "inquestionavelmente favorável" à regionalização. *Expresso*, 27 de Abril de 1996.

Para alguns observadores, o facto de o PS ter optado por uma geometria regional com base nas províncias deve-se precisamente, não tanto à sua revalorização como espaços identitários, mas ao condicionalismo imposto pelas unidades distritais, cujas fronteiras agregadas coincidem com os limites das províncias. Permeável à pressão das estruturas distritais, o PS ter-se-á visto na obrigação de mitigar o seu descontentamento, aprovando um projecto que não lhes fosse de todo desfavorável.

"Mesmo para um partido como o PS, que está comprometido com a regionalização, um dos obstáculos internos à regionalização é a implantação distrital do partido. Isso até justifica porque é que o projecto do PS é uma federação de distritos, coisa que não o era. Os primeiros projectos do PS, realizados nos anos setenta, não eram federações de distritos, mas correspondiam às actuais Comissões de Coordenação Regional, que como sabe não coincidem com os distritos. E este projecto que agora está na calha, como aliás o do PCP, curiosamente, são de base distrital, isto é, são agregações de distritos. Mesmo assim, uma das grandes dificuldades vai ser exactamente as elites distritais dos partidos, as federações distritais, de onde saem os deputados e os chefes locais dos serviços do Estado".

Deputado do PS por Coimbra.

"Na verdade, os distritos coincidiam com os círculos eleitorais, o que acarretava um peso importante de caciquismo e clientelismo eleitoral que nunca foi verdadeiramente posto em causa"³⁴.

O corpo de funcionários que os sucessivos Governos foram recrutando nos distritos para aí exercerem a chefia dos serviços públicos constituiu outro dos obstáculos ao avanço da regionalização. Camada privilegiada em termos das vantagens pessoais e institucionais decorrentes da sua posição na hierarquia administrativa, mostrar-se-ia avessa tanto ao eventual controlo dum instância regional sobre a sua actividade, como à obrigação provável de, uma vez implementada a regionalização, se verem submetidos à apreciação do eleitorado regional. Nomeados por um Ministro estabelecido em Lisboa, sob indicação da distrital do partido, e só responsáveis perante ele, dispõem de um poder que é objectivamente menos tutelado do que o seria por uma Assembleia Regional próxima. Além disso, a amplitude dos benefícios de que usufruem, no caso de emanarem dum instituição regional, seria manifestamente reduzida³⁵. Representariam pois um permanente factor de inércia à regionalização.

Esta situação tem vindo a sofrer alguma alteração nos últimos anos. Com a progressiva transferência dos serviços desconcentrados do Estado para as cidades sede das Comissões de Coordenação, a partir de 1991, as elites públicas distritais foram restringidas e os organismos da administração passaram a ter um cunho mais regional. Todavia, dois problemas fundamentais persistem. Além da falta dum legitimidade democrática específica para os directores desses serviços, continuam a verificar-se graves défices de coordenação entre eles. Os mapas regionais da actividade dos

³⁴FERNANDES, José Manuel. "Portugal: setecentos anos de reformas centralizadoras", *Expresso*, 27 de Março de 1982.

³⁵"É óbvio que para você que, como eu, conhece Coimbra, a regionalização existe, o poder está aí, os serviços estão aí, os dirigentes políticos com poder estão realmente aí. Só que não são responsáveis perante ninguém, porque não são eleitos. E não sendo responsáveis, também não são perante Lisboa, porque o Ministro está longe. Na verdade, eles são nomeados pelo partido do poder na altura própria. A maior parte dos titulares desse poder desconcentrado são contra a regionalização. Com o poder que eles têm não seriam capazes de se submeter a eleições, pensando que não teriam lugar no poder que actualmente detêm. E depois não queriam ser subordinados dos titulares de uma Junta Regional. O poder assim está longe, está em Lisboa, e eles aqui ficariam subordinados a um poder perto (...) Você sabe que esses dirigentes regionais têm sinecuras de verdadeiro poder de quase Secretário de Estado: têm os automóveis, os telefones, as secretárias, as ajudas de custo, que obviamente não teriam se fossem simples chefes de serviços regionais. Vão a Lisboa uma vez por semana ou de quinze em quinze dias, ficando no Hotel, podendo ir ao Estoril, contratar uma menina e terem as sinecuras de delegados do poder central aqui em Coimbra. Eles temem obviamente que essas coisas se percam com as regiões".

diferentes ministérios raramente coincidem e as prescrições que cada um impõe aos dinamismos sociais e económicos, na textura do território, são por vezes divergentes e contraditórias, configurando uma malha burocrática extremamente complexa e ineficiente³⁶.

Nos diferentes sectores de actividade, a condescendência para com os défices da articulação inter-ministerial é cada vez menor e transforma-se com frequência num dos pretextos invocados para exigir a regionalização. A este respeito, as palavras do Presidente da Associação Comercial e Industrial da Figueira-da-Foz e dirigente do Conselho Empresarial do Centro são taxativas: "Nós queremos é que isto funcione!"³⁷.

PRIORIDADE AO "LOCAL"

Do que temos vindo a dizer não se deve inferir que o Estado em Portugal após o 25 de Abril apenas tenha exponenciado o rumo centralizador e napoleónico da tradição administrativa no país, não contemplando qualquer satisfação para as reformas idealizadas na Constituição. As excepções existiram e foram duas: a eleição livre dos órgãos autárquicos e a criação das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. A experiência descentralizadora não seria pois totalmente obnubilada nos anos seguintes a 1976, tendo conhecido as concretizações expressivas das Regiões Autónomas e do Poder Local.

Sob as determinantes da geografia e de algumas particularidades sócio-culturais (a identidade insular?³⁸), as ilhas dos Açores e da Madeira foram transformadas em Regiões Autónomas³⁹. Está hoje consolidada uma prática de larga autonomia política,

Deputado do PS por Coimbra.

³⁶"Temos em Portugal mais de oitenta mapas diferentes, que tornam as compatibilizações de dados muito difíceis e a administração de todos os dias infernal". OLIVEIRA, Luís Valente. *Regionalização*, Porto: Asa, p. 27.

³⁷ Entrevista concedida no âmbito da nossa pesquisa.

³⁸ Sobre este aspecto, cf. MENDES, José Manuel de Oliveira. "As Identidades Sociais como Políticas e como Estratégias: O Caso dos Açores", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 40, Outubro de 1994, p.153-172.

³⁹O estatuto próprio ser-lhes-ia dado através dos artigos 227º a 236º da Constituição de 1976.

que consagra a produção legislativa e regulamentar própria, embora a aprovação dos estatutos respectivos seja da competência exclusiva da Assembleia da República.

Por outro lado, fez-se igualmente a conquista do poder local, que desde as eleições autárquicas de Dezembro de 1977 tem vindo a funcionar com regularidade⁴⁰. Inscritos na base administrativa e sócio-cultural da Nação desde que ela se formou (as comunidades municipais pré-existem mesmo à fundação da nacionalidade), os municípios atraíram uma forte carga simbólica a seguir ao 25 de Abril, como uma das realidades políticas que mais tinha sido mutilada pelo Estado Novo — "definhados pelo controlo fascista, pelo paternalismo tecnocrático e pelo êxodo de gerações sucessivas de activos na maioria do território"⁴¹ — e que era urgente refundar em termos democráticos. Não obstante as grandes insuficiências de que as autarquias viriam a ser vítimas, há uma certa unanimidade sobre o facto do poder autárquico ter sido uma das realizações mais positivas dos primeiros vinte anos de democracia em Portugal.

Os municípios têm, sem dúvida, um peso matricial na tradição administrativa e cultural portuguesa, apesar de terem sido ao longo da história sujeitos a constantes sobreposições da autoridade central — régia, liberal, republicana, corporativa ou democrática —, que em múltiplas ocasiões os submeteu ao seu domínio uniformizador. Mouzinho da Silveira, por exemplo, procurando erradicar os privilégios e desigualdades próprias do Antigo Regime, transformou-os em meras antenas locais do poder liberal, por intermédio do Decreto de 16 de Maio de 1832. O imperativo da igualdade perante a lei, inspirado no universalismo igualitário da Revolução Francesa, pressupunha a hegemonia plena da autoridade nacional, cabendo ao poder local servir esse desiderato. Mais tarde, já no Estado Novo, a autonomia municipal viria novamente a ser abafada, com os presidentes das autarquias a serem nomeados pelo Ministro do Interior e a sua política a ser determinada pelas directrizes governamentais. Durante cinquenta anos, o poder local seria instrumentalizado pelos

⁴⁰Como documentos legislativos fundadores temos a "Lei das Autarquias" de 1977 e a Lei 1/79 de 2 de Janeiro de 1979, conhecida como "Lei das Finanças Locais".

⁴¹PORTAS, Nuno. "Dos municípios às regiões", *O Jornal*, 10 de Setembro de 1976.

propósitos da elite que geria o aparelho corporativo do Estado. Sem margem para uma acção autónoma, os municípios mais não eram do que correias de transmissão do poder central.

Após o 25 de Abril, a revitalização das autarquias locais constituiu uma das conquistas mais ansiadas.

É-nos importante esta referência porque também as vicissitudes e contradições emergentes dessa conquista estiveram entre as maiores causas da estagnação da regionalização.

A tarefa prioritária no tocante à descentralização foi sempre a do poder local. Realidade sociológica pré-existente, perante ela todas as forças sociais e políticas se posicionaram como que espontaneamente. Das sociedades locais brotaram desde logo figuras que, enquadradas pelos diferentes partidos, constituíram uma classe dirigente que protagonizaria o debate e a liderança política local. Ao mesmo tempo, a economia organizava-se cada vez mais com base nos espaços locais já estruturados. Inúmeras cidades e vilas desenvolveriam os seus sistemas produtivos e viriam a impôr-se como autênticas "growth machines"⁴², num processo de crescimento económico e de urbanização difusa que se manteria até aos nossos dias.

Foi portanto dos contextos sócio-políticos locais que se ergueram as configurações de poder que incarnaram a periferia do território, nunca o espaço regional tendo conhecido nesse aspecto qualquer dinâmica verdadeiramente expressiva. Ao longo de vinte anos, as elites locais envolveram-se em relações multifacetadas de cooperação, reivindicação ou concorrência com as autoridades do Estado e com as forças mais gerais do mercado, preenchendo os canais de intermediação entre o local, o nacional e o transnacional. A fraca expressão do nível intermédio, regional, entre o Estado e as entidades locais colocava estas últimas numa situação de interacção directa com a autoridade central, processando-se o essencial do relacionamento centro/periferia nesse plano relacional.

⁴²O conceito é de Thorstein Veblen, que em 1923 o introduziu no ensaio "Country Town". A sua popularização deve-se todavia a Harvey Molotch: "The city as a growth machine", *American Journal of Sociology*, Setembro de 1976.

Só que, do ponto de vista político como administrativo, as estruturas do poder local sofreram défices consideráveis desde o início. Os desfasamentos entre as competências legais que lhes foram atribuídas e as possibilidades financeiras e técnicas da sua execução amputaram-lhes o exercício de uma acção verdadeiramente autónoma e globalmente planeada: "tudo se passa como se ao reconhecimento das instâncias locais por parte do centro se seguisse uma mitigação progressiva desse mesmo reconhecimento mediante a instituição de obstáculos"⁴³.

Descentralizado num contexto de crise financeira e administrativa, e tentando ao mesmo tempo manter os mecanismos centralizadores oleados, o Estado não deixaria de alimentar os constrangimentos práticos à materialização de um efectivo poder local. Para além dos princípios e das normas constitutivas da administração local parece estar sempre a tentação centralizadora do Estado, que se intensificaria nos anos oitenta e muito especialmente após a entrada na Comunidade Económica Europeia⁴⁴. Para si resguardava a administração central os recursos materiais, técnicos e humanos fundamentais, de acordo com uma lógica de retenção de funções nunca manifesta, mas sempre em progressão. Para elucidar, diga-se que em 1983 a administração central detinha 82% dos efectivos humanos de toda a administração pública, valor que é superior ao de 1968. Em termos qualitativos, a discrepância não era menor: enquanto a administração local apresentava 81,3% dos seus efectivos com apenas seis anos de escolaridade e só 3,7% com mais de doze anos de escolaridade, as percentagens para a administração central eram de 37,6% e 39% para os mesmos indicadores⁴⁵.

⁴³RUIVO, Fernando e VENEZA, Ana. "Seis questões pelo poder local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, Dezembro de 1988, p. 9. Os autores interrogam-se se o Poder Local não terá sido à partida uma ideologia jurídico-constitucional emanada das novas elites políticas alicerçadas com o 25 de Abril, constituindo nessa medida um novo símbolo ou representação social a amparar o novo edifício político — uma observação que poderíamos aplicar também à regionalização, embora esta tenha sofrido um apagamento a que o poder local se furtou.

⁴⁴O papel do Estado na vida social e económica aumentou consideravelmente com a entrada na Comunidade Económica Europeia, uma vez que seria o Governo central o único gestor dos fundos comunitários, sem outras instâncias de participação na decisão dos investimentos a efectuar. Foi precisamente pela influência de uma certa "socialização europeia" que muitos dirigentes locais foram levados a intensificar o seu combate pela regionalização, ao aperceberem-se de que a descentralização no domínio das políticas públicas era regra geral nos Estados europeus e que em mais nenhum caso senão o Grego e Irlandês a administração central era tão hipertrofiada.

⁴⁵Cf. RUIVO e VENEZA, op. cit., p. 16.

"Vêm-se repetindo quase sempre as mesmas exigências e as mesmas promessas, de governo para governo, sem que os meios executivos humanos e financeiros respondam às vozes de comando. O mesmo sistema tende a reproduzir os mesmos resultados e mudar de sistema é que é difícil (...)

A prática recente apontou muito mais para a tomada por instituições centrais das funções que podiam e deviam caber aos municípios e suas federações, do que para uma deliberada transferência dos meios que permitiriam a devolução das competências (...) vêm-se proliferar as entidades executivas, institutos, comissões novas, direcções-gerais, empresas públicas, etc., para tomarem conta "com eficiência" (?) das funções que podiam e deviam ser delegadas. Electricidade, água, esgotos, parques, transportes, escolas, saúde, habitação ... são só alguns dos domínios onde, de há um ano a esta parte, se criaram ou prometeram criar novas organizações verticais e executivas — pirâmides com o vértice no despacho ministerial e a base no território do país —, organizações que desconhecem a existência das autarquias ou reservam para elas piedosas funções consultivas"⁴⁶.

Concentradas as verbas, os meios técnicos e a capacidade jurídica de intervenção na esfera dos ministérios, as elites locais e os seus apoiantes vão ter o campo das reivindicações preenchido nas décadas seguintes. O substancial das energias contestatárias é dirigido para a emancipação dos municípios do quadro restritivo que a administração central lhes vai constantemente renovando — "a repugnante e impeditiva tutela administrativa, política e financeira"⁴⁷. Se tivermos em conta que a única classe política sucessivamente ao lado da regionalização foram os eleitos locais, compreendemos que a estagnação do projecto não tenha provocado grande contestação e quebras de legitimidade ao aparelho do Estado: o interesse prioritário dos autarcas situava-se noutro lado, no campo das lutas quotidianas pelos meios (legais, técnicos e financeiros) que lhes permitissem executar as funções e consolidar o poder para que tinham sido eleitos.

As medidas referentes aos municípios, é consensual, devem ter precedência sobre a instituição em concreto das regiões. Além disso, esboçar-se frequentemente a ideia de que a regionalização acarretaria o esvaziamento das funções dos municípios, retirando-lhes importância e capacidade de intervenção junto das populações e do poder central, a exemplo do que acontecia na Madeira ou nos Açores, não deixou de ser factor de perturbação. Foi nomeadamente o caso no governo da Aliança

⁴⁶PORTAS, Nuno; "Dos municípios às regiões", *O Jornal*, 3 de Setembro de 1976.

⁴⁷Abílio Curto, Presidente da Câmara Municipal da Guarda, a *O Jornal*, 12 de Novembro de 1981.

Democrática (1980-83), onde alguns elementos defendiam para o continente regiões semelhantes às insulares.

A primazia no que toca à descentralização recai pois, antes de tudo, na salvaguarda e melhoria do quadro de competências e acção do poder local. Ao Estado pede-se que clarifique e cumpra os preceitos legais que o instituíram, só depois se solicitando o avanço da regionalização. Enquanto a primeira exigência não fosse plenamente correspondida, a regionalização haveria de permanecer num plano secundário⁴⁸.

AO NORTE, A REGIONALIZAÇÃO

Apesar do impasse a que a regionalização seria conduzida, houve dois momentos onde se verificaram destacados progressos para a sua implementação. Em 1980/82, altura em que é publicado o *Livro Branco Sobre a Regionalização* pelo Ministério da Administração Interna, e em 1991, com a adopção da Lei-Quadro das Regiões Administrativas (Lei nº 56/91 de 13 de Agosto), pela Assembleia da República.

Curiosamente, ambos estes avanços foram efectuados por estruturas partidárias de direita ou centro-direita no espectro político-ideológico, o que evidencia uma particularidade da regionalização em Portugal. Enquanto nos países europeus ela se inscreveu geralmente nos programas dos governos de esquerda, em Portugal surge como uma das prerrogativas mais associadas ao CDS e ao PSD. Alguns esclarecimentos devem no entanto ser aduzidos.

Em primeiro lugar, o mecanismo da regionalização não é ideológico. Será muito mais "estratégico", na medida em que obedeceu a um conjunto de orientações tácticas

⁴⁸ "Bom seria que o actual governo, em vez de regionalizar, se preocupasse em propor na Assembleia da República a rápida e consciente revisão da lei 79/77, o cumprimento da lei 1/79 (lei das finanças locais) e criasse o decreto da delimitação das competências da administração central, regional e local, com vista à concretização dos princípios enunciados neste texto de opinião. Depois sim, depois, a regionalização".

CURTO, Abílio, op. Cit.

que ressaltam facilmente da análise do processo. Por um lado, quem defende a regionalização está geralmente na oposição ao governo, que foi o lugar ocupado pelos partidos de direita nos primeiros cinco anos do regime democrático: seria na oposição que se comprometeriam com o projecto. Por outro lado, a regionalização só se torna tema de viva discussão pública nos momentos culminantes do calendário eleitoral. Assim que a estabilidade política sobrevém ao período excepcional das cruzadas eleitorais, a regionalização é reconduzida ao impasse inicial⁴⁹. Além disso, logo após as primeiras eleições para a Assembleia da República, quando se delinea o quadro geográfico das influências partidárias, a regionalização passa a ser mais um elemento da aritmética eleitoral dos partidos, que a equacionam em função da sua implantação territorial⁵⁰. À medida que se insinuava a circunstância de o partido do Governo não ser o dominante nas estruturas do poder local — como aconteceu nos dez anos de poder governativo social-democrata, contrabalançado por um poder local maioritariamente socialista —, os impulsos regionalizadores do poder central esmoreciam. As duas lógicas distintas de votação, consoante se tratasse de eleições legislativas ou autárquicas, baralhavam as projecções de hegemonia nas regiões, embora fosse crível pensar que as regiões viessem a reproduzir a lógica autárquica, ou seja, a afirmarem-se como mais um escalão politicamente desfavorável ao partido do governo.

Dois avanços se registaram no processo de regionalização, como se disse. Em 1980, o governo da Aliança Democrática elaborou o *Livro Branco Sobre a Regionalização*, criou o “Conselho Superior para os Assuntos da Regionalização” e o “Secretariado Técnico para a Regionalização”, sediado no Porto e presidido por Silva Peneda. No entanto, a existência no interior do governo de projectos de delimitação

⁴⁹O que leva parte dos nossos interlocutores a perfilharem a opinião de que "o discurso sobre a regionalização em Portugal é profundamente hipócrita, porque toda a gente o utiliza como bandeira eleitoral e como prática a não seguir depois de atingido o poder".

Ex-Presidente da Câmara da Figueira-da-Foz.

⁵⁰Uma das razões que seria fornecida por alguns analistas para explicar o facto de Cavaco Silva ter formalmente negado a regionalização foi a de que, quando muito, o PSD apenas venceria as eleições em uma ou duas dessas regiões, uma vez que os resultados das eleições autárquicas de 1993 consolidaram a hegemonia do PS nas beiras e no Algarve, dando-lhe igualmente um forte ascendente em Trás-os-Montes, ao mesmo tempo que o PCP mantinha a sua força no Alentejo.

regional não coincidentes (o projecto do MAI não era o mesmo da Secretaria de Estado do Planeamento, por exemplo) e sua a fraca duração, substituído em 1983 pelo Bloco Central e Mário Soares, determinaram o colapso dos progressos efectuados. Em 1991, a Lei-Quadro das Regiões Administrativas é aprovada no Parlamento, mas nunca seria discutida na especialidade, nem regulamentada, vindo a ser definitivamente posta de lado pelo Primeiro-Ministro em 1994.

De 1983 a 1991, a regionalização não conheceu qualquer evolução favorável. Ainda assim, vão emergir focos de reivindicação regional em todo o país, que assumiriam especial acuidade no Norte e no Algarve. Enquanto que o movimento "regionalista" das Beiras não ultrapassaria o plano das insinuações — estando sobretudo associado a uma petição em defesa da regionalização lançada pelo "Expresso" em 1981, a que aderiram um grande número de jornais do Centro, preconizando a criação duma região das Beiras —, no Norte e no Algarve as vontades regionalizadoras tomaram forma mais estruturada, conseguindo do Estado a satisfação de várias exigências de ordem material. As disparidades observáveis na relação entre o investimento público canalizado para o Algarve e, nos últimos tempos, também para o Norte litoral, e as verbas destinadas ao restante território — se exceptuarmos o caso da Região de Lisboa e Vale do Tejo, a mais contemplada desde sempre nas políticas públicas —, devem-se essencialmente à desigual força reivindicativa manifestada pelas duas primeiras regiões, de um lado, e pelas restantes regiões do país, do outro⁵¹. Na polémica que se instalaria em torno da simultaneidade ou não na criação das regiões administrativas, o Algarve foi considerado sem reservas como a região-piloto apropriada, o que testemunha da consistência de que, a partir da sua especificidade regional, soube dar provas.

⁵¹ Como assevera um dos nossos entrevistados, "O regionalismo teve sempre cedências. O Algarve é um exemplo muito claro. Grande parte da desconcentração de serviços começou pelo Algarve e a criação de serviços regionais, a cedência a lobbies regionais, também. O Algarve foi o primeiro a ter um conselho empresarial regional, coisa que nas beiras surgiu muito mais tardiamente. O Algarve foi o primeiro a surgir, a representar e a reivindicar uma série de coisas, que foi conseguindo: a nível de dinheiros, de programas de desenvolvimento específico, que começaram pelo Algarve e só depois estendidos a outros locais (...) E no Norte, qual foi a resposta que o Estado deu? Dinheiro. O Centro da Feira, o que é senão isso? O Estado coopta, comprando as reivindicações regionais."

Na verdade, a sensibilidade regional não seria apanágio exclusivo das regiões do Algarve e do Norte. Em todas as províncias "históricas", exceptuando a Estremadura e parte da Beira Litoral, se detecta o sentido da pertença territorial⁵², apesar da dimensão essencial desse laço corresponder à "filiação" local. No entanto, só as elites do Algarve e muito particularmente as do Norte adquiriram força política e brilho mediático de projecção nacional.

A dinâmica contestatária do Norte toma como alvo o centralismo de Lisboa e apoia-se em macro-indicadores que atestam as desigualdades de tratamento que penalizam a região na afectação dos recursos públicos. O hiato que alguns dirigentes nortenhos denunciam entre o seu contributo para a economia nacional e as despesas públicas consignadas para a região é por vezes adjectivado com uma retórica de ressentimento e até de confrontação. Se a generalidade da classe política preconiza apenas uma maior igualdade e participação nos investimentos públicos, em ordem à qual concebem a regionalização, outros dirigentes houve que se fizeram mentores dum regionalismo agressivo, apelando ao levantamento contra Lisboa e clamando por um partido regional⁵³. Pinto da Costa converter-se-ia no mais mediático representante desta sensibilidade, dando frequentemente um cunho territorializado às vitórias do F. C. Porto. O "pintacostismo" entrou no vocabulário político como sinónimo de regionalismo agressivo, proporcionando aos opositores da regionalização um dos argumentos mais recorrentes para recriminar o projecto: acima de tudo, evitar a proliferação de dirigentes regionais como Pinto da Costa, aos quais a regionalização deixaria campo livre.

Quando em 1994 Cavaco Silva renega a regionalização e a retira da agenda governativa, por considerar "a coesão nacional um bem precioso que os portugueses não podem perder"⁵⁴ e a regionalização um dispêndio desnecessário de energias, obstáculo ao desenvolvimento e fonte do aumento da burocracia, da classe política e dos conflitos entre os cidadãos, a reacção imediata veio do Norte. Fernando Gomes

⁵²Cf. CHAUVEL, Louis. "Valeurs régionales et nationales en Europe", *Population*, nº 3, 1995, p. 175.

⁵³ Segundo o "Público", a Pinto da Costa já foi atribuída "a secreta ambição de criar um partido regional ou mesmo uma Forza Norte à imagem de Berlusconi". *Público*, 9 de Abril de 1996.

⁵⁴Cf. *Expresso*, 30 de Julho de 1994.

asseveraria que ao Primeiro-Ministro bastava saber "contar pelos dedos"⁵⁵ para constatar que a regionalização seria uma benfeitoria para o erário público e não implicaria qualquer aumento da classe política, desconstruindo em seguida os fundamentos "técnicos" apresentados por Cavaco Silva para condenar a regionalização. A partir desse momento, o activismo "regionalista" de Fernando Gomes e de um grupo de notáveis da área metropolitana do Porto não cessaria de progredir, fazendo da Região Norte o principal espaço de configuração dum poder regional em Portugal.

Do interior do PSD/Norte, a contestação à posição do líder Cavaco Silva não foi menos espontânea, naquilo que tomava os contornos de verdadeira expressão política regional. Vieira de Carvalho, presidente social-democrata da Câmara da Maia e candidato verosímil à liderança da região, revelar-se-ia o mais inconformado com as intenções do Primeiro-Ministro. Com Alberto João Jardim, Presidente da Região Autónoma da Madeira, e Mendes Bota, deputado pelo Algarve, formaria o elenco "regionalista" que no PSD mais se opôs a Cavaco Silva e à corrente anti-regionalizadora que passou a dominar o partido a partir da década de noventa.

À excepção do PCP, todos os partidos políticos foram percorridos nos últimos anos por um certo "efeito-Norte" na sua estrutura interna, com a regionalização a ser o fundamento das divergências associadas a tal efeito. Enquanto que os responsáveis nacionais, ligados a Lisboa, manifestavam reservas ou repudiavam a regionalização — ou ainda, no caso do PS, estabeleciam um mapa regional desaprovado maioritariamente pelos dirigentes locais, especialmente os sediados no Norte e Centro —, as figuras do Norte colocavam-se regra geral ao lado da regionalização. Deputados, autarcas, membros das comissões políticas, a classe política nortenha converge massivamente no apoio à regionalização, vincando dentro dos partidos a sua identificação com o Norte. No Congresso do PSD realizado em 1995 para escolher o sucessor de Cavaco Silva, Luís Filipe Menezes, líder da distrital do Porto, atacava os membros da lista de Durão Barroso — opositora à de Fernando Nogueira, que Menezes apoiava — com o epíteto de "sulistas, elitistas e liberais", exprimindo assim

⁵⁵Cf. *Público*, 30 de Novembro de 1994.

uma cisão que, embora menos dramática e com incidência particular na questão da regionalização, o CDS/PP também conheceria, quando o líder do Partido, Manuel Monteiro, não conseguiu moldar o compromisso regionalizador dos seus deputados do Norte à posição oficial do partido contra a regionalização.

Seja junto da opinião pública, seja no sistema político, o fervor "regionalista" está pois ligado a uma dinâmica de interesses instalada no Norte do país. Apesar de todas as regiões tenderem a manifestar vontade no processo de regionalização, por intermédio das suas figuras políticas e sociais representativas, é no Norte e particularmente na região do Porto que os ímpetus são mais fortes. Desde a segunda metade da década de oitenta que várias associações cívicas, englobando individualidades de todos os partidos e sectores sócio-profissionais têm procurado conferir a esta região uma base institucional de identificação e de promoção. Associações como o *Fórum Portucalense* e a *Fundação Infante Dom Henrique* declararam expressamente o desejo de se afirmarem como instâncias de representação regional com capacidade *lobbyística*, não só em Lisboa, mas igualmente em Bruxelas.

Nos Congressos promovidos pelo Fórum portucalense, as preocupações com a definição duma identidade territorial para o Norte adquirem o primeiro plano e são interpretadas como etapa preliminar de um conjunto de acções destinadas a revalorizar a região em termos políticos, económicos e sociais. A Fundação Dom Henrique, por seu lado, proclama sem peias o desejo de ser uma plataforma de representação dos interesses do Norte e um interlocutor privilegiado, quer junto do poder central, quer em Bruxelas, processo em virtude do qual alguns dos seus membros se insurgem contra o que dizem ser o centralismo autocrático de Lisboa, contrário à presença de grupos de pressão regionais em Bruxelas⁵⁶. O espírito comum dos fundadores desta associação foi, nas suas próprias palavras, o de "congregar força económica, política e social que

⁵⁶Sofrendo já duma absorção de soberania pelo alto, consubstanciada na cedência às estruturas comunitárias, o poder central vê-se obrigado a conter a erosão da soberania por baixo, evitando a difusão de protagonismos regionais.

lhes permita autonomizar-se o mais possível em relação ao poder central, avançando com projectos úteis para a região"⁵⁷.

A criação do "Eixo Atlântico", associação de interesses agrupando cidades do Norte e da Galiza com vista à apresentação de projectos comuns nas instâncias comunitárias, inscrever-se-ia também nestas intenções de projectar a região para fora do espaço exclusivo da Nação, dando-lhe alguma capacidade de acção política autónoma em relação à tutela estatal. Presidido inicialmente por Fernando Gomes — "Mr. North", como já foi apelidado —, o "Eixo Atlântico" constituiu a primeira encarnação de um espaço regional transnacional integrado por uma região portuguesa com efectiva capacidade de apresentação de projectos. A tentativa de colocar em Bruxelas um poder negocial emancipado face às determinações do Estado português nunca foi dissimulada e representa o desejo de uma abertura mais livre à Europa que as elites portuenses vêm acalentando como reconhecimento das suas potencialidades regionais.

Os fundamentos da contestação regional do Norte radicam nos défices de participação política e de acesso aos investimentos públicos de que a região se sente vítima relativamente à região de Lisboa, sentimento agudizado à medida que foram canalizadas somas crescentes para projectos de grande envergadura na área da capital: Centro Cultural de Belém, ponte sobre o Tejo, Expo 98, etc. Estimulados pelos indicadores que a definem como região mais promissora da economia nacional e brandindo o símbolo de berço da nacionalidade, os dirigentes do Norte dirigem-se ao sistema político com reivindicações de tom desafiador, procurando inverter a subalternidade a que o poder sediado em Lisboa os terá supostamente remetido.

"O nome de Portugal não tem Lisboa incluído — tem Porto. Cuja fama de ser a capital do trabalho e de produzir receitas que Lisboa se encarrega de gastar já vem de longe. E regularmente, sem alardes mas com eficácia, o Norte manda recados ao Sul: quer mais poder, quer ter nas decisões políticas a mesma expressão que tem no sector económico"⁵⁸.

⁵⁷Cf. "Fundação Infante D. Henrique nasce domingo em Braga, com Fernando Gomes e Vieira de Carvalho no "núcleo duro", *Público* 29 de Maio de 1992.

⁵⁸"O Poder do Porto", *Visão*, 8 de Julho de 1993.

A interrogação que todavia se coloca é a da representatividade sócio-territorial que o discurso destas individualidades se pode atribuir. Ou seja, qual o grau de adesão colectiva à retórica identitária, contestatária e, por vezes, de regionalismo agressivo que alguns deles proclamam? E qual o grau de aceitação que a liderança regional ensaiada pelas elites do Porto gera junto dos corpos dirigentes das regiões do Minho e de Trás-os-Montes, também elas integradas no âmbito do "Norte"?

Em termos de movimento social, não há qualquer indício de que a região Norte, como qualquer outra portuguesa, esteja receptiva a uma gramática identitária de tons autonomistas ou separatistas. Aliás, a própria base de sustentação das associações cívicas acima referidas revelou-se débil, como se pode comprovar pelo facto de praticamente terem cessado as suas actividades. O regionalismo fundamentalista está longe de qualquer efeito social duradouro. Na verdade, nem esse parece ser o propósito dos que apelam à unidade regional do Norte e à defesa de um modelo de descentralização que lhe faculte um espaço acrescido de autonomia administrativa. O Porto não é geralmente contraposto ao país em geral. Apenas um centralismo político-burocrático edificado em Lisboa, considerado usurpador de recursos que deveriam ser equitativamente distribuídos por todo o país.

Por outro lado, a pretensão hegemónica dos dirigentes do Porto sobre a Região Norte não corresponde às expectativas que as elites minhotas e transmontanas, sediadas em Braga, Viana do Castelo, Vila Real ou Bragança, depositam na regionalização. A submissão a um poder regional irradiado a partir do Porto arvora-se menos aceitável que a manutenção da actual hierarquia administrativa⁵⁹.

Na realidade, tal como a região Centro, o Norte concentra sub-regiões com níveis de desenvolvimento muito diversos. Zonas que se desertificam coexistem com núcleos prósperos, áreas com capacidade organizativa e elites dinâmicas são

⁵⁹Cf. "A centralidade minhota e a sua identidade própria", artigo no qual o Presidente da Associação Industrial do Minho refere que "existem hoje três espaços correspondentes a realidades muito distintas: o Minho, o Norte Interior e a Área Metropolitana do Porto (...) Não há vantagem na substituição do tradicional centralismo lisboeta por um centralismo repartido entre Lisboa e Porto". António Santos, *Diário de Notícias*, 8 de Abril de 1996. Ou ainda "Corridinha" (*Independente*, 12 de Abril de 1996), onde se fica a saber que "Laurentino Dias [Deputado pelo PS por Braga], firme na disposição de não prestar vassalagem ao Porto, insiste em manter o seu Minho como região".

acompanhadas de espaços sem vitalidade política e sistemas produtivos modernizados. Os efeitos de fragmentação que daí resultam não constituem o quadro empírico mais apropriado para a assumpção de identidades partilhadas, correspondentes a formas de vida, projectos e interesses de facto homogéneos. Muito embora no Porto se difunda um conceito de região unitária — a que se outorga uma essência cultural que remonta à fundação da nacionalidade —, enquanto espaço económico e sócio-cultural a administrar em conjunto, a heterogeneidade domina a fisionomia do território, onde desde logo a um litoral expansivo e consolidado se opõe um interior deprimido e desestruturado. Sobrevêm por conseguinte discrepâncias sócio-espaciais arduamente enquadráveis na comunidade de valores e de interesses configurada no plano discursivo.

Finalmente, a própria classe dirigente estabelecida no Porto encontra-se cindida por uma grande concorrência de interesses pessoais e institucionais. A força de agregação que um projecto de regionalização comum pode exercer nessa miríade de interesses e de poderes não é negligenciável, mas essa permanece ainda uma questão em aberto.

O ESTADO DA ARTE

Vinte anos passados, a grande viragem na regionalização em Portugal aconteceu com a declaração de abandono do projecto por parte do ex-Primeiro-Ministro Cavaco Silva. Ao nível central, de reforma virtual, apenas atrasada por sucessivos adiamentos, passou a projecto estigmatizado. Foi-o todavia na fase declinante do "cavaquismo", acabando por beneficiar desse facto — o sentimento "anti-cavaquista" experimentado pela generalidade dos eleitos locais, por exemplo, intensificaria o apoio à regionalização⁶⁰. Da parte da oposição socialista e comunista, a regionalização seria imediatamente alvo de uma revalorização superlativa. Procurando utilizá-la como

⁶⁰Algo que detectámos nas nossas entrevistas, onde muito do entusiasmo colocado no projecto advém de uma hostilidade ao centralismo representado pelo PSD de Cavaco Silva. Enquanto protagonista nacional da renegação

símbolo de alguns dos aspectos mais negativos da governação de Cavaco Silva, o PS elevou-a ao estatuto de prioridade do seu programa de governo. Pela primeira vez na história do partido, a regionalização foi aclamada por unanimidade.

A 5 de Outubro de 1995, o PS vencia as eleições legislativas. A 2 de Maio de 1996 aprovava na Assembleia da República o projecto da regionalização, com os votos favoráveis do PCP. Os deputados do PSD abandonaram a sessão. Do PP só ficaria o líder parlamentar.

Durante um ano, a vida política em Portugal viveu sobre o signo da Regionalização. "Matéria incendiária", "tornado político", "fonte de todas as discórdias", "problema pós-ideológico", etc., estas as designações que se foram acumulando nos *media* sobre o processo. Dados os primeiros passos concretos para a sua institucionalização, o consenso ideológico que lhe subjazia cedeu lugar a uma polemização geral, composta de numerosas polémicas particulares. A regionalização levaria a que, pela primeira vez desde há mais de vinte anos, a Igreja se pronunciasse sobre matérias de foro exclusivamente político⁶¹. O próprio Primeiro-Ministro evocaria a Igreja para defender a regionalização, afirmando que não obstante se encontrar dividida regionalmente em dioceses, a Igreja Católica tem sido "ao longo dos séculos um símbolo da unidade nacional"⁶².

A dicotomia Esquerda/Direita não permite caracterizar as facções pró e contra que se perfilaram ante a regionalização⁶³. Já as antinomias Lisboa/Província e Lisboa/Porto tendem a configurar melhor a condição e as representações dos protagonistas, embora o debate seja de dimensão nacional. Nacional, mas ainda demasiadamente cingido ao domínio das elites, uma vez que a população, como as

da regionalização, Cavaco Silva contribui para que os seus opositores sejam levados a proclamar as virtudes que ela encerra, por efeito meramente reactivo.

⁶¹Cf. "Igreja pede referendo", *Expresso*, 11 de Maio de 1996.

⁶²Cf. *Público*, 24 de Maio de 1995.

⁶³Como refere Nuno Rogeiro, "eis um verdadeiro problema pós-ideológico: a regionalização. Homens de esquerda – como Miguel Sousa Tavares e António Barreto – estão contra ela, ao lado de homens de "direita" – como Paulo Portas e o seu candidato presidencial, Cavaco Silva. E homens de "direita" – Vieira de Carvalho, Fernando Nogueira, Marcelo Rebelo de Sousa – estão por ela, assim como homens de esquerda (chega mencionar o Comité Central do PC?). A Regionalização cria novas barreiras, divide quase todos os partidos e mesmo assim ainda não foi discutida a sério, ou na praça pública. Antes de ser conhecida nos seus verdadeiros

sondagens o revelam, permanece na sua maioria alheada da compreensão do que está em jogo.

No contexto da luta político-partidária, as dissidências resultaram das exigências social-democratas e populares de um referendo à população sobre a matéria, que no início o PS contestaria, mas que acabaria por aceitar. A revisão constitucional consagraria a possibilidade do referendo à população, de forma a legitimar com a vontade popular a definitiva concretização ou abandono do projecto.

No plano do confronto "ideológico", a novidade é o recrudescer das posições anti-regionalistas, preconizadas por uma multiplicidade de políticos, jornalistas ou intelectuais agregados sobretudo em torno da cidade de Lisboa. O panorama consensual que rodeava a regionalização encontrou-se abalado pela intervenção crítica destas figuras, empenhadas na clarificação daquilo que se entende serem os efeitos perversos que o processo inevitavelmente desencadeará. A disseminação do poder em bastiões territoriais "susceptíveis de se converterem em formidáveis contrapoderes feudais em relação ao Governo central e de promoverem dirigentes políticos de segundo escalão"⁶⁴, é um dos aspectos mais nocivos imputados à regionalização.

Em alternativa, promove-se o municipalismo, elevando-o à dignidade de único representante idóneo da diversidade sócio-territorial do país. Uma vez que as reformas do século XIX levaram à redução considerável do número de municípios — que de mais de oitocentos passaram para cerca de trezentos, ficando com uma dimensão que é em média cinco vezes a do espanhol, oito vezes o italiano e vinte vezes o francês —, será viável aprofundar a descentralização no quadro municipal, suficientemente amplo para receber as funções que esta lhe for canalizando⁶⁵.

recortes é já uma guerra. Mau sinal, para um primeiro sinal". "O Laboratório do Professor Pardal", *O Diabo*, 9 de Abril de 1996.

⁶⁴MORAIS, Carlos Blanco. "Os Mitos da Regionalização", *Diário de Notícias*, 7 de Agosto de 1991.

⁶⁵Deve no entanto recordar-se, com José Queirós ("As tentações de Marcelo e algumas notas sobre o debate regional", *Público*, 5 de Maio de 1996) e muitos outros, que os que hoje se batem pela regionalização são no essencial os mesmos que sempre reclamaram o alargamento das competências e dos meios do poder local (Queirós), e os que defendem o centralismo e se opõem às regiões "opuseram-se na altura própria, com os mesmos argumentos, à descentralização municipal e às regiões autónomas dos Açores e da Madeira" (Deputado PS).

A sacralização da unidade nacional, que se antevê desagregada caso se consume o poder regional, é o axioma estruturante desta corrente.

"Que dizer de um país sem questões étnicas, regionais, linhas de fracção? Deve dizer-se que é um país muito feliz. Deve desejar-se e rezar a Deus que se mantenha assim por muitos e bons anos, livre de problemas dramáticos que assolam dolorosamente muitas outras regiões (...).

Portugal é realmente um país muito diversificado. Conseguimos ter, num pequenino espaço, múltiplos e distintos climas, paisagens, estruturas sócio-económicas. Mas sempre soubemos, no meio dessa diversidade, encontrar as razões que nos uniram durante mais de oito séculos e, em vários casos, perante condições muito adversas. Que um conjunto de iluminados hoje, em nome de uma qualquer teoria abstracta, tente dividir esta unidade é, pois, algo de infame"⁶⁶.

O surgimento de regiões-partido, partidos regionais e caciques territoriais à imagem do dirigente da Madeira; a proliferação de micro-estados interiores e duma classe política permeável ao tráfico de influências; o aumento do funcionalismo público e da burocracia; as dificuldades no plano da solidariedade interna provocadas pelos egoísmos regionais; a xenofobia e as querelas regionais; o enfraquecimento da força negocial do Estado na Europa, provocado pela negociação directa das regiões com a tecnocracia europeia, etc., ilustram uma argumentação que nos próximos tempos irá certamente ser levada à incandescência, no contexto da discussão referendária. Tocando aspectos duma particular violência simbólica — a desagregação da Nação, a alienação da identidade nacional no bojo dum regionalismo mais propenso a articular-se com Bruxelas e com as regiões espanholas do que com o Estado português, o divisionismo entre os portugueses⁶⁷ ... —, este caudal discursivo é sobretudo alimentado na esfera político-intelectual da capital⁶⁸, encontrando sistematicamente eco reactivo nas elites do Norte⁶⁹.

⁶⁶"Regionalização: crime e ridículo". Revista *Valor*, 4 de Dezembro de 1992.

⁶⁷Ver, por exemplo, "Destruir a Nação", de José António Saraiva (*Expresso*, 20 de Abril de 1996), "Da Nação em geral e das regiões em especial", de Paulo Portas (*Independente*, 19 de Abril de 1996), ou "Era uma vez um país", de Miguel Vale de Almeida (*Público*, 14 de Abril de 1996).

⁶⁸Miguel Sousa Tavares, jornalista da SIC, tornou-se um dos mais mediáticos representantes da crítica anti-regionalista. Por isso, alguns dos nossos entrevistados adeptos da regionalização elegeram-no como alvo preferencial de acusação: "Você analise os discursos do Sousa Tavares. É um discurso claramente racista (entre aspas), porque ele quando fala do Vieira de Carvalho ou do Fernando Gomes é como candidatos a caciques. Obviamente, se fossem de Lisboa eram candidatos a líderes regionais. É a ideia de que fora de Lisboa não se pode aspirar a mais, a ambição política é necessariamente má, é necessariamente viciosa, é necessariamente a de cacique. Portanto, a ideia do Sousa Tavares é a seguinte: fora de Lisboa não há pessoas com capacidade de

As pressões para a regionalização tomam pois feição consolidada nas intenções políticas nortenhas, cujos protagonistas se encontram neste momento em processos de concertação tendentes a estabelecer um quadro organizado e consensual de forma a receber o impulso regionalizador emanado do centro. No entanto, nem só no Norte se têm produzidos efeitos de redefinição política — nos níveis discursivo e estratégico — em função da regionalização e das potencialidades hoje decorrentes dos espaços regionais integrados. Noutras regiões do país estes factores são igualmente fonte de inovações e reorientações discursivas e estratégicas dos actores do poder, trazendo à luz uma complexidade que apela à história, à geografia, à economia e à sociologia para melhor se esclarecer.

Neste particular, a Região Centro, ou das Beiras, é considerada o caso mais problemático em Portugal. Localismos auto-centrados, tensões seculares, disparidades de desenvolvimento, absorção de poderes (por parte de Lisboa e Porto), coexistem com estratégias identitárias, dinâmicas associativas e pressões políticas que confluem para a sua representação como espaço integrado, partilhado do litoral ao interior, vivificado por uma identidade cultural e por uma complementaridade de condições sócio-económicas a que deve corresponder uma administração regional específica. Foi tema de uma outra vertente do nosso trabalho.

liderança, é tudo inertes, incapazes ou candidatos a caciques, desperdiçadores de dinheiro, abanadores à mesa do orçamento, etc., etc. E o que ele diz da regionalização está obviamente disposto a dizê-lo do poder local. Só não o diz por pudor, porque expor-se-ia demasiado e acharia que dava o flanco na sua capacidade de argumentação. Para Sousa Tavares, regionalismo é igual a provincianismo, provincianismo é igual a incapacidade, a desperdício de dinheiros públicos, a apadrinhamento de amigos, a aumento da burocracia, a prebendas, a corrupção e a caciques. Nunca há o poder local legitimado, democraticamente virtuoso, fora de Lisboa".

Deputado do PS por Coimbra.

⁶⁹ No Congresso Euronorte-96, realizado pela Associação Industrial Portuense, pôde assistir-se a um debate de três dias sobre a regionalização, onde o convidado especial seria Jordi Pujol, presidente do Governo Autónomo da Catalunha. Confrontado com o cepticismo manifestado por alguns dos presentes a propósito da regionalização, Pujol reforçaria as convicções regionalizadoras dos dirigentes nortenhas asseverando que não deveria haver reservas quanto a esse projecto — "não tenham medo das regiões", aconselhou. Servindo os intentos da maioria dos organizadores e participantes no Congresso, a presença de Pujol veio conferir ao Euronorte-96 um cariz decididamente regionalizador, preparado em parte como antítese às teses anti-regionalização emanadas da capital.

(In?) Conclusão

Processo aparentemente inconclusivo, a regionalização não se presta a asserções definitivas, mas tão só a um diagnóstico das contradições a que foi submetida. Na verdade, que determinações mencionar acerca de algo que se encontra mais indeterminado que nunca? Como pronunciar-nos sobre um projecto que avançou mais em impasses e atrasos do que em avanços efectivos? Se há uma conclusão a tirar, é a de que a atribulada existência da regionalização em Portugal desaguou numa encruzilhada. Pode dissolver-se numa espécie de “neo-municipalismo”, como advogam as sensibilidades da direita; pode impôr-se como a reforma administrativa há tanto delineada, como desejarão os partidos socialista e comunista; e pode inclusive abrir a via a regionalismos ego-centrados, à imagem do que é preconizado por certas motivações ao Norte do país.

Como dissémos, a antítese das vontades regionalizadoras está a ser incarnada por um renascido fervor municipalista. A direita CDS/PP, a actual posição do PSD e um elenco de figuras políticas e sociais com espaço de destaque na sociedade portuguesa têm procurado evocar os termos desta pretensa alternativa, o local *versus* o regional, para defender o abandono definitivo do projecto. O argumento adoptado estipula que a regionalização é uma modalidade administrativa de efeitos perversos para a unidade do país. Serve essencialmente àqueles que pretendem entregar a Nação em retalhos à tecnocracia de Bruxelas, e o esvaziamento do poder local é desde logo a sua primeira consequência.

Na realidade, o impasse que sobreveio à regionalização resultou em grande parte dos imperativos de reconstrução do poder local nos primeiros vinte anos democráticos. A reabilitação das autarquias locais mereceu todas as prioridades descentralizadoras. Todavia, o local só se manteve consecutivamente como prioridade face ao regional devido aos condicionalismos e impotência a que no geral o Estado votou os municípios. Forçando os eleitos locais a moverem-se num quadro administrativo e

financeiro altamente restritivo, as autoridades centrais conduziram ao desmembramento no plano das práticas daquela que era uma classe unida no plano dos princípios. Continuando uma tradição secular, a administração central promoveu a atomização do poder local e a individualização das formas de negociação com os seus dirigentes, a quem sempre faltou força de conjunto. Na negociação da dependência, as orientações assumidas pelos eleitos locais enquanto colectivo diluíram-se no funcionamento pragmático enquanto actores. Assim se explica que a unidade de valores dominante entre os autarcas, fazendo deles, entre outras coisas, o único grupo que sempre defendeu a regionalização, não se tenha traduzido numa unidade de acção em defesa dessa reforma administrativa: o campo das lutas efectivamente prementes, onde se jogavam os interesses dos seus espaços de legitimidade, estava noutro lado e era dominado por considerações mais imediatas.

A regionalização é hoje um projecto eminentemente conotado com as elites políticas e económicas do Norte de Portugal, que têm a cidade do Porto como espaço de concentração e osmose. O Algarve mantém igualmente a posição tradicional em prol das regiões, mas é no Norte que se dá um relevo político e mediático constante ao imperativo de regionalizar. Reivindica-se uma capacidade de acção regional desvinculada da tutela de Lisboa. Reage-se contra os indicadores que continuam a evidenciar a massiva localização do investimento público na área da capital, ao mesmo tempo que grande parte do território nacional assiste a uma pauperização sustentada. Visando embora interesses territoriais específicos, o discurso do Norte é acolhido com agrado noutras regiões do país, pela clareza com que coloca questões vitais sobre desigualdades há muito institucionalizadas.

É reconhecido no entanto que no Norte se procura prefigurar uma região cujo projecto de desenvolvimento comporta excessos egocêntricos. Região de maior potencial produtivo do país, levanta nos outros a suspeição do egoísmo territorial. A sua vocação para o cumprimento das solidariedades públicas não estará totalmente assegurada. Ao desígnio expansionista por vezes esboçado não é mesmo estranha uma consciência perigosamente autónoma — a fraca penetração social e o divisionismo

existente entre as próprias elites serão os maiores óbices às veleidades “autonomistas”. Além disso, as ambições centradas na cidade do Porto não mobilizam a adesão das elites de Trás-os-Montes e do Minho ao seu projecto dum Norte unificado. Uma dominação estabelecida a partir do Porto não se revela mais atraente do que a actual hierarquia de poderes.

O acto decisivo cabe ao Estado. A força de agregação das disparidades existentes e a sua ordenação com vista a solidariedades alargadas deverá ser fornecida pelo Estado, ao converter a região num verdadeiro lugar de exercício de poder. Só um acto performativo do centro poderá catalisar o processo de formação da vontade regional e consolidá-la num quadro territorial unanimemente reconhecido.

Resta saber se a dissolução do mecanismo que empurrava a regionalização para o campo da oposição ao Governo e a afastava da agenda pública será ou não um factor determinante na concretização deste desideratum. Resta saber também até que ponto a dinâmica das elites territoriais se fará acompanhar, nos momentos decisivos — o referendo sobre as regiões —, dum posicionamento inequívoco ao lado da entidade regional. Fica por saber se estamos hoje perante uma sociedade suficientemente versátil para incorporar várias modalidades de acção e intervenção territorial ou se, pelo contrário, se irá reforçar a coexistência exclusiva das racionalidades locais e nacionais no território português, deixando que regiões administrativas fiquem na história do país ligadas ao mero “constitucionalismo simbólico” que incarnaram durante mais de vinte anos.

BIBLIOGRAFIA:

ALMEIDA, Miguel Vale. “Era uma vez um país”, *Público*, 14 de Abril de 1996.

AMARAL, Diogo de Freitas. “Como Avançar no Processo de Regionalização”, *Estudos Autárquicos, Boletim do Centro de Estudos e Formação Autárquica*, nº 1, 1993.

BARRETO, António. “Estado e Descentralização: antecedentes e evolução, 1974-1984”, *Análise Social*, nº 81-82, 1984.

CABRAL, Manuel Villaverde. “A Regionalização e os partidos políticos”, *Diário de Notícias*, 13 de Maio de 1996.

CHAUVEL, Louis. “Valeurs régionales et nationales en Europe”, *Population*, nº 3, 1995.

COSTA, Hermes Augusto. “A construção do Pacto Social em Portugal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 39, Maio de 1994.

CURTO, Abílio. *O Jornal*, 12 de Novembro de 1981.

FERNANDES, José Manuel. “Portugal: setecentos anos de reformas centralizadoras”, *Expresso*, 27 de Março de 1997.

FRANCISCO, Daniel Gameiro. *La Régionalisation au Portugal, projet et paradoxes : le cas de la Région Centre*, Paris : Institut d’Etudes Politiques, 1996.

GARRETT, Almeida. “Relatório e bases para a reforma administrativa” (21 de Janeiro de 1854), in *Livro Branco Sobre a Regionalização*, Lisboa: MAI, 1981.

HERCULANO, Alexandre. “Carta aos eleitores do Círculo de Sintra” (1858), *Opúsculos*, tomo II, 2ª ed., 1880.

MARTINS, Vitor. “A província, o distrito e a região”, in *Livro Branco Sobre a Regionalização*, Lisboa: MAI, 1981.

MATTOSO, José. *Identificação de um país – ensaio sobre as origens de Portugal*, Lisboa: Estampa, 1985.

MENDES, José Manuel de Oliveira. “As Identidades Sociais como Políticas e como Estratégias: o caso do Açores”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 40, Outubro de 1994.

- MOLOTOCH, Harvey. "The city as a growth machine", *American Journal of Sociology*, Setembro de 1976.
- MORAIS, Carlos Blanco. "Os Mitos da Regionalização", *Diário de Notícias*, 7 de Agosto de 1991.
- OLIVEIRA, Luís Valente. *Regionalização*, Porto: Edições Asa, 1996.
- PORTAS, Paulo. "Da Nação em geral e das regiões em especial", *Independente*, 19 de Abril de 1996.
- PORTAS, Nuno. "Dos municípios às regiões", *O Jornal*, 3 de Setembro de 1976.
- PORTAS, Nuno. "Dos municípios às regiões", *O Jornal*, 12 de Setembro de 1981.
- PESSOA, Fernando. "Regionalização e qualidade de vida", *Diário de Notícias*, 8 de Abril de 1982.
- PORTO, Manuel Lopes, GASPAR, Jorge. "Mobilité géographique et régionalisation au Portugal", in PELLEGRINO, Pierre, *La théorie de l'espace humain – transformations globales et structures locales*, Genève : CRAAL-FNSRS-UNESCO, 1986.
- PROGRAMA do CDS/PP, XI Congresso (extraordinário), Janeiro de 1993.
- QUEIRÓS, José. "As tentações de Marcelo e algumas notas sobre o debate regional", *Público*, 5 de Maio de 1996.
- REVEL, Jacques, "La Région", in NORA, Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire*, tome 3, vol.1, Paris: Galimard, 1993.
- RIBEIRO, Orlando. *Ensaio de Geografia Humana e Regional I*, Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora, 1970.
- ROGEIRO, Nuno. "O Laboratório do Professor Pardal", *O Diabo*, 9 de Abril de 1996.
- ROKKAN, Stein, URWIN, Derek (orgs.). *Centre-Periphery Structures in Europe*, Frankfurt: Campus Verlag, 1987.
- RUIVO, Fernando e VENEZA, Ana. "Seis questões pelo poder local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, Dezembro de 1988.
- SANTOS, António. "A centralidade minhota e a sua identidade própria", *Diário de Notícias*, 8 de Abril de 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português”, *Análise Social*, nº 87-88-89, 1985.

TELLES, António Ribeiro. *Portugal-Hoje*, 26 de Outubro de 1981.