

## **Anticentralismo 2.0**<sup>i</sup>

**Guilherme Costa**

**(Membro fundador do Círculo de Estudos do Centralismo)**<sup>ii</sup>

Portugal tem uma estrutura de poder altamente centralizada, característica que mudou muito pouco ao longo dos tempos.

As críticas ao centralismo assentam, de forma recorrente, numa base de ética política em defesa das identidades associadas a um território subnacional (a uma cidade ou a uma região) — é sabido que a ligação a um território corresponde a valores de natureza psicológica e sociológica obtidos no processo de evolução cultural da espécie humana, valores modernamente descritos como um “direito de pertença”. Este direito é ameaçado sempre que uma qualquer dinâmica política ou económica deixa para trás o território a que esse direito está associado, negando ou dificultando direitos de voz e afirmação de identidade, minorando as condições de vida material dos seus habitantes, violando princípios de equidade moral, restringindo o exercício de comportamentos de agência e/ou a manifestação de competência profissional, ...

As propostas anticentralistas, por sua vez, focam-se na dimensão político-organizativa, defendendo um modelo de organização política no Continente com um nível político intermédio (regional) entre os Municípios e o Estado central (que já existe, e bem, na Madeira e nos Açores). Esta solução de descentralização político-administrativa é justificado pela aplicação do princípio da subsidiariedade na tomada de decisão no interior das organizações — um princípio defendido no interior de organizações com milhares de anos de existência, como a Igreja Católica, com correspondência no domínio empresarial em moderníssimas teorias de gestão empresarial, como o movimento *Agile*. Essa nova forma de organizar o Estado — que tem, aliás, consagração no vigente tratado da UE e na nossa Constituição — seria legitimada por uma melhor distribuição dos recursos públicos resultante do estabelecimento de novos contrapesos em sede orçamental e em sede de fundos estruturais, com particular atenção crítica aos projetos públicos faraónicos do poder central aprovados sem uma análise custo/benefício que garanta a comparação com projetos alternativos — decorrentemente, talvez por vezes premeditadamente, com os custos de oportunidade omitidos, em flagrante menosprezo, aliás, pela boa e mais elementar teoria económica.

Enquanto subscritor das posições anticentralistas acima referenciadas, sou obrigado a reconhecer que essas posições vêm tendo dificuldade em encontrar apoio político ativo junto da opinião pública e das populações, acabando por ficar prisioneiras dos limites de uma discussão redutora, muitas vezes de ordem puramente técnico-jurídica, em que não é possível validar de forma conclusiva a alegada superioridade desta proposta de solução

política. A descentralização em Portugal, apesar da (r)evolução democrática com quase cinquenta anos, só tem logrado emergir sob a forma de uma tendencial, plausível, “tarefeirização” dos municípios, num processo de gradualismo que pode vir a ser classificado como um simulacro se os passos seguintes ficarem para as calendas, como tantas vezes acontece.

Portugal precisa de uma descentralização autêntica, convincente, eficaz. Para isso, tem que re-demonstrar os fundamentos e arejar os argumentos do anticoncentralismo, num espírito construtivo mas sem complacência para soluções que, com uma “patine” de modernidade, se reconduzem, lá no fundo, a “mais do mesmo”. Este novo anticoncentralismo é reconhecidamente “*work in process*”. O qualificativo “2.0” traduz tão simplesmente a intenção de tentar um diferente ângulo de ver os factos, as atitudes e as políticas e de interpretar diferentemente a mudança e o progresso social, sem pôr em causa o seu argumentário tradicional.

### 1. O centralismo como “worldview”: os sucessos passados e a crise atual

Portugal permanece o (ou um dos) Estados mais centralistas da Europa ... e uma verdadeira descentralização no Continente não está na ordem do dia.

Assim sendo,

- i.) importará, em primeiro lugar, perceber melhor as razões da impotência da vontade descentralizadora em Portugal; vejo o centralismo português como uma *worldview* <sup>iii</sup>, no caso, “arcaico imperial”, suportado por uma narrativa que vive da saudade dos nossos sucessos passados, descontextualizados <sup>iv</sup>;
- ii.) essa *worldview* enquadra um modelo de “capitalismo político” <sup>v</sup> em que um centralismo económico acompanha o centralismo político; este modelo de “reconfiguração do império”, com origem no período salazarista, perdura hoje apesar de as drásticas mudanças de uma economia global e em rápida transição digital tornarem ainda mais claro que são outras as causas da “riqueza das nações”;
- iii.) pelo que a resiliência do paradigma arcaico imperial -- com a omnipresença dos “memes” da respetiva narrativa apesar da sua total desatualização -- está na base dos bloqueios ao crescimento atuais e da profunda crise económica, social e política no nosso País – vivemos uma crise do “cobertor curto”;
- iv.) a omnipresença da narrativa arcaico-imperial permite explicar por sua vez a incompletude do modelo do Noroeste Industrial e a sua incapacidade até ao momento de constituir uma história de sucesso atribuível à iniciativa descentralizada de agentes económicos;

- v.) a narrativa dominante resiste à expressão de um ideário mais liberal na economia, fazendo coexistir o liberalismo com a convicção na eficiência do centralismo estatal: muitos dos nossos liberais permanecem centralistas;
- vi.) pelo contrário, é minha convicção que o desenvolvimento económico, que ocorre em ecossistemas empresariais geograficamente localizados, exige um poder político regional (necessariamente no quadro do princípio da subsidiariedade) capaz de definir objetivos, escolher os respetivos instrumentos de política e dispor dos meios financeiros possíveis para a sua implementação.

**1.i.** O centralismo em Portugal é uma worldview, uma forma de entender o mundo ancorada na memória histórica dos nossos sucessos passados e em determinadas características culturais da população portuguesa <sup>vi</sup>, que produziu um tipo particular de articulação entre o domínio económico e o domínio político -- um “capitalismo político” -- suportado por uma narrativa sobre o funcionamento da economia e da sociedade -- no caso, um “labirinto da saudade” da grandeza passada.

É nessa narrativa sobre os momentos altos de afirmação nacional da nossa História, ligados a grandes objetivos como a Reconquista ou os Descobrimentos, que foram comandados pelo Estado central, que encontra suporte a visão do mundo centralista, tão dominantemente presente no nosso País e tão firmemente inscrita no pensamento das nossas elites.

A primeira “aldeia global”, de que Portugal se orgulha de ter sido promotor, foi historicamente precoce relativamente ao desenvolvimento capitalista a que os processos de globalização aparecem associados mais tarde. Esses tempos “gloriosos” estão marcados na nossa memória coletiva como um período de grandes projetos sob a égide do Estado, que moldam ainda a nossa visão do mundo. Ao mesmo tempo, as memórias de prosperidade material das populações estão intimamente associadas à apropriação de recursos externos que esses momentos permitiram. O Estado foi o ator principal nestes períodos de prosperidade e prestígio <sup>vii</sup> (sem subalternizar o papel de comerciantes e detentores de capital e os contributos dos tecnólogos e cientistas da época). Esse papel do Estado no centro da ação define não só o tipo de relação interna do Estado com a sociedade civil (relação simultaneamente distante e autoritária, arraigadamente anti-subsidiária, contra o sobredito princípio), mas também o tipo da sua relação externa com o Mundo (que é orientada para a apropriação da riqueza criada por outros no exterior). Nesta “maneira de pensar”, a prosperidade não resulta da criatividade e do conhecimento das pessoas e a inovação não emerge das iniciativas descentralizadas correspondentes e a riqueza não é gerada no interior do nosso território pelos nossos recursos materiais e competências, antes tudo isso resulta do nosso maior ou menor engenho na apropriação de riqueza “estrangeira”. Um forte bloco de interesses das nossas elites, que são de raiz mais patrimonial que empreendedora, está

interessada em perpetuar aquela narrativa. Quanto às “não elites”, a sua visão do Estado é sobretudo instrumental — o Estado serve “para sacar e ser sacado”. É certo que para as classes média e baixa, as decisões do Estado não são equitativas — mas isso “é a vida”. Esta psicologia gera, paradoxalmente, a vontade de um Estado forte. Quando cada um acha que as leis devem ser respeitadas apenas pelos outros, implicando uma enorme desconfiança quanto à probabilidade de os outros respeitarem a lei, há um apelo a uma disciplina muito forte por parte do Estado para obrigar os outros a obedecer.

Esta visão do mundo gera e alimenta-se de características culturais próprias do nosso povo - quer a falta de confiança nas instituições, quer a “distância ao poder” são traços “permanentes” dos comportamentos dos portugueses. Também a muito baixa “orientação para o longo prazo” e uma altíssima “aversão à incerteza” ajudam os portugueses a “ignorar” que, desde a Revolução industrial, o paradigma do acesso à riqueza das nações mudou da apropriação para a criação: crescimento e desenvolvimento surgem nos tempos modernos associados à acumulação do conhecimento e à exploração das competências e dos recursos internos, numa ecologia de especialistas, de cujas interações emerge um “cérebro coletivo” <sup>viii</sup>.

Apesar da indisfarçável crise económica, a narrativa associada ao modelo perdura e mantém o País culturalmente dependente desse paradigma. O País cai numa “despercepção coletiva nacional” perante um mundo que entretanto evoluiu de forma acelerada.

**1.ii.** Nos tempos modernos (nos dois séculos que se escoaram desde a revolução liberal de 1820), as experiências de crescimento dos rendimentos internos com algum sucesso — mesmo assim sempre insuficiente — estão associadas à coabitação férrea de centralismo político e centralismo económico, nomeadamente o modelo de grandes projetos localizados quase todos na região da capital, construído lentamente desde a década de 50 até ao 25 de Abril.

Era um capitalismo das “grandes famílias”, comandado de cima para baixo pela iniciativa de um Estado forte -- com o poder suficiente para disciplinar a concorrência entre as empresas (pelo condicionamento industrial) e ultrapassar as limitações na constituição de grandes empresas (com a ajuda de um mercado alargado, que juntava ao mercado interno o mercado gerado pelo comércio administrado com as colónias). Esta intervenção do Estado ao nível de topo das empresas “camuflava” a sua natureza familiar mas não gerava a cooperação necessária para atingir altos níveis de produtividade. Condiçionadas pela necessidade de proximidade ao poder político, as grandes empresas localizavam-se necessariamente na área da capital, que era portanto, de longe, a região que acolhia as produções tecnologicamente mais evoluídas, porque só networks produtivas mais extensas permitem as produções mais complexas. A economia da região da capital distinguia-se assim da economia das outras regiões do todo nacional, que permaneceram áreas de empresas pequenas e médias em

atividades tradicionais -- industriais (mais concentradas no Norte do País) ou outras. E assim se geravam os “memes” da narrativa: o desenvolvimento por “grandes projetos”, as “grandes oportunidades” de investimento nas (ex-)colónias, o “Portugal é Lisboa e o resto é paisagem”, que persistem até hoje.

Não era uma economia liberal -- nem o autoritarismo associado ao modelo permitia o pluralismo das iniciativas descentralizadas, nem o baixo nível de confiança prevalecente na sociedade permitia a cooperação institucionalizada (no interior e no exterior das empresas). Por não ser uma economia liberal, o modelo de capitalismo político teria que entrar em crise com a instauração da democracia e, mais generalizadamente, por causa das mudanças na envolvente (instituições democráticas internas, integração europeia, globalização e revolução das tecnologias da informação) que tornaram claro o carácter datado das suas condições de funcionamento. Sem condicionamento industrial, sem colónias e com uma concorrência internacional intensa, sobretudo sem a possibilidade de exercício discricionário do poder político (por causa do escrutínio democrático interno e também das regras europeias das aplicações dos fundos) e sem a possibilidade de recurso a uma suposta competência superior dos altos quadros públicos (por causa de uma lenta degradação da administração pública, entre outras razões em consequência dos constrangimentos orçamentais e da concorrência privada), o modelo perdia as suas condições de sucesso. Mas continuava prisioneiro de um *mindset*: a saudade da riqueza do passado imperial e as receitas descontextualizadas dos seus sucessos.

Houve, depois do 25 de Abril, períodos curtos de maior crescimento económico, na ressaca dos excessos nacionalizadores do PREC, com uma política macroeconómica racional e uma gestão cambial inteligente, com alguns grandes projetos associados ao investimento estrangeiro, nomeadamente a Auto Europa. Mas o processo liberalizante não combateu a hipertrofia do Estado nem levou a cabo a sua reforma. A economia acomodou-se rapidamente ao paradigma anterior e não conseguiu corresponder aos ideais democrático-liberais com uma mudança de comportamentos.

Os bens públicos e os recursos comuns beneficiaram do financiamento europeu. Aí houve desenvolvimento -- muito especialmente em todo o tipo de infraestruturas necessárias ao crescimento, na conservação e renovação do património construído, na Educação e em iniciativas culturais “arejadas” nos vários domínios. Da democracia, as elites passaram a valorizar excessivamente o apoio europeu e os fundos recebidos, encarando-os como receita garantida para o desenvolvimento. Talvez por isso, as novas condições de sucesso surgem, no *mindset* dos portugueses, mais associadas às facilidades de acesso a fundos europeus abundantes do que a uma economia mais liberal e um Estado democrático, que não se revelava menos autocrático nem mais descentralizado. Esta forma seletiva de adesão aos valores europeus sem crítica sistemática do centralismo económico e político, atualizou outro

“meme” arcaico imperial, a crença nas “folgas externas” (e evidenciou de forma sucessiva a realidade do desperdício das oportunidades por elas criadas).

**1.iii.** A verdade é que a economia praticamente não cresce desde o início do século XXI (em média real anual cumulativa do PIB). Aliás, a confirmar a tese de uma crise larvar, de natureza estrutural, extra-cíclica.

A economia com centro na área metropolitana de Lisboa --- e com eixos de projeção para norte (até á Marinha Grande), para sul (até Sines) e para o interior (ribatejano - até Ponte de Sor - e alentejano - até Évora) arrastou a economia portuguesa para 20 anos de crescimento anémico. A situação só não é mais grave porque outra macrorregião industrial de características marcadamente diferenciadas, o Noroeste Industrial, impediu uma maior queda no crescimento (a par de algumas regiões turísticas ou de agricultura intensiva).

Se atendermos a desenvolvimentos recentes sobre o crescimento que usam a complexidade como a medida mais adequada da quantidade de conhecimento presente em qualquer economia <sup>ix</sup>, constatamos que a macrorregião da capital vê o seu coeficiente de complexidade reduzir-se, isto é, a quantidade de saber acumulado ao serviço do crescimento da economia. Em sentido contrário, a macrorregião policêntrica abrangendo os concelhos industrializados dos distritos do Porto, Braga, Aveiro e Viana, vê aquele indicador crescer significativamente ao longo dos últimos vinte anos, conseguindo igualar ou mesmo ultrapassar Lisboa na quantidade de conhecimento produtivo acumulado <sup>x</sup>.

Mesmo com a realidade correspondente à narrativa arcaico imperial a meter água por todos os lados, não “inscrevemos” <sup>xi</sup> ainda a realidade de uma crise que já dura há largos anos. Uma realidade intersubjetiva não é substituída por outra só porque entra em crise, mas apenas quando a população que a vive acredita maioritariamente numa nova narrativa integrada.

Entretanto, o Estado português sobrevive no limiar da bancarrota moral e financeira. Numa leitura extensiva de explicações sobre o que se passa nos modelos herdados de situações de tipo imperial quando os impérios entram em declínio <sup>xii</sup>: o *mindset* e o *modus operandi* das elites centralistas dominantes geraram um choque entre a sobreprodução em número das ditas elites e a subdimensão do excedente económico para a sustentar que o País é capaz de gerar. Numa linguagem mais plebeia, “a Corte” apanhou a doença do “cobertor curto”.

**1.iv.** O modelo industrial do Norte Litoral português, apesar da sua génese liberal e das suas realizações bem sucedidas, apresenta ainda fortes limitações. Relaciono-as com a necessidade de condições institucionais específicas de organização social ao nível regional, que o centralismo não se digna considerar.

Começemos pelas realizações. Nesta macrorregião do País, um relevante processo de transformação estrutural traduziu-se na crescente diversificação e sofisticação da sua estrutura produtiva (que não necessariamente nos seus rendimentos internos – mas isso são contas de outro rosário). Com as manifestações de crise do “capitalismo político”, emergiu, em paralelo, uma realidade de sentido oposto, ancorada na iniciativa privada descentralizada. Várias empresas médias da Região são casos sustentáveis de sucesso industrial e exportam produtos cada vez mais complexos, vários centros de tecnologia atingiram uma dimensão e qualidade média, várias indústrias revelam uma maior competitividade internacional e capacidade exportadora.

Analisemos a sua natureza liberal. Trata-se, aqui sim, de um modelo de empreendedorismo descentralizado. Livre iniciativa, descentralização das decisões de produção, experimentação e erro, recompensa das soluções bem-sucedidas. Num quadro de concorrência, porque o mercado é europeu e mundial e não o mercado nacional protegido. Resultando, em consequência, uma capacidade de diversificação da estrutura industrial com a emergência de produtos novos exportáveis mais complexos.

Reconheçamos algum sucesso na mudança institucional. A região mostrou capacidade institucional para desenvolver tecnologias apropriadas ao seu crescimento, através de Centros Tecnológicos setoriais, que foram dinamizados pelas respectivas Associações Empresariais com recurso a financiamentos europeus (cujos regulamentos privilegiam regiões com determinados níveis de rendimento, ao abrigo de objetivos de coesão social).

Identifiquemos as suas limitações. O seu sucesso está longe de poder ser dado como adquirido. É ainda uma “balada de média virtude”. Falta-lhe o peso institucional e político onde ancorar novas soluções de financiamento, reforçadas estruturas científico-tecnológicas, renovadas estruturas empresariais cuja *governance* e gestão sejam orientadas para a inovação e o crescimento. Mas o mindset centralista não concebe um modelo diferente e “não vê” as necessidades de apoio institucional e de políticas públicas que são específicas de cada sistema empresarial territorialmente localizado.

**1.v.** É aqui que se inscreve a incapacidade reformadora de um liberalismo centralista. A crise vem convocando, recentemente, um pulsar mais forte das ideias liberais na economia e as nossas elites centralistas mais lúcidas passaram a ser liberais na esfera económica. Mas a batalha pelas ideias liberais não é levada por muitos dos seus protagonistas muito além do mercado e da economia. A maioria dos liberais não abdicou do centralismo na esfera política e não põe em causa elementos centrais da narrativa político-económica.

Sem projeto para a sociedade que não seja deixar jogar o mercado, colocam a questão do crescimento económico apenas como oposição entre mercado e Estado enquanto mecanismos alternativos de seleção ao serviço da eficiência e da eficácia. Da superioridade

do mercado enquanto mecanismo de seleção, tiram a consequência de que política e Estado se devem reduzir a um regime de serviços mínimos, como por exemplo a gestão da defesa nacional, dos direitos de propriedade e da moeda (estas três funções do Estado exigem de facto uma decisão ao nível central, a última aliás supranacional, ao nível da zona euro).

Os neoliberais desconsideram as necessidades da inovação institucional de que outras regiões carecem para intensificar a cooperação entre os seus agentes. O *mindset* centralista renasce então na anti-regionalização: para eles, regionalizar é deixar crescer o Estado, descentralizar só com controlo político da capital. O *mindset* liberal estrito não impede as nossas elites de defender sem vacilar um inamovível centralismo político: já há Estado a mais (e outras instituições) em Lisboa.

A narrativa centralista impede, por outro lado, muitos dos nossos liberais nas cercanias da “Corte” de reconhecer que há elementos novos de natureza liberal na estrutura económica do País, com localizações excentralizadas, cujas condições institucionais precisam de ser estimuladas, porque se trata ainda de um projeto de “média virtude”. Assim sendo, esta nova dinâmica produtiva e exportadora territorializada -- estruturada pelo princípio das atividades relacionadas e pela sua expressão em termos de proximidade geográfica -- corre o risco de ser posta em causa pelo desinteresse das elites nacionais, prisioneiras da sua mentalidade centralista, em desbloquear os vários fatores institucionais necessários para assegurar a sustentação deste modelo alternativo. Depositários de uma “virtude superior”, a maioria centralista das nossas elites decide que o melhor que esta região tem a fazer é esperar pelos *spill over* que os grandes projetos financiados pelo PRR vão permitir às grandes empresas da Capital e aproveitar o seu *trickle down* nas pequenas e médias empresas do Norte e Centro.

Para mudar a “maneira de pensar” dominante no nosso País, o relato do liberalismo económico é insuficiente, apesar da sua parcela de validade. Mesmo mais liberais, as nossas elites continuam sem pôr em causa o essencial do modelo político dominante e a aceitar o centralismo, de forma clara ou encapotada. A incapacidade de associar os insucessos económicos e políticos atuais às soluções centralizadas constitui uma forte razão para a permanência da visão do mundo herdada do passado. Uma história de sucesso atribuível à iniciativa descentralizada de agentes económicos, sociais e políticos seria importante para alterar a *worldview* arcaico-imperial. Mas implicaria a admissão de que, nas condições atuais, é mais fácil que essa história de sucesso ocorra na macrorregião industrial do Noroeste do que na macrorregião de Lisboa.

**1.vi.** Uma nova dinâmica económica ao serviço da prosperidade social precisa de uma forte componente anticentralista. É o que evidencia a evolução recente — e as limitações -- do modelo de média virtude do Noroeste Industrial.

Não deveria ser pedir muito à Capital que aceite a evidência de que aquilo que é preciso para desenvolver a macrorregião Noroeste Industrial é diferente daquilo que é preciso para desenvolver a macrorregião de Lisboa. Nem que reconheça que temos a capacidade de decidir sobre isso — o que para uma “Corte” com um *mindset* ainda imperial talvez seja um pouco mais difícil de conceder.

Estes princípios têm que se aplicar também à relação entre as áreas urbanas ricas do Norte mais litoral e o seu Interior menos desenvolvido. As primeiras têm igualmente que reconhecer que “aquilo que é preciso para desenvolver o Norte Interior é diferente daquilo que é preciso para desenvolver o Norte Litoral” e devem concordar com o mesmíssimo grau de autonomia do Norte Interior para gerir os seus próprios assuntos.

Na realidade, um regionalismo eficaz tem que olhar para dentro e para fora de cada região. Uma vez garantido o grau de autonomia adequado para gerir os seus próprios assuntos, cada região tem que se focar na sua identidade e propósito partilhados e desenhar princípios de justiça (“*fairness*”) nos contratos sociais que gerem as relações entre pessoas e grupos no seu interior, balanceando os interesses individuais e os interesses coletivos como resposta à necessidade de cooperação que torna cruciais os vários tipos de instituições intermédias que promovem essa cooperação. Ao mesmo tempo, deve aplicar estes princípios para construir relações apropriadas com as outras Regiões (nomeadamente Lisboa), estendendo ao espaço nacional a vontade de cooperação mas exigindo reciprocidade <sup>xiii</sup>.

## 2. Mercado e Estado: a descentralização como condição necessária (mas não suficiente) de um renovado processo de crescimento económico em Portugal

A crise profunda que a economia portuguesa atravessa traz consigo a urgência de medidas concretas. Os problemas abundam, da baixa produtividade à baixa resiliência dos nossos sistemas de educação, saúde, e segurança social, da desigualdade de rendimentos ao desafio da formação dos recursos humanos, das ameaças predatórias de uma certa finança que tem que ser regulada à indiferença sobre a nacionalidade do capital que se torna proprietário dos ativos nacionais mais valiosos, da aversão à tomada de risco ao sobreaquecimento dos preços dos ativos imobiliários, do desperdício e corrupção recorrentemente associados ao investimento público às condições macroeconómicas que provocam um fraco investimento produtivo privado, ... E parece não haver meios para os resolver todos, nem capacidade para experimentar soluções, ao mesmo tempo que desperdiçamos fundos europeus à nossa disposição. A maneira de pensar a economia que é ainda hoje dominante no nosso País bloqueia muitas das medidas inovadoras necessárias.

Uma narrativa não perde automaticamente a sua eficácia. A alternativa tem que ser construída, emergindo de iniciativas múltiplas ao nível mais micro ao mesmo tempo que no terreno da “batalha das ideias” se procura enunciar um novo paradigma.

Tentarei de seguida enunciar, de uma forma necessariamente muito resumida, alguns elementos de uma nova *worldview* que possa vir a permitir um período de desenvolvimento económico sustentado (e regionalmente equilibrado) no nosso País:

- i.) em matéria económica, muitas componentes do pensamento liberal são, na minha opinião, necessárias à construção de um paradigma alternativo; mas o discurso estrito do neoliberalismo esquece a natureza sistémica da realidade social e a necessidade de criar condições institucionais e políticas a múltiplos níveis – recusa uma visão da economia <sup>xiv</sup> como uma realidade sócio-técnica de natureza sistémica, em que os mercados são o garante de um pluralismo disciplinado <sup>xv</sup> dinamizado pela concorrência e o Estado e as instituições são o instrumento de uma cooperação alargada que é condição da acumulação do conhecimento;
- ii.) relativamente ao Estado, no pensamento maioritário das elites nacionais não se almeja “nem Estado mínimo, nem Estado ágil”. E descentralização política, “*jamaís*” – é pelo menos o que parece revelar algum consenso, mas quase nenhuma ação, relativamente à reforma do Estado e muito poucos apelos, e quase nenhum entusiasmo, pela descentralização política;
- iii.) é minha convicção que um Estado ágil e empreendedor tem que ser descentralizado -- a descentralização constitui um processo crucial para resolver a crise da economia e da sociedade portuguesa, com uma dimensão regional que não pode ser iludida, inclusive por razões económicas; mas a regionalização precisa de renovar as suas perspetivas e comportamentos para poder ser entendida como um projeto nacional.

**2.i.** Partilho com os neoliberais a convicção de que uma economia de mercado funciona melhor do que qualquer outro tipo de economia que tenha sido objeto de uma experiência histórica concreta. O mercado é, até hoje, a mais poderosa tecnologia social descoberta pela humanidade para assegurar a prosperidade social. A superioridade das economias de mercado relativamente às economias de direção central está firmemente estabelecida — pelo menos desde que uma experiência em tempo real ocorreu na Alemanha e permitiu comparar os resultados de uma economia liberal a Oeste e de uma economia de direção central a Leste.

Mas saber que uma economia funciona é diferente de saber como e porquê ela funciona. As economias de mercado funcionam porque permitem um pluralismo de iniciativas e a sua seleção pelo mercado. O segredo das economias de mercado é a exploração seletiva de oportunidades, não um misterioso equilíbrio ótimo. De algum modo podemos dizer que é a eficácia e não a eficiência alocativa que funda a superioridade das economias de mercado – elas não são um mundo de eficiências, são também um terreno de confusão e desperdício, falências e crises. Mas esta destruição é “criativa” (na célebre expressão de Schumpeter, um gigante da teoria económica); permite escolher e amplificar as melhores soluções, através da

adaptação, da aprendizagem e da inovação geradas pela concorrência entre iniciativas plurais.

É a acumulação sustentada do conhecimento e do *know how* que permite níveis e ritmos intensivos de crescimento económico <sup>xvi</sup>. As economias são ecossistemas de especialistas cuja cooperação permite a divisão e especialização do conhecimento e a sua reunião em empresas e networks. Uma economia de mercado funciona num quadro de coevolução das tecnologias físicas e das tecnologias sociais; requer um contexto institucional apropriado, em que contratos sociais *fair* <sup>xvii</sup> geram a confiança nas instituições. Estas são, por sua vez, condição de comportamentos de cooperação a múltiplos níveis, necessários para a acumulação do conhecimento produtivo, a inovação tecnológica e a aquisição de capacidades mais complexas que estão na base dos processos de crescimento.

Reconhecer o valor dos mercados não obriga a desconsiderar outras tecnologias sociais importantes, nem a ignorar importantes funções do Estado com impacto na economia, nem a desvalorizar o papel na economia de múltiplas comunidades intermédias, nem a desprezar o princípio da subsidiariedade (que além do mais é uma decorrência do direito natural, o qual o liberalismo parece respeitar).

É possível pensar a economia como um sistema sócio-técnico onde se combinam a dimensão económica e a dimensão política, perceber a pluralidade de regimes na sociedade (económico, financeiro, científico, tecnológico, político, institucional, comunicacional), dar valor à sua coerência no enquadramento das múltiplas interações entre os agentes descentralizados; e definir o desempenho de uma economia como o resultado de uma seleção multidomínio e multinível <sup>xviii</sup>.

Um destes níveis corresponde a uma dimensão regional, porque os ecossistemas industriais são geograficamente localizados. Como consequência de processos de acumulação de conhecimento específicos, as competências e capacidades são diferentes de região para região – a sua evolução é *path dependent*. Além do mais, os comportamentos, valores e objetivos nas sociedades humanas – que são simultaneamente individuais e coletivos, materiais e morais – podem ser diferentes conforme a identidade cultural de cada região. Em cada região, os sistemas industriais requerem condições de desenvolvimento tecnológicos e institucionais específicos.

**2.ii.** Para o *mainstream* económico liberal, qualquer intervenção por parte do Estado que seja corretiva do livre funcionamento da economia (exceto em casos de “falhas de mercado”) carece de legitimidade económica (embora possa ter legitimidade política). Na medida em que as intervenções do Estado afetam a eficiência económica, o Estado deve ser “mínimo”. Esta posição contrasta com a opinião de Keynes (outro gigante da teoria económica -- que a muitos títulos se considerava um liberal), para quem o Estado deve fazer “o que mais ninguém

pode fazer”. Deve combater o desemprego e corrigir as grandes disparidades da economia de mercado, ao mesmo tempo que deve promover a liberdade individual e a iniciativa privada <sup>xix</sup>. Trata-se de mais do que produzir bens públicos ou de assegurar a gestão monetária e fiscal associadas à política macroeconómica. Trabalhos recentes chamam a atenção para a necessidade de revisitar os princípios de gestão dos recursos comuns (os “*commons*”) e de promover a cooperação nas *networks* extensas que correspondem à organização das atividades complexas próprias das economias modernas.

Tudo isto implica não um Estado mínimo, mas um Estado ágil. E deveria tornar prioritário o apelo à reforma do Estado -- à diminuição do seu sobrepeso, mas também ao combate à progressiva degradação das competências dos agentes da administração pública ... e à corrupção.

Em paralelo, o aprofundamento e sustentabilidade das novas soluções trazidas pela iniciativa privada exige o desenvolvimento de novas relações sociais e políticas em múltiplos domínios. Instituições e normas legais são chamadas a fixar as regras enquadradoras dos comportamentos adequados para garantir um clima de confiança social que promova a cooperação. Sociedade civil e Estado são essenciais para fazer emergir essas instituições e para criar as normas legais respetivas.

Definidas ao nível apropriado (por exemplo, nos sistemas industriais geograficamente localizados), novas regras responderão à falência da unicidade das políticas setoriais; para tal, mais poder deverá ser atribuído aos municípios e sobretudo a entidades supramunicipais. Este poder, efetivamente descentralizado, é condição para a convocação de novos instrumentos de política económica que melhorem a produção de bens públicos, como as infraestruturas e o próprio conhecimento coletivo; que financiem as estruturas científico-tecnológicas adequadas ao desenvolvimento de novo conhecimento produtivo; que assegurem a regulação de atividades essenciais à produção de bens e serviços, como o sistema financeiro propriamente dito ou os sistemas de incentivos.

Um Estado descentralizado em harmonia de propósitos com a sociedade civil, constitui um paradigma de organização social em qualquer país desenvolvido e é, em minha opinião, uma condição de sucesso de qualquer processo de crescimento sustentado em Portugal. Mas a descentralização é, em Portugal, considerada um problema – e entende-se desaconselhável acrescentar, num momento de crise, mais um problema á longa lista dos problemas a resolver. Mas se o Estado tem que fazer (bem!) “aquilo que mais ninguém pode fazer”, então, em minha opinião, só o conseguirá, nos tempos modernos, com uma estrutura descentralizada.

**2.iii.** Uma visão nacional favorável a um País descentralizado não pode ser em exclusivo um regionalismo. Por isso, o anticentralismo deve ser um projeto nacional que não esquece a dimensão regional ... e não um projeto estritamente regional. Ao pôr em causa a unicidade

institucional associada ao centralismo e abrindo às regiões a possibilidade de um pluralismo institucional, o anticentralismo “2.0” ganha uma óbvia dimensão regionalista. Dimensão que aliás “casa” bem com a defesa do “direito de pertença” e com a aplicação do “princípio da subsidiariedade”.

Neste contexto, o jogo inter-regional deve ser apresentado como um jogo de soma positiva e não um jogo de soma nula -- em que todos os ganhos regionais (das “províncias”) são obtidos à custa das perdas “nacionais” (da capital). Ao contrário do futebol - em que aquilo que um ganha o outro perde - os regionalistas não podem “querer ver Lisboa a arder”. A regionalização não pode ser apresentada como servindo apenas para defender uma redistribuição de recursos e riqueza da capital para outras regiões menos prósperas, nem pode ser a busca de uma mítica igualdade de rendimento. Implica a aceitação de uma desigualdade *fair*. Mas não implica que a Capital pressuponha ter um qualquer “direito natural” a que aí se localizem quase em exclusivo as atividades mais qualificadas dos serviços protegidos e orientados para os mercados fornecidos pelo setor estatal ... ou que o seu nível de rendimento mais elevado deva ser sustentado pelas rendas de atividades “extrativas” <sup>xx</sup> que aí se concentrem. Muito menos que a Capital se arrogue direitos de voz, de identidade, de competência que nega aos outros, no pressuposto de uma superioridade muitas vezes inexistente.

A unidade nacional não pode ser confundida com unicidade. Cada região (incluindo Lisboa) pode e deve defender um modelo de desenvolvimento territorializado adequado à ultrapassagem das suas debilidades estruturais próprias. Cabe-lhe descobrir as especializações mais adaptadas aos seus recursos e competências, não obrigando a uma distribuição “proporcional” por todas as regiões dos recursos necessários a cada atividade. Um verdadeiro desenvolvimento tem que respeitar as identidades e promover os potenciais de crescimento regionais, devendo cada região deve ser remunerada pelos seus méritos e pelas suas capacidades. Mas um princípio de meritocracia regional não pode esquecer que muitas das diferenças não são naturais, foram construídas pela história de processos de evolução cultural próprios e interdependentes. A riqueza regional tem que ser corrigida por uma redistribuição de recursos para as regiões menos favorecidas.

A Região Norte pode estar no centro deste desejado regionalismo de soma positiva. Por um lado, o Noroeste Industrial e a Região de Lisboa, as duas grandes macrorregiões do País têm que organizar simultaneamente as suas autonomias (para poderem responder a necessidades diferentes com políticas industriais diferentes <sup>xxi</sup> respondendo às necessidades próprias de capital, conhecimento e confiança) e as suas interdependências (para poderem gerar externalidades que assegurem o tal jogo de soma positiva).

Por outro lado, o Noroeste Industrial deve posicionar-se como mercado e fornecedor de recursos a uma Região Norte Interior desertificada, com riquezas naturais a que não logrou

acrescentar atividades mais complexas nas respetivas cadeias de valor (em domínios tão diversificados como, a título de exemplo, a energia, determinados produtos agrícolas e o vinho, produtos turísticos diferenciados como os parques naturais e as termas, ...) <sup>xxii</sup>. Para além disso, se a identidade nortenha não é uma ilusão, espera-se do Porto e dos outros centros urbanos mais ricos uma afirmação clara de solidariedade institucional, aceitando uma redistribuição de recursos e rendimentos mais avultada para as regiões interiores, mais pobres, até estas atingirem um patamar mínimo de crescimento sustentado, no quadro de um modelo de desenvolvimento próprio.

---

<sup>i</sup> Este texto nasceu de um conjunto de notas para apresentação informal do livro “Balada da Média Virtude” a um grupo de quadros “expatriados”. Essas notas foram-se tornando mais densas em resposta a várias interações com Miguel Cadilhe, cujas opiniões, observações e sugestões amigas agradeço vivamente. Uma versão final ficou concluída nos últimos dias do mês de Dezembro de 2022. Agradeço também as contribuições implícitas de Fernando Freire de Sousa e Rui Moreira, comigo co-autores do livro citado, de onde flui muito do argumentário aqui expresso. Deixo claro que, em ambos os casos, é obviamente só minha a responsabilidade pelo que retive e não retive neste artigo.

<sup>ii</sup> Natural do Porto. Licenciado em Economia (ISEG) e pós-graduado em Economia Internacional (Paris I). Foi docente na FEP e na UCP, onde dirigiu o Centro de Estudos, diretor-coordenador na Banca (BFE e BBI), administrador executivo de várias empresas (Sonae Indústria, Soporcel, Portucel Industrial, Portucel Embalagem, entre outras), presidente executivo do ICEP, da Gescartão, da Portucel Viana e da RTP. Atualmente, presidente executivo da Phyxius Holding e administrador não executivo da Impresa.

<sup>iii</sup> Ver Maja Gopel, “The Great Mindshift” e Michael Schlaile “Proposing a Cultural Evolutionary Perspective for Dedicated Innovation Systems”.

<sup>iv</sup> As expressões “arcaico imperialismo” e “labirinto da saudade” remetem-nos para a obra de Eduardo Lourenço “O Labirinto da Saudade”.

<sup>v</sup> Numa interpretação “livre” do conceito utilizado por Branko Milanovic, em “Capitalism, Alone”.

<sup>vi</sup> Ver os trabalhos de Francis Fukuyama, “Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity” e de Geert Hofstede, nomeadamente “Culture’s Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations”.

<sup>vii</sup> Recorro aqui ao gráfico publicado em “Balada da Média Virtude”, op. cit., pg. 207.

<sup>viii</sup> Na aceção de Michael Muthukrishna e Joseph Henrich, em “The Collective Brain”.

<sup>ix</sup> Ver “The Atlas of Economic Complexity” e todas as ideias, conceitos e medidas desenvolvidas em vários artigos e livros por Ricardo Hausmann e César Hidalgo.

<sup>x</sup> O capítulo 4 da “Balada da Média Virtude” desenvolve com muito maior profundidade este tema da “complexidade económica” e a sua aplicação à economia portuguesa e às suas duas macrorregiões industriais.

<sup>xi</sup> Uma referência aos contributos de José Gil, em “Portugal, o Medo de Existir”.

<sup>xii</sup> Peter Turchin, em “Ages of Discord” e “Ultrasociety”.

<sup>xiii</sup> Na perspectiva dos “core design principles” para gerir recursos comuns, definidos por Elinor Ostrom, talvez um dos menos conhecidos Prémio Nobel da Economia.

<sup>xiv</sup> “The origin of Wealth”, de Eric Beinhocker, permanece uma leitura obrigatória.

<sup>xv</sup> Ver John Kay, “The Truth about Markets”

<sup>xvi</sup> Ver, por exemplo, Brian Arthur in “The Nature of Technology” e “Complexity and the Economy”.

<sup>xvii</sup> Ver desenvolvimentos recentes, por Eric Beinhocker, em “Fair Social Contracts and the Foundations of Large Scale Collaboration”

<sup>xviii</sup> Ver Sloan Wilson e Dennis Snower, em “Rethinking the theoretical foundations of Economics - I: The Multilevel Paradigm”.

---

<sup>xix</sup> Ver Miguel Cadilhe, “O sobrepeso do Estado em Portugal”.

<sup>xx</sup> No sentido aplicado ao conceito de atividades e instituições extrativas por Daron Acemoglu e James Morrisson, em “Why Nations Fail”.

<sup>xxi</sup> Na “Balada da Média Virtude”, op cit, apresentamos algumas sugestões de políticas ajustadas às necessidades da Região Noroeste Industrial, a propósito de ações a contemplar no PRR (sem qualquer sucesso, aliás).

<sup>xxii</sup> Um e outro tema constituindo possíveis “cenas de próximos capítulos”.