

[Miguel Cadilhe, Prefácio ao livro de Luís Braga da Cruz, “Crónicas sobre o Douro... e outros temas”.

Final, 23/04/22]

PREFÁCIO

I) O livro, o Autor e a sociedade civil

Uma agradável surpresa para o leitor, estas escritas de Luís Braga da Cruz, espalhadas pelos anos 2015 a 2022. Os textos surgem em estilo que o leitor porventura mais aprecia neste género de livros – textos curtos, autónomos, incisivos, por vezes inter-relacionados, acutilantes quanto baste, quase todos de fácil leitura. Uma leitura que, na forma, prende o leitor. Prende-o também no conteúdo, este é variado e atinge muitos momentos de elevado interesse, quando não de original e distintiva abordagem. Há ideias e temas sobre a realidade portuguesa, que dão que pensar.

Em muitos casos, o leitor aprende com o saber e a humildade do A. (abrevio de autor), em muitos outros reencontra confluências, em alguns revive pessoas ou momentos sociais e políticos de especial importância.

Na larga multiplicidade dos assuntos, nas noções e conceituações, nos factos e nas experiências de vida, nos ângulos de visão, nos juízos e nas opiniões, nas interpelações e nos desafios, reside talvez a melhor fecundidade da leitura. Por exemplo, há muito o A. é conhecedor do Território, do Estado-administração, da qualidade das Instituições, privadas e públicas, das políticas e dos planeamentos económicos, sociais e culturais, isso vê-se e sente-se, perpassa na transversalidade dos textos.

As diversas facetas intelectuais do A. vêm ao de cima e despertam a natural curiosidade do leitor. Uma vez, é o engenheiro civil, senhor de cálculos e precisões que, se lhe impõem tecnocracias, não lhe consentem veleidades e banalidades que muita gente pratica e frequenta. Outras vezes, é o político e homem de Estado, não senhor, sim servo de objetivos e pressupostos de bem-comum e caminhos de luz que os políticos de partido nem sempre avistam. Muitas vezes, é o pensador que partilha causas sociais e culturais, ou é o gestor e organizador que conduz entidades com tais missões e objectos. Em todas as vezes, é o cidadão que quer exercer o direito-dever de intervir e assumir a responsabilidade de propor o melhor para o seu País, e que

pondera opções e as expõe com respeito pelos outros, mesmo quando estes se lhe opõem.

Se acaso me pedissem para fazer sùmula do livro, somente diria que Portugal e o Douro muito têm a ganhar com o gesto, a palavra e a acção da **sociedade civil**, em modos autênticos, alicerçados, que se façam ouvir; e é aqui, mais do que em outras frentes, que o livro e o A. se situam com inteireza e provas dadas, com diversidade e franca utilidade.

A afirmação e a solidez da *sociedade civil*, sob formas de associações, círculos, ligas, *think tanks*, etc., fazem falta ao exercício das governações, à escolha das boas políticas e ao desenvolvimento em geral. Permito-me deixar aqui um apontamento. Segundo o “2020 Think Tank Index Report”, publicado pela Universidade de Pensilvânia, Portugal tinha 83 *think tanks* nesse ano. É um número que, no seu significado estatístico imediato, compara bem na cena internacional. É mais do que Noruega (30), Finlândia (41), Dinamarca (52). Próximo de Áustria (86), Bélgica (85), Holanda (85). E, se ponderarmos pela população, ultrapassa Espanha (95), Reino Unido (515), Estados Unidos (2203). O nosso problema não parece ser de quantidade. Residirá, sim, em aferir a real *performance e effectiveness* dos nossos *think tanks*, ou seja, para além do nome, saber se a conjunção dos dois termos em “t” funciona, ou se, pelo contrário, é só *tank*, ou só *think*, ou nem *tank* nem *think*.

Comecemos pelo Douro. O grande **Vale do Douro** – desde Soria até Porto e Gaia, percorrendo terras castelhanas, transmontanas, durienses – revela-se como uma das principais causas e ideias por que o A. vem lutando na sua vida. Uma luta tranquila mas persistente, uma causa de razão e inteligência, que o A. abraçou e que, aliás, do livro transparece com rara força em muitos dos escritos aí depositados. Devo testemunhar que esta causa do Vale do Douro nos juntou em instituições várias da *sociedade civil* – isto, para lá de outras instituições públicas, privadas ou mistas, em que o A. esteve com muito mérito e que só pude observar de fora.

Falo, por exemplo, da **Fundação Rei Afonso Henriques**, com sede na margem esquerda do Douro, em Zamora – onde no século XII Afonso se armou cavaleiro –, instituição esta que tem um desígnio virado para todo o Douro, espanhol e português, e de que ambos fomos presidentes em diferentes momentos. Não podemos esquecer que foi esta Fundação, autodeclarada transfronteiriça, quem chamou a si a responsabilidade de candidatar o Douro Vinhateiro português ao celebrado **Património da Humanidade**. O A. descreve os factos no livro, em várias passagens, mormente em 3.11. A Fundação começou por colher parecer luso-espanhol, independente, sobre o trecho ou trechos de todo o Vale do Douro mais apresentáveis à obtenção do ambicionado galardão. E a conclusão foi inequívoca, indicou o Alto Douro Vinhateiro português. A Fundação lançou os estudos em 1998 e constituiu e manditou a equipa técnica especialmente qualificada para organizar o dossier de candidatura, havendo convidado para chefiar a equipa o professor da UTAD Bianchi de Aguiar. A Fundação financiou-se a 100% com dádivas de origem portuguesa, exclusivamente

consignadas a esse efeito, e levou o processo ao pleno e final reconhecimento em 2001.

Ou falo da subsequente **Liga dos Amigos do Douro Património Mundial**, constituída em 2002, a que o A. se refere em 4.2. A criação da Liga inclui um episódio particularmente interessante, poucas pessoas terão presente que a Liga nasceu de uma carta de 17 de Junho de 2002 que escrevi ao Presidente, então espanhol, daquela Fundação. Precisamente, o nome do A. dava o toque decisivo ao teor da proposta. A carta começava assim: “... venho formalizar junto de V. Ex^a. uma proposta no sentido de ser a Fundação a tomar a iniciativa de promover a criação da Liga dos Amigos do Douro Património Mundial”. A missiva passava à sugestão de o primeiro presidente da Liga ser “Luís Braga da Cruz, cujas qualidades humanas, profissionais e intelectuais, conjugadas com uma profunda ligação ao Douro, são bem conhecidas e muito o recomendam para tal indigitação”. De seguida, a carta pré-definia os objectivos, tudo enunciado nos esboçados estatutos, cujo anteprojecto ia em anexo: “*Pretende-se que a Liga seja uma entidade independente, forte, clarividente. Seja uma emanção da sociedade civil e uma demonstração de cidadania (...). Seja uma consciência, uma voz crítica, voz construtiva, voz credível, (...). Seja um congregador de acções de diversa natureza (formação, informação, promoção) e de diversas origens, desde que directamente úteis para a defesa e a projecção do Património Mundial.*” Hoje, decorridos vinte anos, é impressionante notar como a figura do A. se ajustava àqueles requisitos pré-estatutários da Liga, por um lado, de independência, clarividência, congregação, salvaguarda, por outro lado, de voz crítica, credível, construtiva, reveladora. E lá estava a emanção da *sociedade civil* nos travejamentos da Liga.

Recentemente, a Liga desproporcionou-se dos seus ordinários alcances e desempenhou um papel notável ao liderar a petição pública pela reabilitação e modernização de toda a **Linha do Douro**. Foi um pujante momento da *sociedade civil*. O acolhimento da petição no Parlamento foi, admite-se, inédito, com recomendações de todos os grupos parlamentares a favor da matéria exposta e peticionada, e com aprovação por unanimidade da resolução final em Plenário. Não obstante este êxito parlamentar da petição, e a justeza da matéria peticionada, não é de excluir que a Linha do Douro continue, infelizmente, subalternizada das prioridades de investimento público que em Portugal são, antes de mais, prioridades do *centralismo*. Se assim acontecer, se a petição da *sociedade civil* e a recomendação do Parlamento caírem nas gavetas sem fundo, executivas e burocráticas, do Estado central, então que não se canse a palavra reerguida e multiplicada da *sociedade civil*, de que este livro e o A. sempre hão-de ser referência e apanágio. Porque, atenção, estes passos e compassos, estas vãs promessas, do *centralismo* podem prolongar-se inconsequentemente, indefinidamente, se da parte dos cidadãos houver *conformismo e contemplativismo* que é sintoma de *sociedade civil* pouco robustecida. As coisas não acontecem se nada se fizer por elas. Por vezes, é preciso pôr mãos à obra. Recordo, a propósito, que foi na assembleia geral de fins de 2018, na Régua, que a Liga deliberou afastar velhas hesitações e avançar pelos trilhos da petição pública da Linha do Douro. Oficialmente com treze mil assinaturas, a petição articula a Linha do

Douro com o **turismo do Vale do Douro**, numa óptica de reforço da “oferta que cria a sua própria procura”. E remete para um estudo da procura e uma análise custos-benefícios da Linha do Douro, em que os intangíveis devem ter a sua ponderação, mas suponho que estes estudos e análises estão ainda por fazer.

Dou aqui por reproduzidos os bem estruturados escritos do A. em 3.8 e 3.3, entre outras passagens do livro. Está lá muito do que há para dizer sobre a Linha do Douro, as suas condições de engenharia, economia e política, o seu potencial turístico, o seu valor histórico, as suas dependências de conexão a Espanha.

Como se vê, por tudo o que vai sobredito, cruzam-se no livro várias sendas de pensamento e acção do A. que mutuamente se enriquecem. E enriquecem o leitor. Há, no entanto, duas delas que o prefaciador deve assinalar. Por um lado, a senda estratégica da *descentralização* de Portugal continental, que o A. privilegia no livro, mesmo quando o faz implicitamente, e constitui uma das vertentes mais trabalhadas do seu ideário público e um dos traços mais marcantes do seu retrato biográfico. Por outro lado, a senda generosa das iniciativas da *sociedade civil*, prática social e cívica que, como dito acima, o A. cultiva de modo exemplar e *pro bono*.

E é nesse cruzamento das duas sendas que se insere o convite, digamos precoce, que cedo fiz a Luís Braga da Cruz para ser destacado *fundador e doador* do novíssimo **Círculo de Estudos do Centralismo**, criado em 2022 com âmbito nacional e sede em Miranda do Douro. O Círculo é uma associação plural, multidisciplinar, um plausível *think tank*, que vai da história, da geografia e da demografia ao direito e às ciências sociais e políticas, vai da cultura e das artes e letras às engenharias e economias do desenvolvimento e do crescimento, entre outros campos de estudo e investigação. O Círculo é, só por si, uma provocação intelectual, é-o pelo conceito em que se foca, pelo nome por que se designa, pelo lugar em que se situa.

Pois vejamos como o livro e o A. poderão ajudar, e muito, os difíceis e exigentes projectos daquele Círculo mirandês. O Círculo é uma espécie de fina ironia a propósito do princípio constitucional da *subsidiariedade*, que o A. tanto preza e respeita, e há tanto tempo advoga, mas que vê tão deslembado em Portugal continental a nível subnacional, supramunicipal. Não surpreenderá, por isso, que a **Biblioteca do Centralismo e do Desenvolvimento**, que é parte integrante do Círculo, venha a ser donatária de parte do acervo documental do A. Estes legados do A. poderão incluir livros, revistas, apontamentos, vivências, desígnios, elementos corpóreos e incorpóreos, que sendo seus estão já para lá da pessoal pertença. E ainda entrevejo nas páginas do livro uma das muitas fontes de inspiração do “Colégio Consultivo” do Círculo, quando este tiver de aconselhar o Presidente sobre a **listagem temática**, um instrumento que os estatutos prevêem com vista a motivar os estudiosos do *centralismo* e dos seus figurinos antitéticos, que são os das formas superiores de *descentralização democrática*, ou os das formas intermédias e mitigadas de *desconcentração*, bem como os estudiosos

das inerentes questões do desenvolvimento económico, social e cultural. De facto, a partir das crónicas do A., pode o leitor descobrir alguns temas, como se estivesse num primeiro lanço de escadas dos estudos do *centralismo*, por exemplo: ambiente e recursos naturais; problemática técnica, económica, jurídica e política das barragens; novo regime das CCDR, desconcentração *versus* descentralização; coesão e políticas do interior, 24+1 propostas do Movimento pelo Interior; medição da competitividade regional; gestão das florestas e Fundo Florestal Permanente; fundos europeus e efeito *spillover*; planos de rodovias, ferrovias, vias fluviais; PDRITM, PORN, e outros planos de desenvolvimento; e a outro nível, pensadores como Eduardo Lourenço e a questão da identidade nacional, com e sem *centralismo*; políticos como Fraga Iribarne e a questão do progresso da Galiza, no antes e no depois; além de outros.

II) O País do Autor, um dos mais centralizados da Europa (*)

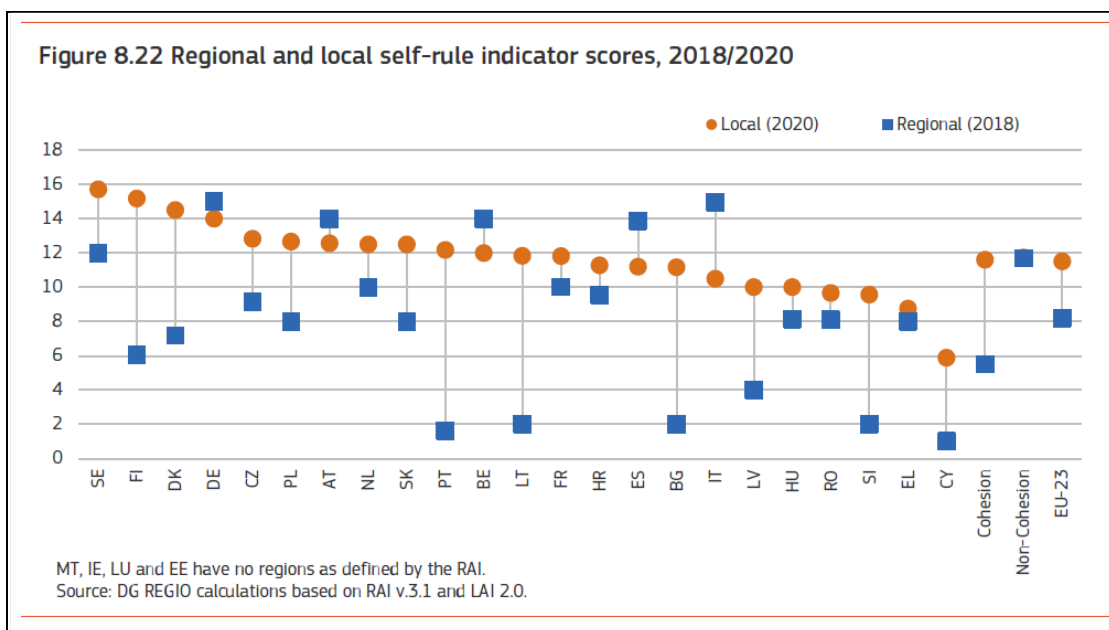
Está publicado o oitavo relatório da Comissão Europeia sobre coesão económica, social e territorial, intitulado “*Cohesion in Europe towards 2050*”. Os indicadores das figuras 8.9, 8.10, 8.12, 8.14, 8.16, 8.17, 8.19 a 8.22, entre outras, falam por si e confirmam que Portugal está em posições extremas de *centralismo* comparado, no que toca ao nível regional do Continente.

A hiper-centralização do Estado... O relatório apresenta, na pg. 254, o rácio “despesa pública subnacional em percentagem da despesa pública total”. Em princípio, quanto menor for o rácio, maior será a centralização. Portugal está em antepenúltimo lugar (se desconsiderarmos três países de pequena dimensão, Luxemburgo, Chipre e Malta), logo antes da Irlanda, que entretanto criou três regiões, e da Grécia. O máximo da descentralização, 65%, é da Dinamarca. Espanha está nos 40%. A média da UE-27 é 32%, cerca de duas vezes e meia o rácio de Portugal.

A falácia do país pequeno... O relatório apresenta, na pg. 262, dois indicadores. O primeiro deles, o mais simples, é o da população média regional, em milhões de habitantes. Portugal está na sétima ou oitava posição de maior dimensão populacional, em 23 países. Além disso, há 14 ou 15 países que, tendo menor população regional do que nós, exibem um maior *regional self-rule*. Posto isto, cai por terra a tese *centralista* de que Portugal é demasiado pequeno para ser regionalizado.

A hipo-governança regional... Na mesma página, o outro indicador mede a *regional self-rule*, grau de governança regional descentralizada. É compósito, cobre cinco componentes, está graduado de 0 a 18. Em princípio, quanto menor for a *regional self-rule*, maior será a centralização. Nos 23 países europeus analisados, Portugal está no último lugar da *regional self-rule*, excluindo um pequeno país como Chipre.

A brecha entre governações municipal e regional... O relatório inclui, na pg. 263, a comparação entre *local self-rule* e *regional self-rule*. Reproduzo a figura 8.22, em baixo. Portugal está relativamente bem cotado na *local self-rule*, é o 10.º país em 23, diferentemente do que acontece na *regional self-rule*, como vimos atrás. Isto é, no nosso caso, o municipal puxa a *self-rule* para cima e o regional puxa a *self-rule* para baixo, de tal maneira que Portugal apresenta, nos 23 países, a maior brecha entre os dois indicadores, o local e o regional.



Desde que o conheço, já lá vão longos anos, o A. tem estado contra esse empedernido *centralismo* português. O citado relatório europeu não deixa muitas dúvidas de que o A. tem estado do lado da razão. Estou quase ciente de que o A. aceitaria co-assinar os 41 breves pontos sobre *descentralização* que a seguir reúno, em jeito de síntese, e com isto termino. Não são pontos absolutos nem inquestionáveis, são palavras que se querem escolhidas, medidas, assentes.

1. Em Portugal continental, continua por cumprir a ideia de "Democracia regional", na expressão e conceito de Francisco Sá Carneiro.
2. Dizia Sá Carneiro, um Estado centralizado pode tornar-se despótico, mesmo em democracia.
3. Liberdade e subsidiariedade andam a par.
4. Um dos contrários da *subsidiariedade* é o *centralismo*. Portugal tem um dos mais elevados graus de *centralismo orçamental* e um dos mais baixos graus de *governança regional*.
5. Nem tudo é descentralizável. Tendo em vista conciliar *subsidiariedade*,

eficiência, equidade e estabilização, a Economia Pública distingue entre funções *descentralizáveis* e funções *não-descentralizáveis* do Estado.

6. Há um equilíbrio salutar, democrático, constitucional, que se deve buscar entre *subsidiariedade* e funções e organização do Estado – um Estado sustentável, em tendências não *wagnerianas* (“lei de Wagner”).
7. Os recursos são escassos – o que for para um lado, não vai para outro.
8. Muitos dos grandes projectos públicos não são descentralizáveis. Porém, se houver regiões eleitas e legitimadas no continente, poderão tais investimentos ter sérias dificuldades em ser aprovados se a sua análise custos-benefícios não for bastante positiva, a nível nacional.
9. Um primeiro sofisma: a descentralização traz mais corrupção. O facto é que, em volume, a sempre deplorável corrupção, que deve ser combatida sem tréguas, tende a ser muito maior na administração central, incluindo empresas públicas. Aí se situam os grandes contratos públicos.
10. Um segundo sofisma: Portugal é pequeno para ser regionalizado. O facto é que há países europeus regionalizados bastante mais pequenos do que Portugal.
11. A *descentralização* regional existe em praticamente todos os países europeus de democracias consolidadas, grandes e médios, incluindo os de dimensão mais comparável com Portugal.
12. São diferentes as atribuições descentralizadas em cada um destes países, mas verifica-se um denominador comum: em todos há regiões e há eleições regionais; em quase todos, as eleições são directas, pelos cidadãos; todos eles são mais desenvolvidos do que Portugal.
13. A OCDE observa que «os países mais desenvolvidos são mais descentralizados, os países mais centralizados são menos desenvolvidos».
14. A *partilha de recursos escassos*, em regime de *descentralização*, poderá justificar outros graus mais exigentes de disciplina financeira, contenção orçamental e boa afectação de recursos.
15. Associe o princípio da *subsidiariedade* ao princípio da *vigilância*. E para fins de organização do Estado-administração, funde-os num só, o princípio da *subsidiariedade e vigilância*.
16. O bom controlo *central* é aliado da boa *descentralização*.
17. Não há boa *descentralização* sem boas regras orçamentais, sem responsabilização e sem bons controlos centrais. Que o mesmo é dizer:

- a) sem severas regras de enquadramento dos défices, das dívidas e das despesas, sejam na orçamentação, sejam na execução;
 - b) sem alguma capacidade e responsabilidade de tributar;
 - c) sem participação subnacional nos investimentos públicos e sistemas de incentivos;
 - d) sem atentos controlos centrais, a nível da legalidade e a nível financeiro.
18. Quando a *descentralização* político-administrativa derrapa financeiramente, a falha é também das instituições de vigilância da República, que são *centrais*, independentemente da sua localização física.
19. Nomeadamente, a Procuradoria-Geral é da República, não é do Continente, nem é só do Litoral, nem só do Interior.
20. É Portugal continental que está por regionalizar. E o ponto de vista que faz mais sentido não é o histórico nem o sociológico, é o ponto de vista económico e social. Ou seja, o do desenvolvimento e da desigualdade do Território e da População.
21. O problema é de equidade e desigualdade; e de boa voz dos contrabalanços. Não há boa *distribuição espacial de recursos públicos* sem bons *contrabalanços, ou contrapesos*.
22. Não temos, no Continente, um verdadeiro *contrabalanço* de escolhas públicas e dotações a nível de orçamentos, fundos estruturais, investimentos.
23. Não há um *contrabalanço* à altura da Administração Central, nem das duas Autonomias insulares. Aquela e estas são relativamente fortes perante todo o resto continental, perante a democracia municipal.
24. Um dos efeitos mais visíveis e nefastos do *desbalanço* territorial inerente ao *centralismo* é revelado pelo atraso relativo do Interior.
25. Muitas vezes, o chamado efeito *spillover* nega-se a si mesmo, resulta em efeito *centriptor* em vez de *difusor*, degenera a favor do centro e do litoral.
26. Além do *contrabalanço* há, igualmente, a razão da descontinuidade institucional e democrática – entre o demasiado central e o demasiado local – e inerentes perdas de pertinência e justeza de política e acção. É mais um corolário do princípio da *subsidiariedade*.
27. Entre o nível da descentralização municipal, por meritória que ela seja, e o nível central, o espaço continental não tem poder reivindicativo legitimado e dimensionado. Longe disso.
28. Temos agora o regime das CCDR instituído pelo decreto-lei 27/2020 e lei

37/2020. É um misto de desconcentração e tímida descentralização. É um híbrido de eleição e nomeação, de dependência hierárquica e representatividade democrática. É um modelo estranho ao estatuto constitucional e distante do leque de funções descentralizáveis.

29. Quanto à fiscalidade, deve haver limites estreitos à *descentralização dos impostos*.
30. A *descentralização regional* pode e deve ser acompanhada pela *descentralização fiscal* (“*taxation*”), com atribuição explícita de impostos e correlativo poder de graduação, mais do que já se faz nos municípios, menos do que já se faz nas regiões autónomas. É uma questão de grau e de responsabilização.
31. Mas é também uma questão de natureza ou conteúdo. Não se trata de entregar a definição do sistema fiscal a entidades politicamente descentralizadas.
32. Trata-se, isso sim, de lhes dar mais margem de discricionariedade e responsabilidade de tributação, dentro de limites prefixados pelo Parlamento nacional.
33. Assim, uma proporção maior da *carga fiscal* (sem que esta, no conjunto, tenha de subir, em % do PIB) deve ser clara e expressamente imputada à descentralização local e regional. E deve ser complementada por um mecanismo de perequação a nível nacional.
34. A *descentralização fiscal*, acompanhada de regras de contenção orçamental e de controlo financeiro, responsabiliza mais os políticos e os burocratas junto dos cidadãos.
35. A *descentralização fiscal* tende a reduzir ineficiências, desperdícios, más afectações de recursos. E a moderar a propensão para gastar com agravamentos de impostos, presentes ou futuros.
36. O referendo das regiões é fruto discriminatório da 4.^a revisão constitucional, em 1997. A sua matemática é adversa, como se depreende do artigo 256.^o e do número 11 do artigo 115.^o da Constituição.
37. O princípio constitucional das regiões do Continente não é referendável, só o é o desenho concreto, mas este pode travar aquele.
38. Foi pela mão do *centralismo* que chegámos às desastrosas finanças públicas de 2011. Afinal, o Estado *híper-centralizado* revelou-se um grande gastador.
39. O *centralismo* não impediu, ao invés, fomentou a indisciplina financeira, o descontrolo, o despesismo, o défice, o endividamento. E provocou a vinda

da *troika* internacional durante três anos, 2011-2014.

40. Dificilmente se *auto-reforma* o Estado pesado, pouco eficiente, *centralista* e macrocéfalo, como o nosso é.

41. Se for bem feita, se for sujeita a apertado enquadramento financeiro e a bons controlos *centrais* (sim, digo *centrais*), se for dotada de instituições de qualidade, a *descentralização regional* do Continente pode revelar-se o melhor caminho para a reforma do Estado-administração.

Miguel Cadilhe
Porto, Abril 2022

☺ Na parte II do prefácio, quando refiro os indicadores do relatório europeu *Cohesion*, faço algum eco do artigo “Assim não” que há dias escrevi com Luís Valente de Oliveira, no jornal *Público*. E quando refiro os 41 pontos finais, fui sobretudo buscá-los ao subcapítulo 13.III-“O reformador e o centralismo”, do livro *O Sobre peso do Estado em Portugal*, 2.^a ed., que escrevi em 2013; e aos artigos “Francisco Sá Carneiro e o centralismo” e “Sá Carneiro, a social-democracia e o centralismo”, que publiquei na revista *Brotéria* e no jornal *Expresso*, em XII 2020.