

O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E A REGIONALIZAÇÃO

Luís Valente de Oliveira, Universidade do Porto

Em 4 de outubro de 2024

As três razões correntemente apontadas para levar por diante uma operação de regionalização de um país, mormente quando nele está enraizada uma tradição centralizadora da sua administração, são as seguintes:

- 1) Estimular o crescimento;
- 2) Atenuar as desigualdades entre espaços e entre grupos da população;
- 3) Fomentar a participação dos cidadãos na vida pública, nomeadamente na formulação das medidas necessárias ao seu próprio desenvolvimento.

Tem sido isso que vemos fazer a França, a Espanha, a Itália e outros países europeus, maiores ou menores, todos eles experimentando os malefícios da centralização num ou dois polos onde se concentram, de forma expressiva, a população, o investimento, a capacidade empresarial, o conhecimento e outros factores do progresso económico, social e cultural. A operação tem dado resultado, mas verifica-se ser conveniente acompanhá-la de perto porque, como em todas as políticas, há resultados esperados, mas também surgem desvios que importa corrigir. E, em matéria de correcção de trajectória, importa fazê-lo logo que se detecte o aparecimento das consequências não desejáveis, para ser mais fácil atalhá-las e conduzir o processo na direcção pretendida.

O fomento do crescimento apresenta hoje muitas exigências novas. Importa aproveitar todos os recursos existentes naturais e humanos, os já conhecidos e os que possamos atrair, os que já estão disponíveis e os que tenhamos de formar, de descobrir, de melhorar ou de atrair.

Já não chega fazer somente infraestruturas. É preciso insistir muito na educação e na formação e, também, na descoberta de novos conhecimentos, na procura dos recursos endógenos e nas maneiras de os mobilizar, evitando consequências não desejadas e na criatividade que permite encontrar novos usos para produtos ou talentos já conhecidos.

Em relação a tudo isto, importa atender à variedade das respostas que os sistemas centralizados habitualmente não produzem, a começar pelo conhecimento profundo das necessidades e dos condicionamentos das soluções possíveis. Tudo isso é sabido em relação à educação e formação, à saúde e à cultura.

No que diz respeito à descoberta de novos conhecimentos a resposta correcta implica a inserção em redes internacionais, particularmente as europeias, com as quais estabeleçamos

vínculos variados desde a formação avançada até à participação em projectos complexos nos quais a nossa intervenção esteja à escala das nossas possibilidades, mas os benefícios dessa escala passem a estar ao nosso alcance.

Há mais de trinta anos integrámo-nos em redes como o CERN (Centre Européen de Recherche Nucleaire), a ESA (European Space Agency), o ESO (European Space Observatory) e o EMBO (European Molecular Biology Organization), além de outras redes como a FRAUNHOFER. No sector privado também temos tido sucesso como comprova a existência de uma unidade de investigação da BOSCH localizada em Braga.

Há tecnologias a que não teríamos acesso se não integrássemos essas redes e há respostas aos problemas de desenvolvimento que não poderíamos contemplar se não dispuséssemos dessas tecnologias e de outras que ainda não existem, mas em cuja afinação participam muitos cientistas das nossas universidades. Um pequeno satélite de observação foi mesmo concebido e coordenado numa unidade de produção e investigação localizada em Matosinhos!...

Dispomos hoje de meios novos que põem a questão do desenvolvimento em termos muito diversos daqueles que imperavam há cinquenta anos. Os nossos investigadores trabalham em numerosos locais, dentro e fora do País e as nossas escolas preparam profissionais que se movem em todo o mundo. Importa assegurar a sua colaboração para levar a cabo o nosso próprio processo de desenvolvimento.

O nosso País, relativamente à Europa, é geograficamente periférico. Ele é “onde a terra se acaba e o mar começa” ... Isso traz inconvenientes e vantagens.

No período das Descobertas ele foi o centro da cartografia e das artes de navegar. Depois veio um longo crepúsculo que chegou à noite em muitos sectores. Impõe-se-nos iluminá-la de novo! Isso terá de ser feito sabendo mais, participando mais na evolução geral e assumindo responsabilidades nos sectores que estiverem ao nosso alcance. Um deles é o Mar! Temos a maior Área Económica Exclusiva da União Europeia, mas fazemos muito pouco para a conhecer nas suas virtualidades, problemas e limitações. Não poderemos ficar admirados se, um dia, outros com mais conhecimentos e mais iniciativa vierem reclamar parte da nossa Área e apontar-nos a nossa distração.

Ora a mobilização de recursos terrestres e marinhos e o aproveitamento dos talentos da nossa gente não se compadece de sistemas centralizadores que, para complicar as coisas, se têm revelado burocráticos, pouco eficazes, pouco atentos e sem iniciativa. Por outro lado, a resposta aos nossos desafios tem de ser muito variada, porque as circunstâncias, apesar de o País ser pequeno, são muito diversificadas. Tanto o aproveitamento dos recursos como a sua procura reclamam uma organização com numerosos focos de animação.

Fomos o centro quando éramos os únicos a possuir conhecimentos que mais ninguém tinha. Faremos parte de um novo centro (a Europa) se participarmos na geração de novos conhecimentos e na sua aplicação através da inovação de numerosos sectores nos quais ele assuma o comando, não se refugiando em soluções de conforto porque este nunca existirá sem esforço e aplicação.

Para isso precisamos de numerosos focos de energia que animem a produção de novos conhecimentos – a Ideia, como se lhe chamava no século XIX – sem a concentração de tudo numa única fonte de impulso: a capital onde tudo se decide e onde, parece, todas as ideias têm de nascer.

É assim que, mesmo para o crescimento, se torna indispensável que haja vários centros de decisão que façam brotar a energia que é indispensável e que, manifestamente nos falece.

Em relação ao segundo grupo de razões a situação é clara. Mesmo sendo pequeno, o País revela-se muito desigualmente desenvolvido. Numa faixa do litoral com pouco mais de cinquenta quilómetros de largura concentra-se cerca de 80% da população, da produção, da riqueza, das instituições de investigação e de ensino superior, das manifestações de cultura, da fixação dos profissionais liberais e das firmas ...

Não seria realista fixar como objectivo tornar tudo homogéneo. Mas impõe-se fixar, como meta, assegurar aos nossos compatriotas residentes na restante faixa, condições de vida dignas e garantir aos seus filhos oportunidades semelhantes aos seus pares estabelecidos na faixa litoral. Isso só se conseguirá atribuindo a responsabilidade respectiva a instâncias que, usufruindo de condições de dinamização adequadas, se encarreguem de promover o desenvolvimento do conjunto. Por isso, a única proposta capaz de ter sucesso é a que junta partes mais desenvolvidas e outras a desenvolver, incumbindo a uma instância comum a responsabilidade de o fazer.

Já houve propostas para isolar as partes mais atrasadas que, inevitavelmente, ficariam ainda mais dependentes do centro. Tratava-se de iniciativas políticas muito associadas a futuros responsáveis que imaginavam a sua carreira como elos de ligação ao poder central que os trataria com a excepcionalidade devida à assunção de promessas soleníssimas, mas irrealistas porque ignorariam o modo como as coisas funcionam. Acrescentava que a associação das partes desenvolvidas do litoral com as partes a desenvolver do interior era colocar o País em “prateleiras”... O que se visa é associar parcelas com graus de desenvolvimento diverso e atribuir a responsabilidade pela aproximação mútua dos seus graus de desenvolvimento a uma única instância.

A essência do problema está em encontrar um estrato intermédio da administração que desempenhe funções de coordenação que são mais difíceis de concretizar porque todos

clamam por ela, mas poucos aceitam, de boa mente, ser coordenados porque pensam que isso é coarctar a sua liberdade.

É evidente que essa “arrumação” do espaço em cinco regiões “horizontais” não compromete nem dispensa a acção do Governo (central) que tem responsabilidades sobre todo o território. Como exemplo disso está o traçado da ligação a Madrid do comboio de alta velocidade. Se ela se fizesse através de um trecho que entroncasse a ligação Lisboa-Porto num ponto intermédio do seu percurso isso significaria que era o cordão litoral a ser ligado ao grande centro de consumo e de ligações que é a capital espanhola. Ao promover a conexão directamente a partir de Lisboa, ajudamos à concretização da estratégia espanhola de inserir Badajoz no traçado da linha e penalizamos o Porto com viagens com mais trezentos quilómetros (1 hora e meia). Tudo se encaminha para ser essa a solução, mas ela não otimiza as ligações de Portugal inteiro ao centro de Espanha. Este é um exemplo de como há muitas oportunidades de o Governo (central) intervir em acções de promoção do equilíbrio do desenvolvimento regional, além daquelas que as instâncias regionais devem empreender e que, dadas as circunstâncias, se exercerão particularmente na direcção poente – mas curta, por causa da dominância dos desequilíbrios correspondentes.

Algumas vezes ouve-se a voz de uns nacionalistas exacerbados que têm receio de que a formação de um escalão regional facilite a passagem para o domínio espanhol de alguma região portuguesa descontente!... Esquecem-se de que a fronteira entre os dois países é a mais antiga do mundo (quase nove séculos!) e que uma ou outra manifestação de protesto que tem assumido essa forma respeita a um ou outro pequeno município fronteiriço que expressa o seu descontentamento com uma ameaça que dificilmente concretizaria, em primeiro lugar porque dificilmente seria recebido do outro lado e porque, sujeita ao voto da globalidade da população, a respectiva proposta não teria o acolhimento que um ou outro político mais exaltado vocaliza. Por outro lado, é exactamente a esse tipo de descontentamentos que a instância regional deve estar atenta e obviar da forma que estiver ao seu alcance. Mas essa é uma questão menor quando comparada com o exercício realmente complexo de atenuar os diferenciais de desenvolvimento entre o Litoral e o Interior que reclama uma acção multímoda que abarca muitos domínios desde a economia à educação, desde a saúde ao ambiente, desde a acessibilidade à cultura, desde as infraestruturas às ligações internacionais.

O que está em causa é definir uma instância intermédia que resolva os problemas cuja esfera de ocorrência e de resposta está acima do nível do Município e abaixo do escalão central.

O Poder Local em Portugal afirmou-se com vigor depois da revolução de 1974. De uma fase de falta de autonomia absoluta (o Presidente da Câmara era nomeado pelo Ministro do Interior) passou a dispor de uma capacidade extraordinária para comandar os seus destinos.

Não é este o lugar para analisar com profundidade a obra admirável de sucessivas gerações de Autarcas que deram o melhor da sua inteligência e da sua acção para afirmar a capacidade de gestão dos Municípios. Mas eles são generalizadamente pequenos em área e população. Todavia, está fora de causa proceder a uma junção forçada de Concelhos, antes se impondo desenvolver as técnicas e as artes da coordenação para procurar e dar resposta aos problemas através de soluções que encontrem a escala adequada.

A instância regional não reclama muito pessoal. Exige intérpretes capazes, criativos, conhecedores das questões que se põem e das formas de lhes dar respostas eficazes e, particularmente, de agentes que assegurem um diálogo profícuo entre as muitas instituições e pessoas cuja colaboração importa assegurar. Por isso, o argumento de que a regionalização corresponde à inserção de mais um nível da burocracia não se aplica porque ele tem de ser na realidade uma finíssima camada de intérpretes muito conhecedores, mas pouco executores, capazes de desempenhar funções de coordenação, mas não responsáveis pela emissão de certificados, licenças ou outros tipos de documentos.

Trata-se, na realidade, de introduzir um tipo completamente inovador de administração cujo propósito maior é o estudo e a procura de respostas que mobilizem as energias já disponíveis.

É evidente que, nos nossos dias, nenhum escalão de governo pode dispensar a participação dos Cidadãos. O envolvimento dos nossos compatriotas nos negócios públicos não é fácil.

Quando um projecto de plano ou de legislação é apresentado para consulta pública, os participantes não costumam ser numerosos. Aparecem, sobretudo, aqueles que têm interesses directos nas propostas em causa. Se for o interesse da grei, tomado em globo, os que se dão a esse esforço, não costumam ser numerosos.

Mas é obrigação dos responsáveis insistir na participação pública, a todos os níveis, para assegurar que a resposta dada tem boas hipóteses de satisfazer os seus destinatários, evitando confrontações posteriores em grande quantidade (porque algumas haverá sempre...)

A regionalização em Portugal, desde os primeiros ensaios, teve sempre o propósito de responder a problemas de desenvolvimento que são, na essência, questões de crescimento e de distribuição. Não correspondem a nenhuma definição de patamar para escaladas político-partidárias, embora seja natural que os que mostrarem bom desempenho no que fizerem, passem a acalentar ambições para o replicar a nível superior. Mas isso só ajudará ao funcionamento do conjunto.

Da mesma forma que o País ganharia se a sua Administração fosse objecto de formação interna e de despolitização determinada, deixando para os políticos e seu sistema os órgãos

eleitos por cujo desempenho prestam contas todos os dias e são objecto de escolha de tempos a tempos, todos beneficiariam com a introdução de um estrato intermédio cujo principal foco seria a coordenação de funções que ultrapassam a esfera dos Municípios e reclamaram uma atenção mais próxima do terreno do que aquela que o Governo (central) consegue assegurar.

Ao contrário do que os que afirmam que a regionalização corresponde a um acréscimo da burocratização ela tem de se focar no exercício de acções de coordenação, privilegiando o estudo dos problemas, a mobilização dos agentes que já estão no terreno e a cooperação daqueles que estão em posição de conferir a escala técnica adequada às respostas que são dadas àqueles mesmos problemas.

Reclama-se para isso mais confiança e determinação e, também, mais crítica e acompanhamento por parte dos governados porque, afinal, os destinatários da acção das instâncias regionais são aqueles que precisam de respostas eficazes, quer para o crescimento do conjunto quer para a distribuição dos seus frutos.