

5. A regionalização como projeto de reforma do Estado e recuperação do país

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.6>

José Reis

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, jreis@fe.uc.pt

<https://orcid.org/0000-0003-4640-568X>

Resumo

É como projeto de reforma do Estado que, neste texto, se encara, em primeiro lugar, a regionalização. Conhece-se a escassa consciência territorial das políticas públicas e da organização administrativa e a natureza vertical, de cima para baixo, da ação pública, sem coordenação horizontal nem atenção à diversidade da vida material do país. Esta é uma razão de ineficiência e ineficácia. Depois, e esta é a segunda razão, é preciso compreender os dias que correm e o modo como o país se tem fragilizado. Portugal tornou-se unipolar, fragilizando o sistema urbano não metropolitano, isto é, as cidades médias e está hoje mais estreito. No entanto o território é obstinado: existe e resiste. No entanto, o que o rodeia, das instituições às políticas, desperdiça-o e enfraquece-o. É por estas razões que se defende a regionalização como projeto de reforma do Estado e de recuperação do país.

Palavras-chave: reforma do Estado; regionalização; coordenação horizontal das políticas públicas; cidades médias; assimetrias de desenvolvimento.

“Dar e receber

Devia ser a nossa forma de viver

Dar e receber

(...)

Trocar o espaço

Trocar a dança

Trocar o gesto que alarga uma aliança”

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

5.1. O primeiro significado da regionalização: um projeto de reforma do Estado

Em abstrato e em sim mesma, a regionalização não é algo que esteja inscrito na “ordem natural das coisas”. Não é um assunto canónico nem essencialista. É possível admitir que os melhores objetivos dos regionalistas são, em princípio, suscetíveis de serem realizados pelo Estado central. O desenvolvimento e a coesão de todas as partes de um território nacional, assim como a eficiência das ações administrativas através de políticas territorialmente esclarecidas podem, em tese, assegurar-se a partir de um único lugar de governo, pelas capacidades de que este se dote e pelos mecanismos que desencadeie. Acontece, contudo, que este conjunto de considerações pressupõe um Estado irrepreensível e esclarecido, ancorado na diversidade social e económica, e um território que não registre dificuldades relevantes de articulação.

Ora, nada disto é compatível com as prosaicas realidades nacionais nem com o que conhecemos da vida mundana. A opção pela regionalização é, portanto, uma decisão de economia política, que rivaliza com outras. E baseia-se no facto de, comparativamente, ela ser melhor que as demais. Por isto mesmo, entendo que a primeira questão a convocar para a discussão da regionalização é a da reforma do Estado, discutindo a sua organização administrativa, a conceção e as prioridades das políticas públicas, a sua eficiência e os mecanismos em que se confia para que se concretize bem. E é também útil discutir o modo de exercício no território do próprio dever de soberania: quando se descuida o território a soberania fica em causa? Fica.

Ora, estes são grandes problemas do país, no seu conjunto. Não são pequenas coisas de pequenos meios. Nem meras reivindicações locais ou regionais. E, em tudo isto, ainda há que considerar as ineficiências da centralização, as redundâncias que assim se produzem e as irracionalidades que o desconhecimento e a distância originam.

O exercício de coordenação das políticas em vista do território é essencial, é um instrumento de eficiência e de eficácia e carece de um nível, obviamente subnacional, onde se exerça, assim como de um ator político que o realize com legitimidade democrática. Embora esse nível esteja achado, tal é o consenso acerca das regiões de planeamento há muito instituídas, o ator não se inventa nem se “atamanca”. Acresce a isto tudo aquilo que antes podia ser considerado uma coexistência surda e muda dos serviços desconcentrados da administração central num mesmo território, e que agora é uma realidade fragilizada, em muitos casos a tender para o vazio. Na verdade, o nível regional foi ficando esvaziado de serviços de que já dispôs, de capacidade administrativa que já teve, de uma presença do Estado que não o deixava tão pobre. E isso é mau, empobrece. Pense-se nos serviços de administração pública de economia, de educação, porventura de agricultura ou de ambiente. O resultado é um excesso de centralismo e, sobretudo, uma ausência gritante do território na macrogestão da nossa vida coletiva.

E, no entanto, obstinadamente, o território existe. Não por supostas identidades ou através de noções imprecisas, mas porque há um sistema urbano (metropolitano e não metropolitano), há capacidades produtivas, que se organizam tendo em conta a proximidade e ativos territoriais importantes, e há comunidades organizadas sem os quais um país seria irremediavelmente estreito. É perante isto que é necessário coordenar políticas nos níveis em que elas são pertinentes e produzem melhores resultados.

As vicissitudes, algumas pouco recomendáveis, associadas ao processo de descentralização de funções da administração central para as autarquias municipais e as redefinições do papel das Comissões de Coordenação exemplificam bem os problemas presentes nas relações do Estado com o território. Vejamos esta última questão. As Comissões foram sempre o órgão desconcentrado dos ministérios com funções de planeamento, ordenamento, administração autárquica e, por vezes, ambiente. E continuam a ser. É certo que se lhes atribuiu uma missão adicional de “coordenação” das políticas públicas nas suas respetivas regiões – missão vaga, nunca realizada, até pela razão simples de que os outros serviços desconcentrados têm o respetivo ministro, que lhes dá legitimidade e a cuja tutela devem respeito.

Mas, verdade se diga, sempre foi reconhecida às Comissões (pelo menos nalgumas regiões) uma diferenciação positiva relativamente às outras “direções regionais”.

Os primeiros exercícios de reconfiguração das Comissões consistiram na “eleição” do presidente pelos conselhos regionais, isto é, pelos autarcas. Salvo eventuais exceções, este exercício nunca correu bem quando foi experimentado em alturas anteriores à atual. A razão é simples: como pode alguém que representa a desconcentração das funções da administração central (de ministros de cada governo concreto) ser, afinal, “eleito” pelos autarcas? Como é que fala com cada uma das partes? Qual é a fonte de legitimidade? Como se formou a decisão que levou à sua eleição? Este exercício teve a sua última experiência recentemente, correspondemos à entrada em funções das presidências atuais. O país soube, no entanto, que tal “eleição” foi previamente acordada, sem pompa, mas com circunstância, entre os líderes dos dois maiores partidos. *No comments...*

Neste quadro, temos políticas públicas para o território ou território para as políticas públicas? Como se estabelece a coerência para a intervenções regionais se o poder encarregado disso é uma representação de partes? Ou entende-se que o nível autárquico, cada um e o seu conjunto, assegura, afinal, a representação adequada do território regional não sendo preciso mais nada do que um seu representante? Parece óbvio que não é assim.

Subsiste, pois, o problema de estabelecer o quadro próprio, coerente, integrado, não desgarrado nem ineficiente, para a relação do Estado com o desenvolvimento dos territórios, admitindo que o modelo centralizado não é o melhor.

O passo anteriormente referido é um complicador importante. Tanto mais quando está em curso uma medida importante, há muito defendida e, em sim mesma, elementar – a integração nas Comissões dos outros serviços regionais encarregados de políticas públicas cuja natureza territorial é facilmente demonstrável. Juntam-se assim ao desenvolvimento regional, ao ordenamento do território, ao ambiente e à administração autárquica as áreas da agricultura e pescas, da cultura, da educação, da formação profissional, da economia (vagamente definida) e da saúde. É certo que, com a natureza de instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de personalidade jurídica, de autonomia administrativa, financeira e de património próprio, desaparece o poder de direção do governo para a prossecução das atribuições em causa, embora, evidentemente, permaneça a sua tutela e superintendência. É esta a finalidade? Um órgão simultaneamente

desligado da direção do governo, sem eleição e legitimidade democrática direta e própria e, ao mesmo tempo, emanado das autarquias?

Esta reorganização é, no entanto, muito relevante. O passo de integração de todos estes serviços públicos que contam para a organização interna do país (não associados diretamente a funções de soberania, como acontece principalmente com as áreas governamentais não “regionalizadas”) justifica-se desde há muito. Vendo bem, só interesses corporativos específicos, que têm revelado um grande poder de instrumentalização da governação, como a grande agricultura, se lhe têm oposto. As outras críticas são de natureza diferente e relacionam-se com o prejuízo que o hibridismo disfuncional das presidências, resultante do seu método de designação (que assim se mantém), traz para este processo de recomposição. Uma reorganização de tal natureza não pode ser um mero processo burocrático, precisa de ser um ato de institucionalização de um novo modelo de governação, em todas as suas dimensões.

Merece também referência a concomitância de tudo isto com a descentralização de funções para as autarquias locais. É sabido que tem sido um processo relativamente atribulado, porventura por razões inerentes ao modo como foi organizado. Mas parece razoável pensar-se que, para lá destas razões, há outra, mais significativa: regulam-se as relações entre o nível central e o local na ausência de um nível regional ativo, atuante e, ele próprio, devidamente estabelecido. Até o velho princípio da subsidiariedade tem as suas exigências quanto ao modo como se cumpre e estabelece.

É preciso reconhecer que há, neste momento, adquiridos importantes. Destaco três: o consenso sobre as cinco regiões; a necessidade de integrar numa mesma esfera de atuação as funções que têm incidência direta no território, à escala regional; e o reforço das competências autárquicas a nível municipal, justificando-se a descentralização em curso, que seria muito facilitada se o todo da administração infranacional fosse coerente e não convulso, como está a ser.

É este conjunto de razões que obriga a recentrar a questão das relações do Estado, de todo o Estado, com o território. Insisto que é nesta reforma que consiste o primeiro significado da regionalização: coordenar no nível adequado, que é a região; articular e não justapor políticas que assim se tornam ineficientes; superar o problema da ausência do território na própria formulação dessas políticas; recuperar a relação das políticas com a organização da vida material das regiões (capacidades produtivas e emprego, sistema urbano e papel das cidades médias, recursos endógenos e paisagem).

Enfim, encarar problemas antigos e problemas novos. É isto que me leva ao ponto seguinte, pois parece-me que estamos num momento central de uma original convulsão territorial do país, a decorrer desde o início deste século, cujo significado não pode ser ignorado. O país está muito mais vulnerável, foi objeto de mudanças fortes, interpela o Estado e interpela-o exatamente a partir do território.

5.2. Temos problemas regionais? E temos problemas nacionais que se resolvem no território? A regionalização como instrumento para resolver problemas

A razão por que se propõe a regionalização é porque há problemas a resolver. Ela é, tem de ser, um instrumento de resolução de problemas, como os da orgânica do Estado, a que já aludi. Mas também dos que se inscrevem na sociedade e na economia – no território, portanto. Não acho que se deva pensar que a regionalização é apenas para resolver problemas regionais circunscritos. Também há problemas nacionais que têm solução no território. Porventura, só têm solução no território. Pense-se nas questões demográficas. Como se fixa população? Apenas num lugar, num ponto, como acontece entre nós hoje em dia? É claro que não. E o problema da nossa dependência produtiva – não é através de toda a capacidade de produção do território, isto é, da pluralidade e da diversidade dos nossos sistemas industriais que ele se pode resolver? E o problema democrático que começa a emergir entre nós? Não será certamente com geografias do esquecimento que ele se trata, é com geografias de cuidado, que têm de estar associadas a lugares e têm de ser inscritas no espaço (Reis, 2022a). Não se pode esquecer que até a constatação de que o país está estagnado demograficamente deste o início deste século é ilusória – na verdade ele teve um acréscimo na primeira década e um decréscimo correspondente na segunda. É nesse último “pormenor” que reside a contrariedade.

O menos que se pode dizer hoje em dia é que o país está a somar aos seus problemas antigos (Portugal é uma periferia persistente) novas vulnerabilidades, a maioria das quais tem expressão territorial precisa (Reis, 2018; Reis, 2022b). E estas são, em muito, o resultado do modo como nos organizamos institucionalmente. Importa, por isso, ser claro quanto ao modo como queremos resolver tais problemas, quanto à forma material que queremos que o país assuma, como um todo. Não se trata, pois, de questões identitárias

(localismos ou regionalismos) nem de acertos de contas em qualquer escala infranacional. E também não pode ser a resposta a questões meramente impressivas, que tendem a obscurecer o que de essencial está em jogo. É o que acontece, por exemplo, quando se estabelece a confusão, que tende a ocupar as discussões sobre coesão, entre as questões territoriais do país e a noção imprecisa de “interior”. Não só o “interior” não é um espaço homogêneo, como o seu futuro depende mais de articulações territoriais sólidas do que de soluções que correm o risco de ser apenas assistencialistas.

Defendo que os problemas que Portugal tem registado neste século, entre os quais se inclui um problema territorial novo, são expressão de vários choques que marcaram o país (Reis, 2022). Há, de facto, um conjunto de circunstâncias macroeconómicas que transformaram estruturalmente o país em pouco mais do que as últimas duas décadas. Destaco três: a participação do país na criação da União Monetária Europeia; a economia política da austeridade (muito relacionada com a anterior); e, mais recentemente, a pandemia.

A primeira privilegiou as lógicas financeiras e a expansão do crédito, incentivou a mobilidade de capitais, valorizou a mercadorização do imobiliário e de recursos inseridos na circulação internacional, não deu atenção ao sistema produtivo e limitou a capacidade de governação nacional. A segunda aprofundou essas características, contraiu a nossa capacidade produtiva, desvalorizou recursos e empobreceu o país. E, por isso, introduziu a competição a qualquer preço, com óbvia vantagem para quem tem mais argumentos, mesmo que os argumentos mais fáceis, como acolher massas de turistas, colocar o imobiliário no mercado dos capitais ou privilegiar economias de plataforma e de circulação de pessoas e recursos. Foi o que Lisboa fez. Em cima disto, a pandemia evidenciou as vulnerabilidades já instaladas e aprofundou-as. Resta saber o que nos trará a convulsão do mundo com a guerra e as suas consequências, que certamente estão a acelerar todas a fragilidades e a aumentar a incerteza.

Perante os problemas criados por aqueles choques, as soluções ensaiadas não foram isentas de geração de novas dificuldades. Perante uma desindustrialização indistigável, a dependência expressa nos défices da balança comercial de bens, o endividamento externo ou os picos de desemprego, a desvalorização do trabalho, a financeirização e a crescente circulação internacional de capitais, a opção, no momento de encetar a recuperação, foi a que se referiu. Tudo isto, não poderia deixar de ter impactos territoriais significativos. E teve-os. Particularmente em dois domínios: nos grandes

volumes demográficos que levaram aos aumentos populacionais da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e à fragilização das cidades médias não-metropolitanas e dos territórios onde elas se inscrevem. De facto, foi a região lisboeta que se inseriu intensamente nos processos desencadeados pelos novos contextos. E fê-lo através do “inchaço” da sua periferia, o que revela um modelo de desenvolvimento problemático, assimétrico e assente em grandes desigualdades (Reis, 2022).

Perante a redução das dinâmicas demográficas a um ponto principal da vida do país e à debilitação de quase todo o resto do território, falo de “unipolaridade” para me referir à nova característica no nosso quadro territorial, sabendo, no entanto, que o Algarve é o outro lugar de dinamismo demográfico; contudo, pela sua especificidade e dimensão, isso não altera qualitativamente a grande centralidade lisboeta. A conclusão de que a AML se constituiu no “território dominante, sem contraponto equivalente em termos absolutos”, parece justificado.

A contrapartida de um quadro deste tipo é a fragilização do sistema urbano não metropolitano, isto é, das cidades médias inscritas no resto do território. É claro que, territorialmente falando, Portugal foi sempre um país desigual. É razoável, contudo, considerar que, em diferentes momentos, anteriores a este, se puderam identificar dinâmicas populacionais e económicas mais dispersas no território do que as atuais. O facto de a segunda área metropolitana, a do Porto (AMP), estar, neste século, praticamente estagnada e ter perdido população na última década não pode ser descurado. E deve merecer atenção o facto de grande parte das principais cidades médias revelarem decréscimo ou frágil estabilização, sendo esta uma tendência que vai muito para lá do “interior”, tema a que já me referi.

Uma unipolaridade original, a estagnação da AMP e o que entendo ser a fragilização das cidades médias e do conjunto do sistema urbano são, pois, os três grandes problemas que se manifestam no território. O primeiro traz consigo uma concentração problemática e assimétrica na AML, o segundo e o terceiro implicam uma fragilização de territórios mais vastos, as regiões onde aqueles sistemas se inserem. O país fica, assim, mais estreito. Queremos um Portugal unipolar? Creio que não. A alternativa deve ser também associada a um instrumento como a regionalização, que pode contribuir para debelar o problema.

Em 2021, o Continente português tinha 9,8 milhões de pessoas, a mesma população que no início do século XXI. No entanto, durante estas duas últimas décadas, o Norte perdeu cerca de 100 mil habitantes (menos 3%),

o Centro 120 mil (uma queda de 5%) e o Alentejo mais de 70 mil (o que representa menos 9%). A AML regista hoje quase 210 mil pessoas a mais (um acréscimo de 8%) e o Algarve mais 72 mil (aumento de 18%). Não é difícil, pois, identificar a tendência mais pesada, aquela cujo calibre é mais marcante, influenciando o conjunto. A dimensão da AML dá um significado incontornável às variações absolutas, mais do que as percentagens possam sugerir. Entretanto, aquele crescimento lisboeta é essencialmente periférico e assimétrico. É em municípios como Mafra, com o impressionante acréscimo de 59% desde 2001, Alcochete, Montijo, Sesimbra, Palmela ou Cascais que se encontram evoluções extraordinárias: superiores e mesmo muito superiores a 30%. Como procurei mostrar (Reis, 2022), com recurso às evoluções do produto, do poder de compra, da produtividade e das remunerações médias, por um lado, e, por outro, do peso do seu PIB no total nacional, da estrutura do Valor Acrescentado Bruto e do emprego, a concentração demográfica na AML está, afinal, associada, não a “um modelo um modelo económico e social ascendente, que consolidasse características robustas”, mas a um modelo de especialização e a um “modelo económico bloqueado, que se tornou menos criador de valor e de bem-estar, e que remunera pior a mão-de-obra de que abundantemente dispõe”. Não é, pois, um crescimento metropolitano que possa qualificar o país e influenciá-lo positivamente. Puxa mais para “baixo” do que para “cima”. É por isso que, considerando as outras NUTS III (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos), só o Cávado, na proximidade da AMP, e o Oeste, na proximidade da AML, crescem com algum significado neste século: e qualquer delas já muito pouco na segunda década.

O caso das cidades médias (ou melhor, dos municípios onde elas se inscrevem) é também muito expressivo (Reis, 2023). Se retiramos as cidades algarvias, são poucas as exceções a uma situação de fragilidade demográfica, quando era de esperar que os fatores aglomerativos de que as cidades dispõem prevalecessem sobre o quadro de estagnação do país. Entre as exceções encontramos variações positivas ao longo deste século que, contudo, já incluem situações frágeis, negativas mesmo, na última década. E os casos realmente estáveis (acréscimo no período, sem perda entre 2011-202) são poucos, encontrando-se sobretudo nas proximidades das duas áreas metropolitanas e em cidades cujos municípios vizinhos estão em perda, parecendo que se desenhou sobretudo um processo de reconcentração. Os indicadores sobre a estrutura económica não permitem melhorar este quadro. Para mais pormenor, sugere-se uma leitura do quadro em anexo.

5.3. Relembrar o “Relatório Cravinho”

Neste contexto, o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização presidida por João Cravinho, criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de Agosto, merece ser lembrado, trazendo-o de volta à discussão. Nele se mostra que este é um debate que já se fez noutros países e em instâncias internacionais, de que é exemplo a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Como tem sido dito e redito, este é um documento indiscutivelmente importante, bem estruturado e com propostas fundamentadas e muito razoáveis. Não me recordo, aliás, de lhe terem sido opostas contraposições substantivas.

Parte-se de uma sólida noção de território e de relações territoriais. Assume-se que é nesse contexto que a regionalização tem de ser pensada. A visão é inclusiva. “Uma política nacional de desenvolvimento regional terá de considerar *o conjunto do território* do país numa *ótica relacional*, levando em consideração, de forma *integrada*, as potencialidades, as capacidades e as limitações das várias regiões e sub-regiões” (itálicos meus). A razão porque se regionaliza é, pois, para incluir, não é para segmentar. É para o desenvolvimento de todas as regiões, não para o de uma ou outra, seja ela afluyente ou deprimida. Regionalizar não é premiar nem punir. É organizar e diversificar positivamente. O princípio canónico de que “os países mais desenvolvidos são mais descentralizados; os países mais centralizados são menos desenvolvidos”, que a Comissão Independente subscreve, faz aqui todo o sentido.

Mas o território, sendo integrado e relacional, não é isento de dificuldades nem basta que o olhemos de forma contemporizadora. Acontece que há problemas territoriais, há desequilíbrios e assimetrias fundamentais. E pouco se acrescenta quando se aceita que o país não é homogéneo. Sabemos hoje, se já não o sabíamos antes, que há situações de congestão e de excesso e que há circunstâncias de perda e depressão. Num caso e noutro, são vulnerabilidades que nos diminuem. É, portanto, necessário estabelecer “mecanismos de âmbito nacional que compensem a desigual dotação das regiões”. Tem-se a consciência certa de que isso começa no nível urbano: é logo aqui que “existe uma acentuada desproporção de dimensão quantitativa e qualitativa quer entre as duas áreas metropolitanas, quer entre estas e os subsistemas polarizados por centros urbanos de âmbito regional (geralmente designados por cidades médias), quer, finalmente, entre as realidades anteriormente mencionadas e os espaços intersticiais com uma presença urbana frágil, de âmbito municipal”. Quem julgar que a questão

regional é um problema de espaços recônditos ou paisagens abandonadas não está a ver bem. É o próprio papel dos lugares principais, das cidades, que começa a ficar em causa no nosso país, desaproveitando-se infraestruturas, formas de capital (o habitacional, por exemplo) ou amenidades cuidadosamente construídas. E também não se ignora que outras desigualdades podem estar a revelar-se com particular intensidade, por exemplo as que são internas às áreas de congestionamento, como a região da capital, onde se avolumam problemas complexos entre os seus centros e as suas periferias, com soluções difíceis e caras.

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

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

Há, evidentemente, vários modelos de regionalização. Em geral, eles dependem de circunstâncias históricas, geográficas e institucionais e, portanto, dos contextos nacionais em que se inserem. Entre nós, temos a vantagem de podermos escolher um modelo sem restrições fundamentais de

natureza identitária. Ora, o que se propõe no Relatório é uma estrita lógica de eficiência administrativa e de organização concertada – isto é, territorialmente concertada – das políticas públicas. As funções, com distinção clara relativamente aos outros níveis, são essencialmente as que já existem nas NUTS II e que têm a ver com o desenvolvimento regional, com a diferença essencial de que passam a ser objeto de coordenação e de valorização de transversalidade. O financiamento das regiões enquadra-se “nos princípios constitucionais das finanças públicas das autarquias locais” e corresponde a uma “baixa autonomia fiscal, incluindo a não criação de impostos a nível regional”, com garantia de neutralidade orçamental e fiscal e sob “normas travão” de controlo financeiro.

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

Subsistirão outros problemas, como é próprio do debate democrático. Haverá sempre cultores de uma teoria reacionária, mesmo que não saibam que o são, que acham que o Estado é intrinsecamente perverso e que tratar da administração é abrir terríveis caixas negras de onde todos os espíritos do mal sairão. E ouviremos os argumentos repisados da despesa que se descontrola, da burocracia que pulula. Como se ainda não tivéssemos aprendido quem é que canibaliza o Estado e o põe ao seu serviço, assim como ao incensado “dinheiro dos contribuintes”. Continuará a não se dar

atenção ao facto de as autarquias municipais estabelecidas no tempo devido serem talvez quem melhor gere os seus recursos (se o problema fossem défices, não é daí que ele vinha). Os municípios terão muito defeitos, mas não este. Não podem é fazer tudo o que o território exige. É para isso que é possível, colhendo bem os frutos, criar a autarquia que a Constituição previu e o país de hoje exige dramaticamente – as autarquias a que chamamos regiões administrativas.

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

Referências

Reis, J. (2018). *A Economia Portuguesa: Formas de Economia Política numa Periferia Persistente*. Coimbra: Almedina.

Reis, J. (2020), "O território: reorganizar internamente o país depois do modelo unipolar e do deslaçamento territorial", in José Reis (org.), *Como reorganizar um país vulnerável?* Coimbra: Actual, 295-343.

Reis, J. (2020b), *Cuidar de Portugal: Hipóteses de Economia Política em tempos convulsos*. Coimbra: Almedina

Reis, J. (2022b). "A economia política da Área Metropolitana de Lisboa: uma metropolização num país fragilizado), in Ana Drago (Coord.), *A Segunda Crise de Lisboa - Uma Metrópole Fragilizada*. Coimbra: Actual, 27-56.

Reis, J. (2023), "As cidades e a estruturação do Território: crise do sistema urbano e reconfiguração territorial em Portugal", in *Estudos de homenagem a José Silva Costa* (no prelo).

Anexo

Indicadores demográficos e económicos das cidades médias, 2001-2021

Anos	População residente			Variação (%)	Variação (%)	Índice de envelhecimento	Remuneração base (€)	Taxa de emprego (%)	Emprego com habil. sup. (%)	Emprego secundário (%)
	2001	2011	2021	2011-21	2001-21	2021	2019	2021	2019	2021
Portugal	10362722	10557560	10361831	-1,9	0,0	182,7	1001,5	49,1	26,6	24,8
Viana do Castelo	88645	88687	85802	-3,3	-3,2	211,4	907,6	49,1	22,3	33,8
Barcelos	122041	120487	116649	-3,2	-4,4	158,2	807,8	54,1	13,8	50,4
Braga	164886	181829	193558	6,5	17,4	132,4	964,5	54,3	30,7	28,8
Guimarães	159568	158130	156656	-0,9	-1,8	161,5	829,3	53,1	21,7	46,6
V N de Famalicão	127879	134054	133637	-0,3	4,5	154,9	891,1	53,9	22,4	46,1
Chaves	43563	41281	37657	-8,8	-13,6	323,9	818,4	38,7	21,6	18,9
Paços de Ferreira	53137	56560	55614	-1,7	4,7	121,9	748,5	55,2	16,1	52,3
Lamego	28063	26656	24340	-8,7	-13,3	250,9	794,3	42,6	22,0	19,5
Vila Real	50055	51853	49629	-4,3	-0,9	195,9	884,7	48,8	29,6	16,7
Bragança	34797	35334	34662	-1,9	-0,4	260,0	850,0	45,0	28,9	17,1
Caldas da Rainha	48992	51795	51258	-1,0	4,6	213,2	784,1	47,6	25,2	22,5
Torres Vedras	72574	79529	83444	4,9	15,0	172,2	856,5	52,3	18,4	24,4
Aveiro	73535	78278	81490	4,1	10,8	162,0	1026,1	54,8	35,1	31,0
Coimbra	148260	142475	141396	-0,8	-4,6	215,8	966,1	51,0	39,0	14,2
Figueira da Foz	62604	62091	59111	-4,8	-5,6	253,9	949,3	44,8	28,5	31,0
Leiria	120130	126839	129081	1,8	7,5	169,3	927,4	53,8	23,7	33,9
Viseu	93711	99203	99910	0,7	6,6	180,1	840,7	49,3	30,0	21,4
Castelo Branco	55793	55909	52398	-6,3	-6,1	248,8	825,9	46,7	25,0	22,2
Abrantes	42149	39148	34361	-12,2	-18,5	305,0	900,4	41,3	31,0	27,5
Entroncamento	18263	20270	20329	0,3	11,3	142,9	911,1	50,6	33,6	16,4
Tomar	42915	40497	36501	-9,9	-14,9	293,0	863,5	41,9	25,0	20,9
Covilhã	54389	51549	46521	-9,8	-14,5	287,3	832,9	43,6	27,8	25,5
Guarda	43811	42371	40173	-5,2	-8,3	226,2	871,1	49,0	31,0	19,5
Sines	13577	14238	14198	-0,3	4,6	158,3	1032,1	51,4	17,4	24,1
Beja	35766	35760	33500	-6,3	-6,3	166,2	900,9	50,2	29,5	12,5
Santarém	63510	62049	58842	-5,2	-7,4	206,2	879,6	48,0	24,3	19,7
Elvas	23364	23000	20725	-9,9	-11,3	175,3	753,0	45,2	23,6	15,6
Portalegre	25957	24789	22342	-9,9	-13,9	226,6	823,4	47,8	33,1	17,2
Évora	56552	56436	53682	-4,9	-5,1	178,3	918,9	51,9	34,4	18,0
Faro	58266	63886	67582	5,8	16,0	161,4	930,2	51,6	33,6	12,8
Lagos	25586	30933	33434	8,1	30,7	194,7	830,3	44,1	19,9	15,9
Olhão	40961	45279	44575	-1,6	8,8	161,1	802,9	48,0	22,4	17,4
Portimão	45212	55460	59810	7,8	32,3	157,0	879,5	46,3	23,4	15,4