



“Sem regionalização, isto vai ser um saco de gatos”

O sociólogo Fernando Ruivo tem sido um espectador muito crítico do processo de descentralização em curso. Coordenador do Observatório dos Poderes Locais, do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, manifesta muitas reservas quanto à forma como decorreu o processo de criação das novas áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais que, em seu entender, ameaçam “esboroar” a Região Centro. Para este investigador, só a regionalização o poderá impedir a fragmentação deste território.

Por Aurora Vieira

ENTREVISTA COM
FERNANDO RUIVO

PÚBLICO – Foi um crítico deste modelo de descentralização, mas a verdade é que a esmagadora maioria dos municípios já aderiu a uma área metropolitana ou comunidade intermunicipal. Dá-se por vencido e convencido?

FERNANDO RUIVO – Mas convencido de quê? O que se está a ver é que – mesmo sem perspectivarmos a iminente queda do Governo e dissolução da Assembleia da República, que, quanto a mim, irá paralisar, quiçá definitivamente, o processo –, até à data, quase um ano depois, não se avançou em relação à legislação da reforma administrativa de 2003. Constituíram-se os tais agrupamentos de território – nem todos, aliás: há aquela mancha enorme do Alentejo que ainda está por tratar –, mas as coisas continuam por regulamentar. Os autarcas mexeram-se, assinaram os contratos de constituição, mas... e o resto? O resto continua por pensar, e é um resto muito grande. Trata-se, no fundo, de fornecer a base material humana e institucional para o desenho que se tentou traçar dos territórios portugueses. Isso está por fazer.

Esta rapidez com que, apesar de tudo, os autarcas trataram de constituir as novas entidades territoriais ficou a dever-se à pressão do Governo, que foi avisando que quem se atrasasse perdia a sua fatia do bolo dos fundos comunitários?

Os autarcas têm como comportamento normal não desperdiçar oportunidades. E quando lhe pareceu haver uma mudança que comportava talvez algumas oportunidades, quer em termos de reforço dos seus territórios, quer em termos de financiamento, digamos que dispararam. E foram autarcas de todos os partidos. O próprio PS ficou a ver navios, sem perceber que havia todo um movimento das bases, dos seus eleitos locais, no sentido de aproveitarem algo que lhes davam como quase certo. Lembro que o PS esteve quase um ano parado, sem nada fazer e, quando deu por ela, também as suas bases estavam mobilizadas. Alguns podiam não concordar com o processo, mas tomavam-no como certo, ainda acreditavam

no que o Estado dizia... E mexeram-se, salvo uma ou outra excepção. De qualquer modo, gostava de dizer que, num país habituado a ter um delineamento das políticas públicas “top-down”, de cima para baixo, encontramos aqui, inesperadamente, um excessivo “bottom-up”, de baixo para cima: entregou-se o desenho do território aos autarcas do país.

Os governantes tiveram medo de “queimar as mãos”, escaldados com o que sucedeu com o mapa da regionalização?

Acho que preferiram entregar o processo a determinadas dinâmicas políticas locais e territoriais, preferiram que os autarcas se tentassem entender, bem ou mal, entre eles. Mais vezes mal do que bem. Preferiram legitimar o processo dizendo: ‘Alto lá! Isto não fomos nós que fizemos! Fomos nós que propiciamos, mas o resultado é da responsabilidade destes senhores!’. Quando a responsabilidade é também do próprio Governo. E é natural que tenha havido uma ou outra pressão nalgumas entidades territoriais, no sentido de estas terem este ou aquele desenho.

Em que zonas está a pensar?

Houve nitidamente pressões no Norte e no Centro de Portugal. Com visitas do secretário de Estado, de políticos no sentido de tentar dirimir conflitos que foram claros e derivados de conflitos de personalidades locais ou relacionados com o papel tradicional das cidades dominantes, no sentido que se constituíssem as áreas metropolitanas de Aveiro, Coimbra, Viseu. A Guarda demorou mais tempo e esteve muito oscilante. Castelo Branco teve os resultados que teve. Mas, em relação às três principais cidades, é óbvio que houve recados e oscilações de concelhos. Eu não estou dentro do filme, não assisti a isto, mas é óbvio que houve comunicação política entre os responsáveis centrais e responsáveis locais.

E o resultado final? Que avaliação faz do mapa das novas entidades na Região Centro?

Isto só não será o esboroar da Região Centro se tivermos regionalização. A Região Centro é um mosaico que, etimologicamente, é uma

Os autarcas têm como comportamento normal não desperdiçar oportunidades. E quando lhe pareceu haver uma mudança que comportava talvez algumas oportunidades, quer em termos de reforço dos seus territórios, quer em termos de financiamento, digamos que dispararam. E foram autarcas de todos os partidos. O próprio PS ficou a ver navios, sem perceber que havia todo um movimento das bases, dos seus eleitos locais, no sentido de aproveitarem algo que lhes davam como quase certo

coisa constituída por pedrinhas com algum cimento à volta. Aqui, é caso para perguntar: “Onde está o cimento?”. Só poderia estar numa região política. O que constato aqui é que as dinâmicas a que está submetida a Região Centro, atraída por dois pólos metropolitanos, um a norte, o Porto, e outro a sul, Lisboa e Vale do Tejo, vão fazer com que se transforme claramente num território de transição. Com isto aumenta a atracção dos pólos de Porto e Lisboa. Pouco ou nada fica nitidamente da Região Centro, talvez Coimbra, um pouco Viseu, talvez um pouco da Guarda – demasiado encostada ao norte – e de Castelo Branco – demasiado encostado ao sul. Portanto, isto será um novo mosaico, construído com pedras maiorzinhas, mas sem cimento. E cria-se a possibilidade de uma, eu diria até excessiva, competitividade entre as maiores cidades da região. Sem regionalização, também não vai haver – isso está claro para mim – grande colaboração entre as áreas territoriais que foram agora definidas. Cada uma vai puxar para seu lado. E dentro de cada uma das entidades territoriais, haverá muitos a puxar para seu lado também.

Partilha da opinião de que este processo favoreceu sobretudo Aveiro, que reforçou a sua centralidade?

Isto conjugado com outros factores. Essa nova centralidade já estava a ser preparada; isto são processos de longa data. A partir do momento em que desagua em Aveiro o IP5, todo aquele eixo de comunicação entre a Guarda e Aveiro, passando por Viseu, privilegia obviamente a cidade e a região de Aveiro.

Que também é favorecida pelo traçado do “TGV”.

Fala-se do “TGV”. Quando se fala das auto-estradas marítimas, além de Leixões e de Sines, já se fala também do porto de Aveiro. O que não faz ainda sentido. O problema da Região Centro, em termos de vias de comunicação terrestre, é que, apesar de servida por algumas grandes estradas, tem carências ao nível das estradas médias, menores, distritais, locais. Nós conseguimos chegar muito rapida-

mente a qualquer sítio distante, mas dentro de determinado aglomerado territorial é, por vezes, muito difícil a comunicação. A comunicação dentro destas novas figuras territoriais afigura-se fraca. E esse é um problema de toda a região.

Considera que as novas áreas territoriais são ainda entidades sem substância?

Algumas não têm substância nenhuma. Desde logo, estou a ver aqui a falta de densidade demográfica do que resta do distrito de Castelo Branco; estou a ver outro núcleo territorial que pode ser designado como o "grupo dos pobres": a Comunidade Intermunicipal do Pinhal. Tem problemas gravíssimos e não vai adquirir identidade e influência juntando-se.

O facto de ser uma zona deprimida não é já constitutivo de identidade?

Sim, mas essa identidade é negativa, e já a tinha. Mas é também uma identidade, de facto.

Costuma recordar que o poder local é um dos domínios em que é patente a tradição portuguesa de aprovar leis que ficam por regulamentar ou concretizar.

A primeira legislação relativa à criação de Planos Directores Municipais (PDM) é de 1982. Apesar das sanções graves entretanto previstas para os municípios que não cumprissem, a impossibilidade de acesso a fundos comunitários, quanto tempo demorámos a criar os PDM? Em 1994, apenas uma dúzia de municípios tinham o seu PDM elaborado e oficialmente aprovado. O último, julho que o de Góis, foi aprovado já no virar do século XX. E o que se passa com os PDM passa-se com outra legislação. A Lei 169/99, de 18 de Setembro, da transferência de competências para as autarquias locais, era extremamente ambiciosa e redundou apenas na atribuição da fiscalização dos elevadores aos municípios. E, agora, esta reforma de descentralização de 2003, também ambiciosa, não conheceu, até à data, regulamentação. Em 2005, terão passado dois anos e muito pouco ou nada foi feito para concretizar aquela intenção. E, isto é importante, ninguém tirou a regionalização da Constituição.

E bem, em seu entender.

Bem. Ao mesmo tempo que actores políticos de alta craveira voltam a falar na regionalização.

Afinal, acha que esta reforma compromete, definitivamente, a regionalização ou que, pelo contrário, a reivindica?

Isto só pode funcionar com a regionalização. Sem regionalização, isto vai ser um saco de gatos. Não há cooperação entre estes novos territórios. Se houver regionalização, poderá existir liderança política capaz de imprimir a cooperação entre eles. Em Janeiro, eu pensava que isto poderia ser o fim da regionalização. Agora, acredito que isto pode existir dentro da regionalização.

Os municípios interiorizam a necessidade de associação?

O associativismo é enorme entre os municípios portugueses. Sessenta e cinco por cento fazem parte de uma associação intermunicipal e há mesmo 25 por cento que pertencem a mais do que uma. O que se nota é que essas formas de associação, ao contrário do que possa parecer, não são escolas de associativismo.

Essas associações constituem-se para tratar do Plano Director Intermunicipal, do saneamento, dos lixos e, atingido o objectivo, acabam. Este associativismo não conduz à ideia de necessidade, cada vez mais premente, de cooperação intermunicipal, na relação com o resto do território nacional e com a própria Europa. O associativismo é muito importante na construção europeia. Só não é mais importante porque os municípios portugueses não têm acesso à Europa. Ou seja, só têm acesso

através do Estado central.

Criticou o sentido da reforma, de baixo para cima. Como deveria ter sido conduzido? O Observatório dos Poderes Locais [OPL] foi ouvido?

Não. O OPL foi entrevistado pelos jornais, fez uma intervenção na Assembleia da República a convite do grupo parlamentar do PS, mas não foi, pura e simplesmente, tido em conta neste processo. Tirando esta iniciativa da oposição, não houve qualquer auscultação, que eu conheça, à comunidade académica a propósito da reforma.

O ex-secretário de Estado da Administração Local Miguel Relvas afirmou que a desconformidade das novas entidades com as NUT não era problema, e que a adaptação destes e de outros mapas se haveria de ir fazendo, progressivamente.

Penso que será muito difícil conciliar esta profusão de mapas. Mantemos as NUT III, mantemos as regiões-plano - o que vai ser delas ninguém sabe -, mantemos ainda os distritos, os concelhos, com a sua identidade. Depois temos os outros mapas, dos ministérios, da Agricultura, da Educação, da Saúde. É uma profusão de mapas que não se percebe para que serve.

Os próprios mapas do Governo desconcentrado não coincidem. Deveríamos ter começado por aí?

Exactamente. Devíamos ter começado por uma efectiva reforma do Estado e fazer coincidir os mapas. Não faz sentido que determinada localidade, para um assunto, tenha que se deslocar a uma parte, para outro assunto a outra parte, para outro problema a outra parte ainda. Isto é a irracionalidade absoluta.

Que papel advinha para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)?

As CCDR têm vindo a ser limitadas no seu voluntarismo de intervenção. Recordo que as do Norte e Centro têm sido as mais activas.

É evidente que fazem sentido num contexto de regionalização. Há todo um trabalho que devia ser aproveitado. As actuais CCDR provêm das antigas Comissões de Planeamento que já estavam contempladas no III Plano de Fomento de 1969/70. Há aqui todo um peso de preocupações, de trabalho regional que não se devia perder. Mas, efectivamente, ninguém percebe, nem as CCDR, qual será a sua função no futuro.

As novas entidades territoriais já deveriam ter líderes eleitos pelas populações?

Eu tenho muito medo desse processo. Houve gente que defendeu que isto seria um processo perfeitamente normal, se houvesse eleições, como o Vital Moreira. Lembro que isso foi um argumento que colheu inclusivamente junto do Presidente da República. Eu preferia que houvesse eleições, mas regionais, porque o que nos falta, em termos de território, é liderança política regional. E não excesso de liderança política local, relativamente a estes novos modelos. A legitimidade política faz falta, mas não neste nível.

Vamos ter eleições legislativas. Que conselho daria ao próximo Governo sobre a descentralização administrativa?

Dizia-lhe para, mesmo mantendo estes novos mapas das áreas metropolitanas, para encarar de frente a questão da regionalização. Está na altura. As pessoas já começaram a perceber que isso é algo de necessário. Não só para gerir o país, mas também para saber lidar com a Europa. Temos a nossa tradição de regiões administrativas que podemos prolongar para regiões político-administrativas.

As novas entidades territoriais seriam então de manter?

É tarde de mais para parar isto. Os dados estão lançados. ■

Autarquias só acreditam na cooperação quando estão em causa fundos europeus

Região apresenta um significativo grau de atomização e de falta de unidade regional, afirma o Observatório dos Poderes Locais

ÁLVARO VIEIRA

A Região Centro reúne os autarcas dos países que acreditam com maior convicção nas vantagens da associação intermunicipal em termos de acesso às políticas comunitárias de desenvolvimento regional, mas esta crença está chela de paradoxos que sugerem que a pulsão associativa é mais do que relativa. Esta é uma das conclusões possíveis do inquérito dirigido às Câmaras Municipais de Portugal Continental pelo Observatório dos Poderes Locais (OPL) da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra entre 2002 e 2003, no âmbito do projecto de investigação "As dinâmicas locais e regionais num contexto europeu: esboço de uma relação", financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Neste estudo - realizado, portanto, antes da criação de áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais - a Região Centro (correspondente à área de intervenção da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro) contribuiu com 31,2 por cento dos inquiridos obtidos.

Curiosamente, os autarcas desta zona do país revelam-se, então, os mais optimistas (55,6 por cento) em relação às vantagens proporcionadas pela cooperação intermunicipal em termos de acesso aos fundos comunitários e visibilidade na União Europeia (UE) (seguidos pelos colegas da Região de Lisboa e Vale do Tejo, com 41,7%), mas desvalorizam, absolutamente, outras vantagens tradicionalmente associadas à associação de concelhos: nenhum dos autarcas (zero por cento das respostas) inquiridos escolheu os itens "maior rentabilização de recursos" ou "óptica de desenvolvimento regional" como vantagens evidentes da cooperação intermunicipal.

Para Catarina Antunes Gomes, uma das investigadoras deste projecto coordenado por Fernando Rivo (ver entrevista nestas páginas), isto indicia que os municípios da região continuam a acreditar que, sozinhos, poderão "lutar por uma fatia maior do bolo" dos fundos comunitários.

Se a este dado juntarmos o facto de 22% dos autarcas da região reconhecerem que o movimento associativo de municípios tem resultado da "pressão por estímulo da União Europeia", compreendemos ainda melhor a conclusão do OPL: "A Região Centro apresenta um significativo grau de atomização e de falta de unidade regional."

De resto, até as respostas da minoria de autarcas (apenas 11%) que negaram a importância da cooperação intercomunal não deixam de apontar no mesmo sentido: neste caso, os presidentes de câmara justificaram o ceticismo com "permanência de rivalidades municipais e de egoísmos autárquicos". Na Região Norte, por exemplo, os autarcas reticentes

(8,3%) fundamentaram essa atitude com a convicção de que a associação municipal dificulta o processo decisório.

O inquérito do OPL conduziu a outros resultados paradoxais. Desde logo, sobre as representações da Europa. Os municípios da Região Centro consideram que a UE é simultaneamente "o maior desafio colocado ao nosso país" (88,2%) e "um contexto privilegiado de novas oportunidades políticas e de desenvolvimento sócio-económico" (97,1%). Contudo, quando se lhes apresenta a UE como "um projecto tecnocrático feito demasiado longe dos cidadãos", há uma maioria (54,6%) dos mesmos autarcas que consideram esta afirmação "importante" (39,4%) ou mesmo "muito importante" (15,2%).

Sentimento de que o Centro não é ouvido na UE

A UE surge, portanto, aos olhos dos autarcas da Região Centro como um horizonte desejável, um referencial de desenvolvimento, mas inacessível. Sessenta e sete por cento dos autarcas do Centro respondeu que esta região não se faz ouvir na Europa.

A principal razão aduzida pelos autarcas não é tanto "a ausência de regionalização" político-administrativa em Portugal (a opinião de apenas 8,3% dos inquiridos), mas sobretudo "a centralização excessiva" (12,5%), "a falta de peso económico" (12,5%) e "a fragmentação/atomização municipal e falta de unidade e liderança regional" (12,5%).

Outro dado significativo do inquérito diz respeito à forma como as autarquias se reestruturaram para se adaptar à realidade da integração europeia e lidar com as políticas comunitárias. A maioria dos concelhos (82,4%) reconheceu não ter dado nenhum passo neste sentido.

Quanto à avaliação das políticas europeias, 52,9% dos autarcas do Centro acreditam que elas têm realizado o objectivo de promover a solidariedade regional. Entre os restantes, que discordam, 76,5% consideram que tal não está a acontecer devido ao facto de os benefícios dessa política regional estar a ser, sobretudo, "aproveitada pelas regiões mais desenvolvidas". Mas no universo geral dos autarcas da região, há 55,9% de presidentes de câmara que se queixam da ausência de divulgação conveniente daquela política junto das autarquias. A burocracia (90,9%) e a falta de recursos técnicos e humanos para a elaboração de projectos (78,8%) são, contudo, os maiores obstáculos identificados pelos municípios em termos de acesso aos programas da política regional comunitária. ■

As CCDR têm vindo a ser limitadas no seu voluntarismo de intervenção. Recordo que as do Norte e Centro têm sido as mais activas. É evidente que fazem sentido num contexto de regionalização. Há todo um trabalho que devia ser aproveitado



da regionalização. Está na altura. As pessoas já começaram a perceber que isso é algo de necessário. Não só para gerir o país, mas também para saber lidar com a Europa. Temos a nossa tradição de regiões administrativas que podemos prolongar para regiões político-administrativas.

As novas entidades territoriais seriam então de manter?

É tarde de mais para parar isto. Os dados estão lançados. ■