

III JORNADAS DE ESTUDO ACTAS

NORTE DE PORTUGAL - AQUITÂNIA



Publicações da Universidade do Porto

1996

Título: III Jornadas de Estudo Norte de Portugal - Aquitânia. Actas
Editor: Universidade do Porto — R. D. Manuel II, 4050 PORTO,
PORTUGAL. Telef. +351 2 6094462 Fax. +351 2 6098736
Publicações da Universidade do Porto
Nº: 3
Edição: 1ª
Localidade: Porto
País: Portugal
Mês: Maio
Ano: 1996
Nº de exemplares: 500
© 1996, Universidade do Porto e Centro de Estudos Norte de
Portugal - Aquitânia (CENPA)
Capa: Nazareth Rego
Revisão: Adelaide Gil (pelo CENPA)
Tratamento de imagem: Silvano Rego
Arranjo gráfico: Silvano Rego e Fernando G. Monteiro
Fotolitos: Gráfica da Universidade do Porto
Impressão: Litogaia – Artes Gráficas, Lda
Data: Outubro de 1996
Depósito Legal nº: 104029/96

- *Colecção de Trabalhos e Documentos do CENPA*, nº 10
- *Collection de la Maison des Pays Ibériques*, nº 61



Esta publicação foi impressa em papel reciclado

PODER AUTÁRQUICO E PODER REGIONAL

António Teixeira Fernandes*

A afirmação do poder local tem conhecido, nos últimos tempos, em Portugal um considerável incremento. O regime liberal havia apoucado a sua importância e limitado ao extremo a sua esfera de acção. Era-lhe inerente uma vontade de crescente concentração e de dominação. O Estado autoritário anterior a 1974 reforçara essa mesma tendência. É próprio de toda a relação de poder um crescimento ilimitado que somente a prática democrática consegue contrariar.

As transformações que ocorreram na sociedade portuguesa, com a Revolução de Abril, criaram as condições para que as autarquias readquirissem a importância perdida e a possibilidade de se tomarem espaços de poder em liberdade e em participação. O poder local viu acrescidas as suas competências e o seu fortalecimento associou-se estreitamente à democratização geral do País. Nas transformações que afectaram recentemente a vida social, esta parece ser a que menos «regressos» sofreu, ainda que as suas relações com o poder central tenham sido, e continuem ainda a ser, frequentemente recheadas de conflitos.

O aparecimento de modelos de neo-liberalismo, tanto na economia como na política, favoreceu e dificultou, ao mesmo tempo, o curso de todo este processo. A aplicação de tais modelos fez actuar forças de centralização política, impedindo ou limitando as vontades de regionalização. Mas tal aplicação é também contemporânea de uma crise do Estado-providência, desejoso de se tornar Estado mínimo, crise que poderia deixar o Estado numa situação de maior fragilidade, ao serem transferidas algumas das suas tradicionais competências para o poder regional, facto que o leva a levantar resistências ao processo.

O desenvolvimento do poder autárquico beneficia dos conflitos resultantes de movimentos políticos contrários. O Estado debate-se, por um lado, com a contradição insolúvel entre a sua vontade de crescimento centralizado e a necessidade de se tornar «mínimo». A criação de comunidades mais alargadas, de carácter supra-nacional, priva-o, por outro lado, da possibilidade de exercer sobre o próprio território uma soberania plena, abrindo a via a uma cidadania cosmopolita. Ao pretenderem estabelecer uma nova ordem política internacional, as próprias organizações da ONU acentuam a tendência para a mundialização do poder¹. A combinação de uma política local e de um cosmopolitismo transnacional poderá contrariar o poder do Estado arrogante e centralizador.

* Professor da Faculdade de Letras da Universidade do Porto

¹ F. R. DALLMAYR, *Polis and Praxis. Exercises in Contemporary Political Theory*, Cambridge, Mass., Mit Press, 1984.

Da crise do Estado-providência, da criação de poderes supranacionais e ainda da concorrência entre partidos no interior de um mesmo sistema político, tem aproveitado o poder autárquico. Quanto mais o Estado vê diminuído o seu campo de actividade, tanto mais as comunidades locais tendem a assumir, nas próprias mãos, o seu destino. Estas tendências, de sentido contrário, manifestam-se hoje com alguma visibilidade.

1. Tem-se vindo a assistir a um crescimento das competências das autarquias. A Constituição da República Portuguesa, de 1976, consagra legalmente o poder dos municípios, remetendo para legislação ordinária a definição do quadro de exercício das suas actividades. Os primeiros Decretos-Lei sobre esta matéria aparecem a partir de 1979 e sobretudo inícios da década de 1980. Foram-se sucedendo os diplomas legais referentes quer às finanças locais, quer às competências e obrigações das autarquias. Disposições recentes alargam aquelas competências, colocando as autarquias face a problemas para cuja solução não parecem dispor de recursos suficientes. O Governo central não faz acompanhar a ampliação das atribuições dos indispensáveis meios financeiros e técnicos. Tais disposições deram origem a movimentos de contestação por parte dos presidentes de Câmara, mobilizados pela Associação de Municípios, com manifestações em Lisboa junto da sede dos órgãos de soberania, nomeadamente da Assembleia da República.

As edilidades não temem o alargamento das suas competências. Não aceitam, porém, que os seus correlativos custos não sejam suportados pelo Orçamento Geral do Estado, mediante a transferência das respectivas verbas para as autarquias. Entendendo que estão próximas das populações e que a melhoria das condições de vida e o desenvolvimento social local dependem da acção camarária, reivindicam do Estado os meios indispensáveis, como exigência da própria vivência democrática e imperativo de desenvolvimento.

2. Enquanto as autarquias vêem reforçada a sua autonomia, não há tradição em Portugal a favor da regionalização, e, em consequência, não tem surgido qualquer movimento regionalista. As fronteiras da Nação foram estabelecidas desde cedo e, através dos séculos, consolidadas. Num território bastante limitado, produziu-se uma cultura comum que, pouco a pouco, apagou as diferenciações anteriormente existentes. Durante séculos, o Estado português viu inalteradas as suas fronteiras.

O regionalismo, que se vem manifestando nos Açores, envolve unicamente elites, políticas e sociais, sem atingir a população em geral. O conceito de nacionalidade estende-se, em Portugal, a todo o território. Não há, na linguagem popular, qualquer referência desta noção ao estrito local habitado.

Para além dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira, e das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto onde o poder regional parece iniciar

algumas das suas competências e funções, este poder constitui uma «realidade» que encontra espaço apenas no discurso político, aparecendo para uns como um não-sentido e para outros como uma aspiração. A análise que nos propomos desenvolver aborda, por isso, o poder regional apenas ao nível da sua representação por parte das elites, nomeadamente políticas.

Os municípios aparecem, neste contexto, como as principais entidades territoriais constituídas em «contrapesos» ao poder central e, nessa medida, como resistência à expansão e à centralização do Estado. Desde a Idade Média vêm desempenhando tal função, sendo reduzidas as suas liberdades sobretudo nos séculos XVIII e XIX, época de maior extensão do poder governamental a todos os limites da sociedade.

Entende-se, por isso, que a Constituição da República Portuguesa de 1976 estabeleça que a criação das regiões administrativas seja precedida da audição das assembleias municipais envolvidas. A importância dada ao municipalismo é comprovada não só através do conjunto de diplomas legais que, desde 1979, foram promulgados, como ainda pelo adiamento sucessivo, na Assembleia da República, da aprovação da lei-quadro das regiões administrativas. Numa primeira fase, entre 26 de Abril de 1986 e 17 de Janeiro de 1987 (datas de publicação no Diário da Assembleia da República da primeira — PCP — e da última — PSD — propostas apresentadas), a questão foi adiada. Voltou a ser adiada em 1992, altura em que o problema foi de novo agendado na mesma Assembleia, com base em novas propostas. Deve-se ao PSD, partido que detém presentemente a maioria, o bloqueamento actual deste processo.

Com a consolidação da democracia formal em Portugal, o Estado não perdeu a sua centralidade, embora se tenha estendido a participação dos cidadãos. Porque a liberdade se tornou um valor fundamental da actividade política, as contradições existentes entre autocracia e democracia aparecem de forma mais aparente. Para o ordenamento jurídico se transferem alguns desses conflitos. Agora já não é apenas o poder local que prevalece sobre a regionalização. É a regionalização inexistente e indesejada que impede a criação de novas autarquias. Face a aspirações manifestadas por populações, no sentido de verem reconhecido o seu direito a constituírem-se em municípios, o Governo fez promulgar uma lei que subordina a criação de municípios à aprovação prévia da lei da regionalização. A Lei-Quadro da Criação de Municípios (Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro), para além de estabelecer os factores que entram na decisão e os procedimentos a ter em conta, quanto a consultas, instrução do processo e formas de implantação de estruturas e serviços, determina ainda que «a criação de novos municípios só poderá efectivar-se após a criação das regiões administrativas, nos termos dos artigos 250.º, 256.º e seguintes da Constituição» (n.º 4 do Art.º 14.º). Entra-se, assim,

num círculo vicioso. Não se regionaliza porque se teme a perda crescente da unidade nacional ou porque não se deseja que os parlamentos se multipliquem pelo País. E não se criam novas autarquias, porque se torna necessário saber primeiro qual a regionalização do espaço nacional.

A descentralização, com o que ela implica do ponto de vista político e jurídico, tarda a converter-se em realidade pelas dificuldades criadas ao processo de regionalização. Constituem-se, entretanto, associações de municípios (Decreto-Lei n.º 266/85, de 5 de Setembro) interessados na solução de problemas comuns. As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto são disso exemplo. Foram aqui constituídos órgãos de gestão com atribuições definidas legalmente.

3. A delimitação das regiões envolve dimensões tanto políticas como técnicas. Do ponto de vista político, esta questão configura-se sob a forma de descentralização. Não se trata, neste caso, de um mero arranjo das diversas parcelas do território, para efeitos de distribuição da rede burocrática do Estado. Nem se reduz a um simples problema de desconcentração dos serviços centrais, de modo a aproximá-los dos cidadãos. A descentralização veicula, em si mesma, uma partilha do poder político, com a devolução às comunidades regionais dos procedimentos originais de constituição e de exercício da gestão das coisas públicas.

Mas, na sua base, a regionalização reveste-se de um carácter propriamente técnico. Para que ela assuma características políticas com efeitos na prática da democracia e no processo de desenvolvimento local, necessário se torna encontrar a sua conveniente dimensão. O espaço geográfico poderá ter alguma relevância. Verdadeiramente importante será, porém, a análise dos recursos materiais e humanos, o volume da população e os equipamentos indispensáveis à constituição de uma autêntica, ainda que relativa, autonomia. Uma efectiva regionalização, que acarrete uma descentralização, tem que ser, por isso, precedida do estudo prévio das potencialidades existentes no meio, de forma que, para além de se ultrapassarem os eventuais conflitos entre populações, se dotem as respectivas comunidades dos meios indispensáveis à sua vivência. Não abundam os estudos sobre tais matérias, razão por que o problema da descentralização tende a revestir-se de cambiantes diferentes, ao sabor das sensibilidades e segundo é encarada pelo Governo, pelos partidos ou pelas autarquias. Como questão aberta que é, proporciona projecções políticas diversas, tornando-se um campo de fácil ideologização, que alimenta o discurso político actualmente produzido em Portugal. Os conflitos levantados ao nível da regionalização e da descentralização inscrevem-se também neste mundo de representações. O estudo dos procedimentos de argumentação a favor ou contra servirá, desde então, para descodificar o que está em causa e assim, em sede analítica, para encontrar alguns dos eixos técnicos e políticos que é necessário ter em conta em todo o processo de regionalização e de descentralização.

4. Na análise deste processo de democratização, permanentemente adiado na sociedade, importa ter presente algumas tendências inerentes ao próprio fenómeno do poder político.

Convirá não esquecer, antes de mais, que toda a formação política constitui uma «associação de dominação» que monopoliza a «violência física legítima»². Nas sociedades modernas, o Estado detém o monopólio da força física legítima, e este monopólio, se impede o desenvolvimento da violência latente nas espontâneas relações sociais, serve também a vontade de dominação e de centralização. A sociedade é atravessada por movimentos contraditórios que tendem a compensar-se mutuamente na sua harmonia conflitual. Mas é próprio do poder a relação soma-zero, que leva à sua distribuição desigual e faz com que um dos termos se alimente do esvaziamento do outro.

Em resultado deste dinamismo do poder, toda a sociedade promove a formação de centros, e estes levam à criação de relações de dependência com as suas periferias sociais ou geográficas, de maior ou menor integração. Os centros são lugares onde funções são coordenadas e se tomam decisões. A principal luta que se trava na sociedade e nomeadamente no sistema político é, por isso, a luta pela ocupação do centro e dos centros. Esta tendência para a constituição de centros consubstancia um outro fenómeno, o da formação de focos de poder.

Dizer que a sociedade possui um centro, ou talvez mais rigorosamente hoje policentralidades, significa afirmar que a estrutura social dá espontaneamente origem a um movimento de criação de valores, de normas e de representações que se impõem à sociedade e conduz ao surgimento de uma capacidade de decisão concentrada. A centralidade das sociedades tem a ver com o exercício da autoridade e com a orientação da acção.

Mas há mais do que isso. As diversas colectividades procuram defender a autonomia, conservando a sua identidade e protegendo a sua integridade. As fronteiras e a defesa dos seus limites são importantes à coesão das sociedades. A vontade de autonomia é dotada de uma dupla valência: salvaguarda da identidade e resistência à separação. Há uma força integrativa na sociedade que contraria os movimentos de secessão. A autonomia gera um movimento centrípeta que nega o aparecimento de autonomias outras no mesmo espaço. Este movimento de orientação simultaneamente centrípeta e centrífuga manifesta-se tanto no interior dos Estados como a nível das regiões, relativamente a comunidades locais específicas. O fechamento na própria autonomia dificulta a constituição e a secessão de autonomias de âmbito mais restrito. Tal secessão jamais se apresenta, por isso, pacífica.

² Max WEBER, *Economia y Sociedad*, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1964, I, pp. 43-45; II, p. 667; *O Político e o Cientista*, Lisboa, Editorial Presença, s/d, p. 57.

De acordo com esta lógica, se estabelecem as lutas entre os diversos centros. O policentrismo, por acção de forças de atracção e de repulsa, cria

um equilíbrio afirmador e negador das respectivas autonomias. O principal centro da sociedade é dotado de um grande poder integrador, permitindo a autonomia apenas nas zonas periféricas, quer elas sejam geográficas quer sociais. Nos diversos Estados, a capital exprime a centralidade que corresponde à concentração do poder político. Como afirma Niklas Luhmann, «o sistema político da sociedade assume a produção, administração e controlo do poder para a sociedade»³. A criação de um centro, sem o qual a própria sociedade não existiria, é, por sua vez, um factor determinante do apoucamento dos demais centros que pretendam e procurem afirmar-se. É a situação típica de Vizela em relação a Guimarães. Trata-se de uma região que dispõe de equipamentos bastantes para a sua transformação em município, de acordo com o estipulado por lei (Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro). A vontade autonómica manifestada por aquela população corresponde, além disso, a uma antiga aspiração popular, muito anterior ao 25 de Abril de 1974. Existe um sentimento de autonomia bem arraigado na consciência das pessoas ao longo do tempo, que ultrapassa a mera exigência de uma elite ou de grupos de pressão. A luta desenvolvida contra a tendência centralizadora de Guimarães, que teme perder recursos e influência sobre um vasto espaço e que encontra conivência por parte do poder político central, toma a forma de uma luta de libertação. No auge do movimento, podiam ouvir-se os gritos de «Vizela é nossa». Para se compreenderem as forças de concentração e de autonomização que, por toda a parte, se vão desencadeando, será necessário conhecer conseqüentemente as relações entre centro e periferia e a capacidade de mútua neutralização das policentralidades face a fenómenos emergentes de novas autonomias.

Se a criação de um centro impõe uma lógica de submissão, o processo de democratização da sociedade arrasta consigo, ao contrário, a formação de policentralidades. Este último fenómeno resulta do desenvolvimento espontâneo de contrapoderes que, desta forma, defendem o espaço de liberdade. Contra ele actua a constituição de pólos de desenvolvimento espalhados pelo território que, uma vez formados, promovem a concentração do poder que detêm, em detrimento de regiões que lhes são periféricas.

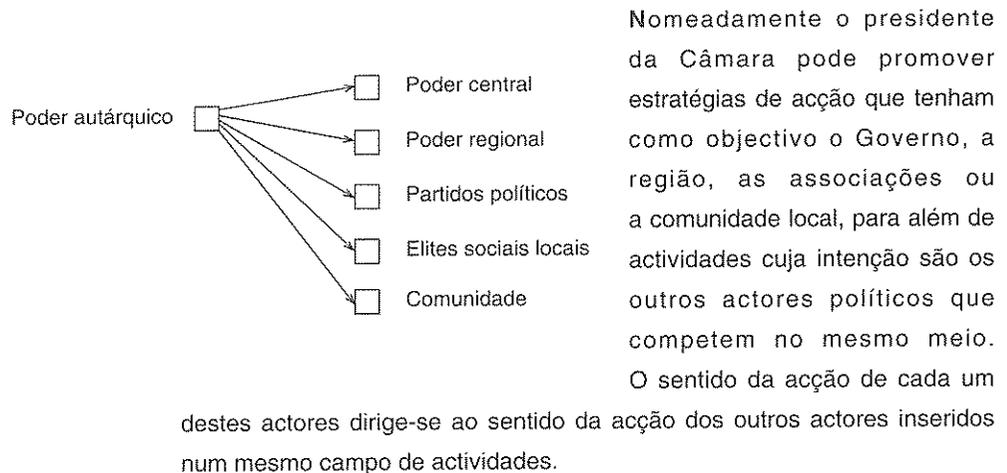
Desta tendência natural, quer para a formação de um centro, quer para o aparecimento de policentralidades nas sociedades actuais, derivam as relações de conflito e de força entre as diversas regiões, que tendem a consubstanciar-se em regras de jogo político apropriadas.

Deparamos, no caso de Vizela, com uma situação exemplar de níveis diferentes de afirmação de autonomia que se contrariam uns aos outros. O Governo é certamente centralizador. Mas não menos centralizador é o poder local que, uma vez constituído, procura impedir o desenvolvimento de outras autonomias no seu próprio espaço. Todo o poder tende a alimentar-se de outros poderes.

³ Niklas LUHMANN, *Poder*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 40.

5. No quadro alargado destas relações, pretendemos considerar os consensos e os conflitos existentes entre o poder autárquico e o poder regional. A emergência do poder regional, que em relação ao continente toma forma sobretudo no discurso político, torna-se um campo onde se ensaiam estratégias políticas de múltiplas dimensões, que envolvem o poder local, o poder central e o sistema partidário. Este envolvimento é tanto mais acentuado quanto menor é a experiência do poder regional e mais oportunidades oferece aos jogos políticos por parte dos actores que actuam no meio.

Os actores políticos inserem-se, de facto, numa rede complexa de relações. O campo da actividade permite, com frequência, um relacionamento alargado, desde o contacto com a comunidade local, à relação com o poder regional (eventualmente existente), e ao poder central do Estado. O alargamento daquela actividade aparece quando se quer afirmar um projecto pessoal num contexto mais amplo, ou surge a vontade de participar no processo decisional central ou regional, ao estarem em causa interesses locais.



A primeira tendência vai no sentido da afirmação e do crescimento das competências do poder local, como procedimento para a defesa da sua autonomia. Com este objectivo têm sido feitos os principais investimentos políticos dos municípios. Após o 25 de Abril de 1974 e depois da sua consagração na Constituição da República Portuguesa de 1976, o poder local adquiriu uma sempre maior autonomia. A isso não será alheia a luta que tem travado com o poder central. Talvez o domínio das competências haja crescido mais do que os recursos financeiros e técnicos postos à sua disposição. Tal situação traz às autarquias algumas dificuldades e põe-lhes sérios desafios políticos.

Outra tendência desenvolve-se a favor da manutenção das regalias do Estado, que, por vezes, não deixa de revelar características acentuadamente dirigistas. O poder central é sempre concentracionário, mesmo quando deseja tornar-se Estado mínimo. Nem sempre o

neoliberalismo económico anda associado ao neo-liberalismo político. Querendo dar mostras de democraticidade, com o neo-liberalismo económico, o poder central não faz mais do que desresponsabilizar-se em relação a alguns encargos sociais, ao mesmo tempo que se reafirma como poder político concentrado.

No cruzamento destas tendências antagónicas, situa-se o poder regional. Este será contrariado pelo Estado, porque constitucionalmente será à custa dele que terá de construir-se. O ordenamento jurídico existente salvaguarda as competências das autarquias. Se o Estado levanta dificuldades ao seu aparecimento, com o apoio dos partidos que são maioria na Assembleia da República, lugar onde tal questão deve ser tratada, é porque pretende manter monopólios de poder que não quer ver partilhados.

Como lugar intermédio entre o poder central e as autarquias, o poder regional aparece então como espaço privilegiado de estratégias políticas por parte de *leaders* autárquicos. Esta questão deverá merecer, por isso, uma análise cuidada, no momento em que a lei quadro da regionalização não é aprovada na Assembleia da República e se fazem as primeiras experiências de exercício de poder regional nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Que o poder local se tem revelado como lugar importante da luta partidária, encontra fácil confirmação na história recente em Portugal. Os partidos são a forma privilegiada de participação na esfera política nacional. A concorrência entre partidos tem-se vindo, há alguns anos, a transferir para os principais municípios. Lisboa e Porto são cenários da luta pelo poder central e pela consolidação de lideranças partidárias. As eleições valem aqui muito mais do que a simples orientação dos destinos das autarquias. São balões de ensaio para outras estratégias, e pontos de apoio para diferentes objectivos. Elas adquirem o valor de símbolos que ultrapassam a dimensão local. Há desempenhos do poder autárquico que têm em vista a ocupação de lugares centrais na estrutura do Estado. Trata-se, então, de uma acção instrumental, ainda que sirva também as comunidades locais.

Mas não se trata apenas, em situações concretas, de trampolim para a obtenção do leme do Estado. A vitória nestas eleições poderá ser usada ainda como teste a uma liderança partidária fragilizada. Tanto o PS como o extinto PRD fizeram essa experiência na cidade de Lisboa. Os *leaders* de tais partidos puseram aí em causa, no passado recente, a sua própria carreira política. Os investimentos que nesse sentido são feitos pelos diferentes partidos, em épocas anteriores e no momento actual de preparação para novas eleições autárquicas, quer na escolha de figuras de proa na vida pública nacional, quer na disponibilização de recursos, provam-no à evidência.

A estratégia do *leader* autárquico tenderá a assumir uma lógica partidária sempre que a actividade de gestão camarária se converte, ou possa converter-se, em mediação para a liderança do partido a que se pertence. A acção adquire então um carácter partidário e não se esgota nos limites da comunidade local. A situação portuguesa tem propiciado efectivamente a manifestação deste tipo de acção, como laboratório que é de reajustamento de práticas e de poderes, e de redefinição das regras do jogo político.

Com esta análise, queremos mostrar que o poder local vale não só pelo que ele é em si mesmo, mas também — e, às vezes, mais por isso — pelo que significa nas estratégias extra-partidárias, pelo controlo do poder do Estado, e intra-partidárias, na consolidação de lideranças pessoais.

O poder local poderá servir-se igualmente da região como meio para competir com o poder central. Nomeadamente as áreas metropolitanas, pela população que encerram e pela importância das questões em debate, oferecem uma ocasião favorável ao desencadear de lutas pela afirmação de hegemonias.

O poder mede-se pela capacidade decisional. Na participação efectiva no processo de decisão, consiste o cerne do fenómeno do poder. Segundo Niklas Luhmann, «o poder faz-se maior quando consegue impor-se também diante de alternativas atractivas para o agir ou omitir». O poder é maior quando se pode escolher entre «decisões diferentes» e aumenta «na medida em que gera alternativas». O seu crescimento anda associado à «regulação da contingência». Normalmente, «deve gerar uma combinação de alternativas *escolhidas*» e «serve de catalizador para a formação de cadeias de acção». O poder depende de uma «constelação de alternativas» e da «*decisão* contingente». Anda, por isso, associado à possibilidade de auto-determinação. Em consequência, o «poder é constituído pela distribuição de preferências alternativas e depende pois, essencialmente, destas constelações de preferências»⁴. Exercer o poder político é, então, ter a capacidade e assumir a função de selecção de alternativas e de decisão, excluindo outras alternativas. Muitas vezes, ele exerce-se mais através do evitar as alternativas do que da sua escolha. Esta capacidade de seleccionar alternativas tem sido experimentada na área metropolitana do Porto em alguns domínios, nomeadamente na escolha do tipo e da rede do metropolitano de superfície, na localização da «gare de S. Mamede», ou na controvérsia acerca do «Boavista Trade Center».

O Estado resiste à descentralização do poder político subvalorizando a autonomia local, remetendo-a para funções executivas e não respeitando a sua consagração constitucional. Ele impõe às autarquias uma organização racional dos serviços (Lei 1/84), permitindo cometer-lhes o desempenho de

⁴ Niklas LUHMANN, *o. c.*, pp. 9, 11, 19, 33, 41 e 49.

actos executórios. Noutras situações, tende a criar serviços paralelos a que atribui funções de coordenação regional, com relações que podem tornar-se conflituais com as autarquias.

A questão criada pela «Gare de S. Mamede», a que a imprensa deu particular relevo desde meados de 1992 a inícios de 1993, é bem exemplificadora da primeira situação. Foram aqui particularmente envolvidos a Câmara Municipal de Matosinhos e o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Exemplo de enquadramento da actividade autárquica é dado pelo problema levantado a propósito da construção do «Boavista Trade Center», implicando, em séria polémica, a Câmara Municipal do Porto e a Comissão de Coordenação da Região Norte. As comissões de coordenação fazem a ligação entre o Governo Central — através do Ministério do Planeamento e da Administração do Território — e o poder local, como mecanismo político e técnico de controlo.

O poder central reserva-se, como específica, a esfera política e, por isso, a capacidade de enquadramento e de controlo da actividade social no seu conjunto, com extensão às autarquias. Pode condicionar de forma directa, como se revela nos exemplos acabados de referir, os empreendimentos do poder local. Pode condicionar ainda, de forma indirecta, tais acções, ao adoptar grandes projectos em sectores concretos como, entre outros, a habitação, associando a eles as Câmaras. Ora, sendo as receitas destas limitadas para actividades que pretendem desenvolver, as suas políticas passam a ser assim profundamente afectadas. Múltiplas são, de facto, as formas de enquadramento e de limitação da autonomia do poder local.

A capacidade decisional em conflito encontra a sua expressão, de facto, ao nível desta área metropolitana. A estratégia dos *leaders* autárquicos inscreve-se numa lógica de Estado quando pretende promover a confrontação das capacidades e das competências dos poderes central e local. Esta confrontação pode exprimir-se tanto em termos de «pressão» como sob a forma de reivindicação de contrapartidas. Num caso e noutro, o poder autárquico afirma-se mais como soberania recebida directamente das populações do que como actividade delegada pelo Estado. Nem todos os presidentes de Câmara estão de acordo com tais projectos. Conflituam entre si interesses locais, ideologias e projectos políticos. Quando os autarcas entram em competição, tentam aliciar os respectivos ministérios de tutela para a sua causa.

Questões, portanto, como a «Gare de S. Mamede» e o «Boavista Trade Center», podem desencadear uma competição com o poder central. Esta luta tende a ser tanto mais renhida, quanto maior é a capacidade de selecção de alternativas. A vontade de localização, por parte do poder central, de alguns complexos poderá ser contrariada pela autarquia com

a intenção de obter contrapartidas para o respectivo concelho. Isso tenderá a ocorrer quando se confrontam capacidades decisoriais diversas que procuram obter, no processo negocial, os melhores resultados.

Na medida em que possui um melhor conhecimento dos problemas imediatos que lhe são próprios, o poder local procura, então, tornar visíveis as incongruências e, por vezes mesmo, as contradições do poder central, resultantes da sua ambivalência como democracia e vontade de poderio, tirando partido dessas contradições. As questões políticas que surgem tendem a assumir a forma de luta por um maior apossessamento ou, ao menos, por uma distribuição vantajosa do poder. A confrontação com o Estado é feita, em consequência, tendo em vista o alargamento do espaço do poder local. Este busca os apoios locais e regionais, tentando, sempre que necessário e possível, regionalizar os diferendos.

O poder regional poderá, então, tornar-se um campo em que se inscrevem estratégias de partilha do poder central, intervindo e participando na sua capacidade decisoria. Trata-se, com excepção dos Açores e da Madeira que detêm governos regionais, de um espaço político mal definido, com competências, no caso das áreas metropolitanas, de mera coordenação de algumas intervenções. Nesta situação, pode servir ambições e projectos de autarcas, assim como de instrumentos de afirmação e de expressão da sua autonomia, na contestação que queiram fazer ao Governo ou na exigência de algumas contrapartidas. O modelo do poder regional não foi ainda construído. O facto imediato que faz unir as autarquias na defesa das áreas metropolitanas ou da regionalização talvez seja sobretudo a necessidade de exercer pressão política junto do Governo central.

Sempre que a região obtém importância estratégica para a afirmação de uma liderança, pode transformar-se em campo onde se trava a luta política. Aqui se cruzam objectivos díspares que não serão, em todos os casos, concordantes. As áreas metropolitanas poderão servir de exemplificação para a análise de tais acções intencionais, com uma pluralidade de objectivos não coincidentes por parte das presidências de Câmara envolvidas.

Não só o nível regional se torna campo político de estratégias do poder local como, por sua vez, pode constituir-se em lugar para o Governo central tomar decisões que ultrapassem as competências das autarquias, pondo à prova a sua capacidade decisoria. Isso ocorre quando o Estado introduz políticas em sectores como, por exemplo, os transportes e a habitação, em que as Câmaras Municipais deviam não só ser ouvidas, mas também intervir na decisão.

6. De acordo com a análise que temos vindo a desenvolver, o poder regional pode gerar consensos, sempre que esteja em causa a valorização da região. Será fácil encontrar, então, o acordo das diversas autarquias.

Cria-se uma certa identidade de base regional que actua como catalizador. Há zonas em que o carácter regional tem um alto valor simbólico, por exemplo, a área do Porto contraposta à de Lisboa.

A adopção de políticas concertadas em alguns domínios, como em redes viárias e serviços colectivos comuns, produz um movimento de encontro de autarcas e a procura de compromissos. Em algumas regiões, cuja diferenciação interna se torna cada vez mais difícil dada a continuação do espaço urbanizado, é impossível às autarquias manter uma capacidade de suficiência relativa. São muitas as questões que se implicam mutuamente e os complexos aí instalados exercem funções muito para além do território camarário próprio.

Mas surgem também potenciais focos conflituais. A vontade crescente de autonomia do poder local contrasta com o poder de tutela inspectiva sobre as autarquias que será inevitavelmente conferido às regiões. Não se trata unicamente da diminuição, pela sua transferência, dos poderes imediatos do Governo central. A definição e delimitação das capacidades de quem desempenha o cargo de chefia no poder regional aparece então como uma questão delicada para um Estado que queira dar tudo e nada perder. Há ainda a dificuldade, por parte das autarquias, de aceitar uma outra modalidade de partilha do poder político, ainda que estejam constitucionalmente defendidas as competências das autarquias. Se é verdade que todo o poder gera mais poder, o poder regional, uma vez constituído, tenderá a ampliar a sua esfera de acção, e isso não poderá ser feito a não ser à custa de outros poderes existentes.

As dificuldades na delimitação das regiões, como base de um poder político descentralizado, não são, por isso, meramente técnicas. Elas resultam da complexidade do problema, nomeadamente no domínio político. A partilha, a níveis diferentes, do poder exige um equilíbrio difícil de obter. Estão em causa interesses descoincidentes. São possíveis consensos activos em alguns sectores. A democracia é um campo de compromissos mais ou menos alargados.

A conflitualidade resultante da distribuição desigual de poder, pode, no entanto, ser encarada diferentemente pela população. Se, em democracia, esta tem gosto pela liberdade, normalmente o que mais deseja é a segurança. A vontade de tranquilidade pública faz com que, em certas circunstâncias, se apreciem menos as situações de conflitualidade verbal e procedimental vividas pelos autarcas. Tudo depende da conjuntura e dos objectivos em causa. Os munícipes sabem bem quando aderir a projectos que valham a pena para a região.

7. Tentámos, ao longo desta demonstração, mostrar como o poder regional, objecto de ataques e de enaltecimentos, aparece como domínio onde se experimentam estratégias com diferenciadas orientações.

Inexistente ainda, acciona, porém, o imaginário daqueles que vêem nele uma forma de estender e consolidar a democracia participativa, e dos que receiam a fragmentação demasiada do Estado. Se, para uns, ele ameaça pôr em causa a unidade do Estado, para outros, torna-se uma condição *sine qua non* do alargamento e da efectivação da democracia. Subjacente a estas posições pode estar a vontade de ver diminuída a centralização do Estado ou o desejo de manter a importância das instituições políticas tradicionais.

Foco de forças antagónicas, tem dificuldade em se instituir. O poder regional, sem passado na sociedade portuguesa, aparece, no entanto, com capacidade para desencadear movimentos desconcertados que aproveitam particularmente a alguns autarcas, que pretendem tirar partido de uma nova distribuição de níveis de poder.

Se é verdade que o poder regional não serve os intuítos de um Estado concentracionário, não é menos verdade que traz algumas limitações ao poder local. Ainda que a lei deseje proteger as autarquias no processo da sua formação, o seu aparecimento não deixa de criar algum embaraço às comunidades. O poder regional, uma vez instituído, exercerá necessariamente competências de Estado junto das autarquias. Estas tenderão a pressionar aquele poder na reivindicação de meios para a sua actividade. Desempenhará, então, um papel de amortecedor entre o poder central e as autarquias, certamente a descontento destas.

Se se considerar o território português no espaço da Comunidade Económica Europeia, ele corresponderá a uma mera região de grandes países daquela Comunidade. Nesta perspectiva, poderá não ter sentido fragmentar uma sociedade no momento em que se trabalha na sua integração numa comunidade mais alargada.

Atendendo ao desenvolvimento de uma democracia participativa, terá, por outro lado, eventualmente mais interesse reforçar as autarquias com uma acrescida capacidade jurídica, financeira e técnica. Desde então, o Estado deve ser «mínimo», não por força de aplicação de um modelo neo-liberal, mas por exigência de aprofundamento da prática democrática.

O desenvolvimento das regiões, como consequência da crise do Estado e da sociedade, parece conduzir sobretudo ao crescimento da importância do poder local. Como as comunidades locais não dispõem de capacidade para solucionar todos os problemas nelas existentes, a tendência será para o seu reagrupamento, desde que estejam em causa nomeadamente questões de ordenamento do território, de economia, de infra-estruturas e de equipamentos. Resulta daí a emergência de um novo actor político local, situado entre o Governo central e as autarquias, que se constitui em sede de negociações múltiplas onde se afirmam diversas formas de cooperação e de negociação.

A lógica da autonomização leva à formação ou reforço das autarquias. Os desafios que a estas são levantados fazem despertar a necessidade de negociação e de compromissos num campo vasto de actividades, o que exige a elaboração de normas jurídicas definidoras de novas fronteiras e de outras competências.

Mas mais do que criar níveis intermédios de poder político, que trariam necessariamente consigo novas redes burocráticas, parece sobretudo importante suscitar a associação dos municípios para o aproveitamento de todos os recursos disponíveis, necessários ao desenvolvimento da região. Nesta associação se joga também a prática democrática, quer entre as comunidades locais, quer entre os seus respectivos autarcas. Um bairrismo fechado é contra a democracia, que é intencionalmente abertura universalista. O espírito democrata opõe-se a todos os fechamentos, porque procura desenvolver tudo no homem e todos os homens, e vê em cada homem a humanidade inteira.

A democracia é igualmente o oposto de projectos pessoais voluntaristas, quer o voluntarismo sedie no Governo central quer no poder local. O voluntarismo veicula autoritarismo, mesmo numa situação de democracia formal. Ele não poderá ser mesmo considerado como bom ou como mau. Será simplesmente voluntarismo, quaisquer que sejam os projectos em causa.

Se analisámos os consensos e os conflitos próprios do poder regional, tivemos em vista a relação complexa entre o Estado e a sociedade civil, e nomeadamente o estudo das condições de realização e da prática de uma democracia participativa. Que ele possa contribuir para este objectivo não é certo. Tudo dependerá da forma como sejam constituídas as regiões, dos órgãos de poder que venham a ser formados e das práticas políticas que se desenvolvam. A democracia não é incompatível com a existência do poder, desde que este se auto-controle num quadro jurídico adequado. Em causa está a liberdade e a coexistência de liberdades nas sociedades complexas de hoje.

A análise da distribuição do poder e das formas da sua concentração torna-se então importante para a elaboração de uma teoria da sociedade. Ela mostra como a vida quotidiana das instituições e das pessoas é determinada pelo uso do poder e pelo ordenamento jurídico existente. O poder é inerente à sociedade, existindo, por isso, uma correlação entre o sistema do poder e a sociedade global.